

**Европейская экономическая комиссия**

Комитет по инновационной деятельности,  
конкурентоспособности и государственно-  
частным партнерствам

**Рабочая группа по 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****Руководящие принципы реализации проектов  
государственно-частного партнерства для устойчивого  
экономического восстановления и реконструкции  
в поддержку Целей в области устойчивого развития****Записка Бюро\****Справочная информация*

Настоящий документ содержит руководящие принципы с вариантами политики и рекомендациями для правительств относительно плюсов и минусов упрощения и ускорения реализации проектов государственно-частных партнерств (ГЧП) в поддержку Целей в области устойчивого развития (ЦУР) для устойчивого экономического восстановления и реконструкции.

Документ был подготовлен международной редакционной группой под руководством Сайеда М. Али Заиди (Канада) и одобрен Бюро Рабочей группы по государственно-частным партнерствам с рекомендацией Рабочей группе одобрить его. Руководителю редакционной группы оказывали поддержку основной автор Дорис Шевалье (наблюдатель от Бюро) и сотрудники компании КПМГ (в алфавитном порядке): Дженнифер Коллье, Кевин Мастерс, Кристоаль Поллман, Ричард Трелфолл, Том Уильямс и Фьолле Буньяку.

Настоящий документ представляется Рабочей группе для принятия решения.

Бюро выражает благодарность экспертам международной редакционной группы (перечисленным в приложении II) за их вклад.

\* Настоящий документ был запланирован к изданию после установленного срока в связи с проведением консультаций с заинтересованными сторонами и субъектами.



## I. Введение

**Для быстрого обеспечения положительных результатов в сложных условиях необходим инновационный подход к государственно-частным партнерствам (ГЧП).**

В постконфликтных и посткризисных ситуациях существует очевидное стремление вновь объединить общины путем быстрого восстановления поврежденной физической инфраструктуры. Настоящее руководство призвано предоставить лицам, ответственным за разработку политики, необходимые знания для принятия оптимальных решений, которые позволят оптимизировать проекты ГЧП без ущерба для достижения более широкой цели — восстановления экономики и общества в соответствии с ЦУР<sup>1</sup>.

В данном руководстве представлен обзор стратегий, инструментов и тонкостей работы (включая ссылки на существующие руководства и примеры передовой практики) для поддержки ускорения реализации проектов ГЧП в постконфликтных и посткризисных ситуациях.

Существует множество различных подходов к ГЧП. В данном руководстве основное внимание будет уделено ключевым направлениям вмешательства, которые имеют наиболее актуальное значение в постконфликтных и посткризисных ситуациях. К ним относится определение масштабов проекта путем согласования потребностей населения с наличием технических исполнителей (по возможности с использованием существующих рамок), механизмами финансирования усилий по восстановлению и реализацией (с соответствующим мониторингом) проекта (проектов).

Это включает следующие элементы:

1. **Ключевые факторы успеха для реализации проекта:** основополагающие элементы или факторы, которые должны присутствовать и реализовываться на всех этапах жизненного цикла ГЧП, включая необходимость развития и восстановления потенциала, выбор цифровых инструментов, политику и регулирование, а также отчетность по проекту, в поддержку ЦУР.
2. **Планирование и определение проектов:** определение и оценка жизнеспособности проектов, от концепции до предварительного технико-экономического обоснования, ускорение реализации проектов ГЧП за счет обеспечения стратегической согласованности и целесообразности в ходе реконструкции.
3. **Закупки и финансирование проектов:** стратегические и стандартизированные подходы к реализации множества проектов в рамках единых программ, включая закупки и финансирование на уровне программ для максимального использования ограниченных ресурсов и возможностей.
4. **Реализация проектов:** осуществление проектов, активизация ГЧП путем преобразования планов в достижимые результаты, способствующих восстановлению, использование соответствующих инструментов ускорения реализации и эффективное управление сотрудничеством.

Данное руководство состоит из пяти разделов и краткого введения, закладывающих основу для целостного и стратегического подхода к реализации проектов ГЧП по восстановлению и реконструкции в поддержку ЦУР. Начиная с критических факторов успеха, применимых ко всем стадиям реализации проекта, в руководстве будут рассмотрены плюсы и минусы ускорения реализации ГЧП на различных этапах жизненного цикла проекта — от планирования и оценки, до закупок

<sup>1</sup> Полный перечень программных документов ЕЭК по ГЧП, посвященных концепции «ГЧП в поддержку достижения ЦУР», доступен по URL: <https://unece.org/ppp/products>.

и финансирования и, наконец, его реализации. В конце руководства приводятся десять основных вариантов политики и рекомендации по повышению эффективности ГЧП в достижении устойчивого экономического восстановления и обеспечению согласованности с ЦУР. Каждый раздел составлен таким образом, чтобы дать представление о существующей передовой практике и привести ее примеры, а также предоставить практические рекомендации для успешного развития ГЧП. При этом основное внимание уделяется преимуществам ускорения реализации ГЧП и приводятся конкретные рекомендации по решению некоторых проблем на каждом этапе жизненного цикла ГЧП.

## **II. Ключевые факторы успеха при реализации проекта**

### **Введение**

В данном разделе приводятся ключевые факторы успеха ГЧП, которые способствуют упрощению и ускорению реализации проектов на протяжении всего их жизненного цикла при поддержке ЦУР.

Эти факторы были выбраны, поскольку они имеют решающее значение для реализации ГЧП в области восстановления на каждом этапе проекта. Рассмотрение ключевых факторов успеха необходимо для ускорения реализации проектов. В противном случае велика вероятность того, что эти критические факторы могут задержать реализацию ГЧП.

### **Контекст и проблемы**

В тех случаях, когда речь идет о восстановлении после конфликта или стихийного бедствия, весьма вероятно, что имели или продолжают иметь место существенные социальные, политические и экономические изменения. Задача правительств после определения имеющихся в их распоряжении и недостающих ресурсов состоит в том, чтобы скоординировать все элементы цепочки создания ценности восстановления, определить план, подробно описать необходимые действия, распределить человеческие ресурсы и обеспечить наличие необходимого финансирования.

Укрепление доверия внутри страны и за ее пределами в краткосрочной перспективе и получение долгосрочных преимуществ в ходе восстановления представляют собой сложную задачу при отсутствии последовательной стратегической реализации. Для этого правительствам понадобится учредить организацию, способную предоставлять честную и прозрачную информацию всем заинтересованным сторонам: цепочке принятия решений и мониторинга для разработки и управления ГЧП (юридического, технического и финансового характера) в краткосрочной и среднесрочной перспективе и коммуникационной группе для регистрации и мониторинга решений и информации и доведения их до сведения населения и руководителей.

### **1. ГЧП, разработанные с учетом Целей в области устойчивого развития**

ГЧП для устойчивого экономического восстановления и реконструкции должны соответствовать пяти желаемым результатам ЕЭК как «ГЧП в поддержку достижения ЦУР» для удовлетворения потребностей в общественной инфраструктуре и услугах, в которых приоритет отдается «людям» и «планете». К ним относятся:

- i) доступ и равенство;
- ii) экономическая эффективность и финансовая устойчивость;
- iii) экологическая устойчивость и потенциал противодействия;
- iv) тиражируемость;

v) взаимодействие с заинтересованными сторонами.

Выбор и приоритизация ключевых результатов ЦУР в рамках стандартизированной оценки повышает привлекательность ГЧП для международных организаций и кредиторов и позволяет оперативно оценивать проекты ГЧП с учетом их способности удовлетворять потребности заинтересованных сторон<sup>2</sup>.

«Система оценки и рейтинга ГЧП и инфраструктуры ЕЭК ООН (СОРГИ): методология оценки для достижения ЦУР» поддерживает оперативную и последовательную оценку, включая как качественные, так и количественные методы измерения ГЧП для достижения результатов ЦУР<sup>3</sup>.

В случае проекта по восстановлению методология СОРГИ будет направлена в равной степени на поддержку следующего:

- i) **устойчивость:** обеспечение экономической, социальной и экологической устойчивости;
- ii) **восстановление:** поиск эффективных решений для быстрого восстановления важнейших экономических и социальных процессов и природных экосистем;
- iii) **модернизация и рост:** разработка плана модернизации для обеспечения ускоренного устойчивого экономического роста и повышения благосостояния населения;
- iv) **прозрачность:** предоставление прозрачной, своевременной, понятной, доступной и качественной информации о ГЧП на протяжении всего жизненного цикла проекта в таком виде, чтобы ее можно было просматривать, внимательно изучать и использовать для содействия формированию доверия.

*Преимущества использования подхода «ГЧП в поддержку достижения ЦУР» для ускорения реализации ГЧП*

Благодаря наличию индикаторов доступа и справедливости, экономической эффективности и финансовой устойчивости, экологической устойчивости и потенциала противодействия, воспроизводимости и взаимодействия с заинтересованными сторонами, СОРГИ можно легко адаптировать для определения приоритетных потребностей и решения конкретных задач оперативным и прозрачным образом, с тем чтобы использовать эту информацию для принятия решений.

Включение стратегии устойчивого развития в ГЧП по восстановлению может способствовать созданию климатоустойчивой, опирающейся на экономику замкнутого цикла, «зеленой», всеобъемлющей и финансово устойчивой инфраструктуры, которая не только соответствует насущным потребностям в области восстановления, но и способствует долгосрочному развитию. ГЧП в поддержку достижения ЦУР может способствовать более оперативному анализу будущих событий при планировании и оценке проектов или предложений.

<sup>2</sup> В Руководящих принципах ЕЭК дано следующее определение «ГЧП в поддержку достижения ЦУР»: «...тип государственно-частных партнерств (ГЧП), призванный содействовать достижению Целей в области устойчивого развития и, таким образом, “отвечать поставленной цели”». Такие партнерства определяются как усовершенствованная концепция ГЧП, устраняющая некоторые недостатки процесса реализации традиционной модели ГЧП. ГЧП являются договорными инструментами создания инфраструктуры общего пользования с привлечением первоначального финансирования из частных источников. При этом выделяют «ГЧП с государственным финансированием», которые оплачиваются главным образом за счет налогоплательщиков, и «концессии», которые финансируются главным образом пользователями инфраструктуры».

<sup>3</sup> Методология СОРГИ доступна по URL: <https://unece.org/ppp/em>. СОРГИ дополняет Руководящие принципы ЕЭК по ГЧП в поддержку достижения ЦУР и способствует их реализации на практике.

При определении приоритетности ЦУР при реализации ГЧП в области восстановления можно выявить межсекторальные преимущества, которые в противном случае могут быть упущены или проигнорированы заинтересованными сторонами. Например, природоохранные и климатоустойчивые решения могут быть легко интегрированы в проекты с небольшими дополнительными затратами и могут иметь долгосрочные не связанные с проектами преимущества, такие как защита от наводнений, чистый воздух и вода для здоровья, привлечение и удержание жителей.

## 2. Оценка потребностей и взаимодействие с заинтересованными сторонами

Использование цифровых инструментов и разработка стратегии в области данных для создания коллективной среды данных будут иметь ключевое значение для ускорения и проведения комплексной оценки потребностей для планирования и реализации ГЧП в период восстановления. Использование местных и международных сетей различными способами будет иметь решающее значение в связи с разнообразием заинтересованных сторон, а именно: государственных органов, местных общин, организаций гражданского общества, представителей частного сектора и международных партнеров. Такая оценка поможет определить конкретные приоритеты в области инфраструктуры, услуг и развития, которым следует уделить внимание.

Для ускорения реализации ГЧП важно задействовать инновационные инструменты, позволяющие обеспечить оперативный и одновременный учет потребностей широкого круга заинтересованных сторон.

