



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/CECI/2007/9
26 September 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ
И ИНТЕГРАЦИИ**

Вторая сессия
Женева, 5-7 декабря 2007 года
Пункт 3 е) предварительной повестки дня

ХОД ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММЫ

**ПООЩРЕНИЕ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ В ИНТЕРЕСАХ ЭФФЕКТИВНОГО
ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ**

**РЕЗЮМЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ПООЩРЕНИЯ НАДЛЕЖАЩЕГО
УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ
И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ**

Записка секретариата

Резюме

Комитет ЕЭК ООН по экономическому сотрудничеству и интеграции (КЭСИ) дал поручение подготовить практическое руководство по поощрению надлежащего управления в сфере партнерства между государственным и частным секторами (ПГЧС), которое впоследствии было одобрено на Международной конференции на тему "Обмен знаниями и наращивание потенциала в области поощрения успешного партнерства между государственным и частным секторами в регионе ЕЭК ООН" (Тель-Авив, Израиль, 5-8 июня 2007 года).

Руководящие принципы поощрения надлежащего управления в сфере ПГЧС призваны помочь правительствам, стремящимся использовать передовую практику налаживания и поддержания партнерских связей с частным сектором. В настоящем документе содержится резюме Руководящих принципов и общий обзор основных управленческих проблем в этой области.

I. ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

1. Партнерство между государственным и частным секторами (ПГЧС) очень привлекательно для правительств, пытающихся изыскать ресурсы для совершенствования своей инфраструктуры и общественных услуг.

A. Что представляет собой партнерство между государственным и частным секторами?

2. Партнерство между государственным и частным секторами, как правило, налаживается для осуществления частных инвестиций в общественную инфраструктуру, долгосрочного оказания услуг и перекладывания рисков на частного партнера. Существуют различные виды ПГЧС, которые формируются в силу разных причин в широком спектре сегментов рынка и отражают различные потребности правительств в инфраструктурных услугах. Несмотря на разнообразие форм, ПГЧС можно разбить на две общие категории: институционализированные ПГЧС, представляющие собой все формы разновидности совместных предприятий между государственными и частными партнерами, и договорные ПГЧС.

3. В последнее время на первый план вышли договорные ПГЧС. Одной из их разновидностей являются концессии, построенные по принципу "пользователь платит". Большинство ПГЧС за пределами Соединенного Королевства представляют собой концессии. Еще одной разновидностью договорных ПГЧС, используемых в Соединенном Королевстве, являются частные финансовые инициативы (ЧФИ), в рамках которых в роли плательщика выступает государственный сектор, подписывающий контракт со своими частными партнерами. Эта модель в настоящее время внедряется в различных районах Канады, а также во Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Норвегии, Финляндии, Австралии, Японии, Малайзии, Соединенных Штатах, Сингапуре и т.д. в рамках более широкой программы реформирования государственной системы оказания услуг.

B. Что дает партнерство между государственным и частным секторами?

4. ПГЧС дает целый ряд преимуществ.

- a) Бóльшая отдача. Решение правительства о налаживании ПГЧС зачастую основывается на анализе, помогающем понять, что подход, строящийся на ПГЧС, дает бóльшую отдачу для общества благодаря, в частности:
- i) снижению расходов;
 - ii) повышению уровня обслуживания;
 - iii) снижению риска.
- b) Доступ к капиталу. ПГЧС позволяет правительствам получить доступ к альтернативным частным источникам капитала, давая возможность осуществлять важные и срочные проекты, реализовать которые в противном случае были бы невозможны.
- c) Уверенность в результатах. Уверенность в результатах возрастает с точки зрения как "своевременности" осуществления проектов (частный партнер крайне заинтересован завершить проект как можно скорее, с тем чтобы снизить свои издержки и начать получать оплату), так и "соблюдения сметы" проектов (график платежей согласовывается до начала строительства, что служит для общества защитой от перерасхода средств).
- d) Возможность забалансового заимствования средств. Долговые обязательства, не отражающиеся в балансе, именуются "забалансовым финансированием". Забалансовое финансирование позволяет стране занимать средства, не изменяя показатели своей задолженности¹.
- e) Новаторство. Сочетание уникальных стимулов и навыков, имеющих у государственного и частного секторов, а также заключение контрактов на конкурсной основе расширяют возможности для использования новаторских подходов к осуществлению государственных инфраструктурных проектов на основе ПГЧС.

