

Ирина Запатрина

**Публично-частное
партнерство**
для целей устойчивого развития

Київ «Либідь» 2017

УДК
ББК

3

Издание подготовила

Главная редакция учебно-методических изданий

Главный редактор А. С. Мнышенко

Редактор Н. В. Леонова

*Распространение и тиражирование
без официального разрешения издательства
запрещены*

ISBN

© И. В. Запатрина, 2017

Предисловие

В последние десятилетия наблюдается активное развитие публично-частного партнерства (ПЧП) практически во всех странах мира. Еще совсем недавно оно использовалось лишь в качестве одного из механизмов финансирования проектов модернизации инфраструктуры, сегодня — все чаще рассматривается как инструмент социально-экономического развития территорий, в том числе в странах развивающихся экономик.

2015 год стал переломным моментом в этом процессе. Утвержденные ООН Цели Устойчивого Развития до 2030 года (ЦУР) определили глобальное партнерство важнейшим инструментом реализации национальных стратегий устойчивого развития и одним из необходимых условий достижения ЦУР. Отношение к публично-частному партнерству коренным образом изменилось. Если ранее при принятии решения относительно целесообразности реализации инфраструктурного проекта в форме ПЧП основной акцент делался на его окупаемости для частного бизнеса, то сегодня на первый план выходит важность его результатов с точки зрения качества жизни и состояния окружающей среды. Национальные правительства и муниципальные образования стали мыслить категориями муниципальных планов, рассматривая отдельные инфраструктурные проекты как неотъемлемую часть стратегий устойчивого развития территорий. Получили развитие модели привлечения частного бизнеса к решению задач публичного интереса, базирующиеся на плате за доступность. Серьезное внимание стало уделяться

нефинансовым преимуществам ПЧП, его воздействию на формирование бережного отношения населения и бизнеса к среде своего обитания, овладению знаниями и компетенциями в сфере устойчивого развития, развитию партнерских отношений по оси «власть—бизнес—общество».

Все эти изменения обусловили необходимость пересмотра многих, казалось бы, незыблемых постулатов по отношению к публично-частному партнерству; подтолкнули к созданию новых моделей ПЧП, ориентированных на человека; заставили задуматься об иных формах участия публичной власти в формировании таких партнерств, пересмотре формата государственной поддержки реализации инфраструктурных проектов как на национальном, так и на международном уровне, обеспечении реальной, а не декларативной инклюзивности развития.

Представленная Вашему вниманию книга — об этих изменениях и их внутренней логике, о серьезных вызовах для национальных правительств и муниципалитетов в контексте Целей Устойчивого Развития, о новых возможностях для частного бизнеса и его возросшей ответственности, об ожиданиях общества от публично-частных партнерств и роли в этих процессах международных организаций и экспертного сообщества и, конечно же, о важности перехода на траекторию устойчивого развития стран развивающихся экономик.

Список сокращений и принятых терминов

ВОПУР	—	Всеобщая официальная поддержка устойчивого развития
ГЧП	—	государственно-частное партнерство
Директива ЕС о концессиях	—	Директива 2014/23/ЕС Европейского Парламента и Совета о заключении договоров концессии (Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts)
Директива ЕС о государственных закупках	—	Директива 2014/24/ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 февраля 2014 года о государственных закупках и отмене Директивы 2004/18/ЕС о государственных закупках (Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EU)
ЕБРР	—	Европейский банк реконструкции и развития (EBRD)
ЕРЕС	—	Европейский центр экспертизы в сфере ПЧП, созданный Европейским инвестиционным банком (European PPP Expertise Centre)
ЕС	—	Европейский Союз
ЕЭК ООН	—	Европейская Экономическая Комиссия ООН (United Nations Economic Commission for Europe (UNECE))
ИФИ	—	Исламские финансовые институты
Координатор ЦУР	—	Координатор по вопросам Целей Устойчивого Развития со стороны ООН
Мировой банк	—	Международный банк реконструкции и развития (World Bank)
Модельный закон о ПЧП	—	Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве», утвержденный Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ в ноябре 2014 года
МФО	—	международные финансовые организации
МФИ	—	международные финансовые институты
НБР	—	национальные банки развития
Незапрошенные предложения	—	предложения относительно реализации проекта ПЧП, иницилируемые частным сектором
ОМС	—	орган местного самоуправления
ООН	—	Организация Объединенных Наций (United Nations (UN))
ОПР	—	официальная помощь в целях развития
ПГЧС	—	обозначение публично-частного партнерства в русскоязычной версии руководства Азиатского банка развития (Руко-

	водство по партнерству государственного и частного секторов — Публикация N PSN 040808)
ПРООН	— проектный офис ООН
ПЧП	— публично-частное партнерство
Регулятор	— Национальная комиссия по регулированию рынков естественных монополий
ЦРТ	— Цели Развития Тысячелетия
ЦУР	— Цели Устойчивого Развития, или Цели в области Устойчивого Развития (Sustainable Development Goals, (SDG))
ЮНИДО	— Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (United Nations Industrial Development Organization, (UNIDO))
ЮНСИТРАЛ	— Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (UNCITRAL)
Eurostat ESA 95	— Европейская система бухгалтерского учета (European System of Accounts)
GIF	— Глобальная Инфраструктурная Программа (the Global Infrastructure Facility)
IPPF	— Программа подготовки инфраструктурных проектов ЕБРР (EBRD Infrastructure Project Preparation Facility)
MDG-F	— Фонд Достижения Целей Развития Тысячелетия (Millenium Development Goals Achievement Fund)
PPIAF	— Консультативная Институтция по поддержке публично-частной инфраструктуры (Public-Private Infrastructure Advisory Facility)
SDG-F	— Фонд Достижения Целей Устойчивого Развития (Sustainable Development Goals Achievement Fund)

1

СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Вполне возможно, что XXI век когда-то назовут «столетием устойчивого развития». И хотя движение мирового сообщества в этом направлении началось в прошлом веке, именно 2000 год стал точкой отсчета в практической реализации **глобальной стратегии устойчивого развития**.

Осознание необходимости перехода к устойчивому развитию для всех стран мира (и развитых, и развивающихся) на базе единых подходов и идеологии пришло вследствие растущей озабоченности человечества ухудшением состояния окружающей среды. Явным стало то, что «представление о пока еще бесплатной атмосфере должно совершенно по-новому быть осмыслено; при этом каждый должен понять, что речь идет в полном смысле этого слова о существовании человечества»¹. Инициатором имплементации этой идеи в глобальную стратегию развития стали международные организации и, прежде всего, Организация Объединенных Наций (ООН).

Суть устойчивого развития заключается в обеспечении возможностей для улучшения жизненных стандартов населения в условиях уменьшения потребления ресурсов, а также снижения выбросов вредных веществ в атмосферу. При этом эффективность использования ресурсов рассматривается как в экологическом, так и в экономическом контексте.

¹ *Дитрих В.* Зеленый бизнес — миллиардная сделка! На смену дот-комам приходят дотгринны : пер. с нем. В. Хартмана. — К. : Ин-т экон. и прогнозир. НАН Украины, 2009. — С. 88.

Существует целый ряд толкований термина «устойчивое развитие» (sustainable development). Наиболее известно определение, данное в 1987 году Международной комиссией по вопросам охраны окружающей среды и развития. В соответствии с ним устойчивым развитием считается экономическое и социальное развитие, которое удовлетворяет потребности нынешнего поколения, не ограничивая возможностей последующих поколений в использовании ресурсов.

Несколько по-другому, шире и объемнее, определяет этот термин Н. Моисеев, который считает, что sustainable development — это «развитие, допустимое или согласованное с состоянием Природы и ее законами»¹.

Создание стратегий устойчивого развития — технологически чрезвычайно сложный процесс. Их разработка и реализация требуют высокого профессионализма и значительных финансовых ресурсов. Однако определяющим для успешности таких стратегий является изменение системы ценностей. Человек должен перестать воспринимать окружающий мир «как неисчерпаемую кладовую — кладовую, где лежит все необходимое для удовлетворения непрерывно растущих потребностей людей и их эгоистических стремлений», как «безграничную емкость, резервуар, откуда он мог черпать все то, что для него было необходимым (и даже без прямой необходимости), сбрасывая в Природу все то, что ему было не нужно или уже использовано, без всяких мыслей об “окружающей среде”...»². Пора переходить к «формированию научно обоснованных доктрин (табу)» относительно потребления как в бизнесе, так и в быту.

Изменение системы ценностей, пожалуй, — самая сложная задача, требующая к себе серьезного внимания. И особенно актуально ее решение для стран развивающихся экономик, которые и являются основной целевой группой Глобальной Стратегии Устойчивого Развития ООН. Ведь именно в этих странах потребительское, бездумное отношение общества к окружающей среде наблюдается не только вследствие бедности, но и как результат низкой культуры и своеобразно понимаемого «прагматического подхода» к переходу на рыночный путь развития. Не случайно такие страны либо вообще не имеют долгосрочных стратегий развития, либо эти стратегии носят формальный и декларативный характер и не обладают «устойчивостью» с точки зрения предлагаемых в них целей и механизмов.

«Антиустойчивой» остается и повседневная жизнь в странах развивающихся экономик. Публичная власть при организации своей дея-

¹ Моисеев Н. Н. Судьба цивилизации. Путь разума. — М.: Языки русской культуры. — 2000. — С. 68.

² Там же. — С. 14, 39.

тельности, а также при регулировании бизнес-процессов не думает о возможностях по снижению потребления ресурсов, смягчении влияния управляющих решений на окружающую среду, уменьшении затрат времени бизнеса и населения на непроизводительную и, по сути, бесполезную деятельность. Например, многочисленные регулирующие акты, действующие в подобных странах, предусматривают обязательность создания, тиражирования и копирования значительных объемов информации на бумажных носителях; предоставление ее в контролирующие органы «лично», что требует не только ненужных затрат времени, но и использования транспорта. Все это приводит к расточительному использованию невозобновляемых ресурсов, в том числе и времени.

В итоге, несмотря на значительные усилия развитых стран и международных организаций, состояние окружающей среды в мире в целом продолжает ухудшаться, неумолимо приближаясь к черте, за которой «несоответствие потребностей рода человеческого возможностям планеты удовлетворить эти потребности ставит под угрозу само существование рода человеческого»¹. Для того чтобы переломить сложившуюся ситуацию, необходимы новые инновационные подходы и механизмы по переходу всех стран планеты к устойчивому развитию.

1.1 Устойчивое развитие: как это начиналось

Научные дискуссии о необходимости перехода к устойчивому развитию ведутся давно, но только в конце XX века произошел качественный перелом в этом процессе.

В 1992 году на Конференции по охране окружающей среды в Рио-де-Жанейро были приняты Декларация, Рамочная конвенция по изменению климата, Конвенция по сохранению биологического разнообразия и «Порядок дня на XXI столетие», определившие новую модель развития цивилизации, основанную на идеологии устойчивого развития. Более 170 стран мира взяли на себя обязательства создать национальные комиссии или советы устойчивого развития, а также разработать национальные «Порядки дня на XXI столетие», адаптированные к национальным потребностям и возможностям. В 2000 году мировые лидеры собрались в Штаб-квартире Организации Объединенных Наций и утвердили Декларацию тысячелетия ООН², содержащую восемь Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) до 2015 года.

¹ Моисеев Н. Н. Судьба цивилизации. Путь разума. С. 46.

² Резолюция ООН N A/RES/52/2 от 08.09.2000 г.

Еще в 1798 году **Томас Роберт Мальтус** (1766—1834) обратил внимание на несоответствие темпов роста численности населения и производства продуктов питания (народонаселение растет в геометрической прогрессии, а средства существования — в арифметической).

В начале XX столетия академик Императорской Санкт-Петербургской академии наук, один из основателей и первый президент Украинской Академии наук, автор учения о ноосфере **Владимир Иванович Вернадский** (1863—1945) отметил, что «человечеству однажды придется взять на себя ответственность за дальнейшее развитие не только общества, но и Природы» и что «в геологической истории биосферы перед человеком открывается огромное будущее, если он поймет это и не будет употреблять свой разум и свой труд на самоистребление»¹.

В 1972 году в Венеции на Конгрессе ЮНЕСКО, посвященном глобальным проблемам современности, **Деннис Медоуз** представил доклад Римского клуба «Пределы роста», в котором на компьютерной модели была доказана «неизбежность катастрофы нынешнего этапа развития общества, если мировое сообщество будет продолжать следовать современным тенденциям развития»².

Значительное влияние на науку, общественное мнение и международную политику в сфере устойчивого развития оказал выдающийся российский математик **Никита Николаевич Моисеев** (1917—2000), который сделал важное заключение о том, что «деятельность человека, основанная на выработанных цивилизационных парадигмах, ведет, вероятнее всего, к деградации биосферы и не способна гарантировать сохранение человека в ее составе. Вот почему реальность такова, что род людской сможет выжить лишь при изменении самих цивилизационных начал. А это возможно лишь в условиях жесточайшего самоограничения и коллективной дисциплины». Н. Моисееву принадлежат и такие важные для формирования Глобальной Стратегии Устойчивого Развития выводы:

- «если сегодня не принять специальных мер, не изменить характер нашей цивилизации (т. е. систем ценностей, которые определяют деятельность людей), то теряющая стабильность биосфера, даже без шоковых воздействий человека, перейдет в состояние, непригодное для его жизни»;
- «общество должно воспитать людей, привить им новые нравы, основанные на понимании того, что такое Природа и каково в ней место человека»;
- «из-за развития технических новшеств мы оказались на краю пропасти, но без них мы не можем перекинуть мост в будущее и отойти от края пропасти... Техническое развитие абсолютно необходимо, но его недостаточно: иной должна стать цивилизация, иным — духовный мир человека, его потребности, его ментальность»³.

¹ Вернадский В. И. Начало и вечность жизни. М. : Сов. Россия, 1989. — С. 182.

² Моисеев Н. Н. Судьба цивилизации. Путь разума. С. 68.

³ Там же.

Цели Развития Тысячелетия были направлены на решение наиболее критичных для развития мира проблем. Главный акцент в них сделан на преодоление крайней нищеты во всех ее проявлениях — от ликвидации голода и сокращения детской смертности до обеспечения доступности образования.

Цели Развития Тысячелетия

- ЦРТ 1. Ликвидация крайней нищеты и голода
- ЦРТ 2. Обеспечение всеобщего начального образования
- ЦРТ 3. Поощрение гендерного равенства и расширение возможностей женщин
- ЦРТ 4. Сокращение детской смертности
- ЦРТ 5. Улучшение охраны материнства
- ЦРТ 6. Борьба с ВИЧ/СПИД, малярией и другими заболеваниями
- ЦРТ 7. Обеспечение экологической устойчивости
- ЦРТ 8. Формирование глобального партнерства в целях развития

Следует сказать, что за прошедшие годы в реализации этих целей был достигнут значительный прогресс. Особенно это касается целей 1, 2, 4—6. Вместе с тем в докладе ООН о результатах достижения ЦРТ отмечено, что, «несмотря на многочисленные успехи, беднейшие и наиболее уязвимые слои населения не могут пользоваться достижениями прогресса»¹. В частности, не удалось преодолеть большой разрыв между беднейшими и самыми богатыми домохозяйствами, а также между сельскими и городскими регионами; по-прежнему ухудшается состояние окружающей среды; увеличиваются выбросы газов, вызывающих парниковый эффект, и как следствие — изменение климата.

