

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

Женева, 25–27 марта 2019 года

Пункт 4 b) предварительной повестки дня

**Осуществление программы работы:****Рабочая группа по государственно-частным партнерствам****Вводная информация о государственно-частных  
партнерствах на благо людей в поддержку Целей  
Организации Объединенных Наций в области  
устойчивого развития****Записка секретариата***Резюме*

В рамках Целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития перед государственно-частными партнерствами (ГЧП) встает новый проблемный аспект, традиционно определявшийся как механизм «эффективности затрат». В целом можно сказать, что не все ГЧП подходят для содействия достижению Целей в области устойчивого развития. Поэтому требуется такая модель, которая, с одной стороны, была бы преобразующей, а с другой – позволяла бы решать проблемы стран с низким и средним доходом, где, вероятно, потребность в ГЧП наиболее велика, но где они могут также породить трудности в тех случаях, если не будут использоваться осознанным и разумным образом.

ЕЭК ООН указывала на необходимость обеспечения того, чтобы традиционная модель ГЧП «соответствовала целевому назначению» – осуществлению Целей в области устойчивого развития – путем уделения приоритетного внимания интересам населения, и ввела в обиход выражение «ГЧП на благо людей» в поддержку Целей в области устойчивого развития. И хотя с принятием Повестки дня на период до 2030 года аспект эффективности затрат не утратил своего существенного значения, главная задача состоит в том, чтобы внедрять ГЧП, интегрирующие расширенный комплекс всеобъемлющих критериев, и осуществлять проекты, которые с момента их разработки и вплоть до их завершения несут в себе «ценность для населения».

В настоящем документе рассматривается концепция ГЧП на благо людей и дается аргументация в поддержку нового свода руководящих принципов в отношении ГЧП на благо людей. Рабочая группа по государственно-частным партнерствам на



своей второй сессии в ноябре 2018 года одобрила документ и просила секретариат представить его Комитету для утверждения.

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

## I. Введение

1. В течение ряда лет ЕЭК ООН постоянно отмечала, что ГЧП могут использоваться в качестве инструмента устойчивого развития. В разработанных ЕЭК ООН Руководящих принципах поощрения надлежащего управления в сфере государственно-частных партнерств 2008 года один из семи принципов предусматривал подход к ГЧП, основанный на «благое людей». В 2015 году Организация Объединенных Наций приняла Цели ООН в области устойчивого развития как часть Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня на период до 2030 года), в которых содержался призыв к использованию и совершенствованию партнерств между государственным и частным секторами. На своем Международном форуме по государственно-частным партнерствам в марте 2016 года ЕЭК ООН вновь указала, что модели государственно-частных партнерств, ориентированные прежде всего на общественные интересы, следует надлежащим образом выявлять и поощрять, чтобы добиться выполнения этой новой Повестки дня, и продолжила введение в обиход нового термина ГЧП «на благо людей».

### Пауза для размышления

2. Модель ГЧП, получившая распространение за последние 20 лет, часто использовалась в качестве финансового инструмента; эта тенденция привела к тому, что обмен информацией и накопление опыта в этой сфере стали достоянием прежде всего финансовых кругов. Интересно отметить, что суть этой модели ГЧП заключалась в способности привлекать частное финансирование для инфраструктурных целей в случаях, когда объем государственного финансирования из бюджетных средств был недостаточным, и лишь позднее стал проводиться анализ «эффективности затрат», когда бюджетные ограничения были смягчены, но необходимость финансового обоснования проекта при этом сохранилась.

3. Следует отметить, что по причине фискальной устойчивости некоторые страны не рассматривают ГЧП в качестве инструмента для финансирования проектов или для деконсолидации долга/генерирования забалансовых инвестиций. Например, в Германии и Франции ГЧП считаются лишь одним из возможных методов осуществления проектов. В Германии даже запрещается использовать ГЧП исключительно по финансовым соображениям. ГЧП имеет право на существование, если только оно представляет собой наиболее эффективный выбор по сравнению с другими решениями. Во Франции обоснованность ГЧП с государственной оплатой определяется общими преимуществами в сопоставлении с альтернативными методами осуществления проектов, а не простого финансированием и рассматривается как способ создания надлежащих рискованных стимулов, побуждающих частных партнеров к обеспечению качества обслуживания и результативности работы. В обеих странах независимо от метода осуществления проектов должны быть реализованы задачи, связанные с общественными интересами, такие как Цели в области устойчивого развития.

4. Учитывая центральное место ГЧП в Повестке дня на период до 2030 года, требуется масштабная кампания популяризации ГЧП в поддержку Целей в области устойчивого развития. Однако никакой конкретной кампании по пропаганде ГЧП в поддержку Целей в области устойчивого развития начато не было, и лишь немногие

государственные учреждения, ответственные за ГЧП, признали Цели в области устойчивого развития в качестве ориентира для своей деятельности. Более того, в отношении роли ГЧП в деле достижения Целей в области устойчивого развития сейчас, по-видимому, преобладает выжидательный подход.

### **Модель, не «соответствующая целевому назначению»**

5. Почему же в процессе популяризации государственно-частных партнерств для содействия Повестке дня на период до 2030 года наступила некая «пауза»?

6. Прежде всего, имеются некоторые сомнения по поводу того, что традиционная модель ГЧП соответствует целевому назначению – осуществлению Целей в области устойчивого развития. Одни утверждают, что, хотя в Целях в области устойчивого развития настоятельно рекомендуется развивать ГЧП, сама модель этих партнерств не является надлежащим образом ориентированной на результаты, ожидаемые в рамках упомянутых Целей.