¹ С 11 февраля 2004 года Евростат допускает забалансовое финансирование проектов типа "проектирование-строительство-эксплуатация-финансирование" (ПСЭФ), методика учета которых разъясняется в докладе "Постоянного комитета по вопросу о влиянии инвестиций на общегосударственный баланс" от февраля 2005 года.

С. Рост числа партнерств между государственным и частным секторами во всем мире

5. Эта модель привлекает правительства многих стран, и сегодня стали очевидными некоторые закономерности и тенденции в ее ширящемся использовании:
- a) Тенденция роста и развития ПГЧС имеет уже 15-летнюю историю и все шире охватывает все новые страны с формирующейся рыночной экономикой.
 - b) В некоторых странах Западной Европы (Соединенное Королевство, Франция, Португалия, Испания), Австралии и Новой Зеландии ПГЧС достигло высокого уровня зрелости и совершенства.
 - c) В Соединенном Королевстве насчитывается 750 подобных проектов общей стоимостью порядка 450 млрд. фунтов стерлингов.
 - d) Впечатляющие успехи в Канаде, Южной Африке и Юго-Восточной Азии;
 - e) Большой интерес на Ближнем Востоке.
 - f) Важные инициативы в странах с переходной экономикой.
 - g) Четкая ориентация политики в странах Центральной и Латинской Америки и Южной Азии.

II. ЗНАЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

6. Как явствует из нижеследующей таблицы², страны обычно проходят несколько отдельных этапов, прежде чем программа ПГЧС начинает полномасштабно

² Одна из иллюзий по поводу ПГЧС заключается в том, что такое партнерство требует менее значительного государственного участия. На практике оно является гораздо более существенным. Например, для развития ПГЧС требуется мощный государственный сектор, способный по-новому подойти к новой для себя роли. В частности, прочность систем ПГЧС во многом зависит от управленческих кадров, способных не только налаживать партнерские связи и управлять сетями различных партнеров, но и умело вести переговоры, заключать контракты и следить за их исполнением, а также анализировать риски. Более того, передача функций по оказанию государственных услуг частным партнерам повышает, а не снижает ответственность государственных должностных лиц.

функционировать. Она приобретает реальную значимость только на третьем этапе, которого к настоящему времени достигли сравнительно немногие страны.

Таблица. Три этапа развития ПГЧС

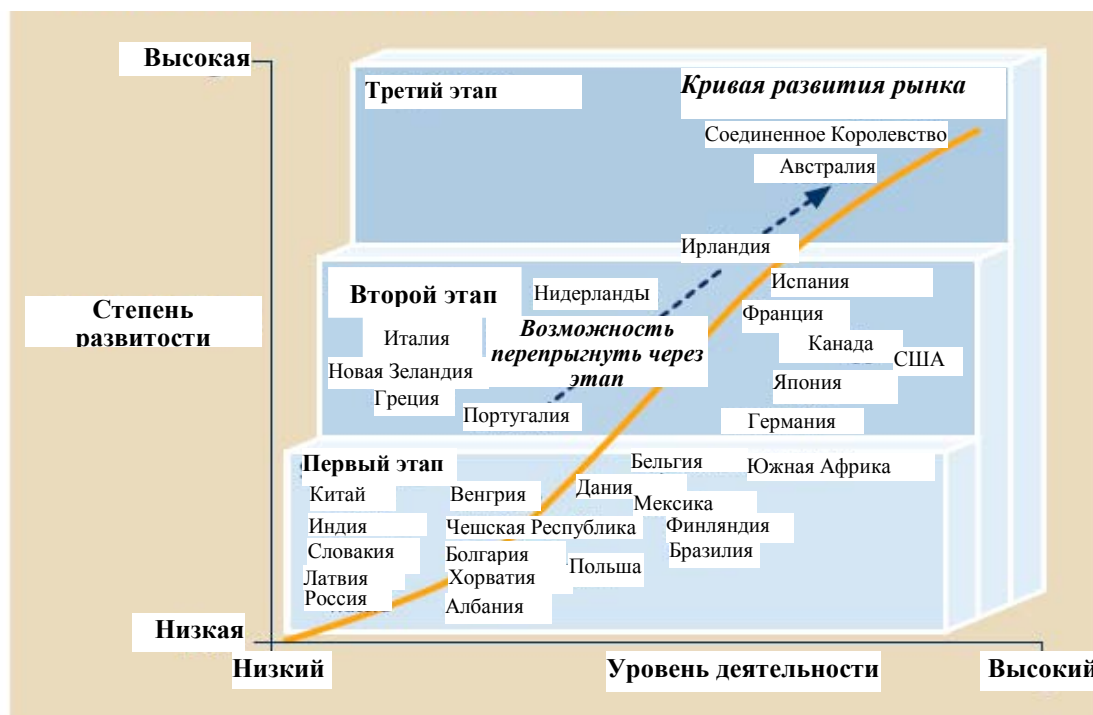
| Первый этап | Второй этап | Третий этап |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Определение основ политики • Проверка соответствия юридическим требованиям • Определение портфеля проектов • Разработка основы, концепций • Применение накопленного опыта в других секторах • Начало создания рынка | <ul style="list-style-type: none"> • Проведение законодательной реформы • Публикация стратегических и практических руководящих принципов • Создание специализированных подразделений, занимающихся тематикой ПГЧС • Уточнение моделей оказания услуг в рамках ПГЧС • Продолжение формирования рынка • Расширение портфеля проектов и охват других секторов • Привлечение финансирования из новых источников | <ul style="list-style-type: none"> • Создание полной, комплексной "системы" • Устранение юридических препятствий • Уточнение и воспроизведение моделей ПГЧС • Комплексное распределение рисков • Формирование гарантированного портфеля проектов • Обеспечение долгосрочного политического консенсуса • Использование всего арсенала источников финансирования • Создание полноценной инфраструктуры |