Важнейшей проблемой мира остаются конфликты. По информации ООН, в 2014 году количество лиц, насильственно перемещенных вследствие конфликтов, в четыре раза превысило аналогичный показатель за 2010 год². Данных по 2015 году пока нет, но, без сомнения, число конфликтов, их воздействие на жизнь преимущественно бедного населения и порождаемая ими миграция не только не были преодолены, но и переросли в глобальную проблему как для развивающихся, так и для экономически развитых стран. Серьезным вызовом эта проблема стала и для Европейского Сообщества.

Не утратили актуальности и другие проблемы бедного населения планеты, связанные с отсутствием необходимой инфраструктуры жизнеобеспечения. Так, в 2014 году 57 млн детей младшего школьного возраста не посещали школу; 2,4 млрд человек не имели доступа к совре-

¹ Цели развития тысячелетия : доклад за 2015 год/Организация Объединенных Наций, 2015. — <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/mdgreport2015.pdf> — С. 8.

² См.: Там же.

менным санитарно-техническим средствам, включая 946 млн человек, использующих открытую дефекацию; в городах развивающихся стран более 880 млн человек проживали в трущобах; показатели, характеризующие состояние медицинского обслуживания, в развитых и в развивающихся странах отличались в десятки раз¹.

Все это свидетельствует о том, что впереди еще много работы, в том числе в сфере создания инфраструктуры жизнеобеспечения в депрессивных регионах и в сельской местности, где проживает наиболее бедное население планеты.

Глобальное партнерство в целях развития

Особое место среди ЦРТ заняла 8-я — «Формирование глобального партнерства в целях развития». Фактически эта цель предусматривала создание механизмов, применение которых позволяет достичь всех остальных ЦРТ, базируясь на глобальном партнерстве развитых стран по содействию устойчивому развитию стран развивающихся.

На тот момент основными механизмами достижения ЦРТ были признаны:

- оказание финансовой и технической помощи развивающимся странам;
- регулирование экспорта/импорта развивающихся стран из/в развитые на базе содействия их развитию;
- обеспечение инклюзивности развития, в том числе за счет доступности информации и технологий.

Соответственно в качестве индикаторов достижения ЦРТ 8 были установлены такие разные по своему экономическому смыслу показатели, как:

- объем официальной помощи в целях развития;
- доля импорта товаров из развивающихся стран в развитые;
- доля поступлений от экспорта, используемая на обслуживание внешнего долга;
- доля населения, пользующаяся мобильной связью и Интернетом.

На наш взгляд, объединение таких разных по своему экономическому смыслу показателей в рамках целевой установки по формированию глобального партнерства в целях развития было несколько искусственным. Отчасти и с этим обстоятельством связано то, что, в отличие от всех остальных ЦРТ, оценка достижения 8-й цели, основанная на опре-

¹ Цели развития тысячелетия : доклад за 2015 год. — С. 9.

деленных для нее индикаторах, продемонстрировала «ущербность подхода, при котором мониторинг глобального партнерства базировался исключительно на количественных показателях»¹.

Устойчивость развития нельзя описать исключительно «в цифрах», тут очень важны и качественные характеристики. Аналогично без показателей качества не обойтись и при оценке эффективности глобального партнерства.

По нашему мнению, количественные оценки по приведенным выше индикаторам достижения ЦРТ 8 не позволяют судить об эффективности организации партнерства для целей глобального развития. Например, совсем не обязательно, что такой показатель, как увеличение доли населения, пользующегося Интернетом и мобильной связью, свидетельствует об инклюзивности развития и о достижении прогресса в устойчивом развитии той или иной страны. То же самое можно сказать и об остальных индикаторах, таких, как: объем официальной помощи в целях развития; доля импорта товаров из развивающихся стран в развитые; доля поступлений от экспорта, используемая на обслуживание внешнего долга. Без оценки качественных характеристик всех этих показателей вообще невозможно получить представление о том, насколько позитивно (и позитивно ли вообще) они повлияли на достижение Целей Развития Тысячелетия.

Тем не менее, несмотря на «ущербность» отмеченных выше индикаторов, ЦРТ 8 стала чрезвычайно важным элементом в контексте решения задачи по достижению устойчивого развития для всех. И главной в ее формулировке является идея о том, что **глобальное развитие невозможно без глобального партнерства в широком смысле этого слова** и именно на этой основе должны строиться механизмы обеспечения устойчивого развития для всех стран нашей планеты.

Устойчивое развитие — сложный комплексный процесс

Следует отметить, что ЦРТ имели ярко выраженный социальный характер и не уделяли достаточного внимания необходимости решения целого ряда экономических задач, в частности таких, как ускорение экономического развития и повышение занятости. Такой подход к формированию ЦРТ в значительной степени ограничивал возможности достижения обозначенных в них целевых показателей, приводил к использованию не подходящих для этого механизмов.

¹ Цель развития тысячелетия 8. Подведение итогов в области глобального партнерства в целях развития : Доклад целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ, 2015 год : резюме. — Нью-Йорк. : ООН. 2015. — <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/summary2015.pdf>. — С. 2.

Например, задача по ликвидации крайней нищеты и голода часто решалась преимущественно за счет предоставления субсидий и других «подачек» трудоспособному населению. Вместе с тем, для того чтобы покончить с нищетой и голодом, необходимо прежде всего обеспечить занятость трудоспособного населения. Ориентация на активизацию экономического развития территорий в достижении ЦРТ 1 намного эффективнее и коррелируется с принципами устойчивого развития («согласованным с состоянием Природы и ее законами» развитием), нежели «субсидирование» трудоспособного населения. «Передозировка» последнего негативно воздействует на население, лишает его ощущения своей полезности и стимулов к развитию, в итоге делая многих людей несчастными, что несовместимо с устойчивостью развития и может отрицательно сказаться на достижении других ЦРТ.

Низкий уровень занятости трудоспособного населения и отсутствие возможностей получить нормальное образование являются питательной почвой для возникновения социального напряжения и развития конфликтов. Следствие таких конфликтов — разрушение инфраструктурных объектов и, соответственно, лишение населения этих территорий элементарных условий проживания. Кроме того, конфликтные ситуации практически всегда сопровождаются ухудшением состояния окружающей среды и здоровья населения, миграцией и другими демографическими проблемами. Все это не совместимо с ЦРТ.

Без должного внимания к экономическому развитию и к занятости наивно рассчитывать и на достижение ЦРТ 7 «Обеспечение экологической устойчивости». Экологически дружественное поведение и технологии дорожного обходаются населению, бизнесу и публичной власти. Чтобы приступить к активной модернизации инфраструктурных объектов, базирясь на идеологии бережного отношения к окружающей среде, необходимо иметь определенный финансовый потенциал, который, в свою очередь, зависит от жизненного уровня населения. В этом смысле нельзя не согласиться с выводом В. Дитриха о том, что «пока для миллионов людей возможность выбраться из жизненных условий ниже границы прожиточного минимума все еще остается лишь мечтой, появление культуры защиты окружающей среды невозможно. Там, где положением управляет нужда, экология остается в тени»¹.

Все это говорит о том, что планирование устойчивого развития и подбор эффективных механизмов для его обеспечения должны осуществляться комплексно и системно.

¹ Дитрих В. Зеленый бизнес — миллиардная сделка! На смену доткомам придут дотгрины. — С. 112.

Официальная помощь в целях развития

Важнейшим механизмом ускорения достижения ЦРТ являлась официальная помощь в целях развития (ОПР).

Основными компонентами такой помощи в 2000—2014 годах были:

- двусторонние проекты развития;
- многосторонняя помощь в целях развития;
- гуманитарная помощь;
- гранты на списание задолженностей;
- помощь в области основных социальных услуг.

Безусловно, без ОПР достичь целевых индикаторов ЦРТ было бы невозможно. Вместе с тем «международное сообщество уже долгое время испытывает обеспокоенность по поводу эффективности предоставления помощи»¹. Для повышения эффективности этой помощи страны-доноры решили практически полностью отказаться от условий по ее предоставлению (например, требований осуществлять закупки товаров и услуг за счет средств такой помощи у определенных поставщиков в рамках двусторонних проектов развития). Кроме того, решено было сосредоточиться на укреплении национальных систем управления такой помощью и улучшении отчетности о ее использовании. Несмотря на это, при подведении итогов реализации ЦРТ отмечено, что «увязываемые с ОПР условия по-прежнему являются значительным бременем, внутренние процедуры доноров остаются сложными, а фрагментарность условий все так же создает для стран-получателей помощи большие проблемы с координацией»².

С этим выводом нельзя не согласиться: эффективность использования ОПР может и должна быть повышена за счет усиления координации в использовании такой помощи, а также ее «привязки» к результатам деятельности отдельных стран по переходу на стратегию устойчивого развития. ОПР должна планироваться таким образом, чтобы стать реальным стимулом для стран развивающихся экономик в достижении целей развития.

Для повышения эффективности официальной помощи в целях развития также имеет смысл пересмотреть ее компоненты и сформулировать критерии для выбора того или иного вида (формы) ОПР.

¹ Цель развития тысячелетия 8. Подведение итогов в области глобального партнерства в целях развития. — С. 7.

² Там же. С. 9.

Что касается условий предоставления и использования ОПР, то совсем отказываться от них, по нашему мнению, не следует. Вместе с тем нужно изменить идеологию формирования таких условий — они должны быть привязаны не к конкретным поставщикам или же технологиям, а к соответствию целевых показателей страновых (региональных) стратегий принципам и целям устойчивого развития, а также эффективности и прозрачности процедур использования ОПР в тех или иных странах.

На наш взгляд, предоставление ОПР должно быть четко и однозначно привязано и к экологическим характеристикам проектов. Ведь бедные страны чаще всего склоняются к использованию более дешевого оборудования и технологий, считая, что им не по карману значительные затраты, связанные с экологией. Данную тенденцию нужно переломить, обеспечив стимулирование использования такими странами экологически чистых технологий, которые позволят сделать их территории более привлекательными для проживания и ведения бизнеса, повысят качество жизни населения.

И еще об одном обстоятельстве, которое полезно учитывать, планируя использование средств технической и финансовой помощи со стороны развитых стран для содействия развитию стран развивающихся.

Обеспечение экологической устойчивости невозможно без стратегий и программ, необходимость разработки которых и обеспечения их соответствия принципам устойчивого развития требует разъяснительной работы среди публичной власти и гражданского общества развивающихся стран. В этом контексте полезно было бы иметь возможность предоставления в рамках ОПР финансовых грантов для подготовки и реализации стратегий устойчивого развития.

Важно и расширение такой помощи за счет привлечения ресурсов частного бизнеса. Об этом уже шла речь при подведении итогов реализации ЦРТ 8. В частности, «доноры ОПР заговорили об использовании ОПР для привлечения *частного финансирования*, в том числе в контексте новой меры — Всеобщей официальной поддержки устойчивого развития (ВОПУР)»¹.

Эта инициатива представляется нам очень важной. Вовлечение в ОПР ресурсов частного бизнеса может значительно повысить эффективность поддержки устойчивого развития. При этом такое «объединение ресурсов» может быть по-разному структурировано. Оно может предусматривать как прямое объединение средств офи-

¹ Цель развития тысячелетия 8. Подведение итогов в области глобального партнерства в целях развития. — С. 3.

циальной помощи развитию и ресурсов частного бизнеса для реализации инфраструктурных проектов, так и использование ОПР для создания условий по привлечению частного бизнеса в рамках ПЧП в депрессивные, подверженные конфликтам и бедные регионы на приемлемых для него условиях (страхование, гарантии в случае возникновения форс-мажорных ситуаций, помощь странам в развитии институциональной и правовой среды и т. п.). Следует подумать и об использовании иных механизмов стимулирования частного бизнеса к содействию реализации стратегий устойчивого развития в странах развивающихся экономик и странах, находящихся в состоянии конфликта.

1.2 Стратегия устойчивого развития до 2030 года: ориентир на перспективу

Программа по достижению ЦРТ завершилась в 2015 году. Вместе с тем обсуждение следующей стратегии устойчивого развития и, соответственно, новых глобальных целей по ее реализации, теперь уже Целей Устойчивого Развития (ЦУР), началось задолго до 2015 года.

В сентябре 2010 года на очередном саммите ООН по оценке прогресса в достижении ЦРТ был начат диалог относительно формирования новых компонент стратегии устойчивого развития после 2015 года. Далее, после серии национальных консультаций по этому вопросу, на Конференции ООН по устойчивому развитию Рио +20 «Будущее, к которому мы стремимся» была создана межгосударственная рабочая группа по формированию ЦУР. Результаты работы этой группы и предложения по основным положениям Целей Устойчивого Развития были представлены на сессии Генеральной Ассамблеи ООН, проходившей в 2014 году. И вот, наконец, 25—27 сентября 2015 года на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке произошло знаменательное событие: 193 страны мира — члены ООН проголосовали за утверждение новой Глобальной Стратегии Устойчивого Развития ООН до 2030 года и за 17 Целей Устойчивого Развития, состоящих из 169 задач.

Амбиционная задача, и всего 15 лет до ее решения.

В этой связи уже сегодня нужно серьезно работать над механизмами достижения ЦУР. Ведь, опираясь исключительно на применяемый в рамках достижения ЦРТ инструментарий, можно и не достичь запланированных результатов.

Цели Устойчивого Развития ООН до 2030 года

- ЦУР 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах
- ЦУР 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства
- ЦУР 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию всех в любом возрасте
- ЦУР 4. Обеспечение всеохватного справедливого и качественного образования и поощрение возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех
- ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей для всех женщин и девочек
- ЦУР 6. Обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех
- ЦУР 7. Обеспечение доступа к недорогостоящим, надежным и устойчивым источникам энергии для всех
- ЦУР 8. Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех
- ЦУР 9. Создание прочной инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций
- ЦУР 10. Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними
- ЦУР 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов
- ЦУР 12. Обеспечение рациональных моделей потребления и производства
- ЦУР 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями
- ЦУР 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития
- ЦУР 15. Защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение утраты биологического разнообразия
- ЦУР 16. Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии институтов на всех уровнях
- ЦУР 17. Укрепление инструментов достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития¹

¹ См. : <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

Цели Устойчивого Развития по сравнению с Целями Развития Тысячелетия ставят гораздо более широкие и сложные в достижении задачи и потому требуется повышенное внимание к механизмам их реализации. Не случайно при формировании ЦУР инструментарию достижения этих целей придавалось большое значение.

Требования к соответствующим механизмам подробно изложены в ЦУР 17 «Укрепление инструментов достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития», «серьезно выросшей» из ЦРТ 8. Но не только. Механизмы достижения ЦУР присутствуют в качестве задач и во многих других целях, в частности 1—4 и 6—14.

На наш взгляд, все предусмотренные ЦУР механизмы можно разделить на две группы:

- механизмы глобального характера, преимущественно связанные с формированием и использованием ОПР (или даже ВОПУР), создание и имплементация которых под силу только международным организациям при содействии экономически развитых стран;
- механизмы, которые могут и должны создавать и имплементировать непосредственно государства исходя из своих потребностей, возможностей и масштабности задач, которые им предстоит решить в рамках реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года.