7. По мнению других, ГЧП вообще предусматривают перекладывание основной имплементационной роли с правительства на негосударственных субъектов, таких как частный сектор или гражданское общество; такая практика может не способствовать успешному созданию государственной инфраструктуры или формированию услуги, а лишь предполагать снятие ответственности с правительства. Третьи считают, что использование правительствами ГЧП привносит в сферу оказания государственных услуг опасный коммерческий мотив, который следует исключить или в значительной степени позитивно скорректировать<sup>1</sup>. Например, некоторые организации гражданского общества отметили, что частные коммерческие компании стремятся к получению любой возможной выгоды и что этот процесс неизбежно приведет к удорожанию проектов в ущерб общественному благу или ляжет тяжким бременем на плечи граждан<sup>2</sup>. Иными словами, в ряде случаев утверждается, что модели ГЧП приводят к «приватизации прибыли и обобществлению издержек»<sup>3</sup>.

8. Однако в этих озабоченностях, возможно, игнорируется тот факт, что правительства регулярно закупают товары и услуги в частном секторе, а к выполнению многих государственных функций в экономических службах так или иначе привлекаются частные поставщики. В целом можно сказать, что не все ГЧП «соответствует целевому назначению».

9. Согласно недавним докладом, изданным в Соединенном Королевстве и Франции, а также рекомендациям МВФ, нужно самым тщательным образом оценить размеры бюджетного бремени для будущих поколений, связанного с реализацией модели государственно-частных партнерств в рамках частной финансовой инициативы<sup>4</sup>, прежде чем приступать к рыночному продвижению этого проекта. В пункте 48 Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий) правительства стран также просили уделить повышенное внимание потенциальным недостаткам, призвав к разработке руководящих принципов по ГЧП, чтобы улучшить их использование и эффективность в достижении Целей в области устойчивого развития.

10. Опыт показывает, что ГЧП могут предполагать участие международных программ в области устойчивого развития и донорских фондов, а также открывать

<sup>1</sup> См. замечания г-на Феликса Доддса в его блоге по адресу <http://blog.felixdodds.net/2017/11/presentation-on-unece-principles-for.html#comments>.

<sup>2</sup> Как отмечено в публикации Hall (2015, p.3), «частным корпорациям для их выживания необходимо извлечение максимальных прибылей, что в корне несовместимо с охраной окружающей среды и обеспечением всеобщего доступа к качественным государственным услугам».

<sup>3</sup> Частная финансовая инициатива в Соединенном Королевстве как раз оказалась под огнем такой критики: организации гражданского общества упрекали ее в обеспечении сверхприбыли и в чрезмерном объеме скрытых операционных и эксплуатационных расходов.

<sup>4</sup> ЧФИ: частные финансовые инициативы – это вид государственно-частных партнерств, который можно также назвать концессионными соглашениями.

различные возможности для улучшения соотношения риска и доходности проектов по устойчивому развитию с помощью различных механизмов, включая ГЧП, страхование инвестиций, смешанное финансирование и авансовые рыночные обязательства. Однако нужно проявлять осторожность, поскольку ГЧП могут оказаться довольно затратными методами финансирования и привести к росту издержек для государственного сектора, если не будет проведено надлежащей оценки стартовых инвестиционных расходов и последующих потоков доходов (инвестиционных доходов). Это особенно актуально для стран со слабым техническим, институциональным и переговорным потенциалом<sup>5</sup>.

11. Ясно, что, хотя имеются позитивные наработки по ряду моделей ГЧП за пределами развитых стран, все же большинство традиционных ГЧП было налажено в высокоразвитых западных странах, характеризующихся зрелой экономикой и сравнительно низкими рисками, которые также тщательно сбалансированы между сторонами. С другой стороны, модель ГЧП, которая одновременно является преобразующей и ориентированной на проблемы стран с низким и средним доходом, по-прежнему намного успешнее идентифицируется на основе ряда общих аспектов и анализируется в реалистичном ключе, приводя к формулированию общих принципов, подтвержденных эмпирическими данными. Внедрение концепции ГЧП на благо людей создаст условия для того, чтобы проекты ГЧП – если таковые будут реализованы – содействовали таким странам в достижении Целей в области устойчивого развития. Чтобы это стало реальностью, такие проекты нужно осуществлять рационально и последовательно, при этом реально удовлетворяя потребности населения.

## **II. Цели в области устойчивого развития и значение партнерств**

12. Для осуществления Повестки дня на период до 2030 года крайне важно привлекать новые инвестиции в русле высококачественных инфраструктурных проектов, особенно в странах с низким и средним доходом. Капиталовложения в инфраструктуру в целом – это одна из главных движущих сил экономического и социального прогресса, обеспечивающая создание рабочих мест, повышение производительности и активизацию торговли. Такие инвестиции могут способствовать прямому искоренению нищеты, в частности путем обеспечения всеобщего доступа к инфраструктуре и более эффективному и справедливому оказанию государственных услуг, таких как медицинское обслуживание и образование, возобновляемая энергия, водоснабжение и санитария. Например, ненадлежащее состояние автомобильных дорог и железнодорожного транспорта в Центральной Азии ограничивает возможности производителей по доставке своих товаров на рынок и перспективы искоренения нищеты среди социально отчужденных общин.

### **Финансирование и дефицит финансовых средств**

13. Для достижения Целей в области устойчивого развития потребуется колоссальный объем финансирования и финансовых средств. Согласно расчетам, для развивающихся стран он будет ежегодно составлять 3,3–4,5 трлн долл. США вплоть до 2030 года (ЮНКТАД, 2014 год). Капитальные затраты – это лишь один из необходимых факторов; потребуются также инвестиции и операционные затраты, связанные с эксплуатацией и обслуживанием инфраструктурных активов. Кроме того, в ряде секторов будут понесены значительные расходы на подготовку кадров, например в сфере здравоохранения – на обучение новых врачей, медсестер и сотрудников других категорий.

<sup>5</sup> К примерам рисков, которыми чреваты для правительств ГЧП, относятся высокие фискальные обязательства или трудности оценки стоимости гарантий (например, когда правительства предоставляют гарантии на спрос, обменные курсы или иные затраты). См. UNCTAD, 2015. *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. United Nations: New York and Geneva.

