

**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****Руководящие принципы<sup>1</sup> в области государственно-  
частных партнерств на благо людей в поддержку Целей  
Организации Объединенных Наций в области  
устойчивого развития****Записка секретариата***Резюме*

Приведенный ниже документ содержит 10 руководящих принципов в области государственно-частных партнерств на благо людей во исполнение пункта 48 Аддис-Абейской программы действий по финансированию развития<sup>2</sup>.

Работа по руководящим принципам была начата Группой специалистов по государственно-частному партнерству Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) на ее восьмой и заключительной сессии в октябре 2016 года. В последующий период целый ряд проектов руководящих принципов неоднократно обсуждался при активном участии представителей государств-членов, организаций гражданского общества, частного сектора и международных организаций.

Рабочая группа по государственно-частным партнерствам на своей первой сессии в ноябре 2017 года приветствовала руководящие принципы и с удовлетворением отметила ориентированность на разработанные ЕЭК критерии

<sup>1</sup> Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК по ГЧП принимаются путем аккламации межправительственными органами ЕЭК ООН – Рабочей группой по государственно-частным партнерствам и Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам – и не налагают никаких обязательств на государства-члены, поскольку их осуществление носит абсолютно добровольный характер.

<sup>2</sup> С Аддис-Абейской программой действий по финансированию развития можно ознакомиться по адресу <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.



деятельности на благо людей, отражающую суть Целей в области устойчивого развития, согласно которым люди являются основными бенефициарами проектов в области государственно-частных партнерств (заключение 2017 – 5.9 в документе ECE/CECI/WP/PPP/2017/2 от 11 декабря 2017 года). Комитет по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам на своей двенадцатой сессии в марте 2018 года предложил секретариату доработать руководящие принципы и представить их Рабочей группе и впоследствии Комитету для окончательного рассмотрения и утверждения (решение 2018 – 4b.5 в документе ECE/CECI/2018/2 от 6 апреля 2018 года).

В августе 2018 года Бюро Рабочей группы по государственно-частным партнерствам провело обзор руководящих принципов и одобрило рассматриваемые в них темы.

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, Беатрис Флора Икилаи, Бруно де Казале, Каймэн Ли, Дитрих Лингенталь, Седеф Явуз Ноян, Кристофер Финк, Марк Фриле, Прашант Шарма и Ананд Чиплункар.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Руководящие принципы в области государственно-частных партнерств на благо людей в интересах достижения Целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития .....	10
Принцип 1: Интегрировать в стратегии развития инфраструктуры преобразующую повестку дня, ориентированную прежде всего на благо людей, при обеспечении того, чтобы к потребностям людей прислушивались .....	10
Принцип 2: Осуществлять больше более качественных и более простых проектов на благо людей путем подключения к системе государственного управления и предоставления городам и другим местным субъектам возможности самостоятельной разработки проектов.....	15
Принцип 3: Повышать квалификацию должностных лиц в области осуществления проектов на благо людей, в частности обеспечивая, чтобы правительства знали о том, как лучше добиться расширения прав и возможностей женщин в рамках проектов, а также поощряя частный сектор к внесению вклада в необходимую передачу квалификационных навыков .....	20
Принцип 4: Разработать более инклюзивную политику и нормативно-правовые рамки, позволяющие активно задействовать группы населения и сосредоточить внимание также на абсолютной нетерпимости к коррупции .....	25
Принцип 5: Раскрывать обществу больше информации о проектах, в частности в отношении обязательств, взятых перед различными партнерами по проекту .....	29
Принцип 6: Снижать уровень риска проектов путем обеспечения большей предсказуемости в контексте благоприятной среды.....	32
Принцип 7: Четко установить критерии отбора проектов в целях поощрения концепции «ценности для населения», чтобы можно было отобрать наилучшие проекты на благо людей .....	34

---

Принцип 8: Определить экологическую устойчивость в качестве одного из ключевых компонентов оценки, присуждения и осуществления проектов ГЧП на благо людей .....	38
Принцип 9: Обеспечить, чтобы смешанное финансирование стимулировало частных партнеров к инвестированию в проекты на благо людей .....	40
Принцип 10: Избегать «долговых ловушек» за счет обеспечения фискальной устойчивости проектов на благо людей и транспарентности фискальной политики .....	43

## I. Введение

Цели в области устойчивого развития представляют собой возможность преобразовывать наш мир с упором на экономическое развитие, которое носит многогранный характер и:

- оказывает **трансформирующее воздействие** в международном, глобальном, кардинально меняющем ситуацию смысле;
- является **всеохватным**, позволяя «никого не забыть»;
- способствует **повышению стойкости** в интересах адаптации с учетом многочисленных проблем, связанных с изменением климата, и смягчения их последствий;
- имеет не только экономическую, но и **социальную и экологическую составляющие**; и
- является **циркулярным** с переходом от линейной модели к экономике замкнутого цикла в целях поощрения структур более ответственного и рационального производства и потребления, что позволит экономить энергию и природные ресурсы на основе принципов сокращения, повторного использования и рециркуляции отходов.

Достижение таких общих целей экономического развития потребует колоссального увеличения вложений в инфраструктуру. Государственный сектор в одиночку не сможет обеспечить требуемую *массу средств*, что и обуславливает необходимость партнерских союзов, особенно с частным сектором. Как предусмотрено в рамках Цели 17 в области устойчивого развития, для укрепления средств осуществления Целей в области устойчивого развития потребуется «эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества».

### *Новая модель на благо людей*

«ГЧП на благо людей»<sup>3</sup> можно рассматривать как разновидность государственно-частных партнерств (ГЧП), разработанных для достижения Целей в области устойчивого развития и соответственно «отвечающих целевому назначению». Такие партнерства определяются как усовершенствованная концепция ГЧП, устраняющая некоторые недостатки процесса реализации традиционной модели ГЧП<sup>4</sup>. ГЧП являются договорными инструментами создания государственной инфраструктуры с привлечением первоначального финансирования из частных источников. При этом выделяют *ГЧП с государственной оплатой*, которые финансируются главным образом за счет налогоплательщиков, и *концессии*, которые финансируются главным образом за счет пользователей инфраструктуры<sup>5</sup>.

Предлагаемая модель ГЧП на благо людей согласуется с Целями в области устойчивого развития, поскольку ГЧП будут соответствовать целевому назначению и ориентированы на удовлетворение потребностей функционирования на благо людей. Концептуально крайне важно нацеливать ГЧП на достижение желательных и необходимых результатов осуществления инвестиций в инфраструктуру, которые нацеливают ГЧП на обеспечение «ценности для населения».

<sup>3</sup> Понятие «ГЧП на благо людей» родилось в ЕЭК ООН в 2015 году.

<sup>4</sup> Ряд стран уже учитывают критерии «на благо людей» в своих нормативно-правовых рамках и при осуществлении ГЧП.

<sup>5</sup> Подробными рамками в отношении сферы охвата и границ ГЧП и концессий для статистических и экономических целей служит Европейская система счетов (ЕСС), основанная на Системе национальных счетов (СНС) Организации Объединенных Наций. Эти рамки не зависят от национальной институциональной и нормативно-правовой базы для ГЧП. ЕСС 2010 (см., в частности, главу 15) имеется по адресу <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>.

Кроме того, при всей важности автомобильных и железных дорог, мостов и электростанций для достижения многих Целей в области устойчивого развития, еще важнее определить влияние этих инфраструктурных объектов в контексте более широкой повестки дня в области устойчивого развития и охарактеризовать комплекс конкретных результатов проектов. Хотя при подготовке проектов ГЧП иногда может игнорировать внешние факторы, подход на благо людей ориентирован на базовые критерии, которые можно свести в следующие пять общих категорий желаемых результатов (подробнее см. во вставке 1):

- i) доступ и равенство;
- ii) экологическая устойчивость;
- iii) экономическая эффективность, включая фискальную устойчивость;
- iv) воспроизводимость; и
- v) взаимодействие с заинтересованными сторонами.

#### **Пять конечных результатов партнерства на благо людей**

«ГЧП на благо людей» – это ГЧП, которые:

- i) **обеспечивают расширение доступа к основным услугам и снижение уровня социального неравенства и социальной несправедливости**

Это предполагает расширение доступа к услугам в области водоснабжения и канализации, энергетики и т. д. с акцентом на проекты, которые учитывают потребности уязвимых в социально-экономическом отношении групп населения и способствуют ликвидации неравенства.

- ii) **повышают степень стойкости и предусматривают более ответственное отношение к вопросам обеспечения экологической устойчивости**

Это предполагает создание стойкой инфраструктуры и повышение экологической устойчивости посредством сокращения выбросов парниковых газов и разработки проектов в соответствии с «циркулярными», а не линейными моделями.

- iii) **повышают уровень экономической эффективности и устойчивости**

Это предполагает успешное выполнение проектов, которые эффективны по затратам, обеспечивают фискальную устойчивость и оказывают преобразующее воздействие благодаря своему устойчивому осязаемому воздействию.

- iv) **поощряют воспроизводимость реализованных и разработку новых проектов**

Другими словами, проекты должны предусматривать возможность воспроизведения и увеличения масштабов, чтобы можно было реализовывать их повторно и/или в более широких масштабах для достижения преобразующего эффекта в соответствии с положениями Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В связи с этим критерием нужно также учитывать, способны ли местные кадры и органы власти осуществлять аналогичные проекты и организована ли подготовка, позволяющая им приобрести необходимые опыт и знания.

- v) **обеспечивают полноценное участие всех заинтересованных сторон в проектах**

Вовлечение всех заинтересованных сторон, которые либо непосредственно участвуют в проекте ГЧП, либо будут прямо или косвенно затрагиваться им в краткосрочной и долгосрочной перспективе, и создание новых средств для привлечения особых групп населения, роль которых пока невелика.

#### **Центральное место интересов населения в модели ГЧП**

Непросто, но очень важно добиваться того, чтобы это новая модель ГЧП непосредственно служила интересам населения, и в частности:

- социально и экономически уязвимых его слоев;

- маргинализированных групп и общин (безработных, инвалидов, престарелых, меньшинств и т. д.);
- граждан, жизнь которых зависит от состояния государственной инфраструктуры, которая должна быть стойкой и безопасной; и
- женщин и девочек.

ГЧП на благо людей должны приносить пользу представителям таких групп населения как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. В краткосрочном плане благодаря:

- расширению для них доступа к жизненно важным услугам (таким как водоснабжение, энергетика, транспорт, здравоохранение, образование и т. д.) и стойкой инфраструктуре;
- обеспечению экономически доступных услуг;
- уменьшению дискриминации, повышению доступности услуг для наиболее уязвимых слоев населения и учету их потребностей на этапе разработки проектов; и
- расширению прав и возможностей этих групп, чтобы они могли реально влиять на решения, принимаемые в рамках проектов, придавая им более всеохватный характер.

В долгосрочном плане:

- содействуя достижению уровня развития, необходимого для запуска «благотворного цикла», созданию рабочих мест, сокращению доли людей, живущих в нищете, стимулированию экономического роста, уменьшению неравенства и, в конечном счете, улучшению условий жизни миллионов людей; и
- помогая людям брать в свои руки осуществление процессов ГЧП, расширять свои возможности на основе повышения квалификации и наставничества и самим становиться ключевыми участниками при осуществлении успешных и легче воспроизводимых проектов на благо людей.

### ***Возможность реализации модели ГЧП на благо людей***

Безусловно, ГЧП сами по себе весьма сложны, и с дальнейшими – по словам критиков – «излишествами» эта новая модель обременяет директивные органы дополнительными уровнями сложности, из-за чего практическая реализация ГЧП на благо людей может показаться невозможной. Действительно, порой утверждают, что концепция первоочередного учета интересов населения может иметь своим нежелательным следствием увеличение затрат для частного сектора, тем самым блокируя частные инвестиции, особенно в странах с низким уровнем дохода, где потребности в улучшении инфраструктуры и без того колоссальны, а проблемы ощущаются чрезвычайно остро.

Тем не менее модель ГЧП на благо людей представляется практически осуществимой. Во-первых, частный сектор все чаще изыскивает возможности, позволяющие конкретным и эффективным образом вносить вклад в достижение Целей в области устойчивого развития. Кроме того, многие существующие ГЧП уже позволяют добиться некоторых из пяти перечисленных результатов на благо людей. Наконец, не составляет особого труда дополнительно включить в спецификации закупок для проекта или использовать упомянутые выше пять конечных результатов вместе с соответствующими важнейшими показателями результативности. Долгосрочные выгоды для экономики и для людей, как ожидается, будут компенсировать возможно более высокие краткосрочные затраты, в результате чего модель на благо людей будет практически осуществимой.

### *Информационные ресурсы по вопросам ГЧП*

В настоящее время уже имеются неплохие рекомендации в отношении деятельности ГЧП с использованием при отборе проектов концепции эффективности затрат. Например:

- первые рекомендации Международного валютного фонда по тематике ГЧП содержатся в выпущенной в 2006 году публикации «Public-Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk» («Государственно-частные партнерства, правительственные гарантии и фискальный риск»);
- Всемирным банком опубликованы «Public-Private Partnerships Reference Guide» («Справочник по государственно-частным партнерствам», который постоянно обновляется и на данный момент существует в версии 3.0 2017 года), «Report on Recommended PPP Contractual Provisions» («Доклад о рекомендуемых договорных положениях ГЧП», 2015 год) и «A Framework for Disclosure in Public-Private Partnership Projects» («Рамки раскрытия информации в проектах государственно-частных партнерств», 2016 год);
- входящий в структуру Европейского инвестиционного банка Европейский экспертный центр оценки проектов ГЧП издал «The Guide to Guidance, How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects» («Справочник по вопросам подготовки, материально-технического обеспечения и реализации проектов ГЧП», 2011 год);
- Азиатский банк развития (АБР) опубликовал «Public-Private Partnership Handbook» («Справочник по государственно-частным партнерствам», 2014 год);
- «European Commission's Guidelines for Successful PPPs» («Рекомендации Европейской комиссии в отношении успешной организации ГЧП», 2003 год), документ Экономической и социальной комиссии Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) «A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure» («Руководство по государственно-частным партнерствам в секторе инфраструктуры», 2011 год);
- публикации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) «Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money» («Государственно-частные партнерства как инструмент распределения рисков и обеспечения эффективности затрат», 2008 год) и «Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships» («Принципы государственного управления государственно-частными партнерствами», 2012 год); и
- для подготовки проектов многосторонними банками развития также создана совместная платформа «SOURCE» («Источник»), с помощью которой государственные органы и группы разработчиков проектов знакомятся с рекомендациями, стандартами и передовыми методами, разработанными многосторонними учреждениями в целях оказания помощи правительствам в процессе подготовки инфраструктурных проектов и руководства их осуществлением<sup>6</sup>.

В 2017 году для Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития, действующей под эгидой Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, было подготовлено «Scoping Study on Public-Private Partnerships» («Аналитическое исследование по вопросам государственно-частных партнерств», 2017 год), в рамках которого был проведен обзор существующих рекомендаций по этой тематике<sup>7</sup>. Авторы исследования сделали ряд интересных выводов, придя к заключению, что, несмотря на большой объем

<sup>6</sup> Адрес платформы «SOURCE» – <https://public.sif-source.org>.

<sup>7</sup> «Scoping Study on Public-Private Partnerships» (February 2017), Aizawa, Motoko, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, Working Paper Series.