Создание таких механизмов должно стать одним из приоритетов в деятельности ООН в сфере Целей Устойчивого Развития. Причем это касается не только механизмов глобального характера, но и национального инструментария. Хотя создание последнего и относится к прерогативе отдельных государств, было бы полезным, чтобы разработанные национальными правительствами механизмы опирались на единую идеологию и базировались на единых принципах.

1.3 Роль публично-частного партнерства в достижении Целей Устойчивого Развития

При обсуждении путей достижения Целей Устойчивого Развития на 70-й Генеральной Ассамблее ООН значительное внимание было уделено механизмам публично-частного партнерства, причем большинством выступающих ПЧП было признано ключевым механизмом достижения ЦУР.

С чем это связано?

Достижение большинства ЦУР, особенно в странах развивающихся экономик, невозможно без создания современной экологически чистой и энергоэффективной инфраструктуры.

На сегодня «свыше 1,2 млрд чел. (20 % населения планеты) не имеет доступа к электричеству, около 768 млн чел. — к чистой воде; 2,5 млрд чел. — к канализации; 2,8 млрд чел. готовят пищу на твердом топливе; 1 млрд чел. — живет на расстоянии более 2 км от асфальтированных дорог»¹. Если подобная ситуация сохранится и далее, то ни о каком устойчивом развитии в глобальном его измерении говорить не придется. Поэтому важнейшей задачей на пути к достижению ЦУР является создание/модернизация инфраструктуры жизнеобеспечения.

Кроме того, нельзя не упомянуть и позитивного воздействия инфраструктуры на экономический рост. Во-первых, строительство/модернизация инфраструктурных объектов приводит к повышению занятости населения, а следовательно, и к расширению внутреннего рынка. Во-вторых, развитая современная инфраструктура обуславливает повышение конкурентоспособности товаров/услуг, производимых на той или иной территории, за счет значительного снижения расходов субъектов предпринимательства на логистику. Так, анализ структуры себестоимости в разных странах мира, проведенный Дж. Гуашем², показал, что в зависимости от качества инфраструктуры доля расходов на логистику в себестоимости колеблется от 10 % (например, в США или Великобритании) до 30—34 % (например, Аргентина и Перу), что существенно влияет на привлекательность территории для бизнеса.

Развитие публично-частного партнерства является определяющим в обеспечении устойчивого социально-экономического развития страны в целом — «качество физической инфраструктуры непосредственно отражается на производительности страны, ее конкурентоспособности на экспортных рынках, а также способности привлекать зарубежные инвестиции»³.

И наконец, увеличение инфраструктурных активов оказывает как прямое, так и опосредованное влияние на рост ВВП, и влияние это довольно существенное (табл. 1.1).

Потребности инвестирования в инфраструктуру в мире чрезвычайно высоки и оцениваются ориентировочно в 1 трлн долл. США в год⁴.

¹ Цит. по: World Bank Global Infrastructure Facility. — <http://www.worldbank.org/en/programs/global-infrastructure-facility>

² Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right // WBI Development Studies. — The World Bank. — 2004. — P. 7.

³ Akitoby B., Hemming R., Schwartz I. Public Investment and Public-Private Partnerships // International Monetary Fund : Economic issues. 2007. — <<http://www.imf.org/pubs>>

⁴ См.: World Bank Global Infrastructure Facility.

Удовлетворить их исключительно за счет бюджетных ресурсов и средств международной технической помощи не представляется возможным. Необходимо подключать средства частного бизнеса, заинтересованного внести свой посильный вклад в реализацию Глобальной Стратегии Устойчивого Развития.

При этом нужно учитывать, что стратегически ориентированный частный бизнес, конечно же, готов выбирать для инвестирования прежде всего те проекты, которые направлены на реализацию ЦУР, в том числе в странах развивающихся экономик. Но при этом он не готов брать на себя слишком высокие риски, присущие большинству таких стран, и особенно в тех странах, на территориях которых происходят военные конфликты и где наблюдается высокий уровень политической нестабильности. Поэтому для вовлечения частного бизнеса в процесс достижения ЦУР нужны новые, адаптированные к потребностям ЦУР механизмы ПЧП, а также гарантии компенсации со стороны международных институтов возможного ущерба бизнеса в случае возникновения политических рисков. Возможно, частично подобные гарантии могут быть предоставлены и в рамках ВОПУР.

Таблица 1.1

**Влияние 1 %-го увеличения инфраструктурных активов
на рост ВВП, %¹**

Вид активов	Прямой эффект	Непрямой эффект (через К)	Общий эффект
Мощности по производству электроэнергии на одного работающего	0,07	0,02	0,09
Мощные дороги на одного работающего	0,05	0,02	0,07
Телефонные линии на одного работающего	0,14	0,05	0,19

Примечание. Эффект К относится к влиянию через накопление капитала.

Кроме прочего, публично-частное партнерство — лучший инструмент для вовлечения в реализацию Стратегии Устойчивого Развития всех групп интересов (политиков, бизнеса, гражданского общества и населения как

¹ Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. — 2004. — P. 3.

развивающихся, так и развитых стран), что является одним из ключевых факторов мира, социального спокойствия и стабильного роста.

«Одним из фундаментальных принципов инклюзивности является взаимодействие. Поэтому применение даже минимальных стандартов инклюзивности и социальной вовлеченности невозможно без внедрения культуры взаимодействия и сотрудничества между государственными и местными органами власти, социальными партнерами, общественными организациями»¹.

Как следствие, использование ПЧП обеспечивает инклюзивность развития — одно из важнейших условий достижения Целей Устойчивого Развития.

2

ПЕРЕСМОТР НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИК И СТРАТЕГИЙ В КОНТЕКСТЕ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

2.1 А нужно ли что-то менять в связи с принятием Целей Устойчивого Развития?

Как мы уже отмечали выше, новый порядок дня, определенный Глобальной Стратегией Развития ООН до 2030 года, поставил перед мировым сообществом грандиозные и очень сложные задачи, которые необходимо решить за довольно короткий период времени.

Осознание этого руководством многих государств уже оказало влияние на формирование национальных политик и привело к пересмотру стратегических документов социально-экономического развития как на уровне стран в целом, так и на уровне отдельных территорий, в частности городов. Причем процесс этот начался задолго до сентября 2015 года — момента принятия Генеральной Ассамблеей ООН ЦУР—2030.

Так, еще в марте 2013 года парламент Венгрии принял новую Национальную Рамочную Стратегию по Устойчивому Развитию на период 2012—2024 годов (National Framework Strategy on Sustainable Development)¹. В декабре 2013 года новую Стратегию Устойчивого Развития до 2050 года «Финляндия — какой мы хотим ее видеть к 2050 году — Общественные обязательства по устойчивому развитию» (The Finland we want by 2050 — Society's Commitment to Sustainable Develop-

¹ См.: *Pisano U., Lange L., Berger G.* Implementation of the 2030 Agenda for SD at the EU and National Level // Designing Effective Governance Architectures and Strategic Framework. ESDN Conference 2015. — Background and Discussion Paper — 2015 European Sustainable Development Network (ESDN). — P. 22.

¹ Цілі розвитку тисячоліття: Україна 2000—2015 : Національна доповідь. — К., 2015. — С. 40.

ment) приняла Финляндия¹. В феврале 2015 года была одобрена новая Национальная Стратегия экологического перехода к Устойчивому Развитию на 2015—2020 годы (National Strategy of Ecological Transition towards Sustainable Development) во Франции². В начале 2016 года новая стратегия устойчивого развития на 2016—2019 годы была принята в Швейцарии³. В 2016 году ориентированные на улучшение окружающей среды цели в контексте ЦУР были определены и опубликованы в Нидерландах⁴. Работают над адаптацией своих стратегических документов к принципам и задачам ЦУР и другие страны мира.

Подобные документы устанавливают национальные приоритеты и цели в рамках задач, поставленных для достижения Целей Устойчивого Развития, определяют критерии для принятия стратегических долгосрочных решений на государственном уровне, разрабатывают финансовые механизмы их достижения.

Цель разработки и принятия таких стратегических документов состоит не только и не столько в определении ориентиров для публичной власти в сфере стратегического развития. Они чрезвычайно важны для формирования общего национального понимания представителями бизнеса, институтами гражданского общества и отдельными людьми относительно того, куда будет двигаться страна в ближайшие десятилетия. Последнее обеспечивает устойчивость проводимых в стране преобразований и закладывает основу для прогнозирования ее будущего.

Задачи, поставленные в рамках ЦУР–2030 для всего мирового сообщества, обозначают приоритеты социально-экономического развития планеты в целом на ближайшие 15 лет. Достижение этих целей будет оцениваться по средневзвешенным показателям, базируясь на анализе достижений всех стран мира. Понятно, что целевые показатели по каждой из 169 задач в рамках ЦУР, а также приоритетность ЦУР на национальном уровне для различных стран будут очень сильно отличаться. Для ряда экономически развитых стран некоторые из поставленных задач вообще не будут актуальными (например, преодоление голода, обеспечение доступа к начальному образованию для всех и т. п.). Разными для различных стран и территорий будут и приоритетность решения тех или иных задач в рамках каждой из ЦУР, а также возможности по исполнению ими взятых на себя обязательств.

¹ См.: *Pisano U., Lange L., Berger G.* Implementation of the 2030 Agenda for SD at the EU and National Level. — P. 22.

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

⁴ См.: *Lucas P. et al.* Sustainable Development Goals in the Netherlands // Building Blocks for Environmental Policy for 2030. — Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2016.

Для того чтобы помочь развивающимся странам в достижении ЦУР, мировое сообщество должно знать, какие проблемы для них наиболее критичны и в чем им более всего нужна поддержка.

В этом контексте важен пересмотр (разработка) национальных стратегических документов на принципах и идеологии новой Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года, приведение их к единой, понятной всему миру системе координат.

В таких стратегических документах нужно дать ответы и населению своей страны, и мировому сообществу на следующие вопросы:

- насколько та или иная страна (территория) далека от достижения ЦУР (исходя из средневзвешенных показателей достижения соответствующих индикаторов)?
- какие целевые показатели могут быть достигнуты по каждой из задач в рамках 17 ЦУР к 2030 году и поэтапно?
- какая инфраструктура является критичной для достижения каждой из ЦУР?
- нужна ли внешняя помощь международного сообщества для достижения целевых показателей по той или иной ЦУР к 2030 году? И если нужна, то какая?
- кто и при каких условиях может предоставить необходимое содействие в реализации ЦУР, а также в разработке и реализации национального инфраструктурного плана, подготовленного в контексте нового порядка дня до 2030 года?

Ответы на эти вопросы позволят государству начать эффективно работать в направлении достижения приоритетных для нее ЦУР.

С другой стороны, наличие подобных стратегических документов, содержащих четкие целевые показатели в рамках каждой из ЦУР, а также анализ проблемных вопросов, требующих привлечения финансовой и интеллектуальной поддержки со стороны, даст возможность ООН и другим вовлеченным в этот процесс институциям:

- понять, насколько реалистичными являются поставленные в новой Глобальной Стратегии Устойчивого Развития задачи для планеты в целом и для отдельных стран;
- определиться с тем, кому и в чем необходима поддержка для ускорения движения в направлении достижения ЦУР, а также какого рода помощь будет наиболее востребованной и эффективной с точки зрения достижения поставленных целей;
- эффективно использовать имеющиеся финансовые и интеллектуальные ресурсы для содействия странам развивающимся экономик в достижении ЦУР с привязкой к конкретным результатам.

К сожалению, через полтора года после утверждения ЦУР многие страны не только не приступили к разработке (адаптации) национальных стратегических документов на базе новой Глобальной Стратегии Устойчивого Развития ООН, но порой даже не осведомлены о том, что это нужно делать. И особенно это касается стран развивающихся экономик и находящихся в конфликтных ситуациях, то есть именно тех стран, для которых подобные стратегические документы необходимы как воздух.

Как сподвигнуть такие страны реально, а не на словах приобщиться к движению мирового сообщества в направлении устойчивого развития и обеспечения высокого качества жизни?

На наш взгляд, кроме просветительской деятельности, эффективным способом что-то реально изменить в странах, национальные правительства которых не проявляют заинтересованности в подготовке и реализации стратегических документов, ориентированных на достижение ЦУР, является поддержка со стороны международных институций любых инициатив снизу (от органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, бизнеса), направленных на достижение Целей Устойчивого Развития.

Наверное, не совсем правильно, когда города разрабатывают и внедряют свои стратегии устойчивого развития в условиях отсутствия национальной стратегии. Но все же лучше начать развивать свою территорию и на собственном примере показать возможности, которые обеспечивает профессионально подготовленный стратегический документ для стимулирования устойчивого экономического роста, нежели сидеть и ждать появления национальной стратегии.

Видимо, не совсем правильно поддерживать инициативу институтов гражданского общества или бизнеса по реализации пилотных проектов, демонстрирующих новые инновационные подходы к развитию территорий, до тех пор, пока их не воспринимает и не поддерживает исполнительная власть. Но, с другой стороны, если эти проекты базируются на новом мировоззрении относительно обеспечения устойчивого развития территорий, позволяют создать механизмы решения задач в контексте достижения Целей Устойчивого Развития и продемонстрировать их эффективность с точки зрения повышения качества жизни населения и сохранения планеты, было бы целесообразно поддержать такие проекты и финансово, и методологически. Ведь любой успешный пример реализации конкретного проекта в контексте ЦУР обязательно найдет своих последователей и станет толчком к широкому использованию задействованных в нем механизмов.

Реалии же таковы, что сегодня практически все международные организации работают, ориентируясь исключительно на официальные за-

просы со стороны национальных правительств, незаслуженно обходя вниманием инициативы не только со стороны институтов гражданского общества и частного бизнеса, но и небольших городов и населенных пунктов. На наш взгляд, это тоже не совсем правильно.

Для реализации нового порядка дня до 2030 года такой подход следовало бы пересмотреть.

Главным критерием при принятии решения о поддержке той или иной инициативы, по нашему мнению, должна стать оценка влияния ее реализации на достижение Целей Устойчивого Развития в той или иной стране (как непосредственно на целевые индикаторы, обозначенные на общемировом уровне, так и на построение новой системы отношений и новых устойчивых моделей поведения, без которых движение по направлению к ЦУР невозможно).

Принадлежность ее инициатора к публичной власти тоже важна, но не обязательна. Ведь в странах, которые являются наиболее проблемными с точки зрения достижения ЦУР (экономически бедные, с нестабильной политической обстановкой, подверженные военным конфликтам и т. п.), иногда очень сложно достучаться до публичной власти в решении долгосрочных стратегических задач. Политики в таких странах гораздо охотнее занимаются решением краткосрочных задач, позитивно влияющих на электоральные настроения. Кроме того, в результате революций либо военных переворотов к власти часто приходят профессионально не подготовленные люди без опыта государственного управления, которым необходимо время для понимания и осознания глобальных мировых процессов, в том числе и Глобальной Стратегии Устойчивого Развития. Поэтому в подобных странах далеко не всегда можно рассчитывать на поддержку государством инициатив, направленных на достижение ЦУР, даже после длительной «разъяснительной работы» со стороны мирового сообщества. В такой ситуации очень важна поддержка любых здравых инициатив в сфере обеспечения устойчивого развития, от кого бы они не исходили.