Предыдущие примеры ГЧП в области восстановления позволили извлечь ключевые уроки, касающиеся важности оценки потребностей и взаимодействия с заинтересованными сторонами. В качестве конкретного примера можно привести цунами 2004 года в Индонезии. Неприятия жителями проекта по строительству жилья можно было бы избежать, если бы в жизненный цикл проекта были включены тщательная оценка потребностей и взаимодействие с заинтересованными сторонами.

### Пример 1<sup>4</sup>

После цунами 2004 года в Индонезии первоначальные проекты жилья были отрицательно восприняты жителями, принадлежащими к этнической группе ачехцев, которые посчитали, что эти проекты не учитывают их культурные нормы. Такое сопротивление привело к значительным задержкам в проектировании.

### *Преимущества проведения оценки потребностей и взаимодействия с заинтересованными сторонами для ускорения реализации ГЧП*

Для сбора информации о наиболее актуальных потребностях и приоритетах с различных точек зрения необходимо составить схему «соответствующих» заинтересованных сторон, используя для этого передовые технологии и подходы. Срок действия контрактов ГЧП обычно значительно превышает «постконфликтный» период или период «стихийного бедствия». Это должно касаться не только инвесторов проекта, но и всех людей, которые могут быть затронуты проектом. Такие подходы выгодны для обеспечения заинтересованности частного бизнеса в ГЧП, поскольку они способствуют развитию «масштабных, эффективных и экономически перспективных проектов»<sup>5 6</sup>.

<sup>4</sup> Более подробная информация приведена в примере 1 в приложении I.

<sup>5</sup> Применение на практике Руководящих принципов ГЧП в интересах достижения ЦУР (ECE/CECI/WP/PPP/2023/5).

<sup>6</sup> Обеспечение заинтересованности частного бизнеса: реализация отобранных приоритетных проектов и пересмотр первоначального списка с учетом выявленных финансовых ограничений

Жизненно важное значение имеет сбор данных. Вопрос о нем должен рассматриваться на ранних стадиях процесса, с тем чтобы выявить повреждения инфраструктуры, недостатки в обслуживании, демографические изменения и экономические показатели. Такие данные позволяют также оценить объем работы по восстановлению, необходимый для каждого типа инфраструктуры. Это позволит найти такие решения в области восстановления, которые будут соответствовать цели его скорейшего достижения.

Для этого могут потребоваться более «умные» и разнообразные цифровые инструменты, включая, например, использование социальных сетей и каналов местных общин. Понимание ожиданий и приоритетов каждой из заинтересованных сторон на ранних стадиях процесса может способствовать принятию своевременных и эффективных мер по сбалансированию и распределению рисков, обеспечению государственной поддержки и определению других предпочтений. Одновременный созыв заседаний нескольких групп и заинтересованных сторон, таких как государственные органы, неправительственные организации, инвесторы и частный бизнес, позволяет ускорить процесс взаимодействия с заинтересованными сторонами.

### 3. Данные, отчетность и коммуникация

Оптимизация процесса сопоставления данных будет способствовать повышению прозрачности и улучшению подотчетности, а также сокращению количества ошибок, случаев переформатирования и дублирования аналитической работы для различных видов отчетности и платформ, которые могут привести к неточности данных, перерасходу ресурсов и задержкам в реализации программы ГЧП. Для ускорения реализации ГЧП при одновременном удовлетворении потребностей населения и выполнении условий финансирующих сторон (включая выполнение целей в области устойчивого развития в странах) важно, чтобы меры по представлению отчетности были соразмерны знаниям, которые могут быть получены, а также выявленным рискам и возможностям.

Наличие всеобъемлющей стратегии работы с данными является обязательным условием, наряду с выбором согласованных показателей и мер. Повышение прозрачности и улучшение подотчетности, а также создание платформ с открытым исходным кодом могут обеспечить повышение качества данных при меньших затратах. Это, в свою очередь, уменьшает количество ошибок, обеспечивает распределение ответственности и подотчетности в области сбора данных, а также снижает риск получения неточных данных, перерасхода ресурсов и времени.

#### *Преимущества использования данных для ускорения реализации ГЧП*

Данные могут служить доказательной базой для удовлетворения многочисленных требований заинтересованных сторон, начиная с отдельных ГЧП и заканчивая уровнем генерального плана. Достоверность и прозрачность информации способствуют развитию доверия и борьбе с коррупцией и стимулирует дальнейшие инвестиции и будущее развитие. Внедрение последовательного подхода к работе с данными и представлению отчетности в рамках реализации ГЧП будет содействовать ускорению процесса, поскольку позволит избежать дублирования усилий, сократить потребности в потенциале и обеспечить стратегическую направленность собираемых данных. Использование данных и составление высококачественных отчетов, демонстрирующих ускорение реализации ГЧП, будет иметь важное значение применительно к более масштабным аспектам усилий по восстановлению.

---

будет способствовать ускорению реализации проектов по отдельности или в рамках более широкой программы. Это будет способствовать привлечению заинтересованных сторон и учету условий, в которых проект будет реализован. Сюда можно отнести существующий человеческий потенциал (его наличие и институциональные возможности) и способность объединять проекты в пулы, тиражировать отдельные проекты и создавать пул консультантов, доступных «по запросу».

Приведенный ниже пример демонстрирует, как можно использовать данные для различных целей, например для анализа воздействия, который может способствовать улучшению планирования.

#### Пример 2<sup>7</sup>

После цунами 2011 года в Японии для оценки его последствий наряду с гидродинамическим анализом использовались полевые измерения и спутниковые данные. Благодаря этой работе удалось получить сведения для будущего землепользования, а также внести вклад в планирование неотложных восстановительных работ.

#### 4. Развитие потенциала, передача знаний и специальное подразделение по ГЧП

Создание специального подразделения по ГЧП со своей группой может способствовать ускорению процесса восстановления после стихийных бедствий за счет определения приоритетов деятельности, наращивания потенциала и взаимодействия с финансирующими организациями, органами власти, политиками и населением. Наличие такого подразделения способствует расширению сотрудничества и обмена знаниями и укреплению доверия между заинтересованными сторонами, способствуя быстрому восстановлению инфраструктуры после катастроф и конфликтов. Благодаря группе по ГЧП независимые отраслевые эксперты смогут выявить сильные и слабые стороны для эффективного укрепления потенциала в интересах как государственного, так и частного секторов<sup>8</sup>.

В случае ГЧП в области восстановления условия работы требуют целенаправленных усилий по развитию экспертных знаний, необходимых для того, чтобы ориентироваться в сложностях разработки и управления проектами ГЧП и понимать неотложную необходимость восстановления.

- **Управление рисками:** оптимизация распределения рисков между государственным и частным секторами может быть сложной задачей, особенно в условиях нестабильности после конфликтов и стихийных бедствий. Укрепление потенциала в области управления рисками предполагает проведение комплексной подготовки государственных служащих, развитие сотрудничества (и создание сетей) с опытными специалистами-практиками, а также учет опыта, полученного в аналогичных условиях.
- **Возможности по финансированию и мобилизации средств:** понимание финансовой ситуации в рамках деятельности по восстановлению является одним из важнейших аспектов реализации эффективных ГЧП.
- **Определение технических возможностей:** в случае деятельности по восстановлению существует необходимость оценки специфических навыков, необходимых в таких условиях, анализа изменений в демографической структуре рабочей силы, а также рисков, возникающих после конфликтов и стихийных бедствий, включая, например, работу с загрязненными строительными площадками (нефть, асбест, химикаты, неразорвавшиеся взрывные устройства и т. д.).

<sup>7</sup> Более подробная информация приведена в примере 2 в приложении I.

<sup>8</sup> Более подробные рекомендации в отношении роли подразделений по ГЧП приведены в Принципах 2 и 3 Руководящих принципов ЕЭК по ГЧП в поддержку достижения ЦУР (ECE/CECI/WP/PPP/2022/7).

*Преимущества укрепления потенциала для ускорения реализации ГЧП*

Создание группы экспертов по ГЧП для эффективной и быстрой подготовки проектов ГЧП в рамках реконструкции путем определения сторон, к которым можно быстро обратиться за помощью «по запросу», может способствовать укреплению потенциала государственных органов, особенно на муниципальном уровне. Такие эксперты могут отбираться и финансироваться международными донорами под эгидой той или иной международной организации. В состав группы должны входить эксперты по техническим, юридическим и финансовым аспектам проекта. Они должны обладать значительным опытом работы в области ГЧП<sup>9</sup>.

Усиление конкретных полномочий соответствующих административных органов (например, подразделений по ГЧП) поможет выявлять «узкие места» и оперативно принимать корректирующие меры. Упрощение процесса принятия эффективных решений позволяет увеличить количество лицензий и разрешений, выдаваемых одним административным органом. Этого можно достичь путем регулярного мониторинга проекта за счет анализа всего портфеля с целью поиска возможностей для ускорения его реализации и пересмотра приоритетов.

Укрепление и развитие потенциала государственных органов по осуществлению серий проектов, объединенных в рамках единой программы (программный подход), будет способствовать эффективности закупок в рамках проектов ГЧП для ускорения их реализации и получения возможной экономии за счет эффекта масштаба. Развитие потенциала должно рассматриваться на уровне генерального плана, чтобы обеспечить гибкость навыков не только для удовлетворения потребностей одного проекта ГЧП, но и для соответствующей адаптации в рамках более широкой взаимозависимой реконструируемой экономики.

Отсутствие опыта и технических возможностей из-за высоких показателей внутреннего перемещения лиц и сокращения численности населения может стать существенным препятствием для ускоренного достижения результатов ГЧП в постконфликтных и посткризисных ситуациях. Наличие специальной группы по ГЧП может быть полезно в краткосрочной перспективе, а также может способствовать долгосрочному наращиванию потенциала и обмену знаниями, чтобы гарантировать своевременную реализацию ГЧП. Такая группа может содействовать непрерывному обучению, учету накопленного опыта и адаптивному управлению для преодоления проблем и сложностей, связанных с реализацией ГЧП в постконфликтных ситуациях и в условиях стихийных бедствий, а также для поддержки ускоренной реализации будущих ГЧП в долгосрочной перспективе.

Набор международных экспертов в подразделение по ГЧП может способствовать укреплению потенциала и обеспечению эффективности процедур и процессов. Для оказания поддержки соответствующим странам в оперативном обсуждении и документировании своих потребностей в целях ускоренной реализации проектов необходимо мобилизовать и подготовить ключевые институты и заранее разработанные платформы по укреплению потенциала (используемые как на глобальном, так и на местном уровнях). Многие организации (некоторые бесплатно, а некоторые в обмен на коммерческую деятельность для своих национальных компаний или за вознаграждение) предоставляют консультационные услуги по укреплению потенциала государственных учреждений. В постконфликтных ситуациях квалифицированных работников государственного сектора обычно нанимают на работу в возрождающийся частный сектор, поэтому гибкость в оплате труда ключевых сотрудников является важнейшим фактором удержания персонала.

<sup>9</sup> Привлечение надежных и независимых экспертов для разработки ГЧП в поддержку достижения ЦУР имеет важнейшее значение. Более подробная информация приведена в документе ECE/CECI/WP/PPP/2023/9.

## 5. Цифровые инструменты

Цифровые инструменты могут сыграть преобразующую роль в содействии ГЧП в постконфликтных условиях, а именно в достижении баланса между потребностями в области восстановления, возможностями в плане реализации/осуществления и доступностью для пользователей/налогоплательщиков. Такие инструменты помогают определить оптимальный объем строительных работ с учетом ожидаемых эксплуатационных характеристик/обслуживания. Для ускорения реализации ГЧП важнейшее значение имеет уделение приоритетного внимания цифровой стратегии и закупке соответствующих инструментов.