14. Хотя во многих ситуациях эта задача решается усилиями государственного сектора за счет бюджетных средств, правительствам в одиночку просто не под силу удовлетворять потребности в капитале, когда это становится необходимо, путем увеличения налогообложения, повышения производительности, официальной помощи в целях развития (ОПР) и т. д. Вместе с тем необходимо реализовывать только такие модели ГЧП, которые меньше влияют на состояние нынешних или будущих бюджетов по сравнению с другими вариантами.

15. Частное финансирование неизбежно оборачивается государственным долгом, поскольку частные кредиты всегда приходится погашать. Таким образом, даже пользуясь частным финансированием и расширенным потенциалом, правительства могут по-прежнему сталкиваться с проблемой дефицита финансовых средств. Выявление и уточнение источников финансирования, которые будут задействованы для погашения долгов частного партнера, финансирующего какое-либо ГЧП, является важнейшим шагом для обеспечения жизнеспособности некоторых форм ГЧП. Эти меры также крайне важны для обеспечения стабильности государственных финансов и требуют от правительств особого внимания, чтобы не допускать возникновения непреднамеренных и скрытых государственных долгов и обязательств (например, обработка забалансовых операций).

16. Кроме того, не следует обходить вниманием возможности частного сектора по разработке или эксплуатации основных государственных услуг, таких как транспорт, водоснабжение, энергетика и коммунальные службы. Более того, опыт показывает, что его использование в этом качестве является возможным и носит устойчивый характер. Как свидетельствуют наработки двух последних десятилетий, ГЧП на благо людей могут стать ответом на эти дилеммы, основанные на долгосрочном равновесии между государственными и частными интересами, причем «интересы населения» всегда должны иметь приоритет.

17. Следует также отметить, что ГЧП – это одна из многих возможностей привлечения частных субъектов к обеспечению «интересов населения». Для успешного оказания универсальных услуг потребуется общая стратегия, в которой учтены и другие возможности задействования частного сектора<sup>6</sup>.

### **Ограниченный опыт использования ГЧП внутри ООН**

18. В пользу мнения о том, что ГЧП, а затем и общая информация о функционировании ГЧП пришли из финансовой сферы, говорит тот факт, что этот опыт был наработан многосторонними банками развития, такими как Всемирный банк, Азиатский банк развития (АБР) и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Они занимались разработкой механизмов оказания помощи в подготовке инфраструктурных проектов и других ресурсных и информационных продуктов по ГЧП. Помимо крупных международных финансовых институтов, основными хранителями остальной передовой практики использования ГЧП, несомненно, являются Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), ЕЭК ООН и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД).

19. В рамках системы ООН опыт использования ГЧП носит несколько разрозненный характер<sup>7</sup>. Так, нет ни одного глобального партнерства ООН, обеспечивающего развитие ГЧП в поддержку Целей в области устойчивого развития. Различные органы системы ООН, участвующие в ГЧП, иногда сотрудничают между собой, однако по каждому направлению деятельности наблюдается нехватка ресурсов, а ее воздействие носит ограниченный характер. ЕЭК ООН как региональная комиссия фактически является единственным межправительственным органом, занимающимся

<sup>6</sup> Это может включать в себя сокращение или передачу государственных монополий в сочетании с надлежащим нормативным регулированием, включая транспарентный, недискриминационный доступ к рынкам для частных субъектов.

<sup>7</sup> ЕЭК ООН, ЭСКАТО, ЮНСИТРАЛ, ЮНКТАД и другие организации занимаются проведением исследований, налаживанием диалога, деятельностью по наращиванию потенциала и разработкой ресурсных материалов по ГЧП.

развитием ГЧП. Она также располагает сетью международных экспертов, которая распространяется за пределы ее региона. Кроме того, ее стандарты и рекомендации применяются на международном уровне государствами, которые не являются членами ЕЭК ООН, а ее Консультативный совет по деловым операциям ГЧП – единственный в системе ООН – предоставляет отдельным странам на глобальном уровне услуги по наращиванию потенциала в сфере ГЧП.

### **Необходимость приближения ГЧП к подходу «на благо людей»**

20. Необходим новый свод Руководящих принципов, посвященный ГЧП и основанный на расширенном и инклюзивном подходе, в котором учитывается международный опыт использования различных моделей ГЧП, ориентированных прежде всего на «ценность для населения» и на повышение воздействия. В результате основное внимание будет уделяться таким ГЧП, которые обеспечивают минимизацию и равное распределение рисков и расширение наработок, которые рассчитаны на стабильное, справедливое финансирование и которые сочетают в себе «добрые намерения и высокие результаты». Внедрение такого подхода позволит снять общие озабоченности, связанные с ГЧП, и сделать их подлинно «соответствующими целевому назначению» для достижения Целей в области устойчивого развития.

21. Проект ГЧП «на благо людей» можно определить как направленный на обеспечение доступа к основным государственным услугам для всех, ориентированный на достижение результатов в сфере устойчивого развития и сосредоточенный на потребностях населения. С принятием Повестки дня на период до 2030 года перед правительствами и частным сектором встала задача по налаживанию ГЧП в соответствии с комплексными критериями и по реализации проектов, которые с момента их разработки и до завершения несут в себе «ценность для населения». Таким образом, ГЧП следует рассматривать как проекты по обеспечению «эффективности затрат» в сравнении с альтернативой, предусматривающей традиционное государственное обеспечение, если они приносят населению чистую экономическую выгоду с точки зрения количества, качества услуги или удобства, стоимости и переноса риска в течение срока действия проекта и достижения различных Целей в области устойчивого развития. Поэтому при оценке «эффективности затрат» ГЧП следует опираться не только на традиционное значение понятия «эффективность затрат» применительно к ГЧП, но и на критерий результативности, предполагающий принесение максимальных выгод лицам, для которых предназначен этот проект. Концепция ГЧП на благо людей призвана обеспечить включение в традиционный критерий «эффективности затрат» такого фактора, как эффективное и действенное достижение Целей в области устойчивого развития в более широкомасштабном плане. В результате эффективность затрат, в том числе ценность для населения с точки зрения достижения Целей в области устойчивого развития, должна играть ключевую роль при решении вопроса о том, следует ли привлекать какое-либо государственное учреждение к участию в соглашении о ГЧП.