Такой подход полностью соответствует основополагающим принципам, лежащим в основе ЦУР, в частности таким, как глобальное партнерство и инклюзивность развития. Оба этих принципа предполагают равенство в отношениях всех участников процесса по достижению ЦУР. В данном контексте международные организации, и прежде всего ООН, должны научиться слышать *всех возможных участников этого процесса* — и публичную власть, и местное самоуправление, и частный бизнес, и институты гражданского общества. Только в этом случае можно рассчитывать на успех.

2.2 Механизмы содействия устойчивому развитию

В новом порядке дня до 2030 года большое внимание уделено механизмам поддержки развивающихся стран в разработке (адаптации) национальных стратегических документов на принципах, заложенных в новой Глобальной Стратегии Устойчивого Развития, а также реализации этих стратегических документов.

Эти механизмы сгруппированы по нескольким категориям: финансовая поддержка, развитие институциональной среды, повышение институциональной способности, доступность технологий и др. Рассмотрим их подробнее.

Финансовая поддержка

Как и в Декларации тысячелетия ООН, в новом порядке дня до 2030 года финансовая поддержка мероприятий по достижению ЦУР будет осуществляться за счет мобилизации финансовых ресурсов развитых стран и обеспечения их эффективного использования в содействии устойчивому развитию стран развивающихся.

В частности, ЦУР 17 предусматривает обеспечение «полного выполнения развитыми странами своих обязательств применительно к официальной помощи в целях развития, включая обязательство по выделению 0,7 процента валового национального дохода на официальную помощь в целях развития для развивающихся стран, в том числе от 0,15 до 0,2 процента — для наименее развитых стран».

В значительной мере эти средства планируется направлять на «поощрение инвестиций в инфраструктуру энергетики и экологически чистые источники энергии» (ЦУР 6), оказание «содействия устойчивому и стабильному развитию инфраструктуры» (ЦУР 9), «поощрение прямых иностранных инвестиций в реализацию национальных планов и программ» (ЦУР 10).

Одним из целевых сегментов такой поддержки станет содействие институциональным преобразованиям в странах развивающихся экономик, а также обучению и просветительской деятельности по вопросам устойчивого развития и, в частности, ЦУР. На наш взгляд, при совершенствовании механизмов такой поддержки необходимо уделить внимание ее ориентации на Цели Устойчивого Развития и, соответственно, мониторингу ее влияния на достижение поставленных в рамках ЦУР задач.

Развитие институциональной среды

Любые более-менее серьезные преобразования на уровне государства / региона невозможны без институтов, подготовленных к решению

задач, поставленных в рамках соответствующих реформ. Не является исключением из этого правила и задача по достижению ЦУР. Причем, учитывая глобальность проблемы и необходимость системного скоординированного подхода к ее решению, достижение ЦУР требует развития институтов как на уровне отдельных государств (территорий), так и на межстрановом (международном) уровне.

В соответствии с ЦУР 8, на национальном уровне следует сосредоточиться прежде всего на «разработке ориентированных на развитие стратегий, способствующих производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновациям»; а также на мерах по борьбе с изменениями климата, которые должны стать неотъемлемой частью национальных политик, стратегий и планов. Подобные стратегические документы должны появиться и на общенациональном уровне, и на уровне отдельных территорий (городов и регионов). Отметим, что Целями Устойчивого Развития отдельно подчеркивается необходимость увеличения числа городов и населенных пунктов, «принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на всеобщий охват, обеспечение эффективного использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата и адаптацию к такому изменению, устойчивость к стихийным бедствиям» (ЦУР 11). Все эти стратегические документы должны быть согласованы между собой и доступны для общества.

Подготовку и реализацию подобных стратегий следует поручить государственным/местным институтам с четкими полномочиями и ответственностью в этой сфере. Деятельность таких институтов должна подлежать мониторингу со стороны как государства, так и общественности.

На национальном уровне также важно обеспечить «гибкий, всеохватный, широкий и представительный процесс принятия решений на всех уровнях», в частности «доступ общественности к информации и защиту основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями».

На международном уровне основное внимание следует уделить реформированию существующих международных институтов с целью повышения согласованности их действий на политическом и институциональном уровнях в контексте реализации ЦУР; более широкому и осознанному вовлечению в этот процесс стран развивающихся экономик; внедрению программно-целевого подхода в предоставлении международной поддержки наиболее проблемным с точки зрения достижения ЦУР странам; укреплению и дальнейшему развитию многосторонних партнерских связей.

Обучение и институциональная способность

Важность уровня профессионализма в реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития сложно переоценить. Решение амбициозных задач, поставленных в новом порядке дня до 2030 года, потребует применения новых инновационных моделей и подходов, глубоких знаний по проблематике устойчивого развития, осведомленности относительно лучших мировых практик в решении стоящих перед мировым сообществом задач. Мероприятия по повышению институциональной способности должны предусматриваться как на международном (межстрановом) уровне, так на уровне отдельных государств (территорий).

Если говорить о национальном уровне, то публичной власти, даже в странах развивающихся экономик, вполне под силу организовать просветительскую деятельность и «обучение по вопросам устойчивого развития, пропаганде устойчивого образа жизни, правам человека, гендерному равенству, поощрению культуры мира и ненасилия, воспитанию граждан мира и признанию культурного разнообразия».

Вместе с тем в этой сфере также очень важна помощь международных организаций и экономически развитых стран, в которых устойчивое развитие уже стало нормой жизни для всех. Необходимость и возможность обеспечения устойчивого развития будут более понятны и позитивно восприняты в развивающихся странах, если образовательные мероприятия подкрепить реальными примерами решения тех или иных задач в странах, которые пошли по пути устойчивого развития, обратив основное внимание на качество жизни их населения.

Среди важных моментов повышения институциональной способности в сфере устойчивого развития Целями Устойчивого Развития предлагается обратить внимание на увеличение числа стипендий, «предоставляемых развивающимся государствам для получения образования в высших учебных заведениях, включая профессионально-техническую подготовку и обучение по вопросам информационно-коммуникационных технологий, технических, инженерных и научных программ, в развитых странах и других развивающихся странах»; «увеличение числа квалифицированных учителей, в том числе путем международного сотрудничества» (ЦУР 4); поддержку «наращивания в развивающихся странах потенциала в области статистики» (ЦУР 17). Последнее важно для оценки эффективности деятельности национальных правительств по реализации стратегии устойчивого развития и эффекта от предоставляемой им международной помощи.

Обеспечение доступа к технологиям

Устойчивое экологическое развитие немислимо без высоких, экологически безопасных технологий и использования новейших достижений научно-технического прогресса. Содействие в передаче таких технологий от стран развитых странам развивающимся, а также укрепление научно-технической кооперации предусмотрено в качестве одного из важнейших механизмов достижения Целей Устойчивого Развития.

В частности, Целями Устойчивого Развития 17 предусмотрены:

- необходимость облегчения доступа развивающихся стран «к результатам исследований и технологиям, связанным с экологически чистыми источниками энергии, включая возобновляемые источники энергии, повышением энергоэффективности и передовыми и более чистыми технологиями использования ископаемого топлива»;
- «укрепление научно-технического потенциала для перехода к использованию более рациональных моделей потребления и производства»;
- «укрепление сотрудничества на региональном и международном уровнях в вопросах науки, техники и инноваций и обеспечения доступа к достижениям в этой области»;
- «расширение обмена знаниями с помощью глобального механизма содействия обмену технологиями»;
- содействие «разработке и распространению экологически безопасных технологий и их передача развивающимся странам на благоприятных, в том числе льготных и преференциальных, условиях и на основе взаимной договоренности»;
- обеспечение «полноценного функционирования банка технологий и механизма по укреплению потенциала в области науки, техники и инноваций».

И наконец, в ЦУР 17 предусмотрено *«поощрять и стимулировать установление эффективных партнерских отношений в государственном секторе, между субъектами государственного и частного секторов и внутри гражданского общества, опираясь на опыт и используя в качестве ресурса стратегии развития партнерских связей»*. Фактически тем самым подчеркивается важнейшая роль публично-частного партнерства в решении задач по достижению Целей Устойчивого Развития к 2030 году.

2.3 Политическая нестабильность и экономические кризисы: имеет ли смысл говорить о ПЧП в этот период?

В связи с ролью, отведенной публично-частному партнерству в достижении ЦУР, важно определиться с тем, возможно ли рассчитывать на активное использование механизмов ПЧП в странах развивающихся экономик, особенно в тех, которые характеризуются высокой политической и экономической нестабильностью. Ведь ключевыми факторами успеха ПЧП являются политическая стабильность и преемственность в действиях публичной власти.

Реализация проектов ПЧП и даже их подготовка занимают длительное время. Обычно сложные инфраструктурные проекты готовятся 1—3 года и, по крайней мере, в течение всего этого периода (плюс время на проведение переговоров и подписание соглашения о ПЧП) публичному партнеру следует придерживаться одной принципиальной линии относительно условий реализации проекта, кроме того, не должны меняться стратегические установки и ключевые персоналии, ответственные за подготовку таких проектов.

Во многих странах об этом остается только мечтать. Например, в Украине за последние 5—6 лет как ответственные за ПЧП лица в публичной власти, так и направления стратегического развития менялись чуть ли не ежегодно. Достаточно было появиться новой ключевой фигуре в органе государственного управления, ответственного за подготовку проекта ПЧП (даже без смены политической силы при власти), и все кардинально менялось. В таких условиях ни один проект не смог нормально пройти «цикл структуризации». В итоге все они оказались «недоношенными», что негативно повлияло на результаты их реализации.

Как можно противодействовать такой ситуации, характерной для стран развивающихся экономик?

Есть несколько способов.

Первый, самый простой — начинать с не столь сложных в реализации проектов ПЧП, возможно, даже на муниципальном уровне, где смена власти происходит не так часто. Именно так предлагают действовать представители многих международных финансовых организаций, с которыми автор обсуждал этот вопрос. При этом, по их мнению, не стоит тратить время и деньги на подготовку сложных проектов или же проектов в небольших городах, поскольку окупаемость их, а следовательно, и интерес к ним частного бизнеса очень сомнительны.

Можно было бы согласиться с таким мнением, если бы оно исходило от представителей коммерческих банков. Но когда таким образом рассуждают представители МФО и других международных институций,

это, по меньшей мере, не логично, поскольку идет вразрез с новым порядком дня до 2030 года и с миссией этих институций. Ведь для того, чтобы к 2030 году достичь ЦУР на всей планете, необходимо помочь в модернизации инфраструктуры прежде всего тем, кто сам этого сделать не в состоянии, в частности небольшим городам в политически нестабильных странах. И если международные организации действительно, а не только на словах, намерены оказывать содействие в достижении Целей Устойчивого Развития в странах развивающихся экономик, то при выборе приоритетных для реализации в таких странах проектов коммерческая составляющая должна быть не на первом месте. Подробнее поговорим об этом позже.

Второй способ более сложный, но и более надежный — разрабатывать и внедрять на национальном уровне стратегические документы, имеющие долгосрочный характер, оговаривая содействие в их реализации в соглашениях о сотрудничестве с международными организациями. Предпосылки для использования в странах развивающихся экономик именно такого подхода созданы новым порядком дня до 2030 года и предусмотрены Целями Устойчивого Развития.

В этом контексте очень важна адаптация к ЦУР стратегий развития развивающихся стран. Наличие таких стратегий позволит им определиться с критически важной для достижения ЦУР инфраструктурой, а также с механизмами реализации и источниками финансирования проектов по ее созданию/модернизации, в том числе на базе публично-частного партнерства. Такой подход будет способствовать привлечению к модернизации инфраструктуры соответствующих стран стратегически ориентированного частного бизнеса из экономически развитых стран мира.

Отдельно хотелось бы обратить внимание на конфликт интересов, возникающий в сфере подготовки проектов ПЧП в странах с политически неустойчивой ситуацией. В подобных странах существует серьезное противоречие между стратегическим характером ПЧП и его направленностью на обеспечение долгосрочных интересов, с одной стороны, и важностью того или иного проекта для политиков, находящихся у власти, — с другой. Эта «важность» преимущественно обусловлена желанием получить «эффект» от проекта очень быстро и иметь возможность выгодно его «упаковать» с учетом текущих интересов населения. Ведь долгосрочные интересы будут «работать» уже на других политиков.

Указанное противоречие не мотивирует публичную власть стран развивающихся экономик к активизации публично-частных партнерств, а порой и сводит на нет любые усилия по продвижению проектов ПЧП, лишает их стратегической ориентации.

Эту проблему также позволит преодолеть наличие долгосрочной стратегии устойчивого развития страны/отдельной территории, утвержденной национальным правительством/органом местного самоуправления (ОМС) и публично представленной международному сообществу.

ПЧП в Чили, 1993—2001 годы

1993—2001 годы в социально-экономическом плане были непростыми для Чили. Тем не менее в этот период была присуждена 21 дорожная концессия на общую сумму около 5 млрд долл. США. Начинали с небольших проектов, чтобы протестировать рынок.

В конкурсах приняли участие 27 консорциумов и более 40 чилийских и зарубежных компаний из 10 стран. По обзорам пользователей, консультантов и фокус-групп, концессионная система в Чили в то время оценивалась на 6 баллов по шкале от 1 до 7¹.

Как видим, публично-частное партнерство может эффективно работать и в странах развивающихся экономик, в том числе политически нестабильных и находящихся в состоянии кризиса. Повысить эффективность реализации проектов ПЧП и сделать их успешными поможет наличие в соответствующих странах долгосрочных национальных стратегий устойчивого развития, базирующихся на ЦУР.

Вместе с тем для продвижения идеи «публично-частных партнерств для Целей Устойчивого Развития» («ПЧП для ЦУР») в странах развивающихся экономик необходимы принципиально новые механизмы поддержки со стороны международного сообщества, прежде всего ООН и других международных организаций, о чем мы поговорим немного позже.

3

СУЩНОСТЬ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Публично-частное партнерство — в высокой степени инновационный механизм, используемый как для обеспечения устойчивого экономического развития территории, так и для решения более локальных и простых задач. Вместе с тем ПЧП не является универсальным инструментом для решения инфраструктурных проблем. Для того чтобы понимать, в каких случаях и каким образом его лучше использовать, необходимо знать внутреннюю логику и возможности применения этого механизма.

В большинстве стран развивающихся экономик, особенно в тех, где публично-частное партнерство делает первые шаги, основные проблемы в реализации проектов подобного типа связаны именно с непониманием сущности ПЧП. Более того, по отношению к публично-частному партнерству существуют определенные стереотипы, тормозящие его использование для реализации практических проектов или же приводящие к негативным результатам. Следование этим стереотипам оборачивается обманутыми ожиданиями бизнеса и власти и, соответственно, дискредитацией этого чрезвычайно эффективного механизма в глазах общества. В свою очередь, убежденность в бесполезности или несвоевременности публично-частного партнерства ограничивает возможности по развитию инфраструктуры жизнеобеспечения именно в тех странах, где она более всего необходима, в том числе в контексте Целей Устойчивого Развития.