Вместо того, чтобы отдавать предпочтение какому-либо конкретному цифровому решению, необходимо обеспечить наличие следующих характеристик, способствующих ускорению реализации проектов ГЧП в рамках цифровой стратегии:

- i) привязка данных к генеральному плану;
- ii) укрепление цифрового потенциала и возможности обучения независимо от времени суток;
- iii) цифровые инструменты для накопления данных, позволяющие рассматривать многочисленные программные показатели, такие как стоимость, программа, безопасность, ключевые показатели эффективности (КПЭ) в социальной сфере и в сфере защиты окружающей среды, на комплексной основе;
- iv) цифровые инструменты для повышения прозрачности и укрепления доверия (отчетность) через цепочки поддающихся проверке данных.

Привязка генеральных планов, программных ГЧП и отдельных проектов к цифровым инструментам может быть использована для определения потенциальных задержек или возможностей для ускорения реализации. Мониторинг прогресса и проблем, связанных с восстановлением, необходим для достижения ключевых целей и решения задач, а стратегия в области данных может способствовать предоставлению точной и доступной информации в поддержку имеющихся инструментов, что является ключевым фактором для обеспечения достаточной прозрачности и автоматизации трудоемкой отчетности.

### *Преимущества использования цифровых инструментов для ускорения реализации ГЧП*

Можно выделить четыре основных преимущества, а именно:

- i) для **разработки генеральных планов и программ в области восстановления**, которые позволят ускорить реализацию ГЧП, необходимо иметь представление о состоянии инфраструктуры на местах. Цифровые инструменты могут быть использованы для обеспечения понимания заинтересованными сторонами масштабов разрушения и будущих потребностей в инфраструктуре в различных общинах, поскольку они позволяют собирать важную информацию на местах (отчеты о состоянии) и объединять ее;
- ii) **цифровые образовательные платформы** могут способствовать укреплению потенциала государственных органов в планировании и реализации программ по восстановлению для ускорения реализации проектов. Организовывать учебные мероприятия в режиме оффлайн во время войны сложно и небезопасно. С целью охвата большего числа людей образовательный процесс должен быть гибким, предоставляться в режиме онлайн с круглосуточным доступом, а также по нескольким каналам, в разных форматах, на разных языках и с простым в использовании интерфейсом;
- iii) **цифровые инструменты могут способствовать упрощению ведения документации** и навигации по системам, принося практическую пользу пользователям. Сбор данных по многочисленным программным показателям,

таким как стоимость, программа, безопасность, КПЭ в социальной сфере и в сфере защиты окружающей среды, позволяет просматривать и оценивать их в комплексе, создавая удобный интерфейс для ускоренного анализа и повышения прозрачности;

iv) **цифровые инструменты имеют важнейшее значение, поскольку они могут служить в качестве долгосрочной платформы для сохранения преемственности.** Система обмена опытом может быть полезна для постоянного совершенствования содержания проектов, например в том, что касается составления контрактов, закупок или взаимодействия с различными государственными органами.

### **Рекомендации по решению некоторых проблем, связанных с ускорением реализации проектов ГЧП на протяжении всего их жизненного цикла**

<i>Раздел</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Рекомендации</i>
<b>Оценка потребностей</b>	1. Ускоренная оценка потребностей может потенциально привести к исключению уязвимых групп населения и, следовательно, не соответствовать подходу «ГЧП в поддержку достижения ЦУР». Проведение точных оценок может быть сопряжено с трудностями, если население покинуло ту или иную территорию, а инфраструктура связи в стране еще не была восстановлена.	1. По возможности для определения исходных требований к проектам следует использовать существующие данные из международных баз данных. Эти базы данных следует дополнять другими инструментами и ресурсами, такими как спутниковые или аэрофотоснимки в рамках первоначальных исследований, дистанционное зондирование и геопространственный анализ, а для повышения достоверности сопоставленных данных и снижения риска непреднамеренной предвзятости можно провести сравнение.
<b>Развитие потенциала</b>	2. При ускорении процесса реализации ГЧП темпы развития потенциала могут не соответствовать жизненному циклу ГЧП, что приведет к тому, что принятое решение не будет одобрено местным сообществом, а заинтересованные стороны могут не поддержать планы по будущему оперативному обслуживанию и участию местного населения, в результате чего соответствующий актив придет в упадок.	2. При реализации ГЧП необходимо привлекать местное население и учитывать его мнение. Любое краткосрочное решение о привлечении дополнительных сил из-за отсутствия потенциала на местном уровне должно быть преобразовано в долгосрочный подход к наращиванию потенциала на местах (см. также рекомендацию 5 в разделе VI ниже).
<b>Данные, отчетность и коммуникация</b>	3. Сбор данных требует значительного времени и сопряжен с ошибками, при этом в постконфликтных ситуациях и в условиях стихийных бедствий вполне вероятно наличие существенных пробелов в данных.	3. Важнейшее значение имеет правильный выбор показателей; достоверность источников и надежность методов сбора информации; четкость предположений, с тем чтобы снизить риск задержки реализации проектов ГЧП.

<i>Раздел</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Рекомендации</i>
<b>Поддержка цифровых инструментов</b> <sup>10</sup>	4. Неинтегрированный подход к внедрению цифровых инструментов может затруднить и замедлить реализацию ГЧП.	4. При выборе инструментов для адаптации функциональности к ограничениям/условиям восстановления могут применяться методы приоритизации.
	5. Проблема низкого качества данных и надежности подходов, основанных на цифровых источниках данных, таких как краудсорсинг, может быть усугублена предвзятостью в случае представления информации в пользу групп большинства.	5. Одним из методов решения этой проблемы является принятие простых показателей достоверности данных (высокий, средний и низкий). Этот метод позволяет использовать малонадежные виды данных с определенными оговорками.

### III. Планирование и определение проектов<sup>11</sup>

#### Введение

В данном разделе рассматриваются организационные, процедурные и управленческие основы, которые будут способствовать быстрому, эффективному и прозрачному принятию решений, определению приоритетности программ и проектов, а также эффективному контролю посредством планирования и определения проектов.

#### Контекст и проблемы

В случаях, когда речь идет о принятии мер по восстановлению, критически важная инфраструктура, скорее всего, была разрушена. Это, в сочетании с недостатком возможностей, нехваткой квалифицированных кадров и повышенными рисками в плане безопасности, делает восстановление сложной задачей. В восстановительных работах часто участвуют различные заинтересованные стороны, включая государственные учреждения, НПО, международные организации и местные общины. Координация действий различных групп и согласование их усилий может быть сложной и трудоемкой задачей. Помимо чрезвычайных проектов, необходимых для обеспечения функционирования страны после конфликта, хорошо продуманное и взвешенное планирование и оценка проектов позволяют координировать действия различных заинтересованных сторон в рамках общих целей для получения дополнительных преимуществ и повышения эффективности в кратчайшие сроки.

Для ускорения реализации перспективных с точки зрения финансирования проектов ГЧП по восстановлению, не зависящих полностью от субсидий и гарантий, необходимо применять комбинированный систематический и стратегический подход для обеспечения координации и организации деятельности, проектов или инициатив таким образом, чтобы обеспечить ускорение и достижение ЦУР в постконфликтных ситуациях и в условиях стихийных бедствий. Для ускорения реализации ГЧП по восстановлению необходим программный подход в сочетании с прозрачным и эффективным управлением.

#### 1. Программный подход

Программный подход к жизненному циклу ГЧП направлен на совершенствование процессов за счет оптимизации ресурсов, информации и данных, использования скоординированного и общего подхода для достижения лучших

<sup>10</sup> См. также рекомендацию 10 в разделе VI ниже.

<sup>11</sup> Стадия формирования концепции проекта, когда проводятся предварительные технико-экономические исследования.

результатов и получения преимуществ в кратчайшие сроки. Важным этапом каждого ГЧП по восстановлению является определение общих целей, этапов, результатов и ожиданий от работы, что позволяет более эффективно оценивать потребности, осуществлять комплексное планирование, определять последовательность действий и приоритеты. Кроме того, эффективной стратегией в определенных обстоятельствах может быть объединение проектов в схожих секторах, особенно в тех случаях, когда работу по восстановлению необходимо провести быстро и эффективно. Запуск одного проекта в качестве пилотного может снизить риски и стать образцом для других.

*Преимущества применения программного подхода для ускорения реализации ГЧП*

Программный подход к реализации ГЧП по восстановлению может способствовать быстрому восстановлению, укреплению стабильности и устойчивому развитию. Данная цель может быть достигнута путем следующего:

- i) **оценка потребностей и определение проектов:** проведение комплексной оценки потребностей с целью выявления критически важных объектов инфраструктуры, социальных услуг и секторов экономики, требующих восстановления, позволяет определить приоритетность проектов с учетом их потенциального влияния на восстановление и развитие, принимая во внимание неотложные и долгосрочные потребности пострадавшего населения;
- ii) **долгосрочное планирование:** оно предоставляет возможность интегрировать проекты ГЧП в более широкие долгосрочные цели в области развития в поддержку усилий по устойчивому восстановлению и реконструкции. Также может быть полезна оценка степени однородности объединяемых проектов (создание программы). Например, для объединения могут подходить проекты со схожими характеристиками, классом активов, близостью расположения, регионом и т. д. Кроме того, проекты по восстановлению можно группировать не по отраслям, а по видам деятельности, что позволяет оптимизировать ресурсы, затраты и сроки;
- iii) **обеспечение финансовой жизнеспособности и устойчивости:** разработка подхода к структурированию финансовых сделок способствует учету постконфликтной экономической обстановки и удовлетворяет потребность в долгосрочной устойчивости. На этом этапе также важно изучить инновационные механизмы финансирования и источники финансирования, соответствующие финансовым возможностям страны. Примером может служить группирование торгов и предложений для содействия быстрому восстановлению;
- iv) **формирование нормативно-правовой базы:** адаптация и обновление нормативно-правовой базы ГЧП с учетом постконфликтных проблем позволяет уделить особое внимание справедливости процесса закупок, составлению контрактов, структурированию распределения рисков и разрешению споров;
- v) **взаимодействие с общинами и социальная интеграция:** вовлечение местных общин и маргинализированных групп населения в процесс планирования, принятия решений и реализации проекта путем учета их потребностей и предпочтений обеспечивает актуальность проекта и ответственность при его реализации;
- vi) **международное сотрудничество:** налаживание взаимодействия с многосторонними агентствами развития, странами-донорами и другими международными государственными и частными организациями с целью использования их ресурсов и опыта;
- vii) **планирование рисков в плане безопасности:** учет влияния существующих рисков в области безопасности на проектные планы и совместная работа с заинтересованными сторонами по надлежащему устранению рисков в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.

Другим важнейшим аспектом ГЧП по восстановлению является эффективное сотрудничество между государственным и частным секторами. В период кризиса или восстановления после стихийных бедствий такое партнерство является залогом быстрой и эффективной работы по восстановлению. Благодаря слаженной совместной работе государственный и частный секторы могут успешно реализовывать ГЧП в области восстановления, помогая общинам стать еще сильнее и устойчивее, чем раньше. Отсутствие сотрудничества может иметь губительные последствия, как показывает приведенный ниже пример.

### Пример 3

Слабое взаимодействие между партнерами из частного сектора и правительством Афганистана после войны в стране привело к значительному увеличению стоимости строительства и срыву сроков. При реализации проекта ГЧП по строительству кольцевой дороги Кабул–Логар, направленного на улучшение транспортного сообщения между Кабулом и провинцией Логар, возникли многочисленные проблемы. Задержки, перерасход средств и споры частично объяснялись расходами на обеспечение безопасности.