22. По сути это означает, что ГЧП должны обеспечивать повышенную отдачу и оцениваться по числу факторов воздействия, соответствующих Целям в области устойчивого развития. В ходе такой процедуры потребуется оценить, обеспечивают ли портфели проектов:

- a) повышение доступности и справедливости распределения основных услуг, соответствующих потребностям населения, в течение периода реализации проекта (особенно для уязвимых групп);
- b) особо высокий уровень экономической эффективности и преобразующего воздействия и содействие достижению фискальной устойчивости;
- c) их воспроизводимость;
- d) прекращение или значительное снижение выбросов CO<sub>2</sub>, способствуя повышению стойкости инфраструктуры; и
- e) эффективное взаимодействие со всеми заинтересованными сторонами.

### Цель Руководящих принципов

23. Руководящие принципы<sup>8</sup> направлены на достижение следующих основных целей:

- a) установление тех новых функций и обязанностей, которые будут возложены на правительства и частный сектор при выводе модели ГЧП на уровень ГЧП на благо людей;
- b) выявление ключевых элементов подхода, направленного на благо людей, в особенности тех, которые потребуются для налаживания ГЧП в странах с низким и средним доходом<sup>9</sup>;
- c) установление для правительств контрольных показателей и рамок, необходимых для принятия дальнейших мер и приведения своей деятельности в соответствие с моделью на благо людей;
- d) объединение усилий различных элементов системы ООН, в частности региональных комиссий, многосторонних банков развития и других организаций, обладающих экспертными знаниями в области ГЧП, чтобы обеспечить применение общего свода принципов, призванных служить путеводной нитью для дальнейшей популяризации ГЧП; и
- e) использование в качестве основы при подготовке инфраструктурных проектов.

## III. Опыт и основные выводы, связанные с использованием ГЧП

24. Чтобы модель ГЧП отвечала требованиям Повестки на период до 2030 года, ее следует адаптировать. В связи с этим возникают следующие вопросы:

- a) Какой эволюционный путь прошли ГЧП в различных секторах и с какими проблемами они сталкиваются при содействии более инклюзивному и устойчивому развитию?
- b) Какие проблемы затрудняют эффективную реализацию проекта ГЧП, исходя из имеющегося на сегодняшний день опыта?
- c) Какую именно модель ГЧП следует применять на практике?

### A. Какой эволюционный путь прошли ГЧП в различных секторах и с какими проблемами они сталкиваются при содействии более инклюзивному и устойчивому развитию?

25. ГЧП в том понимании, которое сейчас широко распространено, уже не являются «новым» видом деятельности. Наиболее поздний всплеск использования ГЧП наблюдался в 1990–2000-е годы в Соединенном Королевстве, Австралии и Канаде в форме транзакций «частной финансовой инициативы». Частные финансовые инициативы представляют собой лишь одно из направлений в сфере ГЧП; при этом в других странах – в частности таких, как Франция, где сильны традиции гражданского

<sup>8</sup> Руководящие принципы содержатся в документе ECE/CECI/2019/5.

<sup>9</sup> Такие коррективы предполагают, в частности, внесение необходимых правовых, политических и институциональных изменений и исправлений в передовую международную практику ГЧП, новые подходы к оценке проектных рисков, совершенствование отчетности перед гражданами и реализацию важных новых инициатив, таких как расширение прав и возможностей женщин и укрепление потенциала для налаживания ГЧП на благо людей.

права, – значительное место занимают соглашения на основе концессий<sup>10</sup>. Наблюдается дальнейший рост масштабов использования других видов ГЧП.

26. Безусловно, такое разнообразие видов ГЧП приносит практические различия, например в том, как они структурно оформлены, как обеспечивается их максимальная жизнеспособность и как они адаптируются на стабильной основе к такому обслуживанию населения, которое действительно соответствует критериям «на благо людей». Поскольку ГЧП стали весьма разнородными по форме, в глобальном масштабе многие страны не проводят различий между частной финансовой инициативой, концессиями и другими формами, а просто квалифицируют все эти формы в качестве ГЧП.

27. Учитывая тот факт, что в настоящее время эволюция ГЧП продолжается с небывалой активностью, они развиваются по отраслевым критериям и в соответствии с теми видами проектов, которые являются общепринятыми в том или ином секторе, и с потребностями стран, которые их используют.

### **Услуги по водоснабжению и канализации**

28. Налицо разрыв между тем объемом услуг, который предоставляется в сфере водоснабжения и канализации, и тем, который необходим для достижения Целей в области устойчивого развития. Как отметил Всемирный банк, «в настоящее время по меньшей мере 663 млн человек не имеют доступа к безопасной питьевой воде, а 2,4 млрд человек – к улучшенным канализационным системам» и «к 2050 году как минимум четверть населения мира будет проживать в странах, сталкивающихся с хроническим или периодическим дефицитом пресной воды». С другой стороны, в 2013 году численность населения мира, имеющего доступ к услугам по водоснабжению или канализации, которые обеспечиваются частным сектором, впервые превысила 1 млрд человек.

29. Чтобы обеспечить создание или расширение систем водоснабжения и канализации для удовлетворения существующего спроса, на эти системы по-прежнему необходимо направлять значительные капитальные средства. Нередко считается, что основной проблемой практически для всех систем водоснабжения и канализации является болезненная реакция населения на размеры тарифных ставок. Естественно, государственные органы неохотно идут на повышение тарифов<sup>11</sup>. При этом поддержание тарифов на низком (или практически нулевом) уровне не отражает фактических производственных издержек. К числу других проблем, которые нужно принимать во внимание, относятся затраты в связи с неэффективностью деятельности по эксплуатации и обслуживанию при неоптимальных показателях национальных государственных компаний по водоснабжению. Готовность пользователей платить за услуги может проявиться в случае постепенного улучшения качества этих услуг.