¹ См.: *Cuttaree Vicram. The World Bank, Europe & Central Asia Region Successes and Failures of PPP Projects. — Warsaw, 2008. — June, 17.*

**Стереотипы, формирующиеся в обществе
вследствие непонимания сущности ПЧП:**

- государство в ПЧП выступает неким «благодетелем», любезно позволяющим частному партнеру что-то построить или модернизировать, за что он должен быть чрезмерно ему благодарен;
- ПЧП — некий чудесный инструмент привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры, не требующий никакого финансового участия государства;
- ПЧП фактически является теневой приватизацией, позволяя близкому к власти частному партнеру получить в длительное пользование привлекательный инфраструктурный объект;
- ПЧП невыгодно государству, поскольку частный бизнес ищет возможность максимизировать прибыль и любое его участие в инфраструктуре обойдется обществу заведомо дороже, нежели реализация подобных проектов публичной властью;
- ПЧП в странах развивающихся экономик не может быть интересно бизнесу, поскольку платежеспособный спрос населения низок, а политические риски высоки.

Начнем развенчивать перечисленные выше стереотипы.

3.1 Что же такое публично-частное партнерство?

В мире существует множество определений публично-частного партнерства. До последнего времени даже в пособиях и руководствах международных организаций приводились различные, иногда довольно сильно отличающиеся друг от друга определения ПЧП. И это несмотря на то, что данное явление имеет очень давнюю историю, уходящую корнями в XVII—XVIII столетия.

С чем это связано?

На наш взгляд, подобная ситуация обусловлена тем, что в последние несколько десятилетий, характеризующихся серьезной увлеченностью возможностями ПЧП практически во всех странах мира, эта модель весьма активно развивается, приобретая новые краски и оттенки. Постоянно меняется понимание возможностей и потенциала ее использования и, как следствие, модифицируются ее механизмы. Принятие Целей Устойчивого Развития еще более ускорит этот процесс.

Все эти изменения в различных странах происходят с разной скоростью и по разной траектории. Поэтому очень непросто «совпасть» в понимании публично-частного партнерства в глобальном контексте, особенно если мы говорим об экономически развитых странах и странах развивающихся экономик.

Так, в большинстве развивающихся стран, приступающих к осмыслению ПЧП, «региональные администрации стремятся записать в ГЧП-проекты все значимые инвестиционные проекты — от строительства животноводческих комплексов до создания промышленных производств»¹, рассматривая в качестве такого партнерства «любое взаимодействие бизнеса и власти, которое может положительно сказаться на социально-экономическом развитии региона»². Исходя из этого формируется и отношение власти и населения к такому партнерству — используются упрощенные, а иногда и вовсе неадекватные подходы, переоцениваются роль и заинтересованность частного бизнеса в подобных проектах, недооценивается сложность организации взаимодействия сторон при их реализации и, как следствие, — ответственность публичной власти в этой сфере.

Экономически развитые страны с богатым опытом привлечения частного бизнеса в инфраструктуру более сосредоточены на усовершенствовании и без того сложных технологий организации взаимодействия сторон в подобных проектах. Используемые в этих странах модели и механизмы непросто не только имплементировать, но даже понять «новичкам в ПЧП». При этом подобный опыт активно пропагандируется маститыми консультантами по вопросам ПЧП из развитых стран и рекомендуется странам развивающихся экономик, которые к нему еще не готовы ни профессионально, ни институционально.

Несмотря на различия в понимании и в практике использования ПЧП в разных странах, все же можно выделить ряд характеристик, наличие которых свидетельствует о принадлежности проекта к публично-частному партнерству независимо от того, какие механизмы выбираются для его реализации — простые или сложные. Именно эти характеристики и должны быть отражены в определении ПЧП.

Зеленая книга по вопросам ПЧП к таким характеристикам относит³:

- относительно длительный период взаимоотношений, включающий сотрудничество между публичным и частным партнерами по различным аспектам планируемого проекта;
- метод финансирования проекта, в том числе частным сектором, во многих случаях предполагающий достаточно сложные соглашения

¹ Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». — http://pppcenter.ru/assets/files/Anons/a_CFO%203.pdf — С. 5.

² Там же. — С. 7.

³ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A122012>

ния между различными участниками этого процесса и публичным сектором и часто — значительные объемы финансирования;

- важную роль экономического оператора, участвующего в реализации различных стадий проекта (дизайн, строительство, внедрение, финансирование);
- определение публичным сектором целей проекта, отвечающих общественным интересам, а также качества предоставляемых услуг и ценовой политики; ответственность за мониторинг выполнения частным оператором поставленных задач;
- распределение рисков между публичным и частным партнерами.

Приведенные характеристики хорошо отражают сущность публично-частного партнерства, но приоритетность их для определения ПЧП, на наш взгляд, следует выстроить несколько по-другому — начинать нужно с публичного интереса и публичного контроля.

Более удачным в этом контексте представляется формально закрепленное определение публично-частного партнерства на региональном уровне, появившееся в Модельном законе СНГ «О публично-частном партнерстве», утвержденном Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ в ноябре 2014 года. Звучит оно так: «Юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении ресурсов (денежных средств и иного имущества, профессиональных и иных знаний, опыта, навыков и умений) и распределении рисков (в т. ч. рисков финансирования, строительства, обеспечения доступности или спроса в отношении объекта публично-частного партнерства или соответствующих публичных услуг и связанных с ними рисков) взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных, муниципальных и иных общественно значимых задач, находящихся в сфере публичного интереса и контроля»¹.

Рассмотрим приведенные в этих определениях характеристики подробнее.

Публичный интерес

По мнению автора, которому посчастливилось участвовать в разработке Модельного закона о ПЧП, данное в нем определение наиболее емко и очень точно определяет сущность публично-частного партнерства. В отличие от других широко распространенных определений, которые к ключевым характеристикам ПЧП относят распределение ри-

сков и долгосрочность, в Модельном законе подчеркивается, что важнейшими критериями принадлежности того или иного проекта к публично-частному партнерству должны быть наличие *публичного интереса* и необходимость *публичного контроля* за переданными частному бизнесу объектами (права на строительство объектов) вследствие их высокой важности для общества.

Справедливости ради отметим, что привязка ПЧП к исполнению публичных обязательств не является новацией Модельного закона. Еще в 2006 году в резолюции Европейского парламента было отмечено, что публично-частное партнерство возможно определить как долговременное, регулируемое контрактом сотрудничество между публичными властями и частным сектором по выполнению *публичных обязательств* (реализации инфраструктурных проектов или предоставлению публичных услуг), при которых имеющиеся ресурсы передаются под совместное управление, а риски реализации проекта распределяются исходя из знаний партнеров проекта об оптимальном управлении ими¹. Но именно Модельный закон впервые «жестко» привязал ПЧП к наличию *публичного интереса и публичного контроля* в определении этого понятия. Тем самым, с одной стороны, он «отсек» от ПЧП чисто коммерческие проекты, реализуемые частным бизнесом во взаимодействии с публичной властью. С другой, — акцентировал внимание на том, что ПЧП является одним из инструментов выполнения публичной властью своих обязательств перед обществом и что реализация проекта на базе ПЧП не избавляет публичную власть от необходимости контролировать эффективное использование переданного в ПЧП общественно значимого объекта.

Таким образом, главной движущей силой ПЧП был определен *публичный* (более широко — *общественный*) *интерес*. Именно этот интерес должен быть первопричиной инициирования проектов на основе ПЧП, а также играть ключевую роль при выборе приемлемых форм их реализации.

Достижение общественно значимых целей, находящихся в сфере ответственности публичной власти, является истинной целью публично-частного партнерства. В то время как привлечение финансовых ресурсов, технологий, профессионального опыта частного сектора, которые нередко воспринимаются публичной властью как цель ПЧП, — лишь инструменты для решения задач общественного интереса.

¹ См.: *European parliament resolution on Public-Private Partnership and Community Law on Public Procurement and Concessions (2006/2043(INI))*. — <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2006/2043>>

¹ *Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве»*. Ноябрь 2014 г. — http://iacis.ru/upload/iblock/18e/prilozhenie_k_postanovleniyu_9.pdf

Что же представляет собой «публичный (общественный) интерес»?

Прежде всего, это обеспечение стабильности и надежности предоставления публичных услуг, защита окружающей среды, здоровья населения, безопасности проживания и соблюдения стандартов качества жизни, обоснованность тарифной нагрузки на потребителей рынков естественных монополий и т. д. Конечно же, приоритетность задач, имеющих своей целью удовлетворение общественного интереса, в различных странах разная. Но в любом случае не вызывает сомнений, что «проекты с использованием механизма ГЧП должны быть стратегическими проектами приоритетного характера, которые являются частью отраслевой стратегии и экономической политики»¹.

Публичный (общественный) интерес

«К числу вопросов, представляющих публичный интерес, относятся такие проблемы, как непрерывный характер предоставляемых общедоступных услуг; неуклонное соблюдение стандартов принимающей страны в области защиты окружающей среды, здравоохранения, техники безопасности и качества; справедливый характер цен, взимаемых с населения; недискриминационный режим для потребителей или пользователей; полное раскрытие информации, касающейся функционирования объектов инфраструктуры; и гибкость, необходимая для приспособления к изменяющимся условиям, включая расширение предоставления услуг для удовлетворения дополнительного спроса»².

Отдельно следует остановиться на публичном интересе в связи с достижением Целей Устойчивого Развития. В этом случае «публичный интерес» для каждой конкретной страны следует рассматривать в контексте новой Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года.

Для стран развивающихся экономик это в определенной степени вызов и возможность соотносить свое видение публичного (общественного) интереса с выработанным мировым сообществом пониманием относительно того, что нужно для счастливой и благополучной жизни людей и сохранения надлежащего состояния окружающей среды. Ведь в бедных странах правительства часто даже не задумываются о решении некоторых задач, реально важных для их населения в понимании мирового сообщества. Соответственно, они не рассматривают эти задачи

¹ Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практ. руководство для органов государственной власти. — Мировой банк. PPIAF. — Красноярск : М., Изд-во «ООО ГЕО-ТЭК». — 2010. С. 2.

² Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ — Нью-Йорк : Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, 2001. С. 2.

Публичный (общественный) интерес и ЦУР

Такая характеристика ПЧП, как наличие публичного (общественного) интереса, приобретает новое значение в связи с принятием Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года. Ведь в утвержденных ООН Целях Устойчивого Развития фактически сформулировано, что собой представляет «глобальный общественный интерес».

В этой связи в национальные стратегии устойчивого развития следует включать индикаторы, по которым можно будет «измерить» достижение общественного интереса на национальном уровне в соответствии с установленными ООН показателями в рамках ЦУР для мира в целом. Эти индикаторы, в свою очередь, должны трансформироваться в результативные показатели, для достижения которых будут формироваться инфраструктурные проекты, в том числе и те, которые планируется реализовать в форме ПЧП.

как обязательства, за выполнение которых публичная власть должна нести ответственность перед своими гражданами. Сегодня национальные правительства могут и должны задуматься об этом и, как следствие, расширить свои обязательства перед собственным населением, начав работать над достижением ЦУР к 2030 году.

Ориентация на результат

Второй по важности характеристикой публично-частного партнерства, на наш взгляд, является *ориентация реализуемого с его использованием проекта на результат*, а не на вложения в него частного партнера.

Что это означает? И почему это очень важно понимать?

Привлекая частного партнера для решения задач публичного интереса, власть имеет цель не просто построить или модернизировать некий объект (в случае, если речь идет об инфраструктурных ПЧП), а обеспечить решение проблем жителей той или иной территории, с которыми они сталкиваются вследствие отсутствия или низкого качества (ненадежности, неэффективности) существующей инфраструктуры жизнеобеспечения. К последней в современном понимании требований к качеству жизни людей следует относить не только экономическую инфраструктуру (автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, системы энерго-, тепло-, водоснабжения и водоотведения), но и социальную (больницы, школы, детские сады, культурные и спортивные учреждения), являющуюся неотъемлемой составляющей обеспечения надлежащего качества жизни.

При этом, если до последнего времени публично-частное партнерство в развивающихся странах применялось в основном по отношению к экономической инфраструктуре — «не до социалки, когда нет дорог,

тепла и воды», то после утверждения Целей Устойчивого Развития до 2030 года и для развивающихся экономик поставлены амбициозные задачи по обеспечению здорового образа жизни и содействию благополучию всех в любом возрасте (ЦУР 3), всеохватному справедливому и качественному образованию и поощрению возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех (ЦУР 4), снижению уровня неравенства внутри стран и между ними (ЦУР 10), открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов (ЦУР 11). Достичь этих целей без создания/модернизации социальной инфраструктуры не представляется возможным.

Инфраструктурные объекты, конечно же, интересны и важны для публичной власти и сами по себе, но если они создаются в рамках ПЧП, то в первую очередь необходимо обратить внимание на то, какие услуги могут быть предоставлены и будут предоставляться с их использованием на той или иной территории (объем таких услуг, их надежность, качество, доступность для населения, прежде всего для бедного), а также насколько эти услуги отвечают потребностям в них общества. То есть в случае публично-частного партнерства перед частным бизнесом ставится цель обеспечить население необходимой для его жизни услугой, которая должна быть надежной и качественной. Для этого частный бизнес должен построить/модернизировать инфраструктурный объект и эффективно его эксплуатировать. При этом возмещение вложенных в инфраструктурный объект инвестиций будет осуществляться по результатам оценки качества и надежности услуг, предоставляемых с его использованием.

В случае ПЧП публичной власти очень важно корректно поставить задачу, для решения которой она планирует привлечь частный бизнес. Эта задача должна быть сформулирована прежде всего с ориентацией на услугу (ее доступность и качество), предоставляемую частным бизнесом с использованием созданного/модернизированного им объекта. При таком подходе внимание публичной власти «переключается» с контроля над текущими расходами и качеством работ частного партнера в рамках реализации инфраструктурного проекта на мониторинг достижения им обозначенных в договоре характеристик публичных услуг. Фактически используется классический программно-целевой подход — успешность проекта оценивается обществом по результативным показателям.

Ориентация публично-частного партнерства на результат — очень важная характеристика, обеспечивающая эффективность этого механизма. Она серьезно повышает ответственность частного партнера в реализации поставленной перед ним задачи, стимулирует его к высоко-

му качеству работ и снижению эксплуатационных издержек по обслуживанию инфраструктурного объекта. При этом также снижаются издержки публичного партнера по администрированию проекта. А сам проект становится понятным, прозрачным и контролируемым обществом — то есть теми, чье качество жизни должно быть улучшено вследствие его реализации.

Ориентация на результат: ПЧП и ЦУР

Такая характеристика публично-частного партнерства, как ориентация на результат, созвучна Глобальной Стратегии Устойчивого Развития ООН и подходам к ее реализации.

И эта Стратегия, и ПЧП могут быть описаны одной и той же моделью.

Есть «общественно значимая задача», в первом случае выраженная Целями Устойчивого Развития до 2030 года и индикаторами их достижения, а во втором — требованиями к объемам и качеству публичных услуг, которые должны предоставляться в рамках проекта ПЧП.

Есть Заказчик Проекта (в терминах ПЧП — «публичный партнер»). В первом случае таким заказчиком выступает ООН как выразитель мнения большинства стран планеты Земля. Во втором — публичная власть (национальная или местная) как выразитель интересов жителей определенной территории.

Есть Исполнитель Проекта (в терминах ПЧП — «частный партнер»), ответственный за его реализацию. В первом случае это могут быть государственные органы ООН, как развитые, так и развивающиеся страны; во втором — частный бизнес, реализующий проект ПЧП.

И тот, и другой проект (Глобальная Стратегия Устойчивого Развития и ПЧП) нацелены на повышение качества жизни людей, в том числе за счет сохранения планеты и ее возможностей для будущих поколений.