разработанных рекомендаций, имеющиеся материалы по ГЧП, как правило, в значительной мере:

- по своему характеру информативны, а не нормативны;
- отражают различные, а не совпадающие точки зрения, о чем, например, говорит наличие множества определений ГЧП в разных источниках;
- недостаточно полно учитывают аспект устойчивого развития, уделяя вместо этого большое внимание вопросам коммерческой жизнеспособности ГЧП с эпизодическими высказываниями относительно того, как ГЧП могут приносить пользу населению и создавать общественные блага;
- излишне ориентированы на прогнозную оценку факторов успеха, не позволяя сделать однозначный вывод, были ли достигнуты реальные результаты и обеспечивался ли на деле практический эффект; и
- не приведены в соответствие с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

### *Пути разработки повестки дня на благо людей*

Кроме того, исходя из анализа существующей модели ГЧП, положения пункта 48 Аддис-Абебской программы действий подтверждают необходимость перехода к новой концепции и предусматривают подготовку рекомендаций в отношении адекватной структуры и надлежащего использования ГЧП, которые должны:

- обеспечивать справедливое распределение рисков и вознаграждения;
- отвечать социальным и экологическим стандартам;
- соответствовать принципам устойчивого развития в целях обеспечения «устойчивой, доступной, приемлемой стоимости и безотказно функционирующей качественной инфраструктуры»;
- предусматривать четкие механизмы подотчетности;
- обеспечивать прозрачность, в том числе в рамках государственных закупок и заключаемых договоров;
- обеспечивать участие различных сторон, в частности местного населения при принятии решений, влияющих на жизнь людей;
- обеспечивать эффективное управление, организацию учета, составление бюджета с учетом необходимости выполнения потенциальных обязательств и приемлемый уровень задолженности;
- согласовываться с национальными приоритетами и соответствующими принципами эффективного сотрудничества в области развития; и
- предусматривать использование инструментов смешанного финансирования.

С учетом существующих рекомендаций, которые упоминаются выше, задача состоит в том, чтобы отойти от существующих моделей ГЧП с целью расширить сферу охвата моделей партнерства, а также выработать новый комплекс руководящих принципов, которые будут обеспечивать реализацию улучшенных проектов на благо людей. При этом будут, в частности, разрабатываться новые подходы к ГЧП на благо людей, в большей, чем до сих пор, степени ориентированные на положения Повестки дня на период до 2030 года. Безусловно, новые стандарты или рекомендации, разработанные данным органом или целым рядом других компетентных органов, не должны вступать в противоречие с существующими стандартными подходами и работой других уже упоминавшихся выше органов и международных организаций или игнорировать их. Ввиду этого следует учитывать, что настоящие руководящие принципы в области ГЧП на благо людей опираются на результаты, достигнутые в рамках проделанной ранее работы по тематике ГЧП.



В таком случае, по какому же пути следует идти, прилагая серьезные усилия, чтобы задействовать ГЧП в интересах достижения Целей в области устойчивого развития? Какие рекомендации необходимы для содействия осуществлению огромного числа оказывающих преобразующее воздействие проектов, благодаря которым страны, особенно страны с низким уровнем дохода, станут более процветающими, и для выработки новой повестки дня, охватывающей аспекты устойчивости инфраструктуры и приверженности всех заинтересованных сторон общественным интересам и обеспечению социального благоденствия?

По сути, ответ кроется в реформировании принципов, лежащих в основе ГЧП, и переосмыслении базового инструментария ГЧП с учетом решения актуальных задач в интересах достижения Целей в области устойчивого развития. Необходим перечень всеобъемлющих принципов деятельности, призванных помочь правительствам и другим заинтересованным сторонам выбрать верный курс в процессе перехода:

#### **10 принципов ГЧП на благо людей**

- Принцип 1:** Интегрировать в стратегии развития инфраструктуры преобразующую повестку дня, ориентированную прежде всего на благо людей, при обеспечении того, чтобы к потребностям людей прислушивались.
- Принцип 2:** Осуществлять больше более качественных и более простых проектов на благо людей путем подключения к системе государственного управления и предоставления городам и другим местным субъектам возможности самостоятельной разработки проектов.
- Принцип 3:** Повышать квалификацию должностных лиц в области осуществления проектов на благо людей, в частности обеспечивая, чтобы правительства знали о том, как лучше добиться расширения прав и возможностей женщин в рамках проектов, а также поощряя частный сектор к внесению вклада в необходимую передачу квалификационных навыков.
- Принцип 4:** Разработать более инклюзивную политику и нормативно-правовые рамки, позволяющие активно задействовать группы населения и сосредоточить внимание также на абсолютной нетерпимости к коррупции.
- Принцип 5:** Раскрывать обществу больше информации<sup>8</sup> о проектах, в частности в отношении обязательств, взятых перед различными партнерами по проекту.
- Принцип 6:** Снижать уровень риска проектов путем обеспечения большей предсказуемости в контексте благоприятной среды.
- Принцип 7:** Четко установить критерии отбора проектов в целях поощрения концепции «ценности для населения», чтобы можно было отобрать наилучшие проекты на благо людей.
- Принцип 8:** Определить экологическую устойчивость в качестве одного из ключевых компонентов оценки, присуждения и осуществления проектов ГЧП на благо людей.
- Принцип 9:** Обеспечить, чтобы смешанное финансирование стимулировало частных партнеров к инвестированию в проекты на благо людей.
- Принцип 10:** Избегать «долговых ловушек» за счет обеспечения фискальной устойчивости проектов на благо людей и транспарентности фискальной политики.

<sup>8</sup> Исключая информацию, составляющую коммерческую тайну.

Каждый из этих принципов является ответом на одну из главных проблем, возникающих при осуществлении ГЧП в целях устойчивого развития, и должен реализовываться на основе целого ряда мероприятий. В последующих разделах рассказывается о каждом из этих принципов и проблемах, решению которых они призваны способствовать, и изложены ключевые меры, которые могут приниматься для их воплощения в жизнь.

И это еще не все. Необходимо постоянно поддерживать эти руководящие принципы «в рабочем состоянии», учитывая при этом ключевые уроки, текущие подвижки и накопленный опыт по важнейшим вопросам, а также используя дискуссии, ведущиеся в международном сообществе на различных форумах, для обмена мнениями и выдвижения предложений.

## **II. Руководящие принципы в области государственно-частных партнерств на благо людей в интересах достижения Целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития**

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

*Миф: поскольку ГЧП – очень сложные финансовые и договорные механизмы, они совершенно непонятны для обычных людей, и поэтому консультации с ними бессмысленны.*

*Однако интересы людей должны занимать центральное место в ГЧП на благо людей, и поэтому правительства должны проводить с ними консультации и прилагать необходимые усилия для разъяснения того, каким образом они могут извлечь пользу из этих проектов.*

#### **Задача 1.1 – Повышение спроса на услуги**

**Повышение спроса на услуги со стороны населения, обусловленное постоянным ростом его численности.** Численность населения и масштабы миграции в мире возрастают, создавая огромную нагрузку на сферу услуг в городах. Кроме того, нагрузка на городское хозяйство усугубляется процессами внутреннего перемещения людей в результате структурных экономических преобразований (т. е. из сельской местности в города) или, в некоторых странах, вследствие конфликтов. Во многих городах остро стоят вопросы обеспечения чистой и безопасной водой, канализации, удаления отходов, медицинских услуг, электроснабжения, жилья, транспорта и работы других коммунальных служб<sup>9</sup>.

#### **Рекомендация**

Для развития национальной инфраструктуры в интересах достижения Целей в области устойчивого развития требуются вложения средств такого масштаба, которые в одиночку правительства осуществлять не в силах. Например, в процессе перехода к «зеленой» экономике нередко возникает необходимость внедрения дорогостоящих технологий и услуг. Поскольку ГЧП могут быть одним из ключевых факторов экономического роста и зачастую способствуют наращиванию производственного потенциала, такие партнерства должны становиться неотъемлемой

<sup>9</sup> Необходимость увеличения расходов подтверждается прогнозами увеличения численности мирового населения на 2 млрд человек к 2040 году и городского населения на 46%, в первую очередь в Азии, причем для удовлетворения этих потребностей в период до 2040 года потребуются инвестиции в размере 52 трлн долл. США (GIH, 2017).

частью национальных стратегий развития. При этом потребуются не только четкая оценка того, чего можно добиться и какой ценой, но и комплексное понимание всей сложной технической стороны осуществления инвестиций в инфраструктуру и их долгосрочных последствий с точки зрения стоимости, качества, наличия и доступности предоставляемых услуг<sup>10</sup>. В конечном счете, предоставление важнейших услуг должно осуществляться в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

### **Задача 1.2 – Устойчивое развитие**

**Устойчивое развитие недостаточно четко определяется в качестве одной из целей ГЧП.** Для достижения Целей в области устойчивого развития требуются ГЧП и инфраструктурные инвестиции нового типа и более высокого качества: нужно не только создавать материальные объекты, но и добиваться того, чтобы они способствовали обеспечению устойчивого развития. Так, например, дело не только в строительстве моста, дороги и железнодорожной линии; важно так расположить их, чтобы они приносили пользу местному населению, уязвимым его группам и людям, живущим вдали от основных рынков или городских агломераций.

#### ***Рекомендация***

ГЧП нужно встраивать в более широкие рамки стратегий развития и инвестиционной политики, реализуемых в интересах достижения Целей в области устойчивого развития. С другой стороны, достижение результатов в области устойчивого развития должно являться одной из ключевых задач каждого отдельного проекта ГЧП.

В рамках такой стратегии целью ГЧП должно быть достижение результатов в области устойчивого развития. Однако, как правило, традиционные модели ГЧП часто не предполагают реальной нацеленности на искоренение нищеты, обеспечение «зеленого» роста, формирование инклюзивного общества, возрождение городов и решение других задач, предусмотренных Целями в области устойчивого развития. Посредством включения этих вопросов в проектные задания при заключении долгосрочных договоров ГЧП можно вносить коррективы, позволяющие обеспечивать в рамках ГЧП учет в первоочередном порядке интересов населения. Эти коррективы необходимы даже в том случае, если включение в проектные задания заключаемых договоров дополнительных требований к частному партнеру может удорожать проекты.

### **Задача 1.3 – Удовлетворение «реальных потребностей»**

**Слишком многие предлагаемые объекты инфраструктуры не являются «реально необходимыми» с точки зрения развития:** зачастую причины и мотивы носят политический характер, а не определяются «реальными потребностями». Например, «поддержку населения» может получить предложение построить или перестроить большой и дорогой футбольный стадион или дворец спорта, но, возможно эти объекты будут мало использоваться после проведения очередного крупного мероприятия.

#### ***Рекомендация***

Проводить консультации со всеми ключевыми заинтересованными сторонами относительно достоинств и недостатков конкретных проектов. Использовать Интернет и социальные сети, более чутко прислушиваясь к людям и учитывая их потребности и предпочтения в отношении инфраструктуры и коммунальных услуг: нужно привлекать местное население в процессе реализации проектов ГЧП. Это может делаться в форме открытых консультаций на соответствующих этапах процесса, результаты которых должны быть доступны для широкой общественности.

<sup>10</sup> UNCTAD (2015), Investment policy framework for sustainable Development, p. 43.

Директивные органы должны проводить консультации с заинтересованными группами населения по следующей тематике:

- обсуждение вопросов отбора проектов и определения их приоритетности;
- обеспечение баланса социальной и экономической ценности инфраструктуры для проведения политики, направленной на разработку проектов, которые действительно отвечают принципам устойчивого развития;
- проведение на уровне проектов анализа аспектов инклюзивности, равенства, учета гендерной специфики, охраны окружающей среды и других элементов отдачи для общества; и
- учет перечисленных соображений в рамках технико-экономических обоснований и оценки последствий со своевременной публикацией таких материалов.

Необходимо широко использовать все эти возможности, чтобы граждане могли «сказать свое слово» при осуществлении проектов. Это позволит правильно определять приоритетность инфраструктурных проектов, чтобы обеспечить сбалансированность социальной и экономической инфраструктуры; сосредоточить внимание на проектах, которые учитывают потребности женщин и способствуют ликвидации гендерного неравенства; и способствовать снижению рисков проектов с социальной точки зрения.

#### **Задача 1.4 – Обеспечение наглядного эффекта**

Государственные органы должны показывать населению, что реализуемые проекты дают серьезную отдачу в плане развития, при этом необходимы новые группы показателей для учета долгосрочных результатов ГЧП на благо людей. Применяя новые системы анализа и методологии оценки, государственные органы и частный сектор смогут определять, в какой степени их проекты согласуются с Целями в области устойчивого развития. Это позволит проводить оценку предлагаемых проектов на предмет определения воздействия в интересах достижения Целей в области устойчивого развития и облегчит определение приоритетности проектов: необходимо выходить за рамки узкофинансового обоснования, изыскивать новые показатели для оценки намеченных пяти конечных результатов ГЧП на благо людей и четко сообщать об этих результатах людям.

#### **Рекомендация**

Для оценки того, в какой степени проекты согласуются с принципами учета в первую очередь интересов населения и Целями в области устойчивого развития, можно разработать «инструмент оценки социально-преобразующих инвестиций проекта».

Сравнительную оценку отдельных проектов следует проводить с учетом трех групп факторов:

- i) **Намерение:** одной из характеристик проектов, которые можно отнести к категории «проектов на благо людей», должно быть четкое и ясное заявление сторон о том, что проект призван обеспечить социальное и экологическое воздействие в интересах достижения ЦУР. Это намерение должно быть зафиксировано в публичных источниках (например, в годовом докладе компании, государственной политике или в рекламно-информационных материалах, выпускаемых в связи с проектом).
- ii) **Воздействие:** (оценка по пяти критериям, установленным для государственно-частных партнерств на благо людей):
  - *Расширение доступа к основным услугам и укрепление социального равенства*

Факт расширения доступа к основным услугам, особенно для социально и экономически уязвимых слоев населения, может подтверждаться с использованием, например, показателя общего числа граждан, которые теперь получили доступ

к чистой воде, в то время как до этого они обслуживались в недостаточной степени, и т. д.

- *Экологическая устойчивость и жизнестойкость*

Соответствие инфраструктурного проекта критериям экологической устойчивости и жизнестойкости может подтверждаться, например, с использованием таких показателей, как *масштабы сокращения выбросов CO<sub>2</sub>/снижение потерь или отходов/уменьшение потребления водных и энергетических ресурсов и т. д.*

- *Экономическая эффективность, включая фискальную устойчивость*

Экономическую эффективность и фискальную устойчивость проектов можно продемонстрировать с помощью показателей, отражающих эффективность затрат и фискальную транспарентность и подтверждающих, что проекты носят преобразующий характер, в том смысле, что они влекут за собой устойчивое ощутимое воздействие (*например, создание достойных/«зеленых» рабочих мест, ежегодный рост местных доходов, расширение экономических прав и возможностей женщин и т. д.*).

- *Воспроизводимость*

Тот факт, что воспроизводимые и масштабируемые проекты оказывают преобразующее воздействие, предусмотренное Повесткой дня на период до 2030 года, можно подтвердить, например, сведениями о количестве должностных лиц и т. д., прошедших подготовку в рамках проекта на местном/региональном/страновом уровне).