<sup>10</sup> Действительно, в нынешней теории ГЧП частная финансовая инициатива (ЧФИ) ассоциируется прежде всего с Соединенным Королевством и прилагаемыми этой страной усилиями по ремонту больниц и поликлиник; при этом в Австралии и Канаде также имеются проекты различных форм, относящиеся к концу 1980-х – началу 1990-х годов. Несмотря на такое возобновление частных финансовых инициатив в небольшом числе стран с традиционными общеправовыми юрисдикциями, Франция, пожалуй, дает один из наиболее старинных примеров ГЧП, когда в 1438 году французский дворянин Луи де Бернам получил знаменитую «водную концессию» для взимания сборов за перевозку грузов по Рейну. Эта давняя традиция Франции способствовала тому, что в ее гражданском праве проведено различие между ЧФИ и концессиями, согласно которому концессии (включая арендные соглашения, главным образом для проектов по перепрофилированию загрязненных промышленных территорий) представляют собой отдельный вид ГЧП, при котором оказание государственных услуг возлагается на частного оператора; в отличие от него ЧФИ – это просто инструмент финансирования, при котором государственный орган остается ответственным за оказание «государственных» услуг на соответствующем объекте.

<sup>11</sup> При необходимости корректировки тарифов в сторону повышения это предпочтительнее делать задолго до объявления конкурса на ГЧП во избежание всяких ассоциаций с участием частного сектора, и следовательно, ответной реакции потребителей, которая может затруднить выставление счетов за услуги и получение оплаты частным оператором.



30. Несмотря на указанные проблемы, в истекшем десятилетии был отмечен ряд многообещающих случаев привлечения частного сектора к оказанию услуг по водоснабжению и канализации. Успешный опыт был приобретен в результате участия частных предприятий в утилизации сточных вод для ирригационных целей, в строительстве маломасштабных систем водоснабжения и канализации и в поиске технологических решений для городских водопроводных и канализационных систем<sup>12</sup>. Кроме того, были отмечены успешные случаи отдельных ГЧП в строительстве опреснительных станций и сооружений для обработки стоков<sup>13</sup>, а также случаи использования ориентированных на результативность и повышение эффективности лизинговых и управленческих контрактов на устранение утечек в системах или на расширение общих коммуникационных возможностей<sup>14</sup>.

### Энергетика

31. За последнее десятилетие в секторе энергетики произошли существенные изменения, в результате которых возобновляемые источники энергии, в частности гидроэнергетика, солнечная и ветровая энергия, становятся более эффективными и довольно конкурентоспособными с точки зрения сопоставления затрат. Однако во многих регионах мира по-прежнему эксплуатируются угольные электростанции, а спрос на энергию непрерывно растет. Таким образом, хотя у государственных органов зачастую есть более широкий выбор способов генерации энергии, они принимают активные меры для удовлетворения спроса, наращивают генерирующие и распределительные мощности (в частности, распространяют энергосети на малообслуживаемые и малоимущие районы), делая это с применением «зеленых», экологически рациональных технологий. Кроме того, во многих странах продолжают усложнять ситуацию незапрошенные предложения и меры по развитию систем или мощностей, в которых нет необходимости (либо предоставление ненужных гарантий). Эти проблемы проявляются на фоне дальнейшего урезания государственных бюджетов и необходимости энергоснабжения потребителей, не имеющих возможности оплачивать реальную стоимость предоставленных услуг.

32. Таким образом, основная задача правительств заключается в расширении доступа к источникам энергии наряду с финансированием значительных первоначальных расходов по созданию или расширению генерирующих или распределительных энергосистем.

33. Механизм ГЧП может стать для правительств важным инструментом по решению этой задачи, поскольку он обеспечивает для их энергетических мощностей и систем привлечение частных инвестиций, а также новые технологии, инновации и повышение эффективности. Так, новые технологии; маломощные изолированные системы; генерирующие мощности, подключенные или не подключенные к системе энергораспределения<sup>15</sup>; и подлинно возобновляемые источники энергии<sup>16</sup> открывают широкие перспективы для преобразования сектора с последующим созданием рабочих

<sup>12</sup> Например, завод по обработке сточных вод в Новом Каире позволяет успешно использовать стоки для орошения региональных сельскохозяйственных угодий, одновременно сокращая объем вредных выбросов в реку Нил и общий объем потребления пресной воды. Управление водных ресурсов Манилы успешно использовало ГЧП для расширения охвата городской системой водоснабжения, например, с 26% населения восточной части Манилы в 1997 году до 99% всей территории города в настоящее время.

<sup>13</sup> Соответствующие примеры имеются в Бразилии и Саудовской Аравии.

<sup>14</sup> Это модель была успешно внедрена в Хошимине (Вьетнам).

<sup>15</sup> Примеры реализации проектов создания генерирующих мощностей, подключенных к системе энергораспределения, можно найти в сельских районах Индии и Ямайки.

<sup>16</sup> Ветряные электростанции на Кабо-Верде. Такие станции, оснащенные 11 ветряными турбинами, были полностью введены в эксплуатацию; они покрывают 25% энергетических потребностей Кабо-Верде и обеспечивают доступ к электроэнергии для 50 000 жителей этой страны.

мест, смягчением последствий изменения климата<sup>17</sup> и развития безопасного и равного распределения в системах энергоснабжения<sup>18</sup>.

34. Однако правительствам следует проявлять осторожность, чтобы не ограничивать свой подход к энергопроизводству, а разработать глобальный подход, охватывающий энергораспределение для потребителей. Это – реальная проблема для большинства стран с низким доходом, где национальные энергетические компании, находящиеся в трудном финансовом положении, нередко обладают монополией на распределительные системы.