Подобную аналогию между Глобальной Стратегией Устойчивого Развития и ПЧП можно провести и по отношению к «компенсации» инвестиций, вносимых в проект частным партнером. В случае ПЧП они формируются за счет платежей публичной власти и/или непосредственно потребителей услуг, генерируемых проектом. Для ЦУР разумно предположить, что такая «компенсация» должна осуществляться за счет технической/донорской помощи национальным правительствам либо от международных организаций, либо от экономически развитых стран, которая бы компенсировала/стимулировала затраты соответствующих стран на достижение ЦУР (нечто подобное «официальной помощи развитию» в рамках предыдущей Программы ООН по достижению Целей Развития Тысячелетия»). И в первом, и во втором случае размеры этой оплаты должны быть привязаны к достижению частным партнером обусловленных в проекте показателей/индикаторов.

Говоря иначе, Глобальная Стратегия Устойчивого Развития вполне может быть представлена как некий «глобальный проект ПЧП» и реализовываться на принципах, уже опробованных в рамках ПЧП.

Распределение рисков

Важнейшая характеристика проектов ПЧП — *распределение рисков между сторонами реализации проекта*. Структурируя проект на базе ПЧП, публичная власть отдает частному партнеру часть своих рисков. Как правило, это коммерческие риски (вовремя построить/реконструировать передаваемый в рамках ПЧП объект, обеспечить надежность, непрерывность и стандартизированное качество предоставляемых с его помощью услуг, осуществлять ритмичное финансирование проекта и т. п.). При этом у публичной власти остаются довольно серьезные риски, главным образом, политические и регуляторные, управлять которыми частный партнер в принципе не может.

Следует отметить, что управлять политическими и регуляторными рисками непросто и публичному партнеру. И особенно это касается стран развивающихся экономик, где сложно спрогнозировать инфляцию и курс валют, предугадать последствия «экономических реформ» и предотвратить политическую нестабильность. Вместе с тем публичный партнер в определенной степени может влиять на предотвращение этих рисков и поэтому должен брать их на себя.

На первый взгляд, с распределением рисков все понятно. Но и тут есть нюансы, на которые необходимо обратить внимание.

Во-первых, все риски должны быть тщательно оценены не только и не столько с точки зрения вероятности их возникновения, но и с точки зрения их стоимости для партнеров — и публичного, и частного. Оба партнера должны четко понимать, каким образом отразится на реализации проекта и на их доходах (или же способности удовлетворить потребности населения в услугах, генерируемых проектом) возникновение того или иного риска.

Во-вторых, все риски должны быть реально, а не декларативно распределены между партнерами с использованием принципа «за тот или иной риск должен отвечать партнер, который в состоянии влиять на его возникновение/управлять им».

Что это означает?

В соглашении о ПЧП должно быть четко указано, кто отвечает за какой риск и в чем состоит эта ответственность, то есть определено, в каком объеме, каким образом, с использованием каких механизмов и по какой процедуре убытки одного из партнеров по ПЧП должны быть компенсированы другим партнером, который взял на себя соответствующий риск.

Если мы посмотрим на договоры ПЧП, заключающиеся в странах развивающихся экономик, которые делают первые шаги в освоении пу-

блично-частного партнерства, то в большинстве из них мы такой информации не найдем — либо из-за непонимания, зачем и как это должно быть сделано, либо от нежелания публичной власти брать на себя какие-то обязательства, либо по причине отсутствия у публичной власти реально работающих механизмов исполнения ее обязательств, предусмотренных договором ПЧП.

Распределение рисков и ЦУР

Вопрос распределения рисков в рамках реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития в части создания необходимой для этого инфраструктуры чрезвычайно важен и приобретает новую окраску.

Как и в проектах ПЧП, в таком глобальном и сложном проекте, как Стратегия Устойчивого Развития до 2030 года, очень важно адекватно оценить и оптимально распределить между сторонами, участвующими в его реализации (международными организациями, и прежде всего ООН — направляющим и координирующим этот процесс институтом; национальными правительствами; международным и национальным частным бизнесом, планируемыми принять участие в этом процессе), не только обязательства по достижению ЦУР и созданию приемлемых для этого механизмов, но и риски, которые могут возникнуть в ходе реализации этой стратегии.

Эти риски и обязательства должны быть формально закреплены и понятны для всех упомянутых выше участников процесса. И особенно это касается частного бизнеса, привлеченного к реализации ЦУР. Последний без гарантирования определенных рисков международными организациями не готов будет принять участие в решении задач по достижению ЦУР в странах развивающихся экономик ни финансово, ни организационно. А ведь именно эти страны ощущают наибольшую потребность в развитии/создании инфраструктуры, являющейся необходимым элементом достижения большинства ЦУР.

Поэтому для стимулирования участия крупного стратегически настроенного частного бизнеса в реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года в рамках ПЧП (особенно это касается реализации проектов в развивающихся и конфликтных экономиках) необходимо предусмотреть механизмы покрытия возникающих при этом политических, а иногда и регуляторных рисков как национальными правительствами, так и международными институтами.

В третьих, оба партнера — и публичный, и частный — должны определиться, каким образом риски проекта будут мониториться и управляться, а также четко понимать, какие действия должна предпринимать ответственная за тот или иной риск сторона в случае возникновения предпосылок для его материализации.

Заметим, что эффективность мониторинга и управления рисками в проектах ПЧП, особенно фискальными рисками, чрезвычайно важна для публичного партнера в контексте обеспечения финансовой и бюджетной

стабильности. Используемые в подобных случаях механизмы достаточно сложны и в понимании, и в правовом урегулировании. Создание таких механизмов требует от публичной власти высокой квалификации.

От того, каким образом будут распределены риски по реализации проекта ПЧП, в значительной степени будет зависеть и стоимость такого проекта для публичной власти, и его привлекательность для частного бизнеса, а также его успешность для обоих партнеров. Несмотря на это, в странах развивающихся экономик, где политические и регуляторные риски очень высоки, публичные партнеры пытаются явно или неявно переложить политические и регуляторные риски на частного партнера. Такой подход имеет крайне негативные последствия для модернизации инфраструктуры и восприятия ПЧП в обществе в целом.

Во многих случаях подобное распределение рисков приводит к тому, что реально востребованные населением проекты становятся слишком дорогими и недоступными для реализации. Либо же ПЧП структурируются и реализуются в виде «эрзац-проектов» с «декларативными» обязательствами со стороны частного партнера, эффект от которых для общества весьма сомнителен.

Объединение ресурсов

Следует уделить внимание и такой вроде бы понятной характеристике публично-частного партнерства, как объединение ресурсов.

Довольно часто публичная власть воспринимает ПЧП исключительно как способ привлечения финансовых ресурсов для решения проблем, возникающих вследствие инфраструктурных ограничений. Во многих случаях это так и есть. Если мы говорим о ПЧП в экономически развитых странах, то оно нацелено в первую очередь на то, чтобы привлечь в модернизацию инфраструктуры частный капитал и, таким образом, значительно ускорить инфраструктурное развитие территории и улучшить качество жизни проживающего на ней населения.

В то же время для достижения результатов многих проектов ПЧП очень важным и ценным вкладом становятся технологии, опыт, компетенции и даже мотивация частного бизнеса. В развитых странах эта компонента «вложений» частного партнера в проект ПЧП ценится весьма высоко.

Что касается стран развивающихся, то тут нематериальные вложения частного бизнеса порой вообще не рассматриваются как инвестиции или же чрезвычайно недооценены. Успешность сделки по привлечению частного партнера в инфраструктуру во многих случаях оценивается исключительно объемами привлеченного финансирования. При

отсутствии бюджетных средств для капитального инвестирования это, в принципе, можно понять. Но публичная власть развивающихся стран должна осознавать, что частные партнеры очень осторожно относятся к финансированию долгосрочных инфраструктурных проектов в их странах. Причина — очень высокие политические риски, несовершенная институциональная структура и правовое регулирование. В таких условиях стратегически настроенный частный бизнес более благосклонно относится к участию в проекте ПЧП в случае, если и публичная власть принимает в нем финансовое участие. Это в определенной степени гарантирует его риски.

Объединение ресурсов и ЦУР

Механизмы достижения ЦУР преимущественно сосредоточены в ЦУР 17 «Укрепление инструментов достижения устойчивого развития и активизации механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития». Среди этих механизмов не только финансовые. Большое внимание уделяется также трансферу в страны развивающихся экономик технологий, в том числе на льготных и преференциальных условиях (задачи 17.6, 17.7), а также совместное использование знаний (17.17).

Странам развивающихся экономик нельзя недооценивать возможности частного бизнеса по привлечению новых технологий и компетенций. На начальном этапе развития ПЧП и такие вложения могут обеспечить довольно значительный эффект. В подобных странах даже сервисные ПЧП, не предполагающие или почти не предполагающие инвестиционных вложений, смогут привести к позитивным результатам. Например, в условиях высокого уровня коррупции на государственных/муниципальных предприятиях сферы энерго-, тепло- и водоснабжения привлечение частного бизнеса к управлению и эксплуатации таких объектов может создать некие «эталонные примеры», которые уже одним своим наличием будут «бороться с коррупцией» и создавать конкуренцию в сфере управления инфраструктурными объектами на соответствующих рынках, относящихся к естественным монополиям.

В заключение считаем необходимым дать несколько комментариев по поводу часто встречающихся заблуждений в отношении публично-частного партнерства, которые искажают смысл и внутреннюю логику этого понятия.

Как уже отмечалось выше, публично-частное партнерство фактически предполагает закупку государством у частного бизнеса общественно значимых услуг и оплату частному партнеру по результатам оказания этих услуг. При этом для достижения данной цели в инфраструктурных ПЧП частному партнеру передаются объекты, подлежащие модернизации (реконструкции), или же право на их создание (строительство).

Вместе с тем в странах, где участие частного бизнеса в инфраструктуре преимущественно рассматривалось и до сих пор рассматривается в контексте приватизации, по отношению к ПЧП часто оперируют предприятиями, а не объектами, не чувствуя разницы между «объектами» и «субъектами». Как следствие, возникают такие коллизии, как попытки передать частному партнеру по договору ПЧП/концессии не только объект (объекты), но и задолженности предприятия (государственного или муниципального), которое управляло этими объектами до передачи их частному партнеру. Подобное даже закреплено в законодательстве некоторых стран, например в концессионном законодательстве Украины. Это в корне неправильно. На отношения в рамках публично-частного партнерства не могут распространяться обязательства государственных (муниципальных) субъектов, которые управляли такими объектами до их передачи частному партнеру. Такие обязательства не могут относиться к объектам, а являются следствием неэффективного управления этими объектами публичным партнером.

Некоторые удачные определения ПЧП

«Независимо от категориального определения государственно-частного партнерства выводы напрашиваются следующие:

- а) партнерство является средством достижения цели, а не целью самой по себе;
- б) партнерство предполагает взаимный обмен ресурсами и разделение ответственности, при этом под ресурсами понимаются не только материальные и денежные средства, в это понятие входят также и интеллектуальные ресурсы и общая ответственность за их использование;
- в) партнеры должны отказаться от определенной доли контроля за ситуацией;
- г) необходима достаточная степень взаимного уважения и доверия между партнерами, чтобы они обеспечивали существенную общность целей (однако полное единство целей не обязательно)¹.

«Понятие ГЧП зиждется на трех китах: 1) в случае ГЧП бизнес делает то, что должно сделать государство в инфраструктуре; 2) государство должно предпринять существенные усилия для подготовки и реализации проектов ГЧП; 3) в случае ГЧП имущество рано или поздно оказывается в собственности государства»².

«Осуществление ПЧП это не только о транзакциях: ПЧП — женитьба, а не свадебная церемония»³.

¹ Мочальников В. Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. — М.: Экономика, 2012. — С. 85.

² Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура».

³ Farquharson Ed., Torres de Mastle Cl., Yescombe E. R., Encinas J. How to Engage the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. — The World Bank. PPIAF, 2011. — P. 8.

«Публично-частное партнерство — удобный инструмент для правительств, желающих расширить и улучшить имеющуюся инфраструктуру и другие услуги для своих граждан. Таким образом, они могут помочь обеспечить экономический рост и развитие и побороть бедность»¹.

Вторым распространенным заблуждением в странах развивающихся экономик является то, что публично-частное партнерство рассматривается только по отношению к инфраструктурным проектам, что закрепляется в законодательстве этих стран. Вместе с тем важную роль в странах развивающихся экономик могут и должны играть и так называемые *сервисные* ПЧП, фактически предусматривающие передачу на аутсорсинг частному бизнесу *публичных (административных) услуг*.

Признание возможности реализации сервисных ПЧП означает, что объектом публично-частного партнерства может быть не только некий материальный или виртуальный объект (например, информационно-компьютерные технологии), но и право на предоставление публичной услуги, которая может быть не связана с каким-либо объектом (к примеру, право начисления субсидий или оказания услуг по уходу за престарелыми). Отметим, что для стран развивающихся экономик и такие ПЧП могут быть чрезвычайно полезными с точки зрения повышения эффективности предоставления публичных услуг. В основном это касается тех услуг, качество оказания которых не устраивает общество, или тех, которые слишком дорого обходятся для публичных бюджетов. Использование модели ПЧП в этих случаях даст возможность повысить эффективность деятельности публичной власти и без серьезных финансовых вложений со стороны частного бизнеса или бюджета. Подобные модели не столь финансово и социально чувствительны, как инфраструктурные проекты. Их легче структурировать. И они более привлекательны для национального частного бизнеса, который пока еще не в состоянии или побаивается заходить в большие инфраструктурные проекты из-за слишком высоких рисков, в том числе вследствие недоверия к публичному партнеру в ПЧП.

Кроме всего прочего, сервисные ПЧП могут внести значительный вклад в достижение таких важнейших ЦУР, как повсеместная ликвидация нищеты (ЦУР 1), обеспечение здорового образа жизни и содействие

¹ Farquharson Ed., Torres de Mastle Cl., Yescombe E. R., Encinas J. How to Engage the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. — The World Bank. PPIAF, 2011. — P. 145.

благополучию всех в любом возрасте (ЦУР 3), обеспечение всеохватного справедливого и качественного образования (ЦУР 4) и др.

3.2 Публично-частное или государственно-частное партнерство?

Вопрос о том, какой термин использовать для Public-Private Partnership — «публично-частное» или «государственно-частное» партнерство — актуален в основном для стран СНГ. Это связано с тем, что в настоящее время в законодательствах этих стран, где формализованы подходы к участию частного бизнеса в инфраструктуре, используется термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП). И хотя многими странами этот термин был выбран неосознанно в результате слепого заимствования опыта своих соседей, первыми принявших подобные законы без анализа сущности публично-частного партнерства как явления, он уже достаточно устойчиво закрепился и в правовом регулировании многих стран, и в умах публичной власти (вследствие недопонимания и недооценки роли органов местного самоуправления при формировании проектов ПЧП).

На первый взгляд, дискуссия по этому поводу кажется несущественной. Однако если говорить о сущности ПЧП, то решение о переходе к термину «публично-частное партнерство» вместо «государственно-частное» очень важно. Не случайно после длительных дискуссий в рамках Межпарламентской ассамблеи стран СНГ было принято решение использовать термин «публично-частное партнерство», а принятый в 2014 году Модельный закон для стран СНГ носит название «О публично-частном партнерстве»¹.