| Первый этап | Второй этап | Третий этап |
|-------------|-------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Создание инвестиционного рынка, охватывающего пенсионные фонды и частные паевые фонды • Использование опыта ПГЧС хорошо подготовленными сотрудниками гражданской службы. |

Источник: Deloitte and Touche USA LLP

7. Кроме того, страны движутся вверх по "кривой зрелости" по мере повышения степени развитости методов ПГЧС и роста масштабов деятельности (см. диаграмму).

Диаграмма. Кривая зрелости рынка ПГЧС



Источник: Deloitte and Touche USA LLP

Таким образом, хотя ПГЧС и является привлекательной моделью, ее применение - дело непростое, а движение вверх по "кривой зрелости" отнюдь не гарантировано.

8. Главная трудность заключается в развитии институтов, как формальных, так и неформальных, а также в установлении "правил игры" в сфере ПГЧС. Это имеет следующие формы проявления:

- a) затяжные переговоры между государственными и частными партнерами;
- b) медленное продвижение к заключительному этапу;
- c) отсутствие гибкости в распределении рисков;
- d) аннулирование многих проектов со всеми вытекающими отсюда материальными потерями;
- e) отсутствие прозрачности в выборе партнеров;
- f) отказ от использования конкурсных торгов; и
- g) возникновение "конфликта интересов".

9. Плохо продуманные, непрозрачные сделки также вызывают разочарование. В свою очередь это может нанести удар по самой концепции ПГЧС и вызвать политическое противодействие данному процессу в целом.

10. Таким образом, цель при движении вверх по "кривой зрелости" заключается в обеспечении достаточно прочного институционального потенциала или качественного управления, т.е. при этом должны быть созданы следующие компоненты:

- a) последовательная политика в сфере ПГЧС, обеспечивающая четкое управление и руководство;
- b) институциональная база с кадрами, способными выявлять, прорабатывать, осуществлять и контролировать проекты;
- c) нормативно-правовая основа, обеспечивающая ясность, простоту и предсказуемость юридических процессов;

- d) прозрачный, открытый и справедливый характер выбора оптимальных партнеров. Это поможет укреплению доверия между партнерами;
- e) подотчетность перед гражданами и другими заинтересованными сторонами за эффективную работу и оказываемые услуги. Активизация участия всех заинтересованных в ПГЧС сторон в процессе принятия решений наряду с ответственностью за результаты работы перед общественностью будет способствовать повышению репутации ПГЧС и в свою очередь поможет заручиться более мощной поддержкой на политическом уровне; и
- f) устойчивое развитие, т.е. необходимость обеспечения того, чтобы достигаемые результаты вносили максимальный вклад в процесс развития и охрану окружающей среды.

11. Разумеется, с точки зрения характера понимания проблем и степени зрелости страны находятся на совершенно разных уровнях и каждая из них должна найти свой собственный путь. Они должны создать свои собственные системы с учетом уровня экономического развития, собственного опыта, нормативно-правовых основ, политического климата, силы деловых кругов и коммерческих условий. Однако, как отмечалось выше, лучше всего работают те "системы управления" ПГЧС, которые созданы на комплексной основе³.