- *Привлечение заинтересованных сторон*

Факт привлечения заинтересованных сторон можно подтвердить с помощью целого ряда показателей, таких как число консультаций с местным населением, которые повлияли на осуществление проекта, и т. д.

- iii) **Проверка:** представление поддающихся проверке доказательств достижения нужного эффекта имеет очень важное значение, и в данном случае необходимы такие показатели, как позитивные результаты независимого аудита, отзывы бенефициаров, подтверждающие реальное расширение диапазона получаемых ими услуг, и т. д.

- *Оценка*

Инструмент оценки социально-преобразующих инвестиций проекта, выступая в роли своего рода компаса<sup>11</sup>, будет предусматривать балльную или рейтинговую систему оценки того, в какой степени проект оказывает воздействие на благо людей и в интересах достижения Целей в области устойчивого развития. Каждый из результатов на благо людей может оцениваться, скажем, по шкале от 0 до 3 баллов. Чем выше показатель, тем лучше проект согласуется с критериями проектов на благо людей и Целями в области устойчивого развития. Такую увязку можно представить в виде диаграммы как паутину с градацией проектов по следующим показателям:

- высокий уровень согласованности, когда оценки проектов приближаются к трем баллам по шести факторам;
- средний уровень согласованности, когда оценки проекта по различным факторам колеблются в пределах 1–2 баллов; и
- низкий уровень согласованности, когда оценки проекта по различным факторам составляют 1 или 0 баллов.

<sup>11</sup> Источник ЕЭК ООН. По своей структуре компас строится аналогично разработанной «Ю-Би-ЭС» модели банковских операций по осуществлению социально-преобразующих инвестиций.

## Комментарий

### 1. Баланс показателей

В отношении вышеупомянутых результатов и связанных с ними показателей можно утверждать, что невозможно всего достичь одновременно. В частности, отмечают возможные нестыковки между проектами, ориентированными на достижение экономической эффективности, и результатами, связанными с обеспечением устойчивости и жизнестойкости. Другими словами, полагают, что правительствам придется выбирать один из целого ряда различных вариантов в условиях поиска шаткого равновесия факторов экономического роста и процветания, с одной стороны, и обеспечения экологической устойчивости, с другой.

Однако это, пожалуй, пример ложной дихотомии. Например, данные о выбросах парниковых газов в городах свидетельствуют о том, что баланс таких соображений отнюдь не столь очевиден, как можно было бы предположить, а изучение вопросов «зеленой экономики» и «экономики замкнутого цикла» показывает, что получаемые выгоды намного перевешивают соответствующие издержки. Так, в рамках усилий по борьбе с изменением климата можно добиться повышения уровня занятости. Активное развитие общественного транспорта позволяет людям находить работу и реализовывать деловые возможности и в то же время может способствовать снижению интенсивности движения и загрязнения воздуха. Меры по повышению энергоэффективности экономят деньги потребителей и делают чище воздух городов, уменьшая также их «углеродный след». Большинство факторов, благодаря которым городская среда становится лучше, чище, здоровее, а экономическая продуктивность городов – выше, позволяют также уменьшить выбросы углерода<sup>12</sup>.

Таким образом, изменения, порождаемые стратегиями устойчивого развития, будут иметь положительные последствия в плане экономического роста и процветания и, следовательно, для деятельности предприятий, которым в конечном итоге будет выгодно встраивать соображения устойчивого развития в свою корпоративную политику. Эту тенденцию уже можно проследить в растущем числе секторов экономики, где компании, стремясь увеличить свою долю на рынке, ищут возможности предпринимательской деятельности, связанные с устойчивым развитием, тем самым превращая корпоративную социальную и экологическую ответственность в сравнительное преимущество<sup>13</sup>.

### 2. Новые показатели и методологии нуждаются в одобрении реально заинтересованных сторон, и в том числе гражданского общества

Выработка новых показателей – это только полдела. Необходимо также обеспечить широкий процесс их проверки с участием общества, научных кругов, деловых кругов и кредиторов проекта, т. е. международных банков, многосторонних банков развития и т. д. Например, в конечном счете именно кредиторы проектов будут определять, достижимы ли ставящиеся в их рамках цели. С ними придется обсуждать вопрос о возможности встраивания намечаемых результатов и показателей проекта в их стратегии кредитования.

К счастью, опыт «Принципов Экватора» свидетельствует о готовности банков корректировать свои процедуры кредитования для устранения негативного воздействия на окружающую среду<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Climate of Hope P 28 Michael Bloomberg, Carl Pope, St. Martin's Press 2017.

<sup>13</sup> См., например, Iberdrola Sustainability Report 2017.

<sup>14</sup> См. <http://equator-principles.com/>.

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

*Миф: проекты не осуществляются из-за нехватки финансовых ресурсов.*

*Однако нередко проблема заключается не в отсутствии денег, а, скорее, в отсутствии хороших проектов.*

### **Задача 2.1 – Осуществление проектов**

**Реализуется недостаточно проектов:** нужно в срочном порядке принимать меры, чтобы поставить на поток разработку приоритетных проектов. При существующих объемах инвестиций в секторах, связанных с Целями в области устойчивого развития, только развивающимся странам ежегодно недостает 2,5 трлн долл. США<sup>15</sup>. Нужно кардинально изменить динамику инвестиций в развитие социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, электроснабжение, водоснабжение, удаление отходов и канализация) в соответствии с национальными приоритетами стран.

### **Рекомендация**

При осуществлении ГЧП правительства должны переходить от проектного, индивидуального подхода к концепции интеграции проектов на благо людей в проработанный план, позволяющий сформировать портфель проектов, а также инвестиционную программу, где рассматриваются и анализируются варианты реализации. Таким образом, если правительства используют модель ГЧП, то ввиду важнейшей роли инфраструктурного сектора в достижении многих Целей в области устойчивого развития им следует в приоритетном порядке уделять внимание смелым планам развития инфраструктуры, в которых на первую линию выходят проекты на благо людей, и увязывать их с достижением упомянутых Целей. Потребуется также проведение отраслевой политики, позволяющей с максимальной эффективностью разрабатывать такие проекты и добиваться их осуществления.

Необходимо привлекать новых партнеров для увеличения числа ГЧП на благо людей. Правительства должны стремиться поощрять привлечение других заинтересованных сторон к разработке проектов на благо людей, в частности на муниципальном уровне. Города могут играть важную роль в решении задачи социальных и экономических преобразований, прокладывая новые пути и развивая практику создания партнерств, которые обеспечивают оказание основных услуг. Таким образом, города должны получать от центрального правительства более широкие полномочия, позволяющие эффективно проводить такие кампании. Например, возможно расширение их полномочий в сфере транспортных услуг и энергоснабжения.

В условиях изменения климата во многих городах уже энергично ведется работа по мобилизации активности масс для борьбы с этой угрозой. Муниципалитеты сами становятся серьезными участниками инициатив по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. Меры, принимаемые в городах на муниципальном уровне, могут быть весьма действенными. В силу высокой плотности населения городские мероприятия позволяют уменьшить выбросы углерода по значительному сегменту населения.

К тому же города находятся на переднем крае возникновения проблем изменения климата – на них приходится около 80% выбросов парниковых газов и

<sup>15</sup> UNCTAD World Investment Report 2017.

именно их жители, как правило, больше всего страдают от таких выбросов<sup>16</sup>. В результате городские власти склонны содействовать реализации новых решений, например при осуществлении климатоустойчивых проектов сооружения жилья, парков, школ и медицинских учреждений.

Следует добиваться также сбалансированности потребностей сельской экономики и экономики городов (Цели в области устойчивого развития предусматривают необходимость равноправного развития, позволяющего сглаживать неравенство доходов внутри стран) и взвешенно определять стратегическую направленность проектов. Необходимо поощрять инвестиции в сельской местности, создавая условия для развития сельских населенных пунктов. Это может предполагать создание объектов агроинфраструктуры, например оросительных систем и дорог, связывающих фермерские хозяйства с рынками. В то же время при наличии такой инфраструктуры у сельских населенных пунктов в свою очередь появляется возможность расширять производство, создавать новые рабочие места и повышать уровень доходов. Электронная торговля и другие технологии также могут способствовать повышению производственного потенциала сельских предпринимателей и малых предприятий<sup>17</sup>.

### **Задача 2.2 – Улучшение инвестиционного климата**

**При ускорении темпов осуществления проектов неизбежно придется столкнуться с проблемой неудовлетворительных условий деловой среды.**

#### ***Рекомендация***

Разработка надлежащих стратегий улучшения условий для предпринимательской деятельности является одним из необходимых условий успешного осуществления проектов. Характер инвестиционной политики, в том числе в сфере ГЧП, зависит от ряда других областей политики, которые влияют на общий деловой климат в странах. Поскольку инвестиционная политика может затрагивать многие сферы, являющиеся объектом регулирования в государственных законодательных актах (например, вопросы доступа к земле, конкуренции, политики в области охраны окружающей среды, налогообложения, торговли, предпринимательства, интеллектуальной собственности), некоторые области могут иметь более важное значение в зависимости от национальной специфики, уровня развития и типа прорабатываемого ГЧП. Однако во многих странах с низким и средним уровнем дохода все еще ощущается необходимость укрепления правового и институционального потенциала для обеспечения увязки правовых и институциональных рамок ГЧП с мерами политики в этих областях, необходимыми для привлечения ГЧП на благо людей и обеспечения их полезной отдачи.

### **Задача 2.3 – Межведомственная координация**

**Одной из важнейших задач в рамках осуществления ГЧП на благо людей является необходимость объединения усилий различных министерств, с тем чтобы реализуемые проекты оказывали комплексное и устойчивое воздействие.**

#### ***Рекомендация***

Успех усилий по осуществлению ГЧП зависит от согласованности и эффективности координационных механизмов. Для этого нужно обеспечить взаимодействие между различными министерствами и привлекать национальные структуры, занимающиеся вопросами ГЧП. Кроме того, для эффективной реализации Целей в области устойчивого развития следует определить конечные результаты в плане обеспечения устойчивого развития в разных секторах, что, соответственно, обуславливает необходимость расширения правительством своих возможностей

<sup>16</sup> ЕЭК ООН, 2011 год, *Климатически нейтральные города: как сделать города менее энерго- и углеродоемкими и более устойчивыми к климатическим вызовам*, стр. 14.

<sup>17</sup> UNCTAD 2009, *World Investment Report: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*.



осуществления эффективного межведомственного сотрудничества. Полезную роль при этом может сыграть назначение координатора по вопросам ГЧП на благо людей – возможно, в составе группы по ГЧП – для содействия координации и продвижения проектов на благо людей.

#### **Задача 2.4 – Инициатива снизу и директивный подход**

**Настоятельно необходимо отойти от применявшегося ранее директивного подхода к разработке проектов, который несовместим с принципами устойчивого развития и концепцией ориентации на благо людей.** Как правило, власти недостаточно хорошо знают и понимают специфику местных условий и потребностей, на базе которых должны разрабатываться и эксплуатироваться проекты, построенные на принципах устойчивого развития.

#### **Рекомендация**

Противоположностью директивного подхода является подход «снизу вверх», который, однако, сам по себе также не работает. Муниципалитеты действительно лучше представляют себе конкретные потребности местных населенных пунктов и трудности, с которыми они сталкиваются. Вместе с тем зачастую у них нет ресурсов и возможностей для разработки серьезных проектов. Это в особенности касается транспорта, цифровых технологий и других секторов, способных облегчить налаживание связей между городом и деревней, расширять доступ к рынкам и содействовать созданию рабочих мест и расширению предложения услуг в области образования и здравоохранения.

Ввиду этого местные проекты следует разрабатывать в рамках более широкой скоординированной стратегии планирования развития инфраструктуры, осуществляемой органами государственного управления регионального и/или национального уровня. Соответственно, смешанный восходяще/нисходящий подход может способствовать осуществлению проектов, построенных на принципах устойчивого развития, в тех случаях, когда городские власти добиваются осуществления проектов, разработанных в инициативном порядке на местном уровне, в более широких рамках. Это позволит создать условия для расширения участия граждан и обеспечения более активной приверженности и поддержки проекта в долгосрочной перспективе.

В плане координации усилий различных правительственных ведомств следует отметить, что инфраструктурные проблемы и пути их решения часто взаимосвязаны. Например:

- i) из-за неудовлетворительного качества воды повышается заболеваемость и возрастает нагрузка на медицинские службы;
- ii) неадекватные транспортные системы удорожают маятниковую миграцию или доставку товаров на рынок, снижая общую продуктивность экономики; и
- iii) низкий образовательный уровень детей не позволяет им полноценно участвовать в экономической, политической и социальной жизни, тем самым выступая преградой для реализации их потенциальных возможностей, взаимодействия с инновациями и их вклада в общество будущего.

В системе государственных органов управления группы по ГЧП должны играть новую роль, поощряя варианты решений, разрабатываемые по инициативе местного населения, и в то же время лучше координируя работу по реализации межсекторальных проектов и взаимодействие различных участвующих в осуществлении проектов ведомств. Необходимо также, чтобы в рамках межсекторального сотрудничества в государственных органах и на местном уровне формировалась культура инноваций и партнерских отношений. В процессе поиска вариантов решения множества проблем на местном уровне, в частности в области занятости, транспорта, обеспечения безопасности и защищенности и загрязнения

окружающей среды, следует создавать специальные группы в составе представителей различных затрагиваемых групп заинтересованных сторон.

### **Задача 2.5 – Важность социальной инфраструктуры**

**В рамках основного направления деятельности по достижению Целей в области устойчивого развития особое внимание уделяется социальной инфраструктуре.**

Инвестиции в социальную инфраструктуру, включая образование и здравоохранение, являются необходимым условием эффективного устойчивого развития и, таким образом, имеют ключевое значение для достижения Целей в области устойчивого развития. На момент принятия Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года ежегодные инвестиции в образование в развивающихся странах составляли, по оценкам, порядка 80 млрд долл. США. Для достижения Целей в области устойчивого развития в этом секторе ежегодный объем инвестиционных потребностей оценивается в 330 млрд долл. США. Порядок потребностей во вложениях в области здравоохранения тот же – в настоящее время в здравоохранение вкладывается около 70 млрд долл. США, в то время как совокупные потребности оцениваются в 210 млрд долл. США в год<sup>18</sup>. ГЧП, в принципе, позволяют сократить дефицит инвестиций в обоих секторах.

Вместе с тем здравоохранение и образование, как правило, относят к категории особых секторов, где требуется взаимодействие с заинтересованными сторонами и обеспечение поддержки со стороны местного населения. В развивающихся странах вложения в эти секторы не всегда рентабельны<sup>19</sup>. В то время как в секторе здравоохранения в развивающихся странах частные инвестиции порой достигают значительных размеров, вклад частных корпораций в области образования как в развитых, так и в развивающихся странах все еще невелик, или же им можно пренебречь<sup>20</sup>.

### **Рекомендация**

Подчеркивая социальный аспект, следует также нацеливать проводимую политику на небольшие проекты. Приоритетность проектов следует устанавливать, исходя из задач устойчивого развития, стараясь охватить проекты разных размеров, а не только крупномасштабные, комплексные инфраструктурные проекты. Бичом мегапроектов нередко являются перерасход смет и отставания от графика, хотя их преимущества порой не достигают уровня предпроектных прогнозов. В противоположность этому, менее крупные, в большей степени ориентированные на интересы населения проекты с меньшим риском и более высоким приростом эффективности, в рамках которых инвесторам легче добиться коммерческой выгоды и наглядно виден социально-экономический эффект, помогут снизить риски для государственного сектора. Прежде всего, эти модели позволят применять масштабируемые и воспроизводимые варианты решений. Проекты такого рода можно объединять для снижения расходов, возникающих в случае разработки в индивидуальном порядке.