### Здравоохранение

35. Предоставление медицинской инфраструктуры и услуг является масштабной обязанностью как правительств, так и частного сектора. Согласно некоторым расчетам, общий объем расходов на учреждения здравоохранения за последнее десятилетие превысил 3,6 трлн долл. США<sup>19</sup>, а с учетом стоимости услуг – 68,1 трлн долл. США<sup>20</sup>. Тем не менее значительная часть населения мира до сих пор не имеет доступа к самым базовым медицинским услугам; поэтому в Целях в области устойчивого развития содержится призыв к правительствам обслуживать всех граждан, помогать малоимущим и входящим в группу максимального риска и принимать активные меры по обеспечению подлинно универсального доступа к лечению, причем стоимость всех этих услуг добавится к уже немалому объему расходов.

36. Следовательно, стоящая перед правительствами проблема заключается в том, как обеспечить более эффективное, результативное и справедливое оказание медицинских услуг, наращивая общенациональный потенциал в области медицинского обслуживания и расширяя охват системы этого обслуживания. ГЧП способствовали частичному облегчению этого бремени и достижению особых успехов при их использовании в строительстве, расширении и восстановлении объектов медицинской инфраструктуры, однако они продолжают сталкиваться с проблемами в случаях, когда их деятельность сосредоточена на оказании услуг населению.

37. Случаи успешного использования ГЧП по медицинскому обслуживанию уже имеются, например, в части реализации программ по повышению общего благополучия населения<sup>21</sup>, программ по совершенствованию управления медицинскими учреждениями и их результативности<sup>22</sup> и целевых лечебных мероприятий, например по доставке вакцин в отдаленные регионы Африки<sup>23</sup>, причем все они являются весьма многообещающими. Таким образом, для правительств есть примеры способов сосредоточения своих усилий и налаживания партнерств, которые

<sup>17</sup> В Марокко солнечные электростанции «Нур II» и «Нур III» позволили снизить объем выбросов CO<sub>2</sub>, который оценивался в 521 670 т в год, благодаря использованию солнечных батарей мощностью 350 МВт; эта технология стала важным шагом для выполнения обязательства Марокко по смягчению последствий изменения климата (обеспечить к 2020 году выработку 2 000 МВт за счет возобновляемых источников).

<sup>18</sup> Геотермальная электростанция «Олкария III» в Кении. Благодаря этому проекту удалось снизить стоимость электроэнергии для конечного потребителя по сравнению с тарифами на продукцию ТЭЦ или на другие альтернативные источники энергии. Эта технология позволяет сохранять низкие цены на электричество как для частных потребителей, так и для предприятий.

<sup>19</sup> По оценкам компании «Прайсуотерхаус Куперс».

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Программа «Давайте поиграем» представляет собой партнерство между компанией «ИКЕА» и УВКБ, цель которого – обеспечивать защиту прав детей на игру, тем самым оказывая психологическую поддержку детям-беженцам, повышая их психологическую устойчивость и общее благополучие.

<sup>22</sup> Филиппинский национальный институт трансплантации почки заключил договор о ГЧП для обеспечения полной автоматизации лабораторий, что позволило не только повысить уровень оборудования, но и проводить курсы повышения квалификации по вопросам управления; в результате выросло число пациентов, проходящих лечение в этом институте, а также значительно повысилась эффективность его работы.

<sup>23</sup> Фонд ГАВИ, Альянс по вакцинам.

расширяют доступ к медицинскому обслуживанию, улучшают систему распределения услуг здравоохранения и реализуют экономически эффективные и дублируемые инициативы.

## Транспорт

38. Транспортное хозяйство по-прежнему относится к числу наиболее мощных рынков для осуществления ГЧП, и особенно это касается ГЧП в сферах автодорожного строительства, железнодорожного и городского транспорта, включая платные автомагистрали, платные мосты, платные тоннели, порты, аэропорты и другие объекты инфраструктуры, которые имеют во многих странах довольно продолжительную историю, позволяющую извлекать уроки из их успехов и неудач. Условия достижения успеха отчасти «подтвердились» на рыночном пространстве, хотя пока не нашли должного отражения в передовой практике ГЧП. Этот факт в сочетании со способностью транспортного сектора оказывать большое позитивное воздействие на соединяемость, образ жизни и общий уровень экономического процветания позволил превратить ряд моделей ГЧП на транспорте в привлекательную альтернативу для правительств.

39. Например, Всемирный банк отметил, что «дорожные сети обладают потенциалом для превращения в важнейший актив для любой страны – с точки зрения как физических инвестиций, так и социально-экономических выгод»<sup>24</sup>; они показали свою способность активизировать экономическую деятельность благодаря перемещению товаров, взаимосвязанности людей и предоставлению экономических возможностей тем, кто прежде находился в маргинальном положении.

40. Таким образом, основная проблема, встающая перед правительствами в транспортном секторе, заключается главным образом в совершенствовании процедур планирования и определения приоритетов для целесообразных проектов и программ<sup>25</sup> и выявления таких дорожных проектов, которые обеспечат максимальную выгоду наряду с экономией средств налогоплательщиков<sup>26</sup>. Кроме того, им предстоит решать, какие элементы транспортных систем следует модернизировать, сделать более безопасными и более устойчивыми и укрепить экономические сети<sup>27</sup>. К числу других соображений относится оценка социальных и экологических последствий проектов, чтобы смягчить потенциальное негативное внешнее воздействие дорог на окружающую среду и социум<sup>28</sup> и определить, какие варианты являются наиболее гибкими, расширяемыми и соответствующими долгосрочным транспортным целям региона и страны, а также какая модель позволит оптимально удовлетворять потребности населения на основе ГЧП и приемлема ли она, в частности, с точки зрения оплаты, взимаемой с пользователей, стабильности налогового бюджета или совокупности обоих этих факторов.