³ На начальном этапе переходного периода в 1990-х годах, когда странам оказывалось содействие в разработке программ ПГЧС, считалось, что после внедрения в стране одного жизнеспособного проекта ПГЧС за ним автоматически последуют другие. Однако ни один отдельно взятый проект, а их было запущено немало, не породил цепной реакции. Причина столь разочаровывающего исхода кроется в том, что для успеха требуются дополнительные меры и процессы. Если говорить более конкретно, то необходим комплексный подход, который обеспечивал бы интеграцию мер политики и институтов, связанных с проектом.

III. СЕМЬ ПРИНЦИПОВ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

12. Цель Руководящих принципов ЕЭК ООН заключается в том, чтобы помочь правительствам получать отдачу от ПГЧС благодаря улучшению управления ими.
13. В основу Руководящих принципов легли семь "принципов", которые описываются ниже.

A. Принцип 1: Политика

14. Правительства большинства стран, как правило, не имеют общей политики в сфере ПГЧС. Это может приводить к неправильному пониманию целей ПГЧС, что повышает вероятность провала. С другой стороны, последовательная политика поощрения ПГЧС помогает выработать подробный план ("дорожную карту") практического развития такого партнерства, в котором четко определяются его цели и принципы, пилотные проекты, реалистичные задачи и средства их решения. Более последовательная политика поощрения ПГЧС может способствовать укреплению поддержки такого партнерства со стороны населения.

15. Хотя, проводя политику поощрения ПГЧС, правительства должны ставить четкие цели и задачи, они будут различаться в зависимости от уровня развития экономики их стран. Страны с высоким уровнем доходов чаще всего предпочитают развивать ПГЧС в целях повышения экономической эффективности и наиболее рационального расходования средств налогоплательщиков. В то же время в странах с низким уровнем доходов ПГЧС должны способствовать не только повышению эффективности, но и расширению доступности основных услуг для населения, в первую очередь для его экономически и социально ущемленных слоев⁴.

16. Определяя цели политики, правительства должны также активно консультироваться с бенефициарами и другими заинтересованными сторонами. Некоторые государства приступили к разработке политики поощрения ПГЧС лишь после того, как с принципиальным подходом к ПГЧС согласились все ключевые игроки. Например, в Ирландии политика поощрения ПГЧС была сформулирована только после подписания

⁴ Вместе с тем даже в странах с высоким уровнем доходов широко бытует мнение о том, что цели экономической эффективности слишком сильно напоминают коммерческие критерии и что социальные цели должны играть более заметную роль в политике.

соглашений соответственно с Ирландской ассоциацией работодателей и с профсоюзами. Достижение межведомственного консенсуса по вопросам ПГЧС также является важнейшей задачей, и хорошей отправной точкой в этом деле представляется создание межведомственной рабочей группы по оценке ПГЧС.

В. Принцип 2: Укрепление потенциала

17. ПГЧС требует сложных структур и новых профессиональных навыков, которые в частном секторе встречаются чаще, чем в государственном. Правительствам необходимо найти кадры, обладающие необходимыми для развития ПГЧС навыками. Эту задачу они могут решать на основе комплексного подхода, создавая новые внутренние институты и укомплектовывая их необходимыми кадрами, а также одновременно привлекая внешних консультантов для решения финансовых и юридических вопросов, связанных с проектами.

18. Важнейшим компонентом создания необходимого потенциала является создание подразделений, занимающихся вопросами ПГЧС. Перед этими подразделениями ставятся следующие задачи:

- a) разработка портфеля проектов;
- b) оказание поддержки региональным и местным органам в осуществлении программ ПГЧС;
- c) отстаивание этого процесса как перед правительствами, так перед более широкими кругами; и
- d) укрепление потенциала рынка в целях расширения выбора компетентных партнеров в частном секторе.

19. Между наличием подразделения, занимающегося проблематикой ПГЧС, и успехом такого партнерства прослеживается тесная связь. В тех странах, где созданы такие подразделения, программы ПГЧС, как правило, являются более обширными и насчитывают больше проектов. Таким образом, занимающееся проблематикой ПГЧС подразделение является составной частью "системы управления" ПГЧС и ключом к успеху программы. В то же время такое подразделение не должно само по себе порождать проблем с точки зрения управления. Поэтому, создавая такие подразделения, необходимо обеспечивать их удаленность от частного сектора и проводить оценку их работы с привлечением независимых органов.