### **Задача 2.6 – Определение приоритетности проектов в целях обеспечения нужного воздействия**

**Необходимо уделять внимание прежде всего инфраструктурным проектам, которые позволяют задействовать производственный потенциал и стимулировать развитие производства и сферы услуг, – обеспечивая и в данном случае максимальную отдачу в процессе развития.**

<sup>18</sup> UNCTAD 2014, *World Investment Report. Investing in the SDGs. An Action Plan for promoting private sector contributions*, p. 143.

<sup>19</sup> Ibid., p. 176.

<sup>20</sup> См. *Achieving a Sustainable Future*, Government of Canada 2016–2019.

### **Рекомендация**

В портфелях проектов следует отдавать приоритет областям базовой инфраструктуры, позволяющей высвободить производственный потенциал, например, в сфере коммунальных услуг, в транспортной отрасли и других секторах. Они должны содействовать развитию «зеленой» инфраструктуры, в частности инфраструктуры устойчивого транспорта, возобновляемых источников энергии, а также стойкой к изменению климата и ресурсосберегающей инфраструктуры. Составители портфеля проектов должны хорошо представлять себе механизм взаимосвязей между Целями в области устойчивого развития, чтобы решения в одной сфере не порождали проблем в другой. Они должны четко определить имеющиеся ресурсы и потенциальные механизмы ГЧП, включая эталонные схемы, методы реализации проектов, графики осуществления работ и т. д.

Ввиду ограниченных возможностей на местном и национальном уровнях возможно придется устанавливать порядок очередности проектов. После оценки потребностей правительствам следует проработать техническую и договорную сторону проектов с ранжированием и определением приоритетности инвестиций с учетом потребностей на основе пяти критериев проектов на благо людей и соображений реальной окупаемости инвестиций и возможности пойти на такие расходы. При таком подходе им будет легче отбирать проекты в секторах инфраструктуры и должным образом оценивать все выгоды с учетом издержек и имеющихся смет.

### **Комментарий**

#### *Финансирование со стороны частного сектора*

Цели в области устойчивого развития будут сопряжены с огромными ресурсными последствиями во всем мире. Совокупные потребности в инвестициях одних лишь развивающихся стран в среднем могут составить 3,9 трлн долл. США в год. При существующих объемах инвестиций недостает приблизительно 2,5 трлн долл. США. На глобальном уровне совокупные инвестиционные потребности составляют от 5 до 7 трлн долл. США в год<sup>21</sup>. Правительствам необходимо будет изучить инновационные схемы финансирования для удовлетворения этих потребностей, включая мобилизацию финансовых средств по линии частного сектора.

Возможности для расширения участия частного сектора в разных секторах неодинаковы. Естественными кандидатами на более широкое участие частного сектора являются инфраструктурные секторы, такие как энергетика и возобновляемые источники энергии, транспорт и водоснабжение и канализация, но в случае других секторов, связанных с Целями в области устойчивого развития, ниже вероятность существенного повышения интереса частного сектора, либо из-за трудностей разработки привлекательных для инвесторов моделей риска и доходности, либо в силу того, что они находятся в сфере ответственности государства и соответственно привлечение частного сектора сразу же вызывает резкую реакцию (например, образование и здравоохранение)<sup>22</sup>.

При поиске новых схем финансирования необходимо иметь в виду, что частное финансирование для определенных типов ГЧП 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. 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).

<sup>21</sup> UNCTAD (2014), *World Investment Report. Investing in the SDGs. An Action Plan for promoting private sector contributions*, p. 145.

<sup>22</sup> Ibid.

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

*Миф: для ГЧП нужны специалисты, имеющиеся в частном секторе, и правительства могут привлекать необходимые кадры, беря на работу в государственных учреждениях специалистов частного сектора.*

*Однако для реализации ГЧП на благо людей требуются специалисты самого разного профиля (по заключению контрактов, привлечению проектного финансирования и т. д.), но при этом главное внимание должно уделяться в первую очередь защите общественных интересов и достижению Целей в области устойчивого развития. Этим должны заниматься штатные сотрудники государственного сектора, воспитанные в духе этики государственного сектора.*

**Задача 3.1 – Нехватка потенциала в государственных органах**

**Нехватка потенциала для осуществления ГЧП на благо людей является, вероятно, самым серьезным отдельным препятствием, которое необходимо преодолеть для реализации нужного портфеля проектов.** Для осуществления проектов на благо людей нужен качественный скачок. Несмотря на то, что для достижения Целей в области устойчивого развития, причем не только в количественном, но и в качественном отношении, потребуется огромное количество проектов, в целом пока нет реальных примеров осуществления правительствами портфелей проектов в необходимых масштабах.

Полагают, что реальным препятствием для достижения Целей в области устойчивого развития и преодоления разрыва в уровнях развития инфраструктуры является не просто отсутствие средств или финансирования; дело также и в нехватке в государственных структурах специалистов, способных правильно выявлять нужные проекты и обеспечивать их осуществление, и возможностей для привлечения таких инвестиций. Разумеется, в разных странах ситуация складывается по-своему, и во многих случаях в последние годы положение улучшается, однако отсутствие потенциала для реализации проектов является серьезной проблемой, особенно в большинстве стран с низким уровнем дохода.

**Рекомендация**

Международное сообщество, равно как и международные финансовые учреждения в недостаточных размерах оказывают поддержку в целях укрепления потенциала по вопросам ГЧП. До настоящего времени международные финансовые учреждения играли важную роль в деле укрепления потенциала по вопросам ГЧП, но расходующие средства просто не обеспечивают той поддержки, которая требуется для надлежащего удовлетворения потребностей развивающихся стран. Доведение потенциала до хорошего уровня обходится недешево, поэтому нужны новые подходы для эффективного укрепления потенциала, позволяющего обеспечить реализацию проектов по различным направлениям, связанным с Целями в области устойчивого развития.

Все шире признается, что из всего комплекса мер, необходимых для успешной реализации в странах программ укрепления потенциала по вопросам ГЧП, заблаговременно нужно обеспечить удовлетворение следующих базовых потребностей<sup>23</sup>:

<sup>23</sup> Практическое руководство ЕЭК ООН по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП (2008 год); UNCTAD (2009) Best Practices in Investment for Development: How to Utilize FDI to

- во-первых, необходимо создать группу по вопросам ГЧП, которая будет отвечать за укрепление потенциала в области ГЧП и реализацию политики, программ и проектов в сфере ГЧП; и
- во-вторых, необходимо наличие на высоком уровне политической воли и долгосрочной, согласованной, а не разовой готовности поддерживать осуществление ГЧП.

Для осуществления ГЧП на благо людей дополнительные ресурсы и профессиональная подготовка должны быть обеспечены группам по ГЧП, с тем чтобы они оставались оперативными и более эффективно содействовать достижению Целей в области устойчивого развития путем реализации более совершенных проектов.

### **Задача 3.2 – Стандартизация**

**Приступая к работе над проектами, правительства в первую очередь стремятся собрать всю необходимую информацию и сведения об опыте реализации аналогичных проектов во всем мире – путь этот долг и зачастую сопряжен с большими затратами. На глобальном уровне слишком часто вновь и вновь «изобретается колесо» и впустую расходуются ресурсы, которые можно было бы сэкономить и направить на разработку действительно необходимых проектов на благо людей.**

#### **Рекомендация**

Благодаря совершенствованию методов работы и разработке стандартов на национальном уровне, зачастую на основе международных стандартов ГЧП на благо людей, можно добиться огромной экономии средств и существенно укрепить существующий потенциал. Ввиду этого правительствам следует разработать стандартные процессы и процедуры осуществления ГЧП на благо людей. Имеется немало свидетельств в пользу того, что в случае тех стран, которые пошли по пути стандартизации таких процессов, включая, в частности, общие положения контрактов или разработку рекомендаций для различных государственных ведомств, вероятность формирования соответствующего портфеля проектов гораздо выше.

Разрабатывая такие процедуры и стремясь избежать дополнительных расходов, всякий раз, когда принимаются законы по ГЧП, правительствам в интересах дальнейшего совершенствования своих инициатив в области ГЧП следует опираться на передовую международную практику и стандарты. В ЕЭК ООН начат процесс разработки международных стандартов и рекомендаций по вопросам ГЧП на благо людей, призванных помочь в этом отношении, включая:

- международный опыт по вопросам политики, законодательства и институциональных структур в области ГЧП; и
- международные отраслевые стандарты (водоснабжение и канализация, здравоохранение, железные и автомобильные дороги и т. д.).

В отраслевых стандартах на основе недавних примеров осуществления проектов ГЧП во всем мире определяются мероприятия и процедуры в рамках практической реализации ГЧП. В этих документах в доступной форме обсуждаются накопленный опыт и тенденции, технологии, типы применяемых моделей, социальные и экологические последствия, обычно используемые механизмы финансирования и связанные с проектами юридические и договорные вопросы, и все это в разрезе Целей в области устойчивого развития и оптимальных путей их достижения в соответствующем секторе на основе использования тех или иных моделей. Они составлены в виде многовариантных рекомендаций: по сути дела, эти стандарты могут содержать рекомендации не использовать ту или иную модель в тех случаях, когда,

---

Improve Transport Infrastructure – Roads, Lessons from Australia and Peru; UNCTAD (2014). Investment Policy Review: Guatemala.

согласно имеющейся информации, это может иметь негативные последствия, или же слишком высок риск.

Эти стандарты помогают правительствам получить доступ к информации без необходимости самим проводить соответствующие исследования, тем самым ускоряя осуществление их мероприятий в области развития и в то же время позволяя сэкономить время и деньги.

### **Задача 3.3 – Этапы подготовки кадров**

**Для многих стран вновь все формы ГЧП, в том числе партнерства на благо людей, и в таких условиях, почти не имея нужного опыта, чрезвычайно трудно включаться в эту работу и пытаться сформировать портфель проектов.**

#### **Рекомендация**

Было бы ошибкой полагать, что эта задача невыполнима для стран с очень ограниченным опытом формирования портфеля проектов. Напротив, целенаправленно прилагая должные усилия, можно успешно решить ее в относительно короткий срок и переходить непосредственно к осуществлению реальных проектов.

Такая программа укрепления потенциала включает несколько основных этапов:

- оценка исходной готовности;
- укрепление институционального потенциала, включая создание межведомственного совета по вопросам развития инфраструктуры и группы по ГЧП;
- организация учебно-практических мероприятий для представителей директивных и законодательных органов в целях ознакомления с концепциями ГЧП на благо людей, включая, при необходимости, вопросы пересмотра законодательства;
- организация учебно-практических мероприятий для основных заинтересованных сторон, с уделением особого внимания возможностям местных деловых кругов и группам граждан;
- организация учебно-практических мероприятий на региональном уровне;
- определение круга проектов; и
- осуществление проектов.

В конечном счете после прохождения этих этапов государственные органы в состоянии обеспечивать формирование портфеля проектов ГЧП на благо людей.

### **Задача 3.4 – Недопредставленность женщин и отсутствие гендерной перспективы**

**Женщины слабо представлены в инфраструктурном секторе и, как правило, в рамках осуществления чрезвычайно важных проектов.** Их отсутствие – что все чаще подтверждается результатами эмпирических исследований – негативно сказывается на качестве и количестве проектов, а отсутствие гендерной перспективы – на разработке и осуществлении инфраструктурных проектов.

#### **Рекомендация**

У правительств и частного сектора имеются немалые возможности для расширения участия женщин в реализации инфраструктурных программ и ГЧП на благо людей. Правительства должны увеличивать число женщин в системе среднего и высшего образования: в необходимых случаях следует устранять законодательные барьеры для участия женщин.

Частный сектор также может и должен играть важную роль в расширении прав и возможностей женщин, охватывая следующие четыре аспекта:

- i) повышение доли женщин в компаниях, участвующих в ГЧП и в реализации проектов ГЧП, с обеспечением их всестороннего и равноправного участия;
- ii) оказание содействия возглавляемым женщинами компаниям-поставщикам в подготовке конкурентоспособных заявок на конкурсных торгах по проектам и ликвидации гендерной дискриминации в процессе присуждения контрактов;
- iii) изменение ситуации в сообществах, где они осуществляют свою предпринимательскую деятельность, в виде оказания помощи женщинам и подготовки их к роли лидеров деловых кругов в будущем, с расширением использования новых технологий в целях содействия расширению прав и возможностей женщин; и
- iv) оказание помощи в разработке инфраструктурных проектов с учетом особых проблем, с которыми сталкиваются женщины в повседневной жизни, и с оценкой дифференцированного воздействия проектов на положение женщин.

## Комментарий

### 1. Расширение международной поддержки и сотрудничества в интересах укрепления потенциала в области ГЧП на благо людей

Исключительно важно расширять сотрудничество учреждений системы Организации Объединенных Наций и многосторонних банков развития по вопросам укрепления потенциала при наличии четких синергетических возможностей. В системе Организации Объединенных Наций имеется весьма четкое понимание важности Целей в области устойчивого развития и необходимости их учета в рамках проектов на благо людей, многосторонние же банки развития и особенно Всемирный банк через его многосторонний донорский фонд (Консультативный механизм по вопросам государственно-частной инфраструктуры) оказывают помощь странам с низким уровнем дохода.

Однако большинство международных финансовых учреждений не слишком активно участвуют в системной работе по укреплению потенциала в области ГЧП, в большей степени занимаясь конкретными проектами. Важно привлечь их для расширения деятельности по поддержке усилий в области комплексного укрепления потенциала по тематике ГЧП, способствуя повышению профессиональной квалификации работников государственных учреждений и соответственно увеличению числа реализуемых проектов.

Заглядывая вперед, можно полагать, что Консультативный механизм по вопросам развития инфраструктуры на основе ГЧП и аналогичные подразделения в других международных финансовых учреждениях воспримут концепцию ГЧП на благо людей и будут более активно содействовать реализации программы Целей в области устойчивого развития. Исходя из принципов всеохватности, они также могут расширить рамки своей оптимальной практики обеспечения эффективности затрат, внедряя концепцию ценности для населения и учитывая интересы бенефициаров, организаций гражданского общества и таких учреждений, как Организация Объединенных Наций.

### 2. Международный центр передового опыта в области ГЧП ЕЭК ООН

Отсутствие обобщенного свода знаний и опыта в области ГЧП в рамках системы Организации Объединенных Наций, о чем говорилось выше, требует активизации усилий и сотрудничества между существующими учреждениями Организации Объединенных Наций. В этой связи на протяжении ряда лет высказывались рекомендации в отношении расширения сотрудничества пяти региональных комиссий Организации Объединенных Наций по вопросам ГЧП. В результате в 2012 году в рамках сотрудничества между Экономической комиссией для Африки (ЭКА), Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)

и ЕЭК ООН по вопросам укрепления потенциала по тематике ГЧП был создан Международный центр передового опыта в области ГЧП<sup>24</sup>.