<sup>24</sup> Лаборатория знаний – ГЧП Всемирного банка.

<sup>25</sup> См., например, проект штата Вирджиния, касающийся перегруженных автомагистралей (проект введения платных полос на перегруженных автомагистралях: между штатами Содружества (№ 95) и главной кольцевой (№ 395), или проект «HOT Lanes»).

<sup>26</sup> Строительство платной автомагистрали между Дакаром и Диамниадио позволило Сенегалу обрести новый импульс в развитии, поскольку эта дорога способствовала повышению мобильности населения и сделала более доступными для людей их рабочие места, рынки, школы, больницы и другие основные услуги, улучшив условия их жизни и создав новые возможности для развития.

<sup>27</sup> Правительство Колумбии предоставило концессию на строительство и расширение автомагистрали «Рута дель Соль», соединяющей ее столицу Боготу с другими крупными городскими агломерациями внутри страны и с Карибским побережьем; когда работы будут завершены, это повысит конкурентоспособность Колумбии благодаря модернизации ее дорожной сети и условий для пассажирских и грузовых перевозок.

<sup>28</sup> Проект по модернизации города Тируванантапурам в Индии и концессия на дорожное строительство обеспечили не только улучшение дорожной сети, но и снижение объема выбросов CO<sub>2</sub> и улучшение состояния окружающей среды благодаря высаживанию деревьев и принятию других мер, таких как перехват поверхностных стоков.

## **В. Какие проблемы затрудняют эффективную реализацию проекта ГЧП, исходя из имеющегося на сегодняшний день опыта?**

### **Сосредоточенность на проектах; отсутствие согласованной политики для ГЧП**

41. В целом усилия ГЧП были направлены на реализацию конкретных проектов, а не на проведение политики инфраструктурных преобразований с уделением особого внимания интересам людей в рамках какой-либо всеобъемлющей программы деятельности. Такое положение сложилось потому, что в большинстве стран ГЧП посвящены лишь отдельным проектам, решению конкретных проблем и зачастую ограничены определенными секторами. Лишь в редких случаях эта модель использовалась как элемент того или иного всеобъемлющего, комплексного национального плана в области инфраструктуры. Только когда ГЧП становятся частью плана инфраструктурных преобразований, появляется возможность для наращивания масштабов их реализации, рекомендованного в Целях в области устойчивого развития: множество согласованных проектов в различных секторах, которые вносят существенный вклад в преодоление стоящих перед человечеством вызовов, таких как искоренение нищеты и борьба с изменением климата.

### **Недостаточный государственный потенциал**

42. Странам, налаживающим ГЧП, особенно странам с низким доходом, обычно не хватает навыков и потенциала для реализации портфелей проектов. В большинстве случаев у них нет базовых правовых механизмов и институциональных структур, таких как подразделения по вопросам ГЧП, которые способны к реализации проектов нужного масштаба; кроме того, им не хватает персонала и технических знаний для успешного осуществления проектов и разработки стратегических программ, позволяющих активно использовать потенциал ГЧП. Фактически многие проблемы, с которыми приходится сталкиваться в ходе реализации проектов, возникают на их начальном этапе из-за недостатков в работе соответствующих государственных органов (например, отсутствия надлежащей проверки, связанной с должной осмотрительностью, в том числе тщательного исследования спроса, анализа затрат/выгод и т.п., или из-за начала проектных работ без комплексного секторального плана и программы деятельности).

43. Справедливости ради нужно отметить, что наращивание такого потенциала – как на этапе планирования, так и в ходе реализации проекта вплоть до объявления конкурсных торгов, способного привлечь к нему серьезных участников, – сопровождается большими организационными расходами, которые в настоящее время слишком тяжелы для госбюджетов большинства стран с низким и средним доходом и которые сообщество в области развития пока не покрывает на надлежащем уровне. Поэтому в связи с проектами зачастую принимается мало решений (в частности, о том, когда и как проводить их реализацию). Таким образом, необходимо существенно улучшить многие аспекты проектной деятельности – от создания базового потенциала до координации проектов между правительством и министерствами и согласования стратегий, программ и самих проектов.

### **Высокий уровень риска**

44. Нынешние риски, связанные с реализацией высокотехнологичных, сложных и дорогостоящих проектов в условиях отсутствия институциональных механизмов и ограниченности возможностей государственного сектора, приводят к формированию высокорисковой среды и ставят успех проекта под серьезную угрозу. Столь высокий уровень риска усиливает (на основе опыта ряда стран) обеспокоенность в том, что, если модель ГЧП будет применяться вслепую, от этого пострадает вся экономика страны.

### **Потребность в улучшении условий для реализации проекта**

45. Для реализации проектов в рамках ГЧП необходим ряд ситуативных условий, прежде всего надежная институциональная система и благоприятный

инвестиционный и деловой климат. В их число зачастую должны входить особые правовые механизмы и системы государственного управления, могущие обеспечить прозрачность и создать эффективную систему осуществления ГЧП, т. е. такую систему, которая будет привлекать частный сектор, готовый и способный брать на себя соразмерные риски, особенно повышенные риски инвестиций в странах с низким доходом. Политическая стабильность и прочный консенсус в среде политического руководства и заинтересованных групп по вопросу о ценности ГЧП также имеют ключевое значение для позитивного становления таких партнерств. Поэтому ГЧП зачастую было проще развивать и внедрять в развитых странах, отличающихся более прогнозируемыми условиями и давними и зрелыми традициями рыночной экономики, а также главенствующим положениям соответствующих институтов и законов.

46. Поскольку в отличие от этих стран в странах с низким доходом ряд упомянутых выше условий не соблюден, в них трудно обеспечивать широкомасштабное применение модели ГЧП без урегулирования – в ходе разработки проекта и в договоре о ГЧП – некоторых дополнительных аспектов, зачастую являющихся общими для многих стран с низким и средним доходом.