С. Принцип 3: Нормативно-правовая база

20. Во многих странах юридические процедуры являются неадекватными и слишком сложными и не обеспечивают достаточной защиты интересов и стимулов для участвующих в ПГЧС инвесторов. Таким инвесторам требуется предсказуемая и надежная нормативно-правовая база, т.е. меньшее число более простых и качественных норм. Помимо этого, нормативно-правовая база должна учитывать интересы бенефициаров и давать им возможность участвовать в юридических процедурах, защищающих их права и гарантирующих им доступ к процессу принятия решений.

21. Одна из основных проблем, встававших перед многими странами на начальных этапах развития ПГЧС, заключалась в отсутствии юридически оформленных рамок ПГЧС. В результате контракты на участие во многих проектах присуждались не на конкурсной основе и при очевидном конфликте интересов. Кроме того, в ряде случаев частный сектор мог беспрепятственно и резко поднимать цены на предлагаемые потребителям услуги, которые они были не в состоянии оплачивать. Все это привело к появлению новых норм регулирования и механизмов контроля.

22. Однако в ряде случаев авторы этих новых норм заходили слишком далеко; в результате расходы резко возрастали, и в числе претендентов на контракты оставались лишь крупные компании, обладающие достаточными ресурсами. МСП, например, были не в состоянии покрывать расходы на подготовку объемной документации, проспектов и технико-экономических обоснований. Правительствам также оказалось непросто добиваться выполнения более жестких требований в отношении должной осмотрительности, технико-экономических обоснований и т. д., поскольку они не имели необходимых экспертных знаний для самостоятельного проведения анализа. Не было у них и достаточных средств для того, чтобы поручать эту работу за вознаграждение юридическим и финансовым консалтинговым фирмам. В итоге введение этих новых правил в некоторых странах настолько осложнило процесс ПГЧС, что с тех пор в них были запущены в лучшем случае лишь несколько новых проектов. Один из путей выхода из этой тупиковой ситуации заключается в упрощении законодательства и отмене чрезмерно обременительных требований. Несмотря на желательность и необходимость нормативно-правового регулирования, к нему следует подходить очень осторожно, поскольку правовые нормы могут сделать ПГЧС более сложным и менее прозрачным.

D. Принцип 4: Распределение рисков

23. Хотя теория проектного финансирования гласит, что риски должна нести та сторона, которая готова к управлению ими лучше других, многие проекты ПГЧС часто так и не материализуются именно в силу того, что их участники не могут договориться о распределении рисков и пытаются переложить их на чужие плечи. Количественно оценивать риски также очень непросто, особенно в странах с переходной экономикой, где темпы экономического роста порой менее предсказуемы, что осложняет прогнозирование спроса, в первую очередь в транспортных проектах. ПГЧС позволяет перекладывать риски на плечи частного сектора, который в наибольшей степени приспособлен к ним. Однако правительства тоже должны нести свою долю рисков, помогая при этом смягчать риски партнерам из частного сектора исходя из принципа взаимной поддержки.

24. На начальном этапе переходного процесса в странах Центральной и Восточной Европы, а также Содружества Независимых Государств часто считалось, что поощрение ПГЧС позволяет правительствам создавать такие объекты, как дороги, мосты и т.д., практически бесплатно и без всякого риска. Некоторые проекты осуществлялись исключительно силами частного сектора. Например, в 1994 году автомагистраль М1 на участке от Вены (Австрия) до Будапешта (Венгрия) стала первой в Европе полностью частной автомагистралью, построенной без привлечения каких-либо средств налогоплательщиков. Однако с возникновением проблем правительство было вынуждено вновь национализировать этот проект. Этот и другие уроки, вынесенные из опыта в тот же период, говорят о том, что расходы и риски, связанные с инфраструктурными проектами, требующими крупных капитальных затрат, являются настолько высокими, что они не могут быть полностью переложены на частный сектор, и определенную их долю должно взять на себя государство, которое должно предоставлять определенные субсидии. Существует много различных видов субсидий, при помощи которых правительства могут сделать проекты привлекательными для частного сектора. Однако субсидированием не следует чрезмерно увлекаться, поскольку одно из важнейших достоинств ПГЧС заключается в возможности переложить риск на плечи частного сектора и поставить "под вопрос" получение им доходов в случае невыполнения им обязательств по проекту. Поэтому правительству важно подходить к формированию партнерства таким образом, чтобы присущие инвестициям риски служили для частного сектора стимулом к хорошей работе.