Деятельность Центра следует расширить с охватом всех региональных комиссий Организации Объединенных Наций, готовых к совместной работе над проектами ГЧП в секторах инфраструктуры и услуг, а также к обмену средствами и инструментами укрепления потенциала в области ГЧП, например по линии Консультативного совета ЕЭК по деловым операциям ГЧП.

Этот орган должен сотрудничать с другими учреждениями Организации Объединенных Наций в целях повышения общей результативности работы в области ГЧП, включая, в частности:

- Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД);
- Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО);
- Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН);
- Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН); и
- Комиссию Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Под эгидой Международного центра передового опыта в области ГЧП ЕЭК создано семь международных специализированных центров. Они призваны предоставлять качественные консультативные услуги по вопросам политики, в частности при составлении тендерных заявок по конкретным проектам и организации маркетинговых мероприятий и подготовки кадров по своему профилю, а именно:

- политика, законодательство и институциональные структуры (Франция);
- «умные» города (Испания);
- водоснабжение и канализация (Португалия);
- жизнестойкость (Соединенные Штаты);
- местное самоуправление (Япония);
- логистика общественного транспорта (Китай); и
- порты (Ливан).

---

<sup>24</sup> Международный центр передового опыта в области ГЧП создан в структуре ЕЭК ООН в Женеве.



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

*Миф: проекты могут осуществляться на основе хорошо проработанного контракта и быть надежно защищены от действий государства и влияния других внешних проблем.*

*Однако для проекта на благо людей нужна надежная политика и правовая база, не только предоставляющая частному сектору надлежащую защиту и гарантии охраны инвестиций, но и обеспечивающая также защиту и гарантии соблюдения интересов населения.*

##### **Задача 4.1 – Приоритизация политики и законодательства для ГЧП на благо людей**

**В данном случае задача состоит в обеспечении того, чтобы концепция ориентации на благо людей была в полной мере интегрирована в политику и нормативно-правовую базу в области ГЧП. Каким образом правительства – особенно в странах с низким уровнем дохода – устанавливают необходимую политику и нормативно-правовую базу, учитывая пять конечных результатов партнерства на благо людей, а именно:**

- расширение доступа к основным услугам и снижение уровня социального неравенства и социальной несправедливости;
- повышение степени стойкости и более ответственное отношение к вопросам обеспечения экологической устойчивости;
- повышение уровня экономической эффективности и устойчивости;
- поощрение воспроизводимости реализованных и разработки новых проектов;
- полноценное участие всех заинтересованных сторон в проектах.

Знают ли правительства, за какие аспекты законодательства следует браться? На деле задача может оказаться поистине грандиозной.

Разработка нормативно-правовых рамок ГЧП варьируется в разных странах в зависимости от правовых традиций и существующих законов. Надлежащая нормативно-правовая база ГЧП должна включать:

- положения, которые делают проект ГЧП возможным и содействуют его реализации (например, законное право на создание компании ГЧП, условия, при которых государственные активы могут быть переданы в ведение негосударственных образований, правомочие компании ГЧП выбирать субподрядчиков на своих условиях и т. д.); и
- положения, которые позволяют правительствам обеспечивать финансирование, когда это необходимо (например, предоставлять субсидии или принимать на себя долгосрочные обязательства по линии расходования государственных средств для реализации договора, связанного с ГЧП)<sup>25</sup>.

Объем существующей справочной литературы с рекомендациями, касающимися нормативно-правовой базы для ГЧП, уже значителен. Однако многие из этих материалов являются устаревшими и больше не отражают реальности. Поэтому их следует обновлять на систематической основе, в полном объеме и в кратчайшие по возможности сроки, с тем чтобы помочь правительствам в разработке эффективных нормативно-правовых рамок для своих программ осуществления ГЧП.

<sup>25</sup> Источник: ЕПЕС PPP Guide – A Note on Legal Frameworks for PPPs.

### *Рекомендация*

Правительствам, желающим осуществлять программу ГЧП, которая ставит во главу угла интересы людей, необходимо рассматривать на ранних этапах разработки программы все соответствующие элементы благоприятной среды, включая политику и нормативно-правовую базу. Для этого им необходимо интегрировать принципы, ориентированные на благо людей, в следующие механизмы и на различных уровнях в рамках правительства:

#### **1. Национальная политика и законодательство**

Правительствам следует, в частности:

- i) разработать четкую политику в области ГЧП на благо людей, прежде чем формировать фактический портфель проектов. Это включает в себя постановку четких экономических задач и действенных социальных и природоохранных итоговых параметров в соответствии с Целями в области устойчивого развития, установление реалистичных желаемых результатов и средств их достижения, определение четких процедур для проведения консультаций с заинтересованными сторонами и выявление секторов и проектов, согласующихся с концепцией ориентации на благо людей;
- ii) в тех случаях, когда это применимо, включать четкие ссылки на Цели и задачи в области устойчивого развития в рамках всех программных заявлений, секторальных стратегий, национальных планов и программ действий;
- iii) сформировать нормативно-правовые рамки, которые позволят обеспечить эффективное развитие ГЧП, при разработке надлежащего законодательства на всех уровнях в целях достижения комплексного охвата, который является абсолютной необходимостью для подхода, ориентированного на благо людей. Эти нормативно-правовые рамки должны согласовываться с принципами подхода на благо людей, а также с международными стандартами в области прав человека и должны включать механизмы подотчетности для обеспечения соблюдения частными компаниями принципов подхода на благо людей;
- iv) добиваться расширения прав и возможностей новых групп населения, особенно женщин, в секторе инфраструктуры для поощрения и ускорения их экономического развития; и
- v) обеспечивать экономическую эффективность и фискальную честность.

#### **2. Местные органы управления**

В рамках смешанного восходяще/нисходящего подхода, рекомендуемого для достижения устойчивого развития, национальная политика и законодательство должны находить воплощение на местном уровне таким образом, чтобы это позволяло местным властям удовлетворять конкретные потребности общин в отношении инфраструктуры и социальных услуг. Местным органам управления следует разработать подходы «снизу вверх», с тем чтобы обеспечить осуществление ориентированных на благо людей ГЧП, которые будут приносить пользу преимущественно местным общинам, уязвимым группам и лицам, проживающим в отдаленных районах<sup>26</sup>. Эти подходы должны вырабатываться в увязке с национальными рамками, в частности, для:

---

<sup>26</sup> Одним из примеров политики, которая согласуется с подходом к ГЧП на благо людей, является опыт Уэльса. Правительство Уэльса интегрировало концепцию ГЧП на благо людей в свое законодательство через посредство общинных и социальных программ в транспортном секторе. В настоящее время компании должны соблюдать ряд требований, включая прием на работу и профессиональную подготовку безработных и экономически неактивного населения; организацию программ стажировки и трудоустройства выпускников учебных заведений;

- расширения доступа к основным услугам, создания достойных рабочих мест и поддержки местной устойчивой занятости, особенно в сельских и отдаленных районах;
- проведения консультаций с местными общинами, обеспечения их участия на всех этапах осуществления проектов и мобилизации их поддержки, особенно в отношении проектов, затрагивающих их жизнь и будущее (доступных и безопасных перевозок, здоровой окружающей среды, качественного образования и т. д.);
- подготовки местных должностных лиц, с тем чтобы они могли воспроизводить проекты, которые оказались успешными; и
- расширения прав и возможностей местных деловых кругов, экономически маргинализированных общин, уязвимых групп, женщин-предпринимателей и т. д.

### 3. Административные инструкции для гражданских служащих по внедрению подхода на благо людей в программы ГЧП

Для гражданских служащих уже предусмотрен значительный объем руководящих указаний по вопросам осуществления традиционных ГЧП.<sup>27</sup> Все эти материалы должны быть пересмотрены с целью включения подхода на благо людей, и гражданским служащим должны быть даны такие новые руководящие указания в отношении методов интеграции подхода на благо людей в проекты.

Кроме того, по-новому должен быть сделан акцент на определенных аспектах законов и практики, которые имеют непосредственное отношение к защите рядовых граждан и социально и экономически уязвимых членов общества. Эти конкретные законы и практика могут различаться, но особенно важно, чтобы были намечены и реализованы следующие факторы:

#### i) Концепция абсолютной нетерпимости к коррупции

Бедные слои населения в наибольшей степени страдают от коррупции. Коррупция фактически противоречит интересам людей. Действительно, в тех случаях, когда толчком для начала осуществления проектов служат знаки внимания, многие проекты на деле не имеют экономического обоснования или эффективности, что приводит к утрате жизненно важных ресурсов для населения. Без обуздания коррупции не удастся достичь ни одной из Целей в области устойчивого развития.

Поэтому правительствам следует руководствоваться разработанным ЕЭК ООН стандартом абсолютной нетерпимости к коррупции, досконально перенося его положения в свои законодательство, процедуры и практику. Процедуры борьбы с коррупцией описываются в рамках Принципа 7.

Правительства могут также продемонстрировать свою приверженность принципу абсолютной нетерпимости к коррупции в сфере материально-технического обеспечения ГЧП, направив в ЕЭК ООН заявление с подтверждением такой приверженности и информацию об изменении политики и процедур и о возникающих рисках и методах их устранения. Упомянутую информацию можно включать в составляемую на основе фактического опыта типологию коррупционных рисков ГЧП и использовать для подготовки работников государственных учреждений, занимающихся закупками.

---

осуществление инициатив в области образования и профессиональных услуг; осуществление общинных инициатив, направленных на поддержку участия общин; открытие возможностей для небольших организаций и т. д.

<sup>27</sup> См., например, The Partnerships Victoria framework for implementing PPPs, Her Majesty's Treasury: Standardized contracts for PFI projects; etc.

ii) *Равные условия и устойчивые закупки*

Экономическая эффективность требует открытых рынков, с тем чтобы люди могли получать доступ к наилучшим услугам, и чем меньше закрытость системы закупок, тем выше вероятность выбора оптимального партнера, больше вклад проекта в развитие страны и выше вероятность достижения результатов на благо человека.

Аналогичной точки зрения придерживается ЮНКТАД в своем руководстве о концессиях: по мере возможности, концессии, предоставляемые частным инвесторам, должны быть нацелены на обеспечение конкуренции, чтобы государственная монополия не сменилась монополией частных компаний. Передача естественных монополий в частные концессии должна ограничиваться случаями, когда это позволяет повысить эффективность и расширить спектр предоставляемых услуг.

При проведении политики в области государственных закупок может также отдаваться предпочтение покупке товаров, выпущенных с использованием экологически и социально благоприятных моделей. Во многих городах осуществляются программы закупок, которые включают электроснабжение на базе возобновляемых источников энергии, модернизацию систем общественного транспорта, строительство зданий на основе концепции «зеленого» города и внедрение систем рециркуляции<sup>28</sup>.

iii) *Репатриации прибылей*

Крайне важное значение для стимулирования частного сектора к инвестированию в проекты ГЧП на благо людей имеет гарантирование свободы репатриации капитала. Одну из главных проблем, с которыми сталкиваются инвесторы, порождают пути и средства, с помощью которых правительства законодательным образом ограничивают репатриацию ими своих доходов и осуществление других выплат. Как свидетельствует обобщенная ЮНКТАД передовая практика, страны должны гарантировать свободу перевода и репатриации капитала, связанного с инвестициями в производственные активы, при условии соблюдения требований в отношении представления отчетности (в том числе для борьбы с отмыванием денег) и при соблюдении налоговых обязательств, а также с учетом возможных временных ограничений, вводимых в связи с кризисами платежного баланса и в соответствии с нормами международного права. Любые введенные меры контроля следует периодически пересматривать на предмет их эффективности. Кроме того, страны должны гарантировать свободную конвертируемость своей валюты по счету текущих операций, включая связанные с инвестициями доходы и дивиденды, выплаты процентов, роялти и др. Любое ограничение конвертируемости по счету текущих операций должно вводиться в соответствии с существующими международными обязательствами и механизмами гибкого режима, включая устав Международного валютного фонда.

iv) *Урегулирование споров*

Суды должны защищать общественные интересы и быть готовыми вмешаться в урегулирование споров на этот счет. Действительно, наиболее уязвимыми членами общества при остановке проектов из-за спора между государственными и частными структурами являются бедные люди. Поэтому их заинтересованность в продолжении оказания жизненно важных услуг, несмотря на спор, должна иметь первостепенное значение.

Подспорьем для стран при создании прочной правовой базы, сводящей к минимуму необходимость урегулирования споров, должны послужить разработанные ЮНКТАД рекомендации в отношении инвестиционного режима и защиты инвестиций. В связи с этим все инвесторы должны иметь равные права при обеспечении исполнения заключенных договоров. Механизмы и процедуры обеспечения исполнения договоров должны быть транспарентными, беспристрастными, эффективными, действенными и доступными для всех инвесторов.

<sup>28</sup> UNCTAD, 2010, *World Investment Report: Investing in a Low-Carbon Economy*.

Государства должны выполнять свои обязательства, вытекающие из инвестиционных договоров с инвесторами, – за исключением случаев, когда они могут ссылаться на коренное изменение обстоятельств или другие правомерные основания в соответствии с законом.

v) *Право населения на возмещение ущерба и на то, что его мнение будет учитываться*

Концепция ориентации на благо людей предусматривает необходимость принятия людьми непосредственных мер для защиты своих прав и интересов. Поэтому верховенство права должно распространяться на тех, кто не имеет доступа к системе правосудия для защиты своих прав. Одним из способов расширения правовых возможностей является более полное информирование населения о его правах на получение качественных услуг и о возможностях участвовать в процессе принятия решений, желательно еще на стадии планирования проекта. Правительства должны создавать механизмы привлечения общественности на ранних этапах осуществления проектов и организовать группы населения, которые будут их использовать.

Так, например, наглядным примером признания прав общественности в процессах принятия решений правительствами служит Орхусская конвенция ЕЭК ООН. В ней подчеркивается необходимость участия граждан в решении экологических вопросов и доступа к информации по вопросам охраны окружающей среды, которая есть в распоряжении государственных органов. Как таковая, она являет собой самый грандиозный замысел в деле создания «экологической демократии», который когда-либо воплощался в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций<sup>29</sup>.

**Принцип 5: Раскрывать обществу больше информации<sup>30</sup>  
о проектах, в частности в отношении обязательств, взятых перед  
различными партнерами по проекту**

*Миф: ГЧП являются менее транспарентными, чем другие модели осуществления проектов*

*Однако ограничения на раскрытие информации являются общими для всех моделей осуществления проектов. Не составляющая коммерческую тайну информация о всех проектах ГЧП должна быть доступна максимальному числу граждан в понятной и удобной форме.*

**Задача 5.1 – Информация о соглашениях по проектам**

**Процесс осуществления ГЧП часто страдает от непрозрачности договорных положений и недостаточной подотчетности перед общественностью.** Часто ГЧП слишком сильно удерживаются под завесой коммерческой тайны, и в результате гражданам ничего не известно о целях проектов. Это серьезно сказывается на их способности принимать решения или формировать собственное мнение. До сих пор попытки сделать информацию более доступной для общественности часто терпели неудачу, поскольку информация не представлялась в форме, легко понятной обычному гражданину.

Общий уровень осведомленности о проектах ГЧП по-прежнему очень низок, не говоря уже об ограниченных масштабах привлечения общественности на протяжении жизненного цикла ГЧП, особенно на этапах отбора проектов и мониторинга достигаемых результатов. Помимо требований законодательства, подотчетность в ГЧП важна и в силу ряда других причин, причем с точки зрения как «общественных», так и «частных интересов».