## 2. Подход к управлению

Эффективное управление лежит в основе эффективной реализации политики, программ и ГЧП. Хорошо продуманная, гибкая и прозрачная структура управления может способствовать ускорению реализации ГЧП. Применение гибкого и прозрачного подхода может обеспечить надежный мониторинг результатов деятельности и управление рисками посредством контроля и согласования со стратегическими целями за счет четкого определения ответственности, ролей и обязанностей, что будет способствовать принятию эффективных решений.

### *Преимущества применения структур эффективного управления для ускорения реализации ГЧП*

Представление структуры управления соответствующим заинтересованным сторонам для получения комментариев продемонстрирует прозрачность процесса реализации проекта и будет способствовать упорядоченности, интегрированности и приемлемости процесса. Для обеспечения скорейшего создания соответствующей структуры управления, руководства и подотчетности может быть разработан проект принципов, определяющих предлагаемую структуру, советы управляющих, ответственность, круг ведения (КВ) высокого уровня и процессы расширения масштабов проекта, а также регулярность встреч и отчетности, имеющих решающее значение для принятия эффективных решений.

Создание структуры управления, обладающей соответствующей гибкостью, имеет важное значение для адаптации к меняющимся требованиям динамичной политической среды. На начальном этапе управление должно быть сосредоточено на более широком политическом контексте, имеющихся неопределенностях и желаемой конечной цели. По мере развития программы работы акцент необходимо сместить на надзор за реализацией ГЧП и осуществлением проектов. Для обратной связи и оценок, извлечения уроков и постоянного совершенствования планирования и развития проектов должно использоваться адаптивное управление.

## 3. Прозрачность

Обеспечение надлежащего законодательного регулирования и надзора имеет важное значение для процесса восстановления, поскольку оно гарантирует более активное участие потенциальных инвесторов в рамках ГЧП и поддержку технико-экономического обоснования для долгосрочного финансирования и ускорения реализации более крупных проектов. В постконфликтной ситуации раскрытие

информации специальной компанией (СК) в рамках ГЧП становится еще более важным для обеспечения прозрачности и подотчетности, а также для повышения доверия к усилиям по восстановлению.

*Преимущества обеспечения прозрачности для ускорения реализации ГЧП*

Выполнение как частными, так и государственными заинтересованными сторонами своих обязательств будет способствовать разработке и включению соответствующих проверок в официальную процедуру, что позволит более эффективно привлекать финансирование со стороны частного сектора и финансирование на цели развития за счет повышения прозрачности.

Кроме того, правительства могут включить такие требования в договорные условия ГЧП, закрепив некоторые ключевые требования к раскрытию информации в качестве требований к закупкам, предусмотрев их затем в договорах о ГЧП. Это включает следующее:

- i) планы СК по эксплуатации и управлению, графики технического обслуживания и показатели эффективности проекта;
- ii) полный финансовый анализ проекта, включая источники финансирования, инвестиционные обязательства и прогнозы доходов;
- iii) ключевые условия контракта и коммерческие условия, включая распределение рисков, показатели эффективности, механизмы оплаты и процедуры разрешения споров;
- iv) любые потенциальные конфликты интересов среди участников проекта, включая членов СК и отношения с государственными чиновниками и политиками (если таковые имеются);
- v) механизмы мониторинга и отчетности по проекту для отслеживания хода и результатов его реализации;
- vi) информацию о том, как реализуются меры по обеспечению конфиденциальности и безопасности данных, особенно если речь идет о закрытых данных, касающихся отдельных лиц или общин, в соответствии с нормами по защите информации.

#### **4. Выбор проектов на основе приоритетности**

Важно, чтобы проекты ГЧП по восстановлению, определяемые и упорядочиваемые исходя из срочности и имеющихся потребностей, также соответствовали более широким целям в области развития и способствовали реализации долгосрочной концепции развития осуществляющей восстановление страны. Приоритетность ГЧП по восстановлению должна согласовываться с более широкими целями в этой области, последствиями такой деятельности для процесса развития, целесообразностью и потенциалом для привлечения частного сектора. Выбранные ГЧП должны оказывать каталитическое воздействие на последующие проекты. Это включает оценку объема деятельности по восстановлению, необходимой для каждого типа инфраструктуры, при этом учет потребностей уязвимых групп населения, включая внутренне перемещенных лиц и маргинализированные группы, будет способствовать ускорению реализации ГЧП, поскольку при правильном выборе первоначальных проектов они могут стать катализатором будущих проектов в этой области. Правильный выбор ГЧП позволит справиться со срочностью и объемами работ, необходимыми в условиях восстановления.

*Преимущества приоритизации проектов для ускорения реализации ГЧП*

Первоначальное определение приоритетности и ускорение реализации проектов должны основываться на инфраструктуре, направленной на восстановление и реабилитацию общин с учетом изменившейся демографической ситуации после конфликта или стихийного бедствия. При определении приоритетности проектов

следует также учитывать, какие из них могут выступить катализатором для дальнейшей деятельности, могут быть быстро реализованы и будут способствовать будущему развитию и инвестиционным возможностям, ускоряя тем самым реализацию общего генерального плана ГЧП.

Подразделение по ГЧП, обладающее координационным потенциалом в центральном правительстве, может иметь больше возможностей для поддержания баланса между потребностями проекта и поиском оптимальных вариантов инвестиций и ускорения реализации.

Упрощение и ускорение административных процедур, согласования и получения разрешений позволяет свести к минимуму бюрократические препятствия. Кроме того, было бы полезно усилить конкретные полномочия соответствующих административных органов (например, подразделения по ГЧП), чтобы способствовать быстрому и эффективному принятию решений. Это позволит увеличить количество лицензий и разрешений, выдаваемых одним административным органом.

На этапе оценки потребностей необходимо предусмотреть возможность тиражирования и стандартизации небольших проектов. Это может быть достигнуто за счет уделения особого внимания со стороны лиц, ответственных за принятие решений, проектам, которые реализуются быстрее или проще и могут быть воспроизведены другими сторонами.

Анализ затрат и выгод, а также более широкая оценка ЦУР могут проводиться в ускоренном темпе за счет стандартизации процессов выбора/идентификации и критериев, учитывающих вышеуказанные ключевые вопросы. Для обеспечения целостного подхода необходимо определить, согласовать и распространить среди заинтересованных сторон стратегические цели с учетом их мнения по поводу изменений в ускоренной программе.

Ниже приведен пример распределения приоритетов по конкретным аспектам, имеющим особую актуальность для страны, в процессе восстановления после стихийного бедствия, например в отношении сохранения исторических мест и туристских достопримечательностей.

#### Пример 4

После разрушительного землетрясения в Непале в 2015 году приоритетное значение в деятельности по восстановлению имели исторические объекты и туристские зоны в силу зависимости страны от сектора туризма.

#### Рекомендации по решению проблем, связанных с ускорением реализации ГЧП на этапе планирования и определения проектов

<i>Раздел</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Рекомендации</i>
<b>Программный подход</b> <sup>12</sup>	1. Не всегда возможно найти идеальный баланс между неотложными потребностями и согласованием долгосрочных, устойчивых стратегий.	1. Возможно, более целесообразным было бы применение принципа «соблюдай или объясняй», при котором отклонения от долгосрочных целей (или послабления в них) фиксируются и принимаются. При документировании таких решений важно указывать возможные долгосрочные последствия.

<sup>12</sup> См. также рекомендацию 6 в разделе VI ниже.

<i>Раздел</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Рекомендации</i>
	2. Такой подход может привести к отсутствию гибкости коммерческой стратегии, что делает контракты непривлекательными для потенциальных участников торгов.	2. Коммерческие контракты должны предусматривать гибкость (без высоких затрат), позволяющую в будущем пересматривать условия контракта с частными партнерами после стабилизации обстановки на местах.
<b>Подход к управлению</b> <sup>13</sup>	3. Существует риск того, что процесс разработки программы (с необходимым управлением, принятием решений и т. д.) может вызвать задержки в реализации приоритетных проектов.	3. Важно, чтобы программа оставалась достаточно гибкой, с тем чтобы была возможность адаптироваться и учитывать меняющиеся потребности и приоритеты по мере ее развития. Пилотные проекты, отвечающие насущным потребностям, при необходимости могут быть включены в программу на более позднем этапе.

#### IV. Закупки и финансирование проектов<sup>14</sup>

##### Введение

В данном разделе рассматривается один из важнейших вопросов ускорения реализации проектов ГЧП по восстановлению — упрощение процесса закупок при одновременном обеспечении инвестиционной привлекательности и финансирования этих проектов.

##### Контекст и проблемы

Сложность, возникающая в контексте реконструкции, заключается в количестве проектов, которые необходимо реализовывать и финансировать одновременно. Это приводит к быстрой утрате человеческих и финансовых ресурсов и ресурсов цепочки поставок. Применение стратегических и стандартизированных подходов к закупкам и финансированию для одновременной реализации нескольких проектов в рамках единых программ может служить механизмом, упрощающим и ускоряющим подготовку и присуждение контрактов по отдельным проектам без снижения обязательных стандартов.

К числу основных проблем относятся:

1. **повышенный уровень риска** — требование найти в рамках проекта оптимальную структуру финансирования, сочетающую собственный, заемный капитал и субсидии, исходя из доходов от проекта и государственных возможностей, что способствует его доступности для налогоплательщиков/пользователей. Инновационные подходы к финансированию поддерживают эти процессы и позволяют повысить «инвестиционную привлекательность» проекта там, где это возможно;
2. **требование оперативности** — важно, чтобы государственные органы принимали к сведению конкретные условия финансирующих сторон перед составлением контрактов, в которые они будут включены, с тем

<sup>13</sup> См. также рекомендацию 9 в разделе VI ниже.

<sup>14</sup> Подробная проработка проекта посредством составления полного технико-экономического обоснования, проведения конкурсных торгов, технического проектирования, юридического и финансового структурирования вплоть до подписания договора и завершения оформления финансовых аспектов.

чтобы обеспечить бесперебойность процессов, которые могут быть осуществлены в ускоренном режиме;

3. **стандартизация для поддержки ускоренных процессов** — оказание поддержки заявителям и финансирующим сторонам, с тем чтобы облегчить для них участие в процессах в рамках всех проектов и ускорить реализацию программы восстановления;
4. **упреждающая передача рисков в течение срока действия контракта** — по мере восстановления страны уровень риска будет снижаться, а вместе с ним и технические и финансовые затраты. В этом случае важно, чтобы государственный орган заявил о своем праве на получение более выгодных условий с помощью специальных оговорок в контракте;
5. **смешанное финансирование для высвобождения капитала** — учитывая высокорисковый характер таких проектов, необходимо создавать новые механизмы смешанного финансирования для обеспечения государственной поддержки ГЧП за счет донорских средств. В случае восстановления общий объем необходимого финансирования ложится бременем на баланс страны. Возможно, будет интересно рассмотреть вопрос о забалансовом финансировании проектов ГЧП по восстановлению, если они хорошо структурированы с точки зрения разделения рисков.

## 1. Объединение проектов с финансированием и утвержденной цепочкой поставок

«Объединение» проектов и определение их приоритетности может способствовать выявлению критически важных инфраструктурных проектов, способных дать толчок экономическому развитию, и определению их приоритетности с учетом факторов срочности и целесообразности. Объединение схожих небольших проектов, по возможности, в рамках одной статьи закупок или параллельных проектов с финансированием и утвержденной цепочкой поставок позволит максимально повысить интерес участников рынка, снизить риски и добиться эффективности за счет стандартизации контрактов и закупок.