Е. Принцип 5: Закупки в рамках партнерства государственного и частного секторов

25. К числу проблем с управлением закупочной деятельностью относятся отсутствие возможностей для организации конкурсных торгов, особенно на местном уровне, недоверчивое отношение общественности к непрозрачным проектам ПГЧС и неадекватность административных процедур проведения конкурсных торгов, в результате чего в них не могут принимать участие МСП. Выбор поставщика должен производиться на основе прозрачной, объективной и недискриминационной процедуры отбора, поощряющей конкуренцию и обеспечивающей баланс между необходимостью ускорения и удешевления процесса проведения торгов и выбором наилучшего предложения. При этом следует проявлять абсолютную нетерпимость к любым формам коррупции.

26. Правительства сознают, что, поскольку ПГЧС становятся все более распространенным явлением, они должны обеспечивать полную прозрачность в выборе партнеров. Например, в Канаде использование услуг аудиторов из числа независимых экспертов, следящих за добросовестностью процесса, дает правительственным спонсорам, участникам торгов и общественности определенные гарантии того, что процедура выбора поставщиков является справедливой, равноправной и адекватной. Для стран с формирующейся рыночной экономикой важнейшей задачей в сфере организации закупок является мобилизация достаточного числа компаний для участия в торгах. Конкуренция между ними представляет собой самый прямой путь к успеху. Однако в странах с формирующейся рыночной экономикой иногда ощущается дефицит частных компаний, готовых участвовать в таких партнерствах. В таком случае лучше всего остановить проект и попытаться осуществить его более традиционными способами.

27. Многие страны рассматривают ПГЧС как инструмент привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Высокоэффективные и действенные конкурсные процедуры закупок будут привлекать иностранных кредиторов, инвесторов и подрядчиков, что послужит делу укрепления рынка. Некоторые страны, стремясь к привлечению ПИИ, проводят внешние обследования, с тем чтобы узнать мнение о своих процедурах закупок в рамках ПГЧС. Главные цели этих обследований заключаются в том, чтобы ускорить процесс организации закупок, снизить связанные с этим расходы как для государственного, так и для частного сектора и обеспечить стандартизацию закупочной документации.

Г. Принцип 6: Интересы людей – на первое место

28. Зачастую мнение общественности относительно того, насколько она заинтересована в проектах ПГЧС и удовлетворяют ли они ее потребности, не принимается во внимание должным образом. Такое отсутствие прозрачности и подотчетности порождает проблемы на уровне управления, которые необходимо решить, прежде чем развивать ПГЧС дальше. В процессе формирования ПГЧС на первое место следует ставить интересы людей, укрепляя подотчетность и повышая прозрачность проектов и тем самым улучшая условия жизни людей, в первую очередь социально и экономически ущемленных групп.

29. Хотя на первый взгляд может показаться самоочевидным, что разработчики проектов ПГЧС должны исходить из главенства интересов людей, в 1990-х годах дело часто обстояло совсем не так. Проекты считались слишком "техническими" для понимания обычных людей, а задача достижения согласия между различными партнерами - настолько сложной, что мнение общественности зачастую не учитывалось. Но такое положение дел никак нельзя назвать примером надлежащего управления. Необходимо создать механизм для проверки социальной приемлемости проектов.

30. Для обеспечения учета интересов людей правительства должны включать в контракты соответствующие критерии. Если частный партнер не выполняет установленных требований, правительство должно применять к нему соответствующие санкции. При этом такие санкции должны быть достаточно жесткими для того, чтобы частный партнер не мог игнорировать их.

31. В этой связи встает, в частности, вопрос о том, кто должен заниматься этой оценкой – государственный сектор или независимый орган. Эта функция, как правило, должна поручаться государственному сектору, который и должен оценивать выполнение требований контракта. В то же время оценивать проект на предмет соблюдения интересов общественности в целом лучше всего поручать независимому органу.

32. Несмотря на необходимость повышения подотчетности участников ПГЧС перед общественностью, с тем чтобы ее интересы ставились во главу угла, здесь не следует заходить слишком далеко, поскольку это может привести к чрезмерному ужесточению бюрократического контроля и превращению благих намерений в плохие нормы. В целом следует придерживаться принципа равноудаленности и применять одни и те же правила ко всем партнерам, как к отечественным, так и к иностранным, как к государственным, так и к частным.