Использование термина «публично-частное партнерство» позволяет расширить сущность и субъектность явления ПЧП на уровне законодательства. Ведь в этом случае на стороне публичной власти как отдельные субъекты со своими интересами могут выступать и центральные органы исполнительной власти, и органы местного самоуправления. А это принципиально, поскольку интересы центральной и местной власти далеко не всегда совпадают, что должно быть отражено при формировании проектов ПЧП.

В связи с принятием нового порядка дня до 2030 года в сфере устойчивого развития и необходимостью обеспечить инклюзивность процесса достижения ЦУР важность использования правильной терминологии возросла. Более того, сегодня речь идет о мобилизации для до-

¹ Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».

стижения Целей Устойчивого Развития всех групп интересов — и государства, и органов местного самоуправления, и бизнеса, и гражданского общества. А одной из задач по достижению ЦУР 17 — «Укрепление инструментов достижения устойчивого развития и активизация механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития» — является продвижение эффективного публично-частного партнерства внутри гражданского общества (задача 17.7).

Исходя из этого далее по тексту используется термин «публично-частное партнерство».

3.3 Зачем и кому нужно публично-частное партнерство?

Несмотря на то что вынесенный в заголовок вопрос вполне может показаться риторическим, он отнюдь не праздный. Для того чтобы ПЧП состоялась, как минимум необходимо к нему интереса и публичной власти, и частного бизнеса.

Если публичная власть не будет понимать, зачем и в каком случае ей нужно ПЧП, не будет никакого публично-частного партнерства. Ведь чаще всего именно публичная власть инициирует подобные проекты, а если инициатором выступает частный сектор, за публичной властью остается окончательное решение относительно того, стоит ли поддерживать его предложение. Поэтому позиция публичной власти является ключевой для привлечения частного бизнеса в инфраструктуру.

Макроэкономический эффект от ПЧП

«Фактически ГЧП можно назвать своеобразной машиной времени, позволяющей существенно приблизить момент потребления благ за счет централизации разрозненных капиталов и обеспечения им надежных объектов применения с одновременным созданием условий для будущего расширенного воспроизводства. И тогда косвенные бюджетные эффекты на деле оборачиваются результатами дальновидной стратегии развития»¹.

Зачем же ПЧП нужно публичной власти?

Попробуем ответить на поставленный в заголовке вопрос, отталкиваясь от общественного интереса и обязательств публичной власти перед обществом.

По мнению Азиатского банка развития, существует «три основные потребности, которые мотивируют правительства вступать в ПЧП в секторе инфраструктуры:

¹ Из выступления на курсах повышения квалификации специалистов в сфере ПЧП Главы Правления Внешэкономбанка РФ В. Дмитриева, 2012 г.

- чтобы привлечь частные инвестиции в основной капитал (зачастую чтобы дополнить государственные ресурсы или высвободить их для других государственных потребностей);
- чтобы увеличить эффективность и использовать имеющиеся ресурсы более рационально;
- чтобы реформировать секторы посредством перераспределения ролей, стимулов и подотчетности»¹.

С важностью привлечения частного капитала в инфраструктуру все понятно, особенно для стран развивающихся экономик, где такой инфраструктуры критически не хватает. Создание современной, удобной и надежной инфраструктуры является важным стимулом для публичной власти в привлечении частного бизнеса.

Не менее важным при использовании ПЧП считается достижение большей эффективности в оказании услуг общественного интереса. Это обстоятельство также не может быть неинтересным для публичной власти.

Еще одно преимущество публично-частного партнерства — активизация реформ в тех сферах, куда надолго и серьезно заходит частный сектор. Ведь не секрет, что связанный с инфраструктурой бизнес может быть эффективным лишь тогда, когда его основная деятельность «сопровождается другой деятельностью по реформированию для обеспечения основы и усиления ПГЧС и для поддержания устойчивых улучшений»². Кроме того, «ПЧП может заставить правительство думать и вести себя по-новому, что требует новых знаний. Оно может стать способом для реформирования государственных закупок и предоставления публичных услуг, а не просто средством получения преимуществ от ресурсов частного сектора»³.

Привлечение частного бизнеса в инфраструктуру также «позволяет правительству передать операционные роли эффективным операторам частного сектора, в то же время удерживая и улучшая фокусирование на основных обязанностях государственного сектора, таких как регулирование и надзор»⁴, то есть дает возможность публичной власти сосредоточить свое внимание на управлении развитием территории.

Отметим, что сложность управления государствами и городами постоянно возрастает. «Из теории управления известно, что сложность управляющей системы (при сохранении качества управления) растет экспоненциально вместе с ростом сложности управляемой системы»⁵.

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов*. — Азиатский банк развития. — Публикация N PSN 040808. — С. 3.

² Там же. — С. 13.

³ *Farquharson E., Torres de Mastle C., Yescombe E. R., Encinas J. How to Engage the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. — P. 5.

⁴ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов*. — С. 4.

⁵ *Моисеев Н. Н. Расставание с простотой*. — М.: Аграф, 1998. — С. 399.

Сегодня сложность управления государствами и отдельными территориями, в том числе городами, такова, что публичная власть самостоятельно уже не справляется со стоящими перед ней задачами ни финансово, ни организационно, ни технологически.

Для того чтобы выполнить свои обязательства перед обществом и «сохраниться», власть обречена на стратегическое сотрудничество с частным бизнесом. И не только в связи с ограниченностью бюджетных ресурсов для создания устойчивой и стабильной инфраструктуры жизнеобеспечения, но и в связи с необходимостью высвободить свое время, используемое для ведения хозяйственной деятельности и решения тактических задач, для решения сложнейших управленческих задач стратегического характера.

Частный бизнес может быть востребован не только в модернизации инфраструктуры, но и в сфере предоставления других публичных (административных) услуг, с которыми он может справиться эффективнее и качественнее представителей публичной власти.

Исходя из сказанного в большинстве случаев в странах развивающихся экономик у публичной власти просто нет альтернативы, запускать проекты ПЧП или нет. Они вынуждены привлекать частный бизнес к решению тех задач, которые ставит перед ними население. Нужно лишь определиться с их приоритетностью.

Следует отметить, что в настоящее время роль публично-частного партнерства значительно возросла в контексте общей тенденции по пересмотру роли государства и даже межгосударственных союзов и организаций (например, в случае ЦУР) в экономике, трансформации их функций от прямого оператора к организатору, регулятору и контролеру общественных отношений.

Но для того, чтобы публичная власть все же обратила свое внимание на такой инструмент, как публично-частное партнерство, необходимы:

- одинаковое понимание руководителями государственных органов (органов местного самоуправления) и обществом, какие задачи являются приоритетными с точки зрения достижения общественного интереса. Власть должна осознать, что отказ от решения этих задач может привести к утрате доверия населения к публичной власти, возникновению системных проблем и социальной нестабильности;
- осознание публичной властью, что решение приоритетных задач по развитию территории в обозримом будущем невозможно без привлечения частного бизнеса. Вместе с тем бизнес будет готов подключиться к решению этих задач лишь в том случае, если власть возьмет на себя политические и регуляторные риски реали-

зации долгосрочных инфраструктурных проектов общественного интереса, будет относиться к бизнесу как к партнеру и вести с ним равноправный диалог.

Роль частного бизнеса в ЦУР

Тезис о том, что без частного бизнеса в современных условиях невозможно обеспечить устойчивое развитие территории, полностью применим к Целям Устойчивого Развития. Ведь задачи, поставленные в рамках их достижения в странах развивающихся экономик, невозможно решить без преодоления «инфраструктурного разрыва». Такие страны не имеют собственных ресурсов для преодоления существующих инфраструктурных проблем и не в состоянии будут до 2030 года решить стоящие перед ними задачи по достижению ЦУР с использованием доступных им средств публичных бюджетов. В свою очередь, без современной надежной и эффективной инфраструктуры не удастся ликвидировать нищету, остановить войну и агрессию, снизить миграцию. А значит, все мы, и в бедных, и в богатых странах, будем ощущать снижение качества жизни.

Есть ли выход из этой ситуации?

Да, и он в значительной степени связан с публично-частным партнерством.

Воссоздание современной инфраструктуры в развивающихся странах требует значительных средств, современных технологий и компетенций. И все это имеется в наличии у частного бизнеса и институциональных инвесторов.

Нет сомнений, что хорошо структурированные ПЧП интересны не только публичной власти и обществу в целом, но и частному сектору. Для любого нормального бизнеса долгосрочные инфраструктурные проекты представляют значительный интерес. Вместе с тем публичная власть все же более мотивирована в ПЧП, нежели частный бизнес. Умелое использование этого инструмента даст ей возможность не только достаточно быстро и эффективно решить те задачи, которые волнуют общество, но и построить партнерские отношения с бизнесом (крупным и мелким, отечественным и зарубежным), что позитивно скажется на социальном климате в обществе, увеличит занятость и тем самым создаст благоприятную почву для развития территории. Все это, в конечном итоге, позволит власти сохранить свои позиции в будущем.

3.4 Чем хорош частный бизнес?

**Какие преимущества он может обеспечить?
Чем можно объяснить его эффективность?**

Мировая практика свидетельствует о том, что как менеджер проектов частный бизнес во многих случаях гораздо эффективнее, нежели публичная власть, поскольку вносит в их реализацию интеллектуальный потен-

циал, новые знания, современные технологии, а также обеспечивает гибкость и оптимальность решений, принимаемых в рамках реализации сложных комплексных проектов. В то же время и публичная власть имеет определенные преимущества перед частным бизнесом, главным образом это касается ответственности за защиту публичного интереса и использования государственного подхода при принятии управленческих решений.

Совмещение усилий и компетенций публичного и частного партнеров может и должно обеспечить синергетический эффект за счет использования преимуществ каждого из этих секторов при решении чрезвычайно сложных задач, возникающих в процессе планирования и реализации стратегических документов, включая осуществление инфраструктурных проектов, представляющих высокий общественный интерес (табл. 3.1).

Таблица 3.1

**Характеристики частного и публичного секторов
стран развивающихся экономик в контексте ПЧП**

Частный бизнес	Государство/органы местного самоуправления
Возможность привлечения высококвалифицированных специалистов за счет гибких подходов к заработной плате, бонусной системе и т. д.	Неконкурентоспособная оплата труда и, соответственно, недостаточно высокий уровень квалификации
Сохранение и развитие кадрового потенциала, низкая текучесть кадров, институциональная память	Сильная зависимость от политической ситуации и, как следствие, потеря институциональной памяти
Гибкость и оперативность в принятии решений	Чрезвычайно высокая формализованность и зарегулированность, сложные громоздкие процедуры принятия решений
Оптимальные по цене и качеству закупки	Коррупционность при осуществлении закупок
Инициативность, индивидуальная ответственность	Боязнь брать на себя ответственность, коллективная безответственность, подавление инициативы
Стимулирующие факторы для получения результата (прибыль, капитализация — для собственников, бонусы — для менеджмента)	Отсутствие стимулов в достижении результатов
Заинтересованность в долгосрочных результатах	Ориентация преимущественно на тактические и краткосрочные задачи

По оценкам экспертов, соотношение между качеством полученных услуг и потраченными на это средствами в случае публично-частного партнерства является максимальным¹, что обеспечивается применением критерия «value-for-money» (предоставление частным сектором услуг того же качества за меньшую цену или же повышение качества услуг при сохранении их стоимости для публичных финансов), а также прозрачностью осуществления закупок в рамках таких проектов.

Частный бизнес даже в странах развивающихся экономик заботится о своем развитии на длительную перспективу, стремится быть устойчивым и стабильным. В то же время государственные управленцы в странах с высокой политической нестабильностью более ориентированы на краткосрочный и быстрый эффект, предпочитая не заглядывать далеко вперед.

Эффективность публичного сектора в контексте ПЧП

«Эффективное использование скудных государственных ресурсов — это критически важная задача для правительства, задача, при осуществлении которой многие из правительств не достигают поставленных целей. Причина в том, что обычно государственный сектор имеет мало или вообще не имеет стимулов для эффективности, встроенной в его организацию и процессы, и, таким образом, находится в худшем положении для эффективного строительства и эксплуатации инфраструктуры»².

Дополнительным преимуществом привлечения частного бизнеса для решения задач публичного интереса, как уже было отмечено выше, является создание конкурентных условий в сфере управления крупными инфраструктурными объектами. В рамках ПЧП частный бизнес демонстрирует примеры эффективного управления государственной и муниципальной собственностью и в определенной степени служит образцом для подражания руководств государственных и муниципальных предприятий, управляющих подобными объектами. Тем самым значительно сужаются возможности для коррупции в публичном секторе, что очень важно в странах развивающихся экономик.

Кроме прочего, крупный частный бизнес, вовлеченный в реализацию долгосрочных инфраструктурных проектов, активно участвует в процессах реформирования экономики и фактически становится лоббистом реформ, привнося в них удачный опыт экономически успешных стран, что тоже обеспечивает позитивный эффект от публично-частного партнерства.

¹ См.: *Public-Private Partnerships in Infrastructure*. — Days 2008, Dec. 15—18. — 2008. — Washington, D. C. : Ed. by Periklis Saragiotis, PPP Program, World Bank Institute. — Day 2.

² *Руководство по партнерству государственного и частного секторов*. — С. 4.

Вместе с тем справедливости ради следует отметить, что далеко не всегда и не везде привлечение частного бизнеса в инфраструктуру признавалось эффективным. Отношение к ПЧП и публичной власти, и общества в целом постоянно менялось под воздействием как субъективных так и объективных обстоятельств.

Например, до 1980 года инфраструктурные услуги практически во всем мире предоставлялись преимущественно публичными операторами (государственными и муниципальными предприятиями). Позднее интерес к участию в этом процессе частного сектора вырос и у самого бизнеса, и у публичной власти. И в середине 1990-х годов в инфраструктуру было вложено около 20, а в 1997 году — уже 131 млрд долл. США частных инвестиций. Затем отношение к участию частного бизнеса в инфраструктуре вновь изменилось в худшую сторону. Главным образом это было обусловлено завышенными и не оправдавшимися ожиданиями, а также недооценкой коммуникационных стратегий при реализации подобных проектов¹.

Примеры позитивного влияния ПЧП

Латинская Америка в целом

С 1995 по 2005 год участие частного сектора в электроэнергетике стран Латинской Америки увеличилось с 11 до 60 %. За этот же период в развитие электросетей было инвестировано 102,6 млрд долл. США (в 384 компании).

В результате значительно возросла производительность труда — удвоилось число соединений на одного работающего (с 384 в 1995 году до 701 в 2005-м), а также объемы проданной электроэнергии на одного работающего (с 2,2 до 4,1 МВт соответственно). Частота прерываний электроснабжения уменьшилась на 42 %; среднее число часов, на протяжении которых потребители оставались без света, — на 40 %.

В то же время операционные расходы компаний возросли на 41—44 %, тариф для населения — на 70 %, для промышленных потребителей — на 91 %, потери электрической энергии в сетях практически не уменьшились. Во время пика привлечения частного сектора (с 1995-го по 2000 год) число персонала на предприятиях электроснабжения уменьшилось на 23,2 %.