### *Преимущества объединения проектов для ускорения реализации ГЧП*

Объединение проектов может способствовать созданию портфеля проектов, который будет более привлекателен для частных партнеров и финансистов, чем разовые проекты. Основными задачами, на которые необходимо ориентироваться для привлечения частного бизнеса, является создание механизмов государственной поддержки ГЧП, обеспечивающих страховую компенсацию потерь частных партнеров в случае возобновления военных действий или экологических катастроф. Не следует ожидать, что привлечение частного бизнеса к восстановлению инфраструктуры может быть достигнуто только за счет сокращения и упрощения процедур инициирования и запуска проектов ГЧП.

Объединение проектов должно быть направлено не только на восстановление инфраструктуры, но и на ее совершенствование в соответствии с будущими потребностями и запросами. Например, объединение проектов на основе их «зеленых» и/или социальных аспектов позволит привлечь коммерческих кредиторов за счет требования о финансировании через «зеленые» займы, социальные займы или кредиты, связанные с устойчивостью. Эффективность денежных затрат должна быть сфокусирована не «исключительно» на факторе затрат, но и на создаваемых выгодах

и преимуществах, которыми можно поделиться в процессе разработки и развития ГЧП<sup>15</sup>.

Если финансирование необходимо получить быстро, целесообразно разрабатывать комплексные проекты с более коротким сроком реализации, например 7–10 лет (2–3 года строительства и 5–8 лет эксплуатации), так как многие коммерческие кредиторы сочтут такой срок более привлекательным, чем срок, превышающий 20 лет.

## 2. Мониторинг выгод

Измерение стоимости проекта не только с точки зрения затрат может помочь выбрать правильных партнеров и сократить задержки при осуществлении проектов. Для ускорения процесса закупки и финансирования проекта в восстанавливаемом регионе необходимо продумать, что будет являться доказательной базой для частных и финансовых партнеров, включая мотивацию к инвестированию. В ситуациях реконструкции часто бывает необходимо создать процесс отчетности и подтверждения, позволяющий вносить стратегические изменения. Обеспечение того, чтобы все эти специальные процедуры, такие как типовые положения для контрактов ГЧП, были соответствующим образом изменены, опубликованы и точно описаны, способствует их пониманию общественностью и повышает оперативность реагирования.

### *Преимущества мониторинга выгод проектов для ускорения реализации ГЧП*

Одним из преимуществ является использование заранее выбранных поставщиков товаров, работ и услуг на основе рамочных соглашений. Преимущество внедрения надежных механизмов мониторинга и оценки на протяжении всего процесса подготовки и проведения закупок будет способствовать развитию конкуренции и укреплению доверия со стороны партнеров из частного сектора, что будет способствовать ускорению осуществления будущих проектов ГЧП. Ускорение может потребовать определенных затрат, однако выбор по ряду показателей и более широким преимуществам может способствовать ускорению на более поздних этапах ГЧП, что может снизить затраты в будущем. Этого можно оперативно добиться за счет как можно более раннего публичного раскрытия информации о проектах, документации на участие в торгах и критериях оценки, что, в свою очередь, способно снизить риски для инвесторов.

## 3. Применение законодательства

В период после конфликтов решение вопросов, связанных с нормативно-правовой базой, имеет первостепенное значение для содействия реализации ГЧП. В постконфликтных ситуациях часто приходится сталкиваться с отсутствием комплексных нормативно-правовых актов в области ГЧП, разработанных с учетом специфики этих условий, что может отпугивать потенциальных частных инвесторов из-за неопределенности. ГЧП должны учитывать аспекты регулирования, политики и стимулирования, чтобы обеспечить благоприятные условия для ускоренного инвестирования и успешного осуществления.

На этапе осуществления ГЧП может потребоваться временное послабление или отклонение в плане определенных национальных стандартов или требований для удовлетворения насущных потребностей страны. Если возникает необходимость

<sup>15</sup> Термин «ценность для населения» представляет расширенную версию термина «эффективность денежных затрат» и подразумевает общую долгосрочную чистую стоимость проекта ГЧП для потребителей, правительств, принимающей страны и более широких слоев населения с учетом долгосрочного количества и качества предоставляемых услуг и затрат и выгод для экономики в течение всего срока его реализации, включая налогово-бюджетные, экологические и социальные издержки и выгоды, согласно составленным ЕЭК Руководящим принципам ГЧП в поддержку достижения ЦУР (ECE/CECI/WP/PPP/2022/5).

временных послаблений следует провести соответствующую потребностям оценку, чтобы определить последствия таких послаблений и, по возможности, разработать планы на случай чрезвычайных обстоятельств по устранению последствий на более позднем этапе.

*Преимущества гибкого применения законодательства для ускорения реализации ГЧП*

ГЧП в постконфликтной ситуации требует избирательного подхода в силу уникальных проблем и неопределенностей, возникающих в таких условиях. С целью стимулировать участие частного сектора и обеспечить успех проекта часто необходимо пойти на некоторые послабления и адаптацию для ускорения осуществления проекта.

Предложение правительства по подходу к реконструкции является важным первым шагом, позволяющим четко сформулировать гибкий подход к ГЧП, что необходимо для учета уникальных неизвестных или унаследованных рисков в постконфликтных ситуациях. Это включает в себя предоставление послаблений в графике при уникальных обстоятельствах и корректировку целевых показателей эффективности. Фундаментальные принципы, несомненно, останутся в силе, но для ускорения инвестиций в ГЧП могут потребоваться иные способы их реализации.

Соответствующая политика должна определять новые обязанности каждой стороны по управлению рисками и устанавливать механизмы разделения и передачи рисков в таких исключительных обстоятельствах. Это может включать предоставление государственных гарантий, страховых инструментов или соглашений о разделении рисков для привлечения инвестиций частного сектора и защиты от возможных сбоев. В политике должны быть четко прописаны отступления («сравнить и противопоставить») от норм государственной политики в отношении ГЧП в ситуациях нормального снижения рисков частных инвестиций.

В постконфликтный период для снижения уровня рисков в стратегии финансирования необходимо учитывать следующие факторы:

- i) Возможность принимать финансирование таких проектов не только в национальной валюте, но и в нескольких валютах.
- ii) Принятие государством на себя валютного риска (поскольку основные потоки целевого механизма будут в национальной валюте). Это привлечет гораздо более широкий круг коммерческих кредиторов, чем запрос на финансирование в национальной валюте. В силу этого и предложения по финансированию должны быть более конкурентоспособными.
- iii) Ограничение возможности проведения процедуры оспаривания после выбора предпочтительного участника торгов по конкретному проекту для обеспечения максимально короткого периода времени от проведения торгов до завершения оформления финансовых аспектов.
- iv) В условиях реконструкции и восстановления ГЧП, основанные на эксплуатационной готовности, могут подходить больше, чем модели «пользователь платит», поскольку из-за ряда проблем с пострадавшим населением, которое формирует базу пользователей (например, перемещение, бедность, низкий платежеспособный спрос и т. д.), ГЧП, основанные на доходах, не являются предпочтительным вариантом. Должны быть включены рекомендации по проведению финансового обоснования, оценке жизнеспособности проектов и определению соответствующего уровня сборов за пользование или тарифов. При необходимости вместо технико-экономических обоснований для ускоренных проектов реконструкции можно подготовить концептуальную записку проекта. Соответствующая политика должна также учитывать ценовую доступность для местного населения, особенно в экономически неблагополучных районах, обеспечивая при этом финансовую устойчивость проектов. Подход на основе эффективности затрат не должен быть основополагающим для определения жизнеспособности ГЧП

или подхода к нему. В то время как соображения эффективности затрат сохраняют свое значение, главными соображениями должны стать восстановление и скорость реконструкции, что предполагает сдвиг в сторону более широкого использования проверок на «ценность для населения» и соответствия ЦУР.

Временное разрешение на эксплуатацию может быть выдано на определенный срок, после чего возможно проведение проверки и оценки соответствующего актива, что позволяет обеспечить права собственности, упростить процесс приобретения земли и обеспечить надежное землевладение для проектов ГЧП (см. пример 5 ниже).

#### **Пример 5<sup>16</sup>**

После гражданской войны в Руанде в 1994 году в рамках восстановительных работ была проведена земельная реформа, касающаяся прав землевладения и собственности. Правительство провело политику и правовые реформы, направленные на уточнение прав собственности на землю и снижение количества конфликтов, связанных с землей, что облегчило доступ к кредитам и способствовало привлечению инвестиций в страну.

## **4. Стандартизация контрактов и закупок**

Для ускорения закупок и финансирования документация для торгов должна содержать четкое изложение технической потребности, конечных целей и критических этапов, требования в отношении которых должны быть соблюдены для достижения нужных результатов. Стандартизация позволяет довести до каждого, что от него требуется, и, следовательно, должна значительно ускорить процесс закупок.

### *Преимущества использования стандартизированных контрактов для ускорения реализации ГЧП*

- i) **Стандартизированные контракты:** использование упрощенных форм контрактов, основанных на четких и прозрачных принципах, является несомненным преимуществом. Контракты должны, как минимум, охватывать процесс принятия решений, объем работ, распределение рисков, условия финансирования и расторжения (т. е. возмещение ущерба частной стороне и финансирующим сторонам). В них также должны содержаться оговорки о пересмотре в ожидании возвращения страны к нормальной жизни, включая перераспределение рисков и распределение выгод. Например, «дата ввода» (т. е. конечная дата, до которой должно начаться предоставление услуг) должна быть больше, чем обычные шесть месяцев. Гарантии эффективности должны быть ниже, например в отношении максимального объема обязательств, если у компании будет большое число конкурентов.
- ii) **Финансовая документация и пакет гарантий:** их адаптация к конкретным условиям страны является преимуществом, так как частные партнеры и финансирующие стороны могут быть уверены в том, что платежи будут произведены и это будет сделано своевременно. Механизм компенсации и расторжения договора гарантирует, что при определенных условиях (например, возобновление беспорядков, политическая нестабильность или т. п.) СК может прекратить проект, а коммерческие кредиторы немедленно получают компенсацию в полном объеме.
- iii) **Устранение рисков и защита от них:** преимуществом является страхование политических рисков, что крайне важно для участия в проектах коммерческих кредиторов. Доверие к региону, стране, правительству и общей стабильности достигается за счет преодоления таких проблем, как

<sup>16</sup> Более подробная информация приведена в примере 3 в приложении I.

взяточничество, коррупция и отмывание денег. Повышению доверия будет способствовать наличие четких рамок, законов и правил, создание прозрачных процессов и информирование о решениях по выбору проектов и победителях торгов<sup>17</sup>.

## 5. Инновационное и смешанное финансирование

Важно поощрять партнерские организации к разработке инновационных механизмов финансирования, способствующих увеличению инвестиций частного сектора. Укрепление финансового потенциала требует инновационных стратегий, в том числе партнерства с международными финансовыми институтами, банками развития и инвесторами в проекты с социально-экономической отдачей, которые понимают тонкости работы в условиях постконфликтного периода и после стихийных бедствий.

Смешанное финансирование объединяет ресурсы государственного и частного секторов для поддержки проектов ГЧП. Оно предполагает смешение коммерческого капитала частных инвесторов с льготным финансированием из государственных источников. Механизмы смешанного финансирования позволяют привлечь инвестиции частного сектора и снизить риски, делая проекты более жизнеспособными с финансовой точки зрения<sup>18</sup>. Приведенный ниже пример иллюстрирует, какую роль может сыграть инновационное финансирование в процессе восстановления в послевоенных условиях.