G. Принцип 5: Экологические и социальные требования

33. Проекты ПГЧС должны вносить вклад в устойчивое развитие и охрану окружающей среды, удовлетворяя текущие потребности общества и в то же время не сужая возможности будущих поколений удовлетворять и их нужды. Ответственность за осуществление проектов ПГЧС часто лежит не на природоохранных ведомствах, а на министерствах экономики, финансов и транспорта. Эти министерства, как правило, не очень сведущи в экологических вопросах, а природоохранные ведомства – в экономических и коммерческих основах проектов ПГЧС. В процессе развития ПГЧС необходимо учитывать принципы устойчивого развития в проектах, включая экологические требования в число их задач, разрабатывая соответствующие спецификации и присуждая контракты тем подрядчикам, которые полностью отвечают "зеленым критериям".

34. Важнейшая задача заключается в установлении способности ПГЧС увязать между собой цели экономической эффективности и заботы об окружающей среде. Нет сомнений в том, что ПГЧС может приносить огромную экологическую пользу. Благодаря своей способности эффективно использовать ресурсы частный сектор может экономить материальные ресурсы, задействованные в проекте, и не допускать их утечки. Однако все зависит от государственного сектора. Именно он должен включать в контракты требования к частному сектору соблюдать "зеленые критерии".

IV. ДЕМОНСТРАЦИЯ УСПЕХА

35. Применение принципов надлежащего управления повышает шансы на успех. Нижеследующие примеры демонстрируют, что управляемые надлежащим образом проекты могут давать реальную отдачу. Эти примеры отбирались таким образом, чтобы отразить их отраслевое и географическое многообразие.

- a) В рамках Ванкуверского проекта землеустройства на объекте, выделяющем газы (в том числе метан – парниковый газ, способствующий глобальному потеплению), было налажено производство электроэнергии, продаваемой местному коммунальному предприятию.
- b) Клинический центр "Сюд Франсильен" ведет строительство полностью оборудованной больницы для обслуживания большого района в южной части Иль-де-Франс.

- c) Трансизраильская автомагистраль (Автострада № 6) протяженностью 300 км проходит по восточной части Израиля от Беэр-Шевы до Галилеи на севере.
- d) Памирские частные энергетические проекты (в восточной части Таджикистана) призваны внести вклад в реализацию стратегии борьбы с бедностью в стране, обеспечивая бесперебойное энергоснабжение бедных удаленных населенных пунктов в регионе.
- e) Чесапикский лесной проект (в самой широкой дельте в Соединенных Штатах) ставит целью восстановление естественной среды района Чесапикского залива благодаря получению доходов от коммерциализации его природных ресурсов.

36. В этих проектах вышеперечисленные принципы надлежащего управления применяются следующим образом:

- a) Принцип 1: Политика. Проект строительства французской больницы служит наглядным примером увязывания соображений политики с четко сформулированными целями и задачей повышения эффективности. Политика была определена правительством, а рамки ее реализации - местными органами власти и национальными партнерами. Обеспечению последовательности проводимой политики способствовал опыт предыдущей модели (в данном случае – проекта строительства тюрьмы), который оказался чрезвычайно успешным. На всю работу ушло всего шесть недель.
- b) Принцип 2: Укрепление потенциала. За исключением Франции, ни в одной из стран, упоминаемых в практических исследованиях, на момент работы над проектами не существовало действующих подразделений, занимающихся проблематикой ПГЧС. Из этого можно заключить, что осуществлять проекты можно и без таких подразделений. В то же время, преимущества таких подразделений очевидны. Можно утверждать, что они помогают не только осуществлять проекты, но и передавать знания и опыт, которые могут использоваться в схожих проектах, как это имело место в случае строительства французской больницы, в котором использовался успешный опыт создания тюремного центра. Таким образом, занимающиеся проблематикой ПГЧС подразделения являются носителями информации, обладающими институциональной памятью, что делает их важными механизмами превращения отдельных сделок в поток успешных проектов.