#### **Важную роль в достижении Целей в области устойчивого развития будут играть «умные и устойчивые города»**

47. Население мира все активнее концентрируется в центрах урбанизации и городах. Кроме того, дополнительные возможности открываются с подъемом технологических инноваций. Например, в городах по всему миру используются новые информационно-коммуникационные технологии для сбора данных и предоставления необходимых услуг и более эффективных и действенных решений проблем городской среды, что приводит к созданию так называемых «умных и устойчивых городов». Эти умные и устойчивые города являются более гибкими и нередко позволяют находить более своевременные, эффективные и новаторские решения для постоянно эволюционирующих проблем, с которыми сталкиваются городские районы.

48. ГЧП также следует адаптироваться к реальности городов и использовать то обстоятельство, что в конечном счете города представляют собой агломерацию людей, компаний и учреждений и обладают потенциалом для наращивания их суммарных выгод. Такое распространение позитивных внешних факторов, привносимых ГЧП, может обеспечивать в контексте городов выгоду для многих сторон. Местным властям, таким как государственные органы, следует изучить вопрос о том, как осуществлять планирование и определять приоритетность конкретных проектов в городских условиях и источники жизнеобеспечения граждан.

#### **В качестве первого шага к формированию ГЧП могут потребоваться переходные ГЧП или многосторонние партнерства**

49. Возможно, модель ГЧП потребует частично «деконструировать» в случаях, когда правительства приступают к проектам, которые явно носят переходный характер или опираются на партнерство, обладающее рядом признаков ГЧП, но в силу сложных обстоятельств нуждающееся в дополнительной поддержке. В некоторых странах проекты, для которых требуются значительное снижение финансовых рисков или экспертиза проведения проектных работ, например, могут нуждаться в участии или гарантиях многосторонних банков развития, либо в субсидировании для целей развития и надзоре, или в привлечении практического опыта НПО для эффективного выполнения проектных работ. Налаживание таких переходных ГЧП или многосторонних партнерств, которые могут не соответствовать традиционной модели ГЧП, но функционировать в проблемных условиях – при том понимании, что правительства будут выполнять определенную работу на переходном этапе вплоть до достижения момента, когда станет возможным внедрение «полноценных» механизмов ГЧП, – способно стать одним из приемлемых вариантов для стран с высокой степенью риска.

### Взаимодействие с населением

50. Общая цель правительства заключается в содействии обеспечению общественных интересов, принятии мер от имени населения и для его блага. Поэтому правительствам необходимо в более систематическом режиме и на более раннем этапе взаимодействовать с затрагиваемым населением, чтобы его усилия были более успешными и эффективнее обеспечивали интересы его граждан. Вообще, вполне очевидно, что то или иное правительство может стремиться к внедрению инфраструктуры или услуг для своего населения, но при этом ему зачастую не удается наладить взаимодействие с тем самым населением, которое будет пользоваться соответствующими активами или услугами либо подвергнется их воздействию. Применение нисходящего принципа «правительству виднее» давало в лучшем случае неоднозначные результаты. Этот принцип рискует привести к тому, что государственные услуги не будут ориентированы на удовлетворение потребностей, активы будут иметь чрезмерный или недостаточный объем, системы будут создавать барьеры вместо улучшения или расширения доступа, работа служб будет неполной и т. п.

51. Очевидное решение для правительств – повышать уровень своего восприятия и внимательнее реагировать на потребности людей через надлежащие процедуры консультаций на различных уровнях, действуя реалистично и эффективно. Эти усилия оказались весьма успешными при реализации ряда знаковых проектов. Поэтому до начала разработки проекта, в ходе концептуализации и осуществления проекта и после его завершения большое значение имеют взаимодействие и консультации с заинтересованными сторонами, чтобы усилия государства были ориентированы на потребности населения.

### С. Какую именно модель ГЧП следует применять на практике?

52. Утверждается, что по причине вызовов и проблем, которые нередко ассоциируются с моделью ГЧП, эта модель может вообще «не соответствовать целевому назначению». Однако не следует забывать, почему именно ГЧП занимают первое место по масштабам распространения.

53. В случае ГЧП, занимающихся оказанием государственных услуг гражданам, которые готовы оплачивать эти услуги, ГЧП дали правительствам возможность:

- a) использовать опыт частного сектора для более качественного оказания услуг экономического характера;
- b) получать оплату за услуги исключительно или главным образом от конечных пользователей конкретной услуги (например, за транспорт, водоснабжение, энергоснабжение и медицинское обслуживание);
- c) ограничивать расходование средств госбюджета; и
- d) снизить воздействие оказания услуг на нынешний или будущий налоговые бюджеты.

54. Кроме того, ГЧП дали правительствам возможность выявить недостатки традиционной системы государственных закупок в секторах строительства, ввода в действие и эксплуатации объектов государственной инфраструктуры и услуг<sup>29</sup>.

55. По этим причинам ГЧП использовались для повышения эффективности частного сектора, своевременной реализации проектов, более рационального использования государственных бюджетных средств и внедрения более успешного управления и долгосрочных подходов к эксплуатации и обслуживанию в сферах государственной инфраструктуры и предоставления услуг. Интересно отметить, что

<sup>29</sup> Часто отмечается, что проекты, реализуемые при традиционной процедуре закупок и осуществления, нередко превышают бюджет, не завершаются в установленный срок и характеризуются применением к государственной инфраструктуре подхода «построить и забыть».

со временем ГЧП, заключенные по итогам публичных торгов, в конечном счете сделали традиционную систему закупок более эффективной. В нынешних условиях нехватки ресурсов и ограниченности альтернатив государственному сектору налицо необходимость более активно продвигать такие модели, опирающиеся на опыт, приобретенный в странах со средним и низким доходом, где основополагающими принципами являются устойчивое развитие и интересы населения.

56. К ГЧП необходимо применять подход «на благо людей», который провозглашен в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и своде руководящих принципов по включению такой повестки дня в систему налаживания ГЧП.

---