### Пример 6:

Программа развития частного сектора Ирака (ПРЧС) была начата с целью поддержки восстановления экономики Ирака после конфликта. Ключевым направлением ПРЧС является поддержка малых и средних предприятий (МСП) в Ираке — группы, способствующей созданию рабочих мест и повышению экономической активности. Основные элементы программы включали финансирование, техническую помощь и наращивание потенциала.

### *Преимущества применения инновационного и смешанного финансирования для ускорения реализации ГЧП*

Гарантии и механизмы «кредитора последней инстанции» могут способствовать снижению риска инвестиций для частного сектора с целью уменьшения политических, технологических и других рисков, характерных для конкретного проекта. Взаимодействие с многосторонними банками развития, международными финансовыми институтами и двусторонними партнерами на ранней стадии до начала торгов может помочь в привлечении дополнительного финансирования или внедрении структур смешанного финансирования. Поощрение банков развития к активной поддержке процесса определения и подготовки проектов путем предоставления консультаций и финансирования поможет сформировать портфель хорошо проработанных, перспективных с точки зрения финансирования проектов.

Важно отметить, что используемые инструменты финансирования будут зависеть от конкретных обстоятельств каждой ситуации реконструкции, включая доступность финансовых ресурсов, характер риска проектов и общий инвестиционный климат. Правительства и заинтересованные стороны проекта должны тщательно

<sup>17</sup> См. документ ECE/CECI/WP/PPP/2023/3, Стандарт подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП.

<sup>18</sup> Принятая в июле 2015 года Аддис-Абебская программа действий по финансированию развития (ААПД) представляет собой глобальную рамочную программу финансирования устойчивого развития. Включены и определены конкретные примеры климатического и смешанного финансирования.

оценить и выбрать подходящие механизмы финансирования для обеспечения устойчивого и успешного осуществления ГЧП в конкретных условиях.

Для того чтобы гибридное финансирование и смешение средств были эффективными, необходимо, чтобы дотационное финансирование реконструкции и восстановления было разработано таким образом, чтобы обеспечить возможность такого смешения. В обычных условиях это происходит не всегда, но в условиях реконструкции это становится возможным, поскольку средства разрабатываются и предоставляются на разовой основе.

Решающую роль в обеспечении финансовой поддержки ГЧП играет государство. Оно может включать предоставление гарантий или финансовых стимулов для снижения рисков и повышения привлекательности инвестиций. Это достигается путем объединения ресурсов из различных источников, включая государственных и частных инвесторов, институциональных инвесторов и учреждения по финансированию развития. Кроме того, оно потенциально предполагает готовность нести специфические риски в формах, которые могут не быть применены при обычных обстоятельствах. Правительства могут также выделять государственные средства или бюджетные ресурсы для софинансирования проектов в виде платежей за эксплуатационную готовность или гарантий получения доходов. Суверенные фонды, привязанные к конкретным проектам облигационные займы, фонды, выделяемые на преодоление дефицита рентабельности, а также учреждения по финансированию развития — все это играет важную роль в снижении риска и обеспечении финансовой жизнеспособности проектов.

Определенную роль в финансировании постконфликтных ГЧП, особенно в секторах с сильным социальным воздействием, могут играть благотворительные организации и фонды. В то же время для стран с высокой степенью децентрализации излишняя централизация процесса привлечения средств доноров на восстановление городов и населенных пунктов может существенно замедлить процесс подготовки и осуществления инфраструктурных проектов. В этом случае будет сложно учесть приоритеты местного населения, которые могут стать основой для возвращения внутренне перемещенных лиц в города. Непосредственное сотрудничество доноров, в том числе МФУ, с местными властями может стать важным фактором ускорения процессов восстановления и повышения их качества.

Для обеспечения уверенности финансирующих сторон необходимо привлечение надежных и независимых экспертов в качестве международных консультантов, имеющих опыт финансирования подобных проектов на основе ГЧП. Включение в проект специального подразделения по ГЧП позволяет поручить такие функции кому-либо из экспертов для обеспечения ускоренного выполнения работ в рамках ГЧП.

### **Рекомендации по решению проблем, связанных с ускорением реализации ГЧП на этапе закупок и финансирования проектов**

<i>Раздел</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Рекомендации</i>
<b>Объединение проектов</b>	1. Существует риск, что такое объединение может привести к снижению конкуренции и росту коррупции из-за ограниченной емкости рынка.	1. Разделение комплексных проектов на более мелкие пакеты стимулирует более разнообразную конкуренцию и снижает риск коррупции.
	2. Существует риск, что объединение может привести к увеличению сроков и сложности закупок.	2. Ускорение процессов согласования или использование ускоренных методов закупок (например двухэтапных торгов или рамочных соглашений) может сократить сроки закупок.

<i>Раздел</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Рекомендации</i>
<b>Мониторинг выгод</b>	3. Быстрое выполнение сложных проектов может приводить к росту цен. Это связано с дополнительными рисками и ресурсами, необходимыми для ускоренного выполнения проектов, которые могут перевесить выгоды.	3. Приоритетность экспертизы в области оценки затрат на начальном этапе проекта и использование сопоставимых данных для понимания причин роста цен — таков ключ к созданию полноценной исходной базы для мониторинга выгод.
<b>Гибкость законодательства</b>	4. В течение длительного времени могут действовать исключения, когда для реализации ГЧП действие определенных правил приостанавливается или изменяется, что потенциально может быть использовано для наживы.	4. Любое послабление должно быть взвешенным и основываться на фактических данных. Рассмотреть и отразить сбалансированный подход поможет простая матрица.
<b>Нормативно-правовое регулирование и политика в области ГЧП</b>	5. Полномочия регулирующих органов могут быть отменены правительствами, что может подорвать доверие и гарантии, необходимые ГЧП для достижения конечных результатов. Кроме того, это может ограничить частные инвестиции, поскольку в противном случае не будут применяться жесткие меры регулирования.	5. Обеспечение гарантий для инвесторов с помощью механизмов подотчетности, т. е. четких требований к отчетности, аудита и регулярных проверок. Рассмотреть возможность включения в соглашения с частными партнерами штрафных санкций за несоблюдение соответствующих требований.
<b>Стандартизация контрактов и закупок</b>	6. В условиях реконструкции это может привести к нестабильности или изменению нормативно-правовой базы. Кроме того, инструментарий ГЧП может неадекватно решать проблемы, связанные с навигацией в таких неопределенных условиях, что может привести к возникновению правовых и договорных рисков.	6. Рассмотреть возможность включения в контракты гибких условий в расчете на то, что нормативная база будет меняться. Это позволит вносить коррективы и проводить повторные переговоры. Обеспечить прозрачность путем предоставления легкого доступа к информации об изменениях, чтобы стороны были хорошо подготовлены к повторным переговорам, избегая задержек.
<b>Инновационное и смешанное финансирование<sup>19</sup></b>	7. Возможно снижение спроса на инфраструктуру или услуги, что затруднит получение доходов в достаточных размерах и перечисление платежей за эксплуатационную готовность.	7. Рассмотреть возможность внедрения финансового моделирования для прогнозирования денежных потоков и предварительной оценки спроса и возможностей, привлечения отраслевых экспертов и использования данных в аналогичных контекстах.

<sup>19</sup> См. также рекомендацию 7 в разделе VI ниже.

## V. Осуществление проектов<sup>20</sup>

### Введение

Для ускорения создания связанных с реконструкцией ГЧП важно рассмотреть целый ряд различных подходов и инструментов, доступных для оказания помощи в строительстве и эксплуатации, чтобы достичь целей проекта и поддерживать их на протяжении всего жизненного цикла проекта, обеспечивая сохранение преимуществ данного проекта для других ГЧП. В качестве примера можно привести современные методы строительства (СМС)<sup>21</sup>, партнерские формы соглашений и среду общих данных, которые при правильном применении могут значительно ускорить реконструкцию, а также обеспечить более широкие выгоды, такие как новые возможности для бизнеса, навыки и долгосрочную занятость, в процессе эксплуатации и обслуживания ГЧП.

### Контекст и проблемы

Рассматривая конкретный контекст стратегии восстановления, важно также учитывать баланс краткосрочных и долгосрочных потребностей страны и ее населения. Монтаж завезенных домов и элементов инфраструктуры, произведенных за пределами страны, может помочь восстановить необходимые дома и инфраструктуру, разрушенные в ходе конфликта или стихийного бедствия, но не принесет долгосрочных экономических выгод, если страна будет продолжать полагаться на возможности, предоставленные в других странах. Гибкость и точное знание краткосрочных и долгосрочных потребностей населения являются ключевыми моментами при разработке стратегии осуществления.

Реализация ГЧП в сфере реконструкции требует специальных стратегий, направленных на преодоление уникальных проблем и использование возможностей, возникающих в таких ситуациях, и значительно усложняет координацию действий участников проекта, поставщиков и пользователей. Потенциал, способность и доверие местных партнеров по реализации проекта к достижению результатов с учетом ограничений, возникающих после реконструкции, могут повлиять на возможность получения жизненно важного финансирования и спонсорской помощи.

### 1. Мониторинг, прозрачность, отчетность и коммуникация

Прозрачность и простота передачи информации важны для обеспечения информированности соответствующих заинтересованных сторон и уверенности в том, что на этапе реализации достигаются стратегические цели ГЧП. Большая прозрачность повышает уверенность и доверие к ГЧП, что, в свою очередь, стимулирует рост инвестиций и участия в проекте, ускоряя его реализацию.

#### *Преимущества прозрачной отчетности и коммуникации для ускорения реализации ГЧП*

Ускорение процесса предоставления отчетности и мониторинга и ограничение его ключевыми факторами будет способствовать подотчетности и обеспечит прозрачность достижения краткосрочных и долгосрочных стратегических целей. Ускоренная работа в этом направлении позволит оперативно представлять необходимую отчетность политическим лидерам, общаться с населением и информировать финансистов. Это будет стимулировать увеличение объема инвестиций и участия в проекте, ускоряя реализацию ГЧП.

<sup>20</sup> Этапы строительства, эксплуатации и управления договором проекта на протяжении всего срока его действия.

<sup>21</sup> СМС — это широкий термин, описывающий современные инновации в строительстве, включая новые технологии (например, цифровые инструменты и методы), производство вне/на месте строительства и использование эффективных процессов для достижения продуктивных, устойчивых и лучших результатов.

Преимущество коммерческих контрактов заключается в том, что они позволяют установить высокий стандарт прозрачности и обмена информацией. Структурированный подход способствует быстрой эскалации и разрешению конфликтов, что в конечном итоге сводит к минимуму перебои в строительстве и производстве.

Использование партнерских форм соглашений (таких, как рамочный контракт с объединением), безусловно, является преимуществом, поскольку обеспечивает механизм созыва основной группы для принятия ключевых решений и разрешения споров. Эти соглашения представляют собой структуру, позволяющую быстро разрешать конфликты и тем самым снижать их влияние на ход строительных работ.

Выгодным и эффективным способом разрешения споров является простое посредничество, особенно в тех случаях, когда в договоры включаются нежелательные положения о штрафных санкциях. Оно позволяет напрямую взаимодействовать с заинтересованными сторонами, способствует более широкому обмену аналитической информацией и использует опыт различных ГЧП. Такой подход позволяет повысить эффективность коллективного обучения и эффективно преодолевать общие проблемы.

## 2. Управление данными и сохранение преемственности

Эффективное управление данными необходимо для принятия обоснованных решений, мониторинга эффективности, распределения ресурсов, обеспечения подотчетности и общего успеха проекта. Сбор данных на протяжении всего жизненного цикла ГЧП будет способствовать реализации текущего ГЧП и позволит оптимизировать структуру будущих ГЧП.