- c) Принцип 3: Нормативно-правовая база. Юридическая процедура формирования ПГЧС должна быть достаточно гибкой, с тем чтобы правовые нормы не сдерживали, а стимулировали успешное партнерство. Примером такой гибкости может служить проект строительства французской больницы. Осознавая, что для использования новых возможностей, открывающихся благодаря ПГЧС, требуется новое законодательство, французское правительство приняло ряд мер, облегчивших государственным и частным партнерам достижение договоренности. Пример Памирского проекта также подтверждает необходимость и желательность подключения к переговорам по соглашению всех заинтересованных сторон. Это снижает вероятность того, что достигнутое соглашение будет впоследствии оспорено.
- d) Принцип 4: Распределение рисков. Практически все проекты свидетельствуют о полезности успешного распределения рисков. В Ванкуверском примере городские власти гарантировали обеспечение проекта газом, т.е. взяли на себя "снабженческий риск", сведя его в то же время к минимуму за счет сохранения за собой функций по управлению газосборной системой и ее эксплуатации. В проекте строительства французской больницы большинство рисков были возложены на частный сектор уже на начальном этапе. Это по достоинству оценили кредиторы проекта, предложившие одни из самых выгодных условий финансирования подобных проектов. Несколько иной подход избрало правительство Израиля, взявшее на себя часть рисков на уровне спроса для поощрения участия частного сектора в проекте строительства автомагистрали.
- e) Принцип 5: Закупки в рамках ПГЧС. Практические примеры свидетельствуют о том, что процесс отбора должен быть прозрачным. Это нужно не только для внедрения оптимальной практики, но и потому, что открытый процесс закупок представляет собой наилучший способ выбрать правильного партнера и тем самым гарантировать успех. Так, в случае строительства французской больницы процесс отбора позволил определить "правильный" проект. Выбранный партнер имел огромный опыт, который позволил значительно сократить проектные сроки. То же самое можно сказать и о Ванкуверском случае, в котором пять различных партнеров предлагали пять разных проектов. И здесь сделанный выбор оказался правильным, что стало непосредственным залогом успеха проекта.
- f) Принцип 6: Интересы людей – на первое место. Важнейшим условием выполнения этого требования является обеспечение доступности проекта для населения с материальной точки зрения, что особенно актуально для бедных

стран. В случае Памирского проекта в Таджикистане низкий уровень доходов населения не позволял установить даже такие тарифы, которые обеспечивали бы самую скромную отдачу от инвестиций. Поэтому в контракт было включено положение о социальной защите, и Всемирный банк при поддержке правительства Швейцарии выделил субсидию в размере 10 млн. долл. США, благодаря которой тарифы будут устанавливаться в пределах того маленького лимита, который приемлем для жителей региона. Еще одним проявлением заботы об интересах людей является их полное информирование об осуществляемом проекте. Хотя по-прежнему бытует мнение о том, что все подробности контрактов, в первую очередь финансовые, должны знать лишь государство и его частные партнеры по ПГЧС, практические исследования свидетельствуют о полезности самого полного информирования о них общественности. Особенно наглядно это проявилось в Чесапикском лесном проекте, в котором общественность принимала полномасштабное участие и одним из партнеров которого стала некоммерческая общественная группа, помогавшая в разработке плана устойчивого лесопользования.

- g) Принцип 7: Экологические и социальные требования. Главная задача заключается в установлении способности ПГЧС вносить вклад как в повышение экономической эффективности, так и в заботу об окружающей среде. Практические исследования говорят о том, что обе эти задачи вполне выполнимы. В Ванкуверском примере природоохранные задачи решались путем тщательной проработки проекта, цель которого заключалась в сокращении выбросов парниковых газов. Фактически этот проект позволил сократить выбросы двуокиси углерода примерно на 200 000 тонн в год, что эквивалентно выбросам примерно 40 000 автомобилей. Решающим фактором успеха стало участие частного сектора. В отличие от государственного сектора он располагал технологией производства энергии из отходов. Важнейшим инструментом обеспечения выполнения участниками ПГЧС экологических требований служит контракт: именно он стимулирует представителей частного сектора к соблюдению природоохранных стандартов. В Чесапикском и Ванкуверском примерах контракты были составлены таким образом, чтобы обеспечить выполнение экологических задач. В последнем случае еще одной важной составляющей успеха проекта стало участие в нем городских властей Ванкувера, которые располагали о нем полной информацией и были полны решимости добиться благодаря ему улучшения состояния окружающей среды.

V. ВЫВОДЫ

37. Во многих странах с переходной экономикой ощущается дефицит инфраструктуры, и ПГЧС представляет собой один из возможных инструментов его восполнения. Главная задача правительств заключается в повышении эффективности управления этим механизмом. Для оказания им в этом содействия были подготовлены Руководящие принципы, в которых перечисляются семь взаимосвязанных принципов надлежащего управления ПГЧС. На примере ряда практических исследований показано, что совершенствование методов управления повышает шансы на успех. Однако создать необходимый для этого потенциал в одночасье невозможно. Правительствам придется приложить определенные усилия, с тем чтобы подготовить государственных служащих к работе в рамках ПГЧС и разработать национальные учебные программы в этой области.