<sup>29</sup> Подробнее см. <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

<sup>30</sup> Исключая информацию, составляющую коммерческую тайну.

### *Рекомендация*

Для того чтобы ГЧП на благо людей стали реальностью, важнейшим элементом этих усилий является обеспечение подотчетности на всех этапах жизненного цикла проекта ГЧП.

Поэтому все заинтересованные стороны, особенно социально и экономически обездоленные группы населения, должны регулярно получать информацию о выборе проектов и их разработке и эффекте.

Сюда входит, например, предоставление подробной информации об экологическом воздействии и о выбросах углерода в результате осуществления проекта. Государственные и частные партнеры могут использовать замечания заинтересованных сторон для повышения эффективности проектов. Необходимо поощрять сотрудничество такого рода, и правительствам следует рассматривать возможность введения нормативных положений о распространении информации населения в качестве законного права людей.

### **Задача 5.2 – Повышение доверия инвесторов**

**Некоторые склонны не видеть никакой корреляции между раскрытием информации о проектах и мобилизацией частного финансирования в масштабах, достаточных для достижения Целей в области устойчивого развития.** Действительно, по-видимому, преобладает также представление, согласно которому чем больше информации получает население, тем меньше вероятность того, что инвесторы будут вкладывать деньги в проекты.

### *Рекомендация*

Повышение прозрачности дает ряд преимуществ частным инвесторам и, следовательно, побуждает их к инвестированию. Обеспечение того, чтобы все потенциальные частные участники одновременно имели доступ к одной и той же информации, ставит их в равные условия. Для того чтобы такой процесс давал результаты, следует публиковать объективные критерии (например, критерии получения права на участие, оценки заявок и т. д.). Это в свою очередь повысит предсказуемость процесса и убедит потенциальных инвесторов в его добросовестной организации.

К тому же более прозрачные процедуры конкурсных торгов снижают необходимость пересмотра условий на более позднем этапе жизненного цикла проекта. Когда потенциальные инвесторы уверены в объективности и беспристрастности процедуры, возрастает вероятность более активного участия, что, в свою очередь позволяет обострить конкуренцию в рамках всего процесса. Разработка публично заявляемых показателей эффективности также может давать весьма полезный эффект, заставляя частных партнеров поддерживать уровень необходимых стандартов и добиваться согласованных результатов.

Защита торговых и производственных секретов и интеллектуальной собственности частного партнера является законным основанием для сохранения конфиденциальности определенной информации. В некоторых странах торговые и производственные секреты и интеллектуальная собственность охраняются Конституцией в качестве элементов основных прав. Однако эта причина не должна служить оправданием для полного отказа от раскрытия информации. Конфиденциальность не должна выходить за рамки требований закона.

### **Задача 5.3 – Контрольный перечень для повышения подотчетности**

**В рамках проектов на благо людей следует давать гарантии того, что они в полной мере соответствуют принципу подотчетности и служат интересам граждан.**

### **Рекомендация**

В договорах ГЧП положения о подотчетности могут включаться непосредственно в заключаемые соглашения, например в виде договора о проекте на благо людей, предусматривающего принципы подотчетности. Подлинно социально-ориентированный договор об осуществлении проектов на благо людей может содержать, в частности, следующие обязательства:

- i) привлечение всех соответствующих заинтересованных сторон к осуществлению проектов;
- ii) поощрение создания рабочих мест на местном уровне;
- iii) защита интересов затрагиваемых групп населения с предоставлением им возможности высказать свои опасения;
- iv) сведение к минимуму негативных социальных и экологических последствий проектов;
- v) открытое и прозрачное осуществление деятельности с соблюдением норм профессиональной этики;
- vi) использование законных механизмов урегулирования споров; и
- vii) соблюдение согласованных руководящих принципов обеспечения прозрачности и раскрытия информации.

### **Комментарий**

На протяжении последних трех десятилетий во всем мире наблюдается активное стремление повысить степень прозрачности и подотчетности механизмов функционирования государственных органов и государственных расходов. Например, в 1988 году какие-то законодательные акты о доступе к информации имелись всего в 13 странах. Сейчас их число возросло до 117<sup>31</sup>. Большинство законов о свободе информации прямо или косвенно распространяются на ГЧП, поскольку в рамках таких партнерств обычно прямо или косвенно задействуются государственные ресурсы.

Повышение прозрачности и подотчетности на всех этапах жизненного цикла ГЧП позволяет повысить уровень осведомленности населения о ГЧП и добиться более полного понимания сути этих партнерств, особенно в плане отличия от обычных государственных закупок или подрядных договоров. Например, прозрачность информации на протяжении всего жизненного цикла ГЧП может в долгосрочном плане давать видимый полезный эффект, повышая, например, степень подотчетности при осуществлении расходов, степень уверенности в беспристрастности процедур и качество подаваемых заявок, а также укрепляя потенциал, позволяющий разрабатывать более оптимальные варианты политики по вопросам ГЧП<sup>32</sup>.

Своевременное раскрытие соответствующей информации в инициативном порядке может очень сильно повлиять на общественное мнение, особенно при отборе проектов и отслеживании параметров эффективности. Кроме того, прозрачность в вопросах реальных причин выбора варианта ГЧП (особенно в отношении оценок эффективности затрат) также повышает доверие общественности к ГЧП и позволяет более эффективно и полноценно выполнять обещания, данные в рамках проектов.

Кроме того, хорошо известна взаимосвязь между повышением прозрачности и снижением коррупции. Чем более прозрачен, предсказуем и объективен процесс закупок, тем ниже вероятность того, что он окажется в тисках корыстных интересов. К тому же в тех случаях, когда на каждом этапе жизненного цикла проекта ГЧП неизменно публикуется вся соответствующая информация, может сократиться и число судебных разбирательств. Поскольку судебные тяжбы могут замедлить весь процесс (т. е. могут возникнуть ненужные задержки и даже может создаться ситуация,

<sup>31</sup> World Bank 2013, Financial Management Information Systems and Open Budget Data, p.46.

<sup>32</sup> World Bank, <http://pubdocs.worldbank.org/en/773541448296707678/Disclosure-in-PPPs-Framework.pdf>.

в которой осуществление проекта станет невозможным), расширение доступа к информации также повышает эффективность реализации проекта.

Наконец, особенно позитивно повышение прозрачности и подотчетности ГЧП влияет на результаты ГЧП. В случае регулярной публикации сведений о ключевых показателях, отчетов о результатах деятельности и материалов финансового аудита на протяжении всего срока действия проекта правительства и конечные пользователи в случае необходимости имеют возможность призвать к ответу партнеров ГЧП и/или организацию-заказчик.

## **Принцип 6: Снижать уровень риска проектов путем обеспечения большей предсказуемости в контексте благоприятной среды**

*Миф: ГЧП – это проекты, в рамках которых правительства получают инфраструктурные объекты без всяких издержек и могут переложить все риски на частных партнеров.*

*Однако правительства должны играть определенную роль и распределять издержки и риски с участием частного сектора.*

### **Задача 6.1 – Сбалансированное распределение рисков**

**В принципе, согласно теории ГЧП проектные риски должна нести сторона, обладающая лучшими возможностями для управления ими<sup>33</sup>.** Однако профиль рисков проектов может существенно меняться в течение срока действия проекта. Ввиду этого в ходе переговоров правительства и частный сектор обычно стремятся переложить как можно больше рисков друг на друга. Когда на частный сектор ложится слишком много рисков, он, все неохотнее беря их на себя по определенным проектам, будет стремиться перенести их на правительство или будет действовать оппортунистически, принимая слишком большой риск, даже если не может с ним справиться. В результате правительства могут оказаться вынужденными решать проблему проектных неудач и нести непропорционально большое бремя рисков, поскольку именно они в конечном итоге отвечают за обеспечение государственной инфраструктуры и государственных услуг в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Наконец, могут также пострадать и конечные бенефициары проекта, для которых услуги будут обходиться дороже.

### **Рекомендация**

В рамках ГЧП всех видов правительства должны ожидать, что им придется нести определенный риск и определенную часть расходов по проекту и добиваться некоторого баланса при распределении рисков и издержек: в принципе, коммерческие риски в проектах берет на себя частный сектор, а политические риски (изменения в законодательстве, процедуры согласования мероприятий и т. д.) несет государственный сектор. Проблемы возникают, когда у одной или обеих сторон слишком высокие ожидания в отношении получаемых в перспективе выгод: в целом,

<sup>33</sup> Хотя стратегии распределения рисков в реальном мире могут различаться по тем или иным проектам и странам, в целом риски, связанные с общей средой, в которой реализуется проект, ложатся на правительство. К ним относятся политический риск (изменение государственной политики и т. д.); финансовый риск (инфляция и валютный риск и т. д.) и правовые или регулятивные риски (изменения в законодательстве, неэффективные правовые процедуры и бюрократическая волокита). С другой стороны, конкретные проектные риски (например, риски разработки проекта и строительные, операционные и эксплуатационные риски), которые непосредственно связаны с проектом, теоретически ложатся на частный сектор. Некоторые риски, которые находятся вне контроля частных и государственных партнеров (риски изменения спроса и предложения), должны распределяться между обеими сторонами. Независимо от этих обычно проводимых разграничений риска надлежащее, справедливое и сбалансированное распределение рисков всегда будет оставаться важнейшим фактором обеспечения того, что проекты ГЧП выдержат испытание временем в меняющихся условиях.



обе стороны должны быть реалистичнее в своих ожиданиях и в отношении распределения рисков, и в отношении выгод от проектов.

Правительства должны будут также предоставить гарантии и поддержку в той или иной форме, особенно для защиты частного сектора от рисков, которые он не может ни предвидеть, ни взять под контроль. Так, в некоторых договорах ГЧП предусматриваются гарантии минимального дохода, которые ограничивают для частного сектора риск изменения спроса. Однако при предоставлении такой поддержки со стороны государственного сектора следует проявлять осторожность. В конце концов, смысл ГЧП, в частности, и состоит в повышении эффективности проекта, что делается с использованием инвестиционного риска в качестве стимула для эффективной работы частного сектора.

Кроме того, правительства, беря на себя такое бремя поддержки, могут одновременно взять слишком много обязательств, что повлечет серьезные фискальные последствия (см. принцип 10 ниже) и может также повлиять на их кредитный рейтинг и их способность осуществлять заимствования.

### **Задача 6.2 – Страны с высокой степенью риска**

**Когда компании должны работать в странах с низким доходом и высоким уровнем риска, в качестве компенсации они часто требуют более значительных ожидаемых выгод.** Но эти издержки будут переноситься на конечных пользователей или налогоплательщиков, причем такие более высокие цены, как правило, будут неподъемны для бедных клиентов в странах с низким доходом и/или странах, пострадавших от конфликта. Эти рынки менее привлекательны для частного сектора, поскольку страны и их правительства, как правило, не имеют опыта и знаний, необходимых для работы со сложными комплексными проектами ГЧП. В некоторых особенно уязвимых и пострадавших от конфликта регионах частные структуры, как правило, вообще не работают на этих рынках.

#### **Рекомендации**

1. Правительства могут попытаться просто убедить частную компанию принять другое соотношение риска и вознаграждения, сохранив последнее на уровне промышленно развитых стран. Они могут исходить из того, что компании при осуществлении инвестиций, возможно, будут ориентироваться на долгосрочную перспективу, рассчитывая получать доход только через несколько лет. Компании могут также считать стратегически важным присутствие на рынке, даже если оно не приносит большой прибыли, оправдывая свои инвестиции тем, что они на этом рынке «всерьез и надолго».
2. Правительства, сталкивающиеся с проблемой привлечения финансовых средств из частных источников, порой пытаются поместить проекты в «особые зоны» или даже оградить их своего рода барьерами, чтобы в известной степени изолировать их от рисков или других негативных последствий сложившейся деловой среды. Иногда эти инициативы срабатывают. Однако надолго ограждения не хватит, и неизбежно в конце концов общие условия ведения бизнеса (например, в связи с поставками комплектующих, прохождением границы, таможенным оформлением и т. д.) возобладают и ударят по проекту.
3. Рождается новый термин – «de-risking» (снижение рисков) – для более радикального государственного подхода, передающий идею того, что должно произойти, чтобы частный сектор стал участвовать в проектах. В данном случае имеется в виду снижение степени риска в масштабах и всей страны в целом, и ее программы ГЧП. Частные компании хотят убедиться в том, что правительства демонстрируют стремление к реформированию, созданию прочных институтов, поощрению и поддержке верховенства закона, осуществлению более открытой экономики, экономики «для бизнеса» и т. д.
4. В крайнем случае правительства также могут рассматривать другие варианты партнерств для обеспечения основных услуг, особенно в секторе здравоохранения. Такие проекты могут предусматривать партнерские отношения с

неправительственными организациями (НПО) для оказания экстренной медицинской помощи пострадавшим во время войны или особо уязвимым группам. Нередко эти программы финансируются международными благотворительными организациями или религиозными и национальными страновыми фондами. Со временем эти партнерства государственного сектора и НПО могут уступать место ГЧП более традиционного типа.

5. Помимо надлежащего баланса рисков между партнерами, концепций снижения рисков и других стратегий, важно понимать, что некоторые секторы, охватываемые Целями в области устойчивого развития, могут быть особенно чувствительны к риску. Кроме ГЧП существуют другие инструменты распределения риска, которые могут использоваться для содействия инвестиционной деятельности в рамках Целей в области устойчивого развития. Характер обычно применяемых инструментов будет варьироваться в зависимости от конкретных потребностей при осуществлении проектов в различных секторах. Не обязательно являясь элементом механизма ГЧП, они могут способствовать уменьшению неприятия риска в случае определенных категорий проектов.

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

*Миф: ГЧП должно ориентироваться только на наименьшую возможную цену.*

*Однако ГЧП на благо людей предусматривают необходимость более широкого диапазона конечных результатов, выходящих за рамки наименьшей цены.*

#### **Задача 7.1 – Добавление параметров к критериям отбора**

Часто страны при выборе варианта ГЧП слишком сильно ориентируются на достижение наименьшей возможной цены, что может отодвинуть на задний план фактическую задачу проекта, включая достижение Целей в области устойчивого развития. Для достоверной и точной оценки эффективности затрат используются различные методологии и показатели. В то же время также утверждается, что такие методологии в известной мере изначально предвзяты и их все же недостаточно применительно к проектам, которые должны способствовать достижению Целей в области устойчивого развития. Однако концепция эффективности затрат может быть совместима с подходом на благо людей. Для этого ГЧП следует рассматривать как проект по обеспечению эффективности затрат в сравнении с альтернативой, предусматривающей традиционное государственное обеспечение, если он приносит 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.

#### **Рекомендация**

Правительствам следует при организации конкурсных торгов учитывать критерии проектов на благо людей. Независимо от предполагаемой формы осуществления проекта торги должны проводиться таким образом, чтобы «победителями» становились компании, демонстрирующие способность успешно выполнять такие требования закупочных спецификаций, как:

- расширение доступа к услугам;
- устранение социального неравенства;
- обеспечение «соответствия целевому назначению» проекта и предоставляемых услуг<sup>34</sup>;
- поощрение экономических преобразований;
- сооружение объектов, устойчивых перед лицом угроз изменения климата;
- содействие сокращению выбросов углерода;
- повышение эксплуатационной эффективности и снижение издержек;
- повышение качества обслуживания;
- содействие расширению экономических прав и возможностей женщин с укреплением позиций женщин-предпринимателей в обществе и поощрением полноценного и равноправного участия женщин на рынке труда;
- обеспечение подготовки местных кадров в целях передачи профессиональных навыков; и
- содействие обеспечению достойной и устойчивой занятости на местах.