Постконфликтная ситуация часто характеризуется значительной неопределенностью и быстро меняющимися условиями. Решающее значение для снижения этого риска имеет эффективное и ускоренное управление данными.

Приведенный ниже пример показывает важность управления данными при тщательном осуществлении и выполнении такой деятельности. ГЧП предполагает сотрудничество между государственным и частным секторами для предоставления основных услуг и создания инфраструктуры, при этом трудно переоценить значение управления данными. Как было показано выше, данные важны не только для оценки потребностей, но и для управления несколькими этапами жизненного цикла ГЧП. По сути, надежное управление данными и сохранение преемственности не только обеспечивают интересы всех вовлеченных сторон, но и открывают путь к устойчивому развитию и более успешной реализации ГЧП в будущем.

### Пример 7

После начала глобальной пандемии COVID-19 Соединенные Штаты Америки столкнулись с проблемой распределения вакцин среди населения. Проекты ГЧП были направлены на распределение вакцин и вакцинирование. В этом случае преемственность выражается в хорошо развитой инфраструктуре управления данными, созданной отчасти благодаря усилиям в отношении вакцинации.

### *Преимущества управления данными для ускорения реализации ГЧП*

Использование среды общих данных (СОД) может упростить коммуникацию, улучшить координацию и повысить эффективность управления данными в рамках ГЧП в сфере реконструкции.

Принятие единой среды общих данных может ускорить этап внедрения благодаря следующим ее признакам:

- i) выступает в качестве единого источника истины для заинтересованных сторон, позволяющим получить доступ и проанализировать соответствующую информацию и данные;

- ii) служит источником данных в режиме реального времени, в частности о ходе строительства, проблемах на объекте и контроле качества;
- iii) взаимодействует с другими платформами, используемыми донорами;
- iv) повышает эффективность выполнения и управления закупками услуг, продукции и материалов;
- v) ускоряет ввод в эксплуатацию и сдачу объекта за счет централизации документации;
- vi) позволяет понять, каким образом проект используется и эксплуатируется заинтересованными сторонами, чтобы повлиять на разработку будущих проектов.

Ускорение процесса управления данными и их сбора позволяет быстрее анализировать полученные данные и извлекать уроки для принятия будущих решений и разработки стратегий. Полученные данные должны быть собраны на протяжении всего жизненного цикла ГЧП — от исполнения до передачи. В идеальном варианте они должны также включать оперативные данные, что позволит еще лучше понять процесс принятия решений в ходе осуществления и их влияние на долгосрочную эффективность и результативность.

Следует признать, что скорость исполнения приведет к несовершенству и пробелам в собранных данных. В силу этого, на этапе развертывания проекта следует сосредоточиться на том, чтобы несколько ключевых единиц данных измерить достаточно хорошо, а не множество плохо. Поэтому для сокращения задержек в реализации ГЧП рекомендуется рассмотреть небольшое количество целевых КПЭ и единиц данных для оценки хода и эффективности проекта.

### 3. Использование современных методов строительства

Использование современных методов строительства (СМС) в контексте реконструкции может помочь ускорить этап реализации за счет повышения стандартизации (процессов и продукции) и доступа к более широкой цепочке поставок для удовлетворения соответствующих требований.

#### *Преимущества стандартизации процессов и продуктов для ускорения реализации ГЧП*

Эффект диверсификации и объема будет достигнут в результате стандартизации требований к проектированию. Например, кухонные и туалетные блоки в зданиях различных типологий (больницы, школы, офисы) позволят выстраивать цепочки поставок из разных юрисдикций, в том числе и внутри страны, если таковые имеются. Такой подход был принят во многих государственных программах капитального строительства в ряде стран. Принятие производственного подхода на этапе внедрения также может помочь в использовании и формировании разнообразной базы специалистов. При строительстве вне объекта обычно используется более «обобщенный» набор навыков, чем при строительстве на месте, где, как правило, требуются «ремесленные» навыки.

Приведенный ниже пример показывает, как можно эффективно восстанавливать постконфликтные регионы, уделяя особое внимание мониторингу, управлению данными и современным методам строительства. Привлечение различных государственных органов, международных учреждений и специальных программ обеспечило целостный подход к восстановлению, удовлетворяющий как ближайшие, так и долгосрочные потребности.

**Пример 8<sup>22</sup>**

Гражданская война в Шри-Ланке в период 1983–2009 годов привела к масштабным разрушениям, особенно в Северной и Восточной провинциях. После окончания войны началась масштабная реконструкция и восстановление пострадавших регионов. В рамках проекта «Индийское жилье» на Шри-Ланке по инициативе индийского правительства было построено 50 тыс. домов с использованием современных технологий строительства, в том числе в виде сборных жилых модулей.

**Рекомендации по решению проблем, связанных с ускорением реализации ГЧП на этапах строительства, эксплуатации и исполнения контрактов**

<i>Раздел</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Рекомендации</i>
<b>Мониторинг, прозрачность и отчетность</b>	1. Важно управлять ожиданиями сторон гражданского общества и не путать их с официальными партнерами, имеющими договорные обязательства.	1. Взаимодействие с заинтересованными сторонами требует времени, а также заинтересованности и возможностей государственной стороны, которая должна обеспечить наличие определенной стратегии для каждого этапа ГЧП (см. также рекомендацию 5 в разделе VI ниже).
	2. При применении КПЭ в частном секторе необходима гибкость (положения о штрафных санкциях). Вместе с тем в условиях постконфликтного периода или стихийных бедствий применение КПЭ может быть затруднено.	2. Можно рассмотреть такие ускоренные модели, как поэтапные контракты и концессионные разрешения, однако они требуют специальных навыков в области закупок, логистики и управления проектом, а также долгосрочного мониторинга проекта со стороны лицензиара и источников финансирования.
<b>Управление данными и сохранение преемственности</b>	3. Сложность внедрения и последующего сопровождения единой СОД создает проблемы для участников группы по проекту и заинтересованных сторон.	3. Эксперты могут быть привлечены для повышения квалификации местных групп, чтобы минимизировать задержки, вызванные длительностью периодов обучения.
	4. Проблемы с данными в постконфликтных ситуациях особенно сложны в силу уникальных обстоятельств, которые могут привести к нарушению систем сбора данных, что влечет за собой отсутствие надежных исходных данных, несогласованность и трудности в интеграции данных.	4. Для создания хорошо защищенной СОД крайне важно внедрить комплексную стратегию безопасности и передовую практику.

<sup>22</sup> Более подробная информация приведена в примере 4 в приложении I.

<i>Раздел</i>	<i>Проблемы</i>	<i>Рекомендации</i>
<b>Современные методы строительства</b>	5. При использовании СМС необходимо найти баланс между удовлетворением неотложных потребностей поставщиков, находящихся за пределами страны (например, в плане поставки элементов зданий в виде модулей, помещающихся в транспортный контейнер), и восстановлением цепочки поставок и наборов навыков внутри страны.	5. Наряду с оценкой потребностей следует рассмотреть соответствующий план перехода, чтобы обеспечить формирование более локализованной цепочки поставок и навыков по мере стабилизации ситуации в стране.

## VI. Основные рекомендации по вопросам политики

Существует ряд ключевых стратегий, инструментов и мер, которые необходимы для успешной реализации ГЧП. Данный раздел содержит десять ключевых вариантов политики и рекомендаций, которые могут способствовать ускоренному и устойчивому развитию ГЧП в поддержку достижения ЦУР.

- 1) **Использовать методологию СОРГИ ЕЭК ООН для оценки результатов** в целях обоснования решений в области политики и распределения ресурсов. Проекты, которые хорошо согласуются с ЦУР, что подтверждается результатами соответствующей оценки, могут получить более высокий приоритет для финансирования и поддержки со стороны международных доноров. Это будет включать критерии, оценивающие воздействие проектов на окружающую среду, особенно в регионах, где конфликты могли нанести экологический ущерб.
- 2) **Внедрять принципы экономики замкнутого цикла**, поощрять проектирование инфраструктуры для обеспечения ее долговечности и простоты обслуживания за счет сотрудничества инженеров и руководителей объектов на этапе проектирования, что позволяет внедрять стандарты в соответствии с шестикомпонентным подходом («6R»)<sup>23</sup> в плане устойчивости<sup>24</sup>. Применение прочных и долговечных материалов и строительных технологий позволяет увеличить срок службы проектов ГЧП, уменьшить потребность в частой замене и задержки в их реализации.
- 3) **Отдавать приоритет проектам, направленным на удовлетворение основных услуг и потребностей**, в первую очередь объектам водоснабжения, здравоохранения, образования, транспорта и связи, функционирование которых было нарушено в результате соответствующих событий. Эти проекты вносят непосредственный вклад в достижение ЦУР.
- 4) **Отдавать приоритет проектам, способствующим восстановлению экономики и созданию рабочих мест**, которые имеют решающее значение для восстановления общества и соответствуют ЦУР 8 (достойная работа и экономический рост).
- 5) **Привлекать к процессу планирования общины и заинтересованные стороны**, в первую очередь затронутых, перемещенных и маргинализированных лиц. Обеспечить учет их потребностей и мнений в

<sup>23</sup> Сокращение, повторное использование, ремонт, восстановление, переработка и рекуперация.

<sup>24</sup> См. Руководство ЕЭК по продвижению экономики замкнутого цикла в государственно-частных партнерствах в интересах достижения Целей в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций (ECE/CECI/WP/PPP/2022/4).

критериях, отражающих принципы ЦУР 16 (мир, правосудие и эффективные институты) в соответствии с подходом ЕЭК «ГЧП в интересах достижения ЦУР», чтобы обеспечить быстрое принятие решений, подкрепленных согласием населения.

- 6) **Использовать программный подход к жизненному циклу ГЧП.** Это позволяет совершенствовать процессы за счет оптимизации ресурсов, информации и данных, использования скоординированного и общего подхода для достижения лучших результатов и получения преимуществ в кратчайшие сроки.
- 7) **Использовать инновационные методы мобилизации средств и финансирования.** Укрепление финансового потенциала требует инновационных стратегий, в том числе партнерства с международными финансовыми институтами, банками развития, инвесторами и филантропическими организациями. Стремиться к привлечению финансирования на программной основе, а не от проекта к проекту.
- 8) **Разработать политику и нормативные документы, поддерживающие гибкость и учитывающие специфические риски** в формах, которые в обычных условиях могут быть неприменимы для поддержки ускоренной реконструкции. Государство играет решающую роль в обеспечении коммерческих рамок и финансовой поддержки проектов ГЧП, чтобы учесть необходимость быстрого восстановления в постконфликтных ситуациях и после стихийных бедствий.
- 9) **Обеспечить соответствующее управление для быстрого принятия решений** в правительстве, включая подразделение по ГЧП, которое должно быть наделено полномочиями по наращиванию потенциала и формированию навыков координации в правительственных департаментах, привлекаемых к процессу ГЧП. Это позволит в среднесрочной перспективе, используя первоначальную поддержку со стороны многонациональных институтов и международных экспертов, подготовить в рамках правительства специалистов по вопросам оперативного и иного управления ГЧП.
- 10) **Использовать инновационные методы реализации проектов.** Использование современных методов строительства и цифровых инструментов для совместной работы будет способствовать ускорению создания, прозрачности и подотчетности ГЧП, обеспечивая при этом более широкие преимущества в плане устойчивости, что делает их более привлекательными для финансирования в будущем.