Окончательная оценка эффективности затрат на основе полученных заявок должна проводиться для определения того, является ли предполагаемая форма осуществления проекта наиболее эффективным и действенным способом выполнения этих спецификаций. Только в случае такого подтверждения должен быть реализован первоначально намеченный выбор, например осуществление в качестве ГЧП.

#### **Задача 7.2 – Расходы при участии в конкурсных торгах**

Конкуренция на конкурсных торгах порой сопряжена для компаний с большими затратами, что может выступать фактором дискриминации небольших компаний, у которых меньше ресурсов.

#### **Рекомендация**

При разработке закупочных систем правительствам следует добиваться максимального снижения расходов на участие в конкурсных торгах: в целом, создание ГЧП на благо людей и проведение конкурсных торгов на этих же принципах не должны происходить за счет введения слишком обременительных процедур или чрезмерно высоких расходов при подаче заявок. В силу своего построения система закупок должна обеспечивать условия для достаточной конкуренции. Например, одним из инструментов, позволяющих уменьшить неопределенность, добиться значительной экономии, а в долгосрочном плане – успешной эксплуатации, является «процедура интерактивных конкурсных торгов»<sup>35</sup>, проводимых с соблюдением норм профессиональной этики и с целью сохранения конкурентной среды.

Важными компонентами успеха проекта, требующими тщательного анализа, являются модель договора и вопросы привлечения заинтересованных сторон к системе материально-технического снабжения ГЧП. В целях снижения операционных

<sup>34</sup> Соответствие целевому назначению означает, что услуги и проекты должны способствовать достижению прогресса на пути к Целям в области устойчивого развития и согласовываться с конечными результатами ГЧП на благо людей. Подробнее о соответствующих рекомендациях ООН в области государственного управления см. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2101Fit\\_for\\_whose\\_purpose\\_online.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2101Fit_for_whose_purpose_online.pdf).

<sup>35</sup> В некоторых странах Европейского союза, Австралии и Новой Зеландии используется процедура конкурсных торгов в диалоговом или интерактивном режиме. Во-первых, запрашиваются предложения, на базе которых будут отбираться участники конкурса, отвечающие установленным критериям. Обычно указываются основные коммерческие условия и структура проекта. Затем в диалоговом или интерактивном режиме проходит процедура запроса предложений. Информация получена из следующего источника: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/2-main-types-ppp-tender-processes>.

издержек следует также внедрять принципы рационального управления и прозрачные процедуры предварительного отбора заявок, проведения переговоров по заявкам и выбора партнеров.

### **Задача 7.3 – Проектные задания**

**Для всех типов ГЧП крайне важно при составлении проектных заданий ориентироваться на результаты «на выходе», а не на затраты «на входе», как это делается при традиционной организации закупок.** В последнем случае определяются конкретные задачи и договорные требования в отношении сооружения инфраструктурных объектов и оказания услуг, которые должны быть обеспечены на уровне, установленном для государственных объектов или услуг. Однако задания на базе вводимых ресурсов, не предусматривающие ответственности поставщика услуг за работы в рамках реализации проекта, которые должны дать искомые конечные результаты, могут оборачиваться неэффективностью закупок и низкими показателями<sup>36</sup>.

#### **Рекомендация**

Вместо указания в договоре о ГЧП вводимых ресурсов государственный орган должен оговорить свои требования в отношении проводимых мероприятий или даже в отношении конечных результатов, поскольку сама по себе деятельность ГЧП на благо людей не имеет особого значения, если она не приводит к получению желаемых результатов. Таким образом, в договорах о ГЧП на благо людей следует оговаривать измеримые конечные результаты (т. е. вместо перечисления используемых в проекте водоснабжения труб, насосов и систем очистки в договоре наряду с другими техническими показателями будут прописаны конечные показатели качества питьевой воды, поставляемой потребителю).

При составлении таких новых договорных положений о проводимой работе и конечных результатах правительства должны отражать в ключевых показателях деятельности критерии устойчивого развития, чтобы ГЧП действительно работали на благо людей и соответствовали Целям в области устойчивого развития. Достижение конечных результатов ГЧП может зависеть от условий, выходящих за рамки проекта, и правительства должны помнить об этом, ведя переговоры о стимулах и штрафных санкциях. Таким образом, в случае невыполнения задания могут применяться штрафные санкции, но лучше оговорить в договоре выплату премиального вознаграждения при достижении предусмотренных конечных результатов<sup>37</sup>.

### **Задача 7.4 – Технический прогресс в период действия договора**

**Договоры о ГЧП могут действовать по 30 лет, при этом инфраструктура, в отличие от большинства коммерческих продуктов, рассчитана на многие десятилетия.** В силу долгосрочного характера договора проработка его положений является для государственных органов непростой задачей. В случае некоторых объектов (например, больниц) внешняя среда, вероятно, изменится за время их существования, что может потребовать от правительства принятия новых законов и других нормативных актов.

#### **Рекомендация**

Договорные ГЧП всех типов, включая ГЧП на благо людей, должны выдерживать воздействие происходящих изменений без необходимости повторного согласования условий заключенных договоров. В механизмах ГЧП не следует оговаривать детали проекта за пределами разумного горизонта определенности.

<sup>36</sup> Например, в проекте электроснабжения вместо типа и количества осветительных элементов можно указать требуемый для объекта уровень освещенности, оставив выбор вводимых ресурсов на усмотрение поставщика услуг. Другими словами, показатели производительности и качества должны достигаться при самом оптимальном вкладе поставщика услуг.

<sup>37</sup> В некоторых случаях правительствам лучше контролировать достижение конечных результатов в ходе разработки стратегий в рамках плана развития соответствующего сектора.

Поэтому правительства должны проверять охват и структуру договоров ГЧП в пределах известного уровня определенности, а в остальном предусматривать элементы гибкости для адаптации проекта с учетом происходящих изменений.

#### **Задача 7.5 – Привлечение заинтересованных сторон**

**Система закупок предполагает открытый конкурсный отбор, и нужно включить в этот процесс принятия решений как можно больше заинтересованных сторон, чтобы люди испытывали чувство сопричастности, что дает больше шансов добиться реализации проектов, результаты которых представляют «ценность для населения», и, конечно, абсолютной нетерпимости к коррупции в сфере закупок в рамках ГЧП.**

#### **Рекомендация**

Правительства могут решать вышеупомянутую задачу путем повышения доверия граждан к системе закупок, принимая перечисленные ниже меры:

- в процессе отбора поставщиков должны участвовать организации заинтересованных сторон. Они действительно играют все более весомую роль в системе закупок, что дает хорошие результаты. Например, привлекая главные заинтересованные стороны (скажем, бенефициаров проектов), легче удостовериться, решена ли задача обеспечения ценности и улучшены ли процедуры закупок, включая аспекты снижения затрат и общественного признания предлагаемых решений и услуг<sup>38</sup>. Следует укреплять эти тенденции. В функции заинтересованных сторон может входить и мониторинг эффективности ГЧП после завершения работ и сдачи объекта в эксплуатацию;
- для организации консультаций с заинтересованными сторонами на местах могут потребоваться соответствующие юридические инструменты. В Швейцарии для консультаций с гражданами по крупномасштабным инфраструктурным проектам, таким как спортивные стадионы или транспортные объекты, проводятся референдумы. Существует много других методов, которые могут быть использованы для повышения доверия; и
- правительства предпринимают шаги, призванные показать, что действуют открытые и прозрачные процедуры и что конкурс на проекты выигран с соблюдением четких и справедливых критериев. В противном случае без ясной информации у граждан может создаться впечатление о круговой поруке или ином мошенничестве.

#### **Задача 7.6 – Антикоррупционные процедуры**

Как уже отмечалось выше, коррупция является одной из самых серьезных проблем при реализации ГЧП на благо людей, и задача правительств – внедрять процедуры и методы снижения риска коррупции.

#### **Рекомендация**

Объем информации и опыта, на которые правительства могут опереться, разрабатывая свои методы борьбы с коррупцией, постоянно возрастает, и на основе опыта, накопленного ЕЭК ООН, можно предложить следующий контрольный перечень мер передовой практики:

- **надзор:** при присуждении контракта партнеру по проекту следует создать систему контроля управления и качества и неукоснительно придерживаться ее положений, обеспечивая эффективное управление деятельностью в рамках контракта с соблюдением предварительно согласованных инвестиционных критериев. Комитет по надзору с участием независимых представителей

<sup>38</sup> С примерами привлечения заинтересованных сторон к проектам в больницах Соединенного Королевства можно ознакомиться по адресу <http://www.commonwealthgovernance.org/assets/uploads/2014/03/14-stakeholder-engagement-John-Seed.pdf>.

частного сектора и органов бухгалтерского учета способен помочь обеспечить соблюдение надлежащих конкурсных процедур, договорных положений и правил выделения средств;

- **оплата:** оплата может производиться только после удовлетворительного соблюдения правил должной осмотрительности. Для проверки соблюдения принципов эффективности затрат и обеспечения ценности для населения может привлекаться независимый аудиторский орган;
- **граждане, сообщающие о нарушениях и злоупотреблениях:** правительства должны создавать эффективный механизм подачи жалоб, включая практику использования сообщений граждан о нарушениях и злоупотреблениях. Каждый человек должен иметь право на возмещение ущерба, если он считает, что эта процедура в каком-то аспекте была организована недобросовестно;
- **цифровизация:** цифровизация и электронные платежные системы помогают существенно уменьшить коррупцию. Все досье должны быть доступны в качестве открытых документов в Интернете. Кроме того, цифровизация помогает не только правильно организовать управление, но и контролировать отдачу от проектов;
- **сказать «нет!» коррупции:** следует проводить политику абсолютной нетерпимости в отношении коррупции. В этой связи правительства могут анализировать свои методы и процедуры в сопоставлении с рекомендациями стандарта ЕЭК ООН, а также в полной мере участвовать в предлагаемых механизмах его осуществления, включая заявления, которые правительства могут делать в поддержку политики абсолютной нетерпимости в отношении коррупции. В целом для того чтобы ГЧП давали масштабные выгоды, заинтересованные государственные структуры должны проводить политику абсолютной нетерпимости в отношении коррупции, создавать соответствующие системы и формировать культуру профессиональной этики как основы своих инициатив в области ГЧП.

## **Принцип 8: Определить экологическую устойчивость в качестве одного из ключевых компонентов оценки, присуждения и осуществления проектов ГЧП на благо людей**

*Миф: экологические цели в рамках ГЧП всегда будут достигаться за счет экономических выгод.*

*Однако ГЧП на благо людей должны обеспечивать экономический эффект, а также достижение социальных и экологических целей.*

### **Задача 8.1 – Экологическая устойчивость**

**Обеспечение экологической устойчивости должно стать одним из ключевых компонентов оценки, рейтинга, присуждения и реализации проектов ГЧП на основе, в частности, оценок воздействия на протяжении всего их срока действия.** До сих пор в рамках некоторых проектов экологическая устойчивость рассматривается почти как необязательный довесок из опасения, что меры, необходимые для обеспечения экологической устойчивости проектов, могут удорожать их.

#### **Рекомендация**

Правительствам следует добиваться отражения принципов экологической устойчивости в проектах ГЧП путем включения экологических требований в задачи и технические требования проектов и предоставления права осуществлять их тем участникам конкурса, которые полностью отвечают «зеленым» критериям.

Прежде чем принять решение об осуществлении проекта или программы, компетентные государственные органы должны провести оценку и анализ факторов,

влияющих на состояние окружающей среды и здоровье населения. В некоторых случаях в рамках разработки планов, программ и законодательства, которые, по всей вероятности, будут сопряжены с серьезными экологическими последствиями, такие органы проводят экспертизу проектов с оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Бремя ответственности за обеспечение соответствия ГЧП «зеленым» критериям ложится на государственные органы, которые, являясь организациями-заказчиками, должны четко оговаривать в договорах соответствующие задачи и технические требования. Они также должны выделять определенные экологические факторы в качестве ключевых показателей эффективности, выявлять экологические риски и указывать, кто будет ими заниматься.

### **Задача 8.2 – «Ценность для населения»**

**Правительствам трудно противиться соблазну отбирать проекты по принципу выигрывающей заявки с самыми низкими ценами.** Главное – видеть в инвестициях в проекты не только средство, позволяющее приступить к их реализации, но, скорее, инструмент обеспечения экологически устойчивого развития страны и будущего всей нашей планеты.

#### ***Рекомендация***

Правительства должны добиваться того, чтобы при отборе проектов «ценность для населения» определялась с учетом затрат в течение всего срока эксплуатации и по принципу экологической устойчивости проекта. Например, система работы на дому может оказаться более экономичной, более предпочтительной с экологической точки зрения и более выгодной по социальным параметрам, чем организация крупного офиса в центре города. Кроме того, в случае некоторых проектов возможен вариант сокращения пустующих территорий и максимального освоения ранее использовавшихся государственных участков. При планировании нового строительства или перебазировании производств предпочтение следует отдавать участкам, которые уже обслуживаются общественным транспортом, поскольку такой подход способствует сокращению автомобильных выбросов в атмосферу.

Правительства через процедуру заключения контрактов могут способствовать использованию продуктов и технологий, менее вредных для окружающей среды, например, не разрушающих озоновый слой химикатов, выбору энергоэффективных материалов и переработке отходов. Они также должны оговаривать типы зданий, предусмотрев с самого начала возможность их демонтажа и повторного использования материалов и конструкций. К тому же можно поощрять застройку ранее использовавшихся территорий, а не новых участков, чтобы свести к минимуму зависимость от автомобилей.

Кроме того, инициативы по максимальному увеличению эффекта инвестиций в области устойчивого развития часто реализуются в каком-то одном месте путем создания особых экономических зон (ОЭЗ) или промышленных парков, управление которыми нередко осуществляется с использованием механизмов ГЧП. Можно было бы активизировать усилия для ускорения конверсии существующих зон в структуры, функционирующие на принципах устойчивого развития, добиваясь полезной отдачи благодаря: созданию территориально-производственных конгломератов и сетей тесно связанных между собой фирм и видов деятельности, создающих основу для инклюзивных побочных эффектов и связей; бизнес-инкубаторам и процессам в рамках созданных в таких зонах служб и инфраструктуры поддержки устойчивого развития для содействия развитию местных предприятий и социально-ориентированных компаний/предпринимателей; и функционированию зон в качестве механизмов распространения ответственных инвестиций, в том числе с точки зрения трудовых отношений, экологической устойчивости, гигиены труда и техники безопасности и рационального управления.

### Задача 8.3 – Оценка воздействия на окружающую среду

**Обеспечение экологической устойчивости проектов будет иметь важнейшее значение в рамках осуществления эффективных государственно-частных партнерств.**

#### *Рекомендация*

Правительствам необходимо будет создать соответствующие природоохранные органы для координации деятельности по проведению оценок воздействия на окружающую среду, которые должны носить транспарентный, недискриминационный по отношению к иностранным инвесторам, предсказуемый и стабильный характер; кроме того, выдача экологических лицензий должна производиться без неоправданных задержек и при полной технической объективности.

#### **Комментарий**

В рамках ГЧП могут использоваться передовые решения, позволяющие урегулировать некоторые проблемы экологической устойчивости:

- во-первых, для серьезного перехода к экономике с низким уровнем выбросов углерода и обеспечения необходимого технологического прорыва требуются технологические инновации. ГЧП можно использовать как инструмент эффективного привлечения необходимых ресурсов и действенного распределения рисков в ситуации, когда при сохранении неопределенности требуются крупные финансовые вложения;
- во-вторых, сами проекты ГЧП могут непосредственно способствовать адаптации и смягчению последствий изменения климата. Например, при утилизации энергетических отходов в некоторых странах их по-прежнему часто сбрасывают или закапывают на свалках, затем в результате процессов разложения происходят выбросы метана, который является существенным фактором глобального потепления. Создаваемые в рамках ГЧП проекты переработки отходов в целях производства энергии позволяют улавливать этот газ и превращать его в электроэнергию с использованием имеющихся в частном секторе передовых технологий. Благодаря специальному законодательству в странах Европейского союза такие проекты становятся обычной практикой;
- в-третьих, интеграция концепций ГЧП в систему государственных закупок посредством подхода на основе жизненного цикла может также способствовать смягчению последствий изменения климата. Объединяя различные элементы проекта, в частности этапы проектирования и строительства, в единый комплексный проект, модель ГЧП реализует концепцию полного жизненного цикла, помогая выбрать не самый дешевый краткосрочный вариант, а наиболее эффективное и устойчивое в долгосрочной перспективе решение.

### **Принцип 9: Обеспечить, чтобы смешанное финансирование стимулировало частных партнеров к инвестированию в проекты на благо людей**

*Миф: в ГЧП прибыль превыше людей.*

*Однако инновационные финансовые механизмы имеют ключевое значение для достижения Целей в области устойчивого развития, и смешанное финансирование является одной из форм финансирования, которая может играть значительную роль в расширении практики ГЧП на благо людей.*

#### **Задача 9.1 – Смешанное финансирование**

**Идея заключается в том, чтобы применять смешанное финансирование не в рамках проектов, в которых частный сектор и так примет участие, а именно в тех случаях, когда сочетание государственного или благотворительного**



капитала с капиталом частным может стать реальным катализатором и/или когда оно задумано так, чтобы побудить частных инвесторов так инвестировать капитал, как они в иной ситуации не стали бы делать.

#### *Рекомендация*

Правительства могут добиваться того, чтобы смешанное финансирование<sup>39</sup> действительно играло роль мобилизующего фактора и не использовалось для субсидирования проектов, которые в любом случае были бы реализованы.

#### **Задача 9.2 – Расширение масштабов применения**

**Объем финансовых средств, необходимых для достижения Целей в области устойчивого развития – не миллиарды, а триллионы долларов США – наглядно демонстрирует важность расширения масштабов применения инструментов и фондов смешанного финансирования.**

#### *Рекомендация*

Средства из государственных и благотворительных источников нужны для привлечения на каждый такой доллар существенно больше частного капитала для финансирования деятельности по достижению Целей в области устойчивого развития. В связи с этим необходимо сосредоточить усилия на обеспечении необходимых масштабов путем повышения показателя соотношения государственных средств и частного капитала.

#### **Задача 9.3 – Ориентация на отдачу для развития**

**На сегодняшний день отрасль смешанного финансирования и социально-преобразующих инвестиций имеет колоссальный потенциал и развивается потрясающими темпами. Задача состоит в том, чтобы стимулировать еще более быстрый рост, уделяя особое внимание странам с низким уровнем дохода (с приоритетным развитием инфраструктуры). Например, финансирование проекта постройки дороги в развитой стране может несколько сократить продолжительность времени, тратящегося на маятниковую миграцию, и практически не окажет существенного влияния на средства к существованию для бедных слоев населения; но в развивающейся стране строительство дороги может иметь серьезные последствия для многих деревень, которые до этого были отрезаны от национальной и региональной экономики, а теперь перед ними откроются новые возможности. В этом случае они могут, например, продавать свою сельскохозяйственную продукцию и производимые изделия в столице и даже выходить на другие рынки.**

#### *Рекомендация*

Отрасль смешанного финансирования может получить дополнительный импульс, если в группу показателей для проектов включить пять конечных результатов на благо людей. По всей видимости, это позволит инвесторам, базирующимся в финансовых столицах, например в Нью-Йорке, Соединенные Штаты Америки, вкладывать средства в проекты с соответствующими параметрами без необходимости выезда на место реализации проекта и соблюдения должной осмотрительности. Такие показатели результатов на благо людей обеспечивают возможности увеличения масштабов отрасли смешанного финансирования и еще больше увеличивают его полезное воздействие. Для оценки влияния проектов в отрасли смешанного финансирования можно использовать инструмент оценки социально-преобразующих инвестиций проектов.

<sup>39</sup> Смешанное финансирование упоминается в пункте 48 Аддис-Абебской программы действий (2015 года). Оно определяется как механизм, сочетающий льготное государственное финансирование с нелюбимым финансированием из частных источников.

## Комментарий

Мобилизация частного финансирования в беспрецедентных масштабах является важнейшей неотъемлемой частью эпохи Целей в области устойчивого развития. Эти средства необходимы для устранения отставания в инфраструктурном секторе. В рамках проводившегося выше обсуждения вопросов риска отмечалось, что для стран с высокой рискованностью частных инвестиций одним из вариантов является просто попытка убедить частный сектор принять другое соотношение риска и вознаграждения. Остается при этом главная задача – убедить инвесторов согласиться на ограниченное вознаграждение на этапе развития рынков в надежде на то, что по мере роста экономики таких стран позже доходность вложений возрастет.

На менее отдаленную перспективу рассчитаны так называемые механизмы «смешанного финансирования», которые, в принципе, позволяют решать проблему высокой рискованности инвестирования в странах со средним и низким уровнем доходов. Это предполагает стратегическое использование средств, выделяемых на цели финансирования развития, в том числе из благотворительных источников, для привлечения потоков частного капитала в страны со средним и низким уровнем дохода. Организации, занимающиеся финансированием развития, уже создают вспомогательные механизмы в рамках проектов в этих странах для привлечения и поддержки частных инвесторов посредством регулирования их рисков и снижения транзакционных издержек проектов.

Таким образом, смешанное финансирование позволяет преодолевать различные существующие в таких странах барьеры, которые значительно повышают риски и могут влечь реальные последствия для развития. Оно сулит сторонам, участвующим в деятельности, призванной содействовать развитию, значительные преимущества:

- кредитное плечо: использование средств, выделяемых на цели развития, и средств из благотворительных источников для привлечения частного капитала;
- воздействие: увеличение инвестиций, выступающих движущей силой социального, экологического и экономического прогресса; и
- окупаемость: для частных инвесторов в соответствии с ожиданиями рынка на основе предполагаемого риска.

Социально-ориентированное инвестирование отражает желание инвестора создавать новые ценности (социальные, экологические, культурные), добиваясь при этом финансовой отдачи. Такие инвестиции могут быть ценным источником средств для финансирования потребностей стран с низким и средним уровнем дохода или в случае продуктов и услуг, предназначенных для уязвимых групп населения. Все больше становится финансовых инструментов социально-ориентированного инвестирования, которые используются для мобилизации средств в целях осуществления инвестиций в социальные или экологические программы (например, облигации социального воздействия, «зеленые» облигации). Они ориентированы на инвесторов, которые в своих инвестиционных решениях стремятся охватывать социальные и экологические проблемы. Обеспечивая инвесторам гарантированный доход (многие из них гарантированы донорами или многосторонними банками), они также могут помочь инвесторам находить устойчивые проекты или продукты.

Факт расширения социально-ориентированного инвестирования, которое потенциально может стать новой отраслью, свидетельствует о том, что не только правительства и благотворительные организации должны вносить свой вклад в решение глобальных проблем – определенная роль принадлежит также частному сектору и частным лицам. На сегодняшний день эти средства поступают в ряд секторов, таких, например, как доступное жилье, сфера образования и устойчивая энергетика. Предложению капиталов из этого источника предстоит расти<sup>40</sup>. Значительно увеличиваются объемы даже в традиционных финансовых центрах во

<sup>40</sup> На протяжении предстоящих 20 лет наследники 460 миллиардеров получат 2,1 трлн долл. США, что равнозначно ВВП Индии.

всем мире, чему способствует стремление клиентов использовать свои инвестиции на дело обеспечения устойчивого развития.

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

*Миф: ГЧП могут заманить в «долговую ловушку», особенно в странах с низким уровнем дохода.*

*Однако осторожное и осознанное использование модели ГЧП, а также прозрачная финансово-бюджетная политика позволяют избежать нежелательных последствий долгосрочного кредитования проектов.*

#### **Задача 10.1 – Кредитование стран с низким уровнем дохода**

**Частное финансирование неизбежно оборачивается для соответствующего правительства долгом, поскольку такие кредиты всегда придется погашать.** Таким образом, даже при использовании частного финансирования правительства по-прежнему сталкиваются с проблемой «дефицита финансирования». Им по-прежнему необходимо определить и уточнить источники финансирования и бюджетные источники для осуществления требуемых выплат частному партнеру, финансирующему ГЧП. Привлекая частное финансирование для инвестиций в государственную инфраструктуру, правительства должны внимательно следить за устойчивостью своих бюджетов. Это нужно для предотвращения непредусмотренного скрытого государственного долга (по забалансовым операциям).

Если финансирование и/или кредитование проектов включает элемент государственных субсидий, размеры субсидий, поддержки и гарантий должны быть известны гражданам до завершения коммерческой сделки. Операции ГЧП порождают обязательства по оплате и условные обязательства органа государственного сектора на нередко крупные суммы, причем сроки их значительно превышают продолжительность любого политического цикла. Кроме того, могут выделяться государственные ассигнования, делаться заявления с обещанием поддержки и выражением правительством полного доверия партнеру из частного сектора, что повлечет серьезные последствия не только для нынешнего поколения, но и с точки зрения финансовых обязательств налогоплательщиков в будущем.

Прозрачность кредитной и финансовой деятельности подразумевает обнародование информации о тех предположениях, на которых основаны оценки проектов, а также информации об уровне достоверности этих допущений. В частности, должны быть четко изложены предположения в отношении уровня спроса и повышения пользовательских сборов на протяжении всего срока действия проекта. Прежде всего прозрачность кредитной и финансовой деятельности предполагает прозрачность положений о резервах на непредвиденные нужды и процедур, предусмотренных на случай изменения и пересмотра условий договора.

#### **Рекомендация**

Поэтому ГЧП должны строиться таким образом, чтобы нагрузка на соответствующие отраслевые или национальные бюджеты в виде гарантий, субсидий, перечисления прибыли, условных обязательств или обязательств по платежам не была непосильной<sup>41</sup> и чтобы государственные финансы не обременялись чрезмерными выплатами в течение срока действия одного или нескольких проектов<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Что произошло, например, в случае одного проекта, в рамках которого не удалось охватить услугами достаточно большую долю населения.

<sup>42</sup> В отличие от традиционных государственных проектов, в случае которых финансовое бремя, как правило, распределяется по всему бюджету и всем заемным возможностям государства, обязательства ГЧП индивидуализированы и возобновляются на протяжении всего проекта.

Поскольку ГЧП являются договорными механизмами, договорные положения, повышающие степень ответственности и подотчетности в вопросах финансирования и кредитования, нетрудно включить в соглашения и представить в виде минимальных требований для участия в торгах и партнерства с государством. Такой договор может содержать, в частности, следующие обязательства:

- i) взаимодействовать со всеми соответствующими заинтересованными сторонами в рамках проектов в вопросах финансирования и финансовых последствий;
- ii) четко определять ориентировочные объемы финансирования и кредитования уже на начальном этапе процесса и контролировать их параметры, точность и достоверность с течением времени;
- iii) обеспечить защиту бюджетных и общественных интересов затрагиваемых групп населения или пользователей;
- iv) свести к минимуму негативные последствия проектов в плане финансирования или кредитования;
- v) действовать в соответствии с принципами фискальной и финансовой безупречности и на открытой и транспарентной основе; и
- vi) придерживаться согласованных руководящих принципов обеспечения прозрачности и раскрытия информации.

### Комментарий

#### *Сведение к минимуму государственного долга и скрытых обязательств*

При переходе к ГЧП на благо людей нужно обеспечивать, чтобы проекты и программы ГЧП не приводили к непреднамеренному и скрытому образованию государственного долга и обязательств, особенно в развивающихся странах и на формирующихся рынках. Кроме того, огромные потребности в средствах для достижения Целей в области устойчивого развития и связанные с этим усилия по привлечению частного финансирования для восполнения дефицита финансирования инструментами ГЧП обусловят увеличение долгосрочных финансовых и бюджетных обязательств правительств и могут лечь тяжким бременем на плечи будущих поколений. Поэтому необходимо принять меры для обеспечения устойчивого финансирования ГЧП без излишней нагрузки на государственный бюджет.

#### *Раскрытие необходимой информации по проектам*

Одна из важнейших проблем связана с тем, в какой степени правительства берут на себя финансовые обязательства и бремя выплат в погашение долга, а также условные обязательства, связанные с гарантиями, которые правительствам часто приходится предоставлять частному партнеру. Неясности в вопросе последствий финансирования ГЧП для государственных финансов породили обвинения в том, что правительства могут использовать ГЧП, чтобы «скрыть государственные заимствования»<sup>43</sup>. Недостаточная прозрачность может повышать вероятность коррупции, и многие проекты пострадали, поскольку частная структура платила правительству дополнительные сборы за победу в борьбе за контракт.

---

Порой утверждают, что проекты на основе пользовательских сборов, где финансирование базируется на поступлениях от использования, безопаснее, поскольку их финансовая база зависит от пользователей услугами проекта, а не от налогоплательщиков. Однако необходимо помнить о том, что, если бизнес-модель частного партнера потерпит крах, ответственность за продолжение оказания услуг придется нести государственному партнеру.

<sup>43</sup> Это отсутствие прозрачности в вопросах финансирования и долговых обязательств послужило причиной проведения кампании НПО, которые забили тревогу по поводу присущих таким соглашениям рисков, утверждая, что на самом деле ГЧП являются очень дорогостоящим и неэффективным способом создания инфраструктуры. В порядке примера см. [http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport\\_eng\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf).

---

*Фискальная устойчивость предполагает также информирование граждан о бюджетных последствиях ГЧП*

Важно, чтобы общественность имела доступ к информации о том, в какой степени правительство будет вынуждено производить выплаты по займам и финансовым обязательствам ГЧП, которые нередко предусматривают погашение в течение многих лет, иногда даже 20–30 лет. Некоторые критики полагают, что такие взаимоотношения и длительные обязательства усиливают обязанность правительства раскрывать информацию о последствиях этих сделок (сверх обычно раскрываемой) и с осторожностью оценивать бюджетное воздействие и фискальные последствия. Это требует дополнительных усилий в вопросах обеспечения осмотрительности, анализа ситуации, раскрытия информации и подотчетности, которые обычно требуются от государства в интересах благосостояния его собственных граждан.

---