## List of four detailed reconstruction case studies and their link to the examples in the guide

### Case Study 1: Reconstruction of Aceh Province<sup>1</sup> (summarised in Example 1 above)

**Background:** The 2004 Indian Ocean tsunami was one of the deadliest natural disasters in recorded history, with Indonesia's Aceh Province being the hardest hit. The disaster struck amidst a long-standing conflict between the Free Aceh Movement (GAM) and the Indonesian government. The scale of the disaster catalysed a peace agreement in 2005, leading to a dual challenge of post-conflict and post-disaster reconstruction.

#### Key Points:

1. **PPP for the SDGs approach:** The Multi Donor Fund (MDF) for Aceh and Nias was established, pooling resources from various donors. The reconstruction aimed to «build back better,» aligning with several SDGs, especially SDG 11 (Sustainable Cities and Communities).
2. **Needs assessment and stakeholder engagement:** A comprehensive assessment was conducted to understand the extent of damage and the needs of the affected communities. Local communities, NGOs, international partners, and the private sector were actively engaged in the reconstruction process.
3. **Data, reporting, and communication:** The reconstruction efforts were data-driven, with regular monitoring and evaluation. Transparent communication channels were established to keep all stakeholders informed and to ensure accountability.
4. **Capacity development, knowledge transfer, and a dedicated PPP unit:** International partners and NGOs played a crucial role in capacity building, knowledge transfer, and technical assistance. A dedicated unit, the Reconstruction and Rehabilitation Agency (BRR), was established to oversee and coordinate the massive reconstruction efforts.
5. **Digital tools:** While not as advanced as today's standards, the use of digital tools for data collection, monitoring, and communication was evident. GIS (Geographical Information Systems) was used to map and plan reconstruction projects.

**Outcome:** The reconstruction of Aceh is often cited as a success story in post-disaster recovery. By 2012, about 140,000 houses, 3,700 km of roads, 1,900 schools, and 1,150 health facilities were rebuilt. The process also laid the foundation for lasting peace in the region. The success of the Aceh reconstruction can be attributed to a well-coordinated PPP approach that was SDG-aligned, data-driven, and heavily focused on stakeholder engagement. The establishment of dedicated units like the BRR, coupled with international collaboration and capacity building, ensured that the reconstruction was not just about building structures but about building a sustainable future for the Aceh community. The use of digital tools, even in their nascent stage, played a crucial role in ensuring efficient and effective reconstruction.

### Case study 2: Rebuilding Japan post-tsunami<sup>2</sup> (summarised in Example 2 above)

**Background:** On March 11, 2011, a magnitude 9.0 earthquake off the north-eastern coast of Japan triggered a massive tsunami. The subsequent Fukushima Daiichi nuclear disaster compounded the devastation. The combined events resulted in significant loss of life, displacement, and economic damage.

<sup>1</sup> Sources: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/12/26/indonesia-reconstruction-chapter-ends-eight-years-after-the-tsunami> and <https://documents1.worldbank.org/curated/en/889201468260137518/pdf/533370WP0MDF0P101PUBLIC1001English1.pdf>

<sup>2</sup> Source: [https://www.reconstruction.go.jp/english/topics/Laws\\_etc/20160527\\_basic-guidelines.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/english/topics/Laws_etc/20160527_basic-guidelines.pdf)

## 1. **Bundling of projects:**

- **Infrastructure:** Roads, bridges, and ports that were destroyed by the tsunami were bundled into large-scale infrastructure projects. This allowed for efficient allocation of resources and expertise, ensuring that transportation networks were restored quickly.
- **Housing:** With hundreds of thousands displaced, housing projects were prioritised. Bundling these projects ensured that construction was streamlined, and residents could return to stable living conditions sooner.
- **Energy:** Given the nuclear disaster at Fukushima, there was an emphasis on diversifying Japan's energy sources. Projects related to renewable energy, especially solar and wind, were bundled to attract investment and expertise.

## 2. **Benefits monitoring:**

- The Reconstruction Agency, established post-disaster, played a pivotal role in monitoring the progress and benefits of reconstruction projects. They ensured that targets, such as the number of houses rebuilt or roads repaired, were met within stipulated timelines.
- Feedback mechanisms were established to gather input from residents, ensuring that reconstruction efforts met the needs of the affected communities.

## 3. **Flexibility in legislation:**

- The «Act on Special Measures for the Reconstruction and Revitalization of Fukushima» in 2012 provided a flexible framework for reconstruction. It allowed for changes in land use, ensuring that areas previously designated for certain activities could be repurposed based on post-disaster needs.
- Special economic zones were established, offering incentives such as tax breaks to attract private investment and spur economic recovery.

## 4. **PPP regulations and policy:**

- Recognising the scale of reconstruction required, the Japanese government actively promoted PPPs. They introduced policies that made it easier for private entities to invest in and manage public assets.
- Special zones were established to attract private investment, offering incentives such as deregulation and tax breaks.

## 5. **Contract and procurement standardization:**

- To expedite reconstruction, Japan streamlined its procurement processes. Standardised contracts, especially for infrastructure projects, ensured that there was clarity in terms of expectations and deliverables.
- Transparent bidding processes were established, ensuring that contracts were awarded based on merit and capability.

## 6. **Innovation and blended finance:**

- Japan explored innovative financing mechanisms, leveraging private investments, international aid, and insurance payouts.
- Blended finance models, combining public and private funds, were used to fund large-scale projects, especially in the renewable energy sector.
- International collaborations, such as partnerships with multilateral development banks, provided both financial and technical support for reconstruction efforts.

**Outcome:** Japan's post-disaster reconstruction is a testament to the effectiveness of strategic planning, collaboration, and innovation. Through bundling of projects, flexible legislation, and the promotion of PPPs, Japan not only rebuilt but also revitalised the affected regions, setting a global benchmark for post-disaster recovery.

**Case Study 3: Post-Genocide Reconstruction in Rwanda**<sup>3</sup> (summarised in Example 5 above)

**Background:** After the 1994 genocide, Rwanda faced the colossal task of rebuilding a nation that had lost nearly a million lives, with its infrastructure devastated, and its social fabric torn apart. The government, with the support of international partners, embarked on an ambitious reconstruction and development journey.

**1. Programmatic approach:**

- **Vision 2020:** Launched in 2000, this long-term development program aimed to transform Rwanda into a middle-income country by 2020. It provided a roadmap for reconstruction, focusing on areas like governance, human resource development, infrastructure, and private sector development.
- **Decentralisation:** The government initiated a decentralisation policy to empower local communities, ensuring that reconstruction efforts were tailored to local needs and conditions.

**2. Governance approach:**

- **National Unity and Reconciliation Commission (NURC):** Established in 1999, NURC aimed to foster unity and reconciliation among Rwandans, recognising that sustainable reconstruction required social cohesion.
- **Rwanda Governance Board (RGB):** Established to promote good governance and monitor its practices, ensuring that reconstruction efforts were transparent and effective.

**3. Transparency:**

- **Gacaca Courts:** Traditional community courts, known as Gacaca, were revived to address the overwhelming number of genocide-related cases. These courts emphasised restorative justice and community participation, ensuring transparency and local involvement.
- **Performance contracts (Imihigo):** Introduced in 2006, these are annual performance contracts signed between the President and local leaders, setting clear targets for development and reconstruction projects. They are publicly evaluated, promoting accountability.

**4. Prioritized project selection:**

- **Land reform:** Given the significance of land in Rwanda's agrarian economy and its role in past conflicts, the government prioritised land reform, introducing a land tenure regularisation program.
- **Education and healthcare:** The government launched the Education for All initiative and expanded healthcare services, recognising the importance of human capital in reconstruction.
- **Infrastructure development:** Efforts were made to rebuild and expand roads, energy infrastructure, and ICT, aiming to modernise the country and attract investments.

**Outcome:** Rwanda's reconstruction journey post-1994 is a testament to the power of strategic planning, good governance, and community engagement. The nation not only rebuilt its

---

<sup>3</sup> Sources: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/5071/4164.pdf>  
<https://www.e-ir.info/2014/05/01/rwandas-national-unity-and-reconciliation-program/>  
[https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/Rwanda%20Imihigo%2011\\_28\\_2018.pdf](https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/Rwanda%20Imihigo%2011_28_2018.pdf)

infrastructure but also managed to foster unity and reconciliation among its citizens. By 2020, Rwanda had made significant strides towards achieving its Vision 2020 goals, with marked improvements in health, education, and economic indicators.

**Case study 4: Reconstruction following the Sri Lankan Civil War** (summarised in Example 8 above)<sup>4</sup>

**Background:** The Sri Lankan Civil War, spanning from 1983 to 2009, resulted in widespread devastation, especially in the Northern and Eastern provinces. The aftermath of the war saw a massive reconstruction and rehabilitation effort to rebuild the affected regions.

**Monitoring, transparency and reporting:**

1. Establishment of RRR (Relief, Rehabilitation and Reconciliation):
  - The Sri Lankan government established the Presidential Task Force for Resettlement, Development and Security in the Northern Province to oversee reconstruction and resettlement efforts.
  - The North East Housing Reconstruction Programme (NEHRP) was initiated to rebuild homes with the assistance of the World Bank.
2. Transparency Initiatives: The Transparency International Sri Lanka (TISL) played a pivotal role in ensuring transparency in the allocation and utilisation of funds for reconstruction projects.
3. Collaboration with International Agencies: The United Nations Development Programme (UNDP) and other international agencies were actively involved in the reconstruction process, ensuring a level of transparency and accountability.

**Data management and legacy:**

1. Data Collection Initiatives: The Rebuild Sri Lanka Program, backed by the Asian Development Bank, focused on collecting comprehensive data on war-affected regions to guide reconstruction efforts.
2. Legacy of Data: The data collected has been instrumental in subsequent development initiatives, helping to prioritise projects and allocate resources effectively.
3. Capacity Building: The Capacity Building for Post Conflict Transition (CBPCT), supported by the UNDP, aimed to enhance the skills of local officials in data management and other essential areas.

**Modern methods of construction (MMC):**

1. Rapid Housing Projects: The Indian Housing Project in Sri Lanka, a commitment by the Indian government, constructed 50,000 homes using modern construction techniques, including prefabricated units.
2. Emphasis on Sustainable Infrastructure: The Secondary Towns and Rural Community-Based Water Supply and Sanitation Project was initiated to provide sustainable water and sanitation facilities using modern construction methods.
3. Training and Skill Development: The Skills Development Project, backed by the World Bank, was initiated to provide training in modern construction skills, ensuring quality construction and providing employment opportunities.

**Outcome:** The post-civil war reconstruction in Sri Lanka, with its emphasis on monitoring, data management, and modern construction methods, provides valuable insights into how

<sup>4</sup> Sources: [Good Practice and Lessons Learned in Post-Conflict Reconstruction in Sri Lanka](https://heicolombo.gov.in/indian_housing)  
[https://heicolombo.gov.in/indian\\_housing](https://heicolombo.gov.in/indian_housing)  
<https://www.adb.org/countries/sri-lanka/post-conflict-assistance>

post-conflict regions can be effectively rebuilt. The involvement of various government bodies, international agencies, and specific programs ensured a holistic approach to reconstruction, addressing both immediate and long-term needs.

**Annex II**

[English only]

Members of the drafting team led by Syed M. Ali Zaidi (Canada) involved in the preparation of the document (in alphabetical order): Sam Barr, David Baxter, Frédéric Bobay, Fjolle Bunjaku, Doris Chevalier, Christopher Clement- Davies, Jennifer Collier, Istemi Demirag, Anita Fuerstenberg, Rudolf Heimerl, Julia Kowalle, Aikaterini Kyriazi, Amanda Loeffen, Kevin Masters, Shunsuke Nakai, Dragutin Nenezic, Rafael Perez, Christobal Pollman, Richard Threlfall, Maude Vallée, Tom Williams and Iryna Zapatrina.

---