Чили

За период с 1995-го по 2005 год в рамках ПЧП в расширение систем электроснабжения было вложено инвестиций ориентировочно по 1500 долл. США на человека. При этом покрытие электроснабжением увеличилось с 62 до 92 %, а число соединений возросло на 45 %. Потери электрической энергии за это время практически не уменьшились и в среднем составляли 14,5—14,7 %².

¹ См.: *Uncovering the Drivers of Utility Performance. Lessons from Latin America and the Caribbean on the Role of the Private Sector, Regulation, and Governance in the Power, Water, and Telecommunication Sectors* / Luis A. Andres, Jordan Schwartz, J. Luis Guasch. — The World Bank. — 2013. — P.

² См.: Там же.

Современное отношение общества к участию частного бизнеса в инфраструктуре в каждой отдельной стране формируется, базируясь на оценке успешности реализованных там проектов ПЧП. Последнее, в свою очередь, определяется компетентностью публичной власти и качеством подготовки проектов.

Важно понимать, что частный бизнес, даже социально ответственный, всегда ориентирован на получение максимальной прибыли. При этом он будет готов идти в долгосрочные инфраструктурные проекты и с невысокой, но гарантированной прибылью на длительный период времени. Чтобы привлечь бизнес на приемлемых для общества условиях, публичная власть должна определить такие рамки, которые, с одной стороны, вполне бы устроили частный бизнес, а с другой — не перегрузили бы государство неоправданными финансовыми обязательствами.

В случаях, когда такой баланс обеспечивается, на объектах, управляемых частным бизнесом, достигается более высокая производительность труда, а услуги, оказываемые с их использованием, характеризуются лучшими качественными показателями (например, снижение потерь, уменьшение случаев прерывания услуг и т. п.), нежели предоставляемые объектами, которые управляются публичной властью. Но опять же таки это касается тех проектов, которые грамотно структурированы публичной властью и привлекли стратегически настроенных частных партнеров.

ПЧП и производительность инфраструктурного сектора

Выводы экспертов Мирового банка говорят о том, что и правительство (как регулятор и поставщик услуг), и частный сектор (как поставщик услуг) могут играть активную роль в улучшении производительности инфраструктурного сектора. При этом:

- хорошо структурированное и реализованное участие частного бизнеса в предоставлении услуг имеет позитивное влияние на производительность соответствующего сектора;
- в случае, если независимые регуляторные агентства прозрачны, подотчетны и свободны от политического влияния, они позитивно влияют на производительность сектора;
- наличие строгого механизма подотчетности, препятствующего дискриминационному управлению, является фундаментальным для улучшения производительности сектора¹.

¹ См.: *Uncovering the Drivers of Utility Performance. Lessons from Latin America and the Caribbean on the Role of the Private Sector, Regulation, and Governance in the Power, Water, and Telecommunication Sectors.*

В заключение отметим, что крупный частный бизнес заинтересован в участии в проектах публично-частного партнерства, ориентированных на достижение Целей Устойчивого Развития. Вместе с тем рассчитывать на его активное участие в проектах ПЧП в не отличающихся стабильностью странах развивающихся экономик можно лишь в случае, если международные организации и национальные правительства готовы будут взять на себя политические и регуляторные риски, которые там пока еще очень высоки. А для этого нужны новые инновационные механизмы гарантирования публичных обязательств в проектах ПЧП.

3.5 Публично-частное партнерство и другие формы участия частного бизнеса в инфраструктуре

Как уже отмечалось выше, часто к публично-частному партнерству пытаются отнести любые проекты, реализуемые с привлечением финансовых ресурсов частного бизнеса. Даже небольшие, являющиеся чисто коммерческими и не имеющие признаков публичного интереса. Поэтому, анализируя официальную статистику, не всегда легко понять, где речь идет действительно о ПЧП, а где — просто об инвестициях частного бизнеса в ту или иную сферу.

Во многом стремление публичной власти квалифицировать проекты, в которых принимает участие частный бизнес, как публично-частное партнерство можно объяснить верой во «всемогущество» этого механизма. Эта вера приводит к завышенным ожиданиям относительно ПЧП со стороны как государства, так и частных партнеров. Каждый из них наделяет публично-частное партнерство «своими смыслами, исходя из своих интересов: чиновники стремятся переложить бремя изношенной инфраструктуры на бизнес, при этом не имея возможности и желания в софинансировании проектов»¹. «Бизнес рассматривает ПЧП как способ получения преференций со стороны органов власти или канал доступа к перспективным с точки зрения быстрой окупаемости и прибыли инфраструктурным проектам, находящимся в государственной и муниципальной собственности»². Такой подход не имеет ничего общего ни с эффективным государственным управлением, ни с публично-частным партнерством.

При подготовке и реализации инфраструктурных проектов публичная власть должна адекватно оценивать свои возможности и возникаю-

¹ Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». — С. 89.

² Там же.

щие в рамках проекта обязательства и, конечно же, понимать, что ПЧП — лишь один из инструментов реализации стоящих перед ней задач в сфере инфраструктурного развития и его применение не всегда может быть оправдано исходя из общественного интереса.

Для того чтобы окончательно разъяснить этот вопрос, рассмотрим, чем публично-частное партнерство отличается от других форм участия частного бизнеса в инфраструктуре, к примеру, от чисто коммерческих инвестиций, приватизации и государственных закупок.

ПЧП и коммерческие инвестиции

Безусловно, любая страна с развивающейся экономикой нуждается в инвестициях и в создании привлекательного инвестиционного климата. Но нужно четко понимать, что для привлечения инвестиций, даже чисто коммерческих, без видимого публичного интереса, хорошего инвестиционного климата недостаточно. Рассчитывать на активизацию даже таких инвестиций в страну с неэффективной инфраструктурой, по меньшей мере, нецелесообразно.

Во-первых, *это дорого*. Плохо развитая инфраструктура в разы увеличивает логистические расходы бизнеса, а следовательно, снижает его конкурентоспособность.

Во-вторых, *это неудобно, а иногда и небезопасно*. Плохие дороги, отсутствие надежного энерго-, тепло- и водоснабжения, неразвитость социальной инфраструктуры (медицинские учреждения, школы, спортивные сооружения и т. п.) являются серьезным тормозом в привлечении зарубежного бизнеса в страну. Ведь потенциальным инвесторам придется проводить много времени на территории расположения своего бизнеса, а также привлекать в него квалифицированный персонал, для которого «среда обитания» имеет важное значение.

Зачем размещать свои производства или другой бизнес в стране с неразвитой инфраструктурой, если это можно сделать в любом другом комфортном для проживания и ведения бизнеса месте? Вопрос риторический.

Иными словами, странам развивающихся экономик, мечтающим об инвестициях, в первую очередь необходимо обратить внимание на инфраструктуру жизнеобеспечения, которая там либо плохого качества, либо вообще отсутствует. И тут уже без публично-частного партнерства не обойтись: инфраструктура — дело дорогое и сложное.

Почему в этом случае нельзя рассчитывать на обычные коммерческие инвестиции без специальных обязательств со стороны публичной власти?

В случае ПЧП инвестиции должны быть направлены в самые проблемные места, а не туда, где можно получить наибольшую прибыль. Их окупаемость может быть достигнута лишь в отдаленной перспективе (10—50 лет). На результаты проекта будет влиять множество факторов, воздействовать на которые частный бизнес не в состоянии. Риски невозврата вложенных инвестиций будут чрезвычайно высокими.

С другой стороны, если мы говорим о чисто коммерческих инвестициях, то они не критичны для публичной власти с точки зрения выполнения ее обязательств перед обществом. При этом отсутствие или плохое состояние инфраструктуры — всецело на совести государства. Оно обязано привести ее в надлежащее состояние или самостоятельно, или привлекая для этого частный бизнес с использованием модели ПЧП. Вместе с тем публично-частное партнерство в большинстве случаев предполагает использование более сложных и технологичных подходов и, соответственно, требует более высокой квалификации публичной власти.

Поэтому, несмотря на то что ПЧП — лишь один из инструментов инвестирования в инфраструктуру, его использование шире воздействует на социально-экономическую ситуацию на той или иной территории, нежели просто инвестирование в инфраструктурные потребности, фактически создавая более эффективную систему производства¹. Ведь, как мы говорили ранее, в этом случае важен результат, достигнутый вследствие привлечения частного партнера, а не его вложения в инфраструктуру. То есть понятия «инвестиционная деятельность» и «инвестиции» в контексте публично-частного партнерства приобретают иную качественную окраску. Кроме создания условий для реализации проектов модернизации и развития инфраструктуры, инвестиции в случае ПЧП существенно повышают эффективность системы государственного управления, формируя оптимальную для общества модель реализации функций публичной власти.

ПЧП и приватизация

Большинство исследователей считают приватизацию альтернативой публично-частному партнерству в условиях ограниченности бюджетных средств и необходимости оказывать содействие публичным администрациям в модернизации, используя ноу-хау частного сектора². По их мнению, ПЧП «не является ни институтом приватизации, ни инсти-

¹ См.: Мартусевич А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. — М.: Фонд «Ин-т экономики города», 2006.

² См.: Там же.

тутом национализации, а представляет собой новую форму исполнения обязательств государства перед обществом, т. е. бесперебойного предоставления населению публичных благ»¹.

Но есть и другие мнения — считать приватизацию одной из форм ПЧП (например, Институт современного развития, Центр развития государственно-частного партнерства Российской Федерации²). Такая позиция объясняется тем, что при приватизации государство отслеживает исполнение частной компанией обязательств по приватизационному конкурсу и тем самым влияет на судьбу приватизированного объекта еще довольно длительное время.

Мы поддерживаем первую позицию, сторонники которой полагают, что приватизацию нельзя считать разновидностью ПЧП по двум причинам.

Во-первых, выставляя тот или иной объект на приватизацию, публичная власть прежде всего думает о финансовых ресурсах, которые она может получить за этот объект, а уж потом — об эффективности его использования. В большинстве случаев, в частности, если приватизируемые объекты не относятся к сфере естественных монополий, при проведении приватизации государству преимущественно интересен объем вырученных от продажи объекта средств.

Во-вторых, при приватизации публичная власть просто продает объект частной компании, при ПЧП — передает частному партнеру объект (или право на строительство объекта) с целью обеспечения населения территории определенными услугами, зафиксировав в договоре условия их предоставления и качественные характеристики. Как следствие, основным критерием выбора частного партнера в случае приватизации является максимальная цена объекта, в случае ПЧП — достижение определенных результативных показателей при предоставлении услуг с использованием объекта, находящегося в публичной собственности, при минимальном объеме инвестиций. Последнее позволяет минимизировать нагрузку на потребителей определенных услуг и/или бюджет и при этом решить поставленную перед частным партнером задачу.

ПЧП и государственные закупки

Довольно часто публично-частное партнерство сравнивают или даже путают с «государственными закупками»³. И то, и другое предпо-

¹ Мочальников В. Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. — М.: Экономика, 2012. — С. 81.

² См.: Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура».

³ A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs. — ЕРЕС. — 2010. — <http://www.eib.org/eprec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>

лагает привлечение бюджетных средств и требует оценки эффективности их использования, а также транспарентных процедур и, соответственно, — проведения конкурсных торгов. А поскольку в отношении государственных закупок мировое сообщество уже выработало и нормативно закрепило четкие и понятные процедуры их осуществления, используемые в этой сфере принципы, подходы и механизмы часто распространяются на публично-частное партнерство.

Вместе с тем публично-частное партнерство и государственные закупки имеют довольно значительные отличия (табл. 3.2). В случае публичных закупок частный бизнес не берет на себя практически никаких рисков и не обязан гарантировать возможность достижения на построенном им объекте требуемого качества услуг даже через год-два, не говоря уж о более длительном периоде. Как следствие, он скорее заинтересован в низкой стоимости выполнения строительных/ремонтных работ, нежели в высоком качестве объекта. Ведь законодательство о государственных закупках большинства стран основным критерием привлечения частного бизнеса определяет более низкую стоимость работ/услуг.

Таблица 3.2

Основные отличия ПЧП от государственных закупок¹

№ п/п	Характеристики ПЧП, не присущие государственным закупкам
1	Долгосрочный контракт между органом публичной власти и частным партнером, предусматривающий закупку услуг (не основных средств)
2	Передача ряда проектных рисков частному сектору, особенно в сфере проектирования, строительства, эксплуатации и финансирования
3	Ориентация на результаты проекта более, чем на вложения в проект
4	Ориентация на частное финансирование для предотвращения рисков, переданных частному сектору
5	Платежи частному сектору, ориентированные на предоставленные услуги (потребителям, органам публичной власти)

Если же говорить о публично-частном партнерстве, то тут основной интерес будут представлять качество и доступность услуг, оказываемые с использованием построенного/модернизированного объекта, в течение достаточно продолжительного периода.

Соответственно, в случае государственных закупок публичная власть должна контролировать «всех и вся» в деятельности частного партнера (тех-

¹ A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs.

нологии, материалы, соответствие стандартам и т. п.), что очень хлопотно и не всегда технически возможно. В случае ПЧП она лишь мониторит установленные договором индикаторы оказания услуг, что, конечно же, гораздо легче.

С другой стороны, подготовка проекта к передаче в ПЧП намного более сложный процесс, нежели проведение государственных закупок. Поэтому и ответственность публичной власти, и последствия принятия непродуманных решений в случае ПЧП на порядок выше, чем при осуществлении государственных закупок. Но оно того стоит.

В заключение подчеркнем, что публично-частное партнерство — не панацея от всех бед и должно использоваться лишь в тех случаях, когда, во-первых, оно действительно может обеспечить более высокий эффект по сравнению с другими механизмами реализации проекта и, во-вторых, когда публичная власть готова к использованию этого непростого и требующего высокого профессионализма инструментария.

3.6 Публично-частное партнерство и качество жизни

Достижение определенного уровня «качества жизни» и «счастья» в современном мире приобретают все более важное значение, что, в частности, демонстрирует содержание Целей Устойчивого Развития до 2030 года. Большинство ЦУР (ЦУР 1 — ЦУР 11) ориентировано на человека и качество его жизни. Недооценка публичной властью важности обеспечения этих факторов приводит к социальной напряженности и политической нестабильности, войнам, разрушениям, росту бедности, а также к миграции, с которой сегодня сталкиваются не только страны развивающихся экономик, но и экономически развитые страны. Последние в 2015—2016 годах ощутили на себе серьезные проблемы, связанные с миграцией, что привело к существенному ухудшению экономической ситуации в этих странах, к сужению рынка труда для местного населения, ухудшению криминогенной ситуации, деградации культуры общения.

Конечно же, качество жизни каждый определяет по-своему. Люди по-разному понимают и ощущают его в зависимости от уровня своих доходов, места проживания (город или сельская местность), возраста и воспитания. Если поинтересоваться, какое качество жизни считает приемлемым население развивающихся и развитых стран, а также какая составляющая является в нем главной, уверены: ответы окажутся совершенно разными, даже для стран, уровень жизни в которых относительно высок. Но, думаем, никто не станет спорить о том, что о качестве жизни сложно говорить при отсутствии доступа к услугам в сфере жизнеобеспечения или низкой надежности и качестве таких услуг. Например, без доступа к услугам электро- и теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, к

хорошим дорогам и надежному городскому транспорту, учреждениям здравоохранения и образования, мобильной связи и Интернету.

А можно ли говорить об обеспечении доступности этих услуг для населения, особенно бедного, при отсутствии современной, надежной, эффективной инфраструктуры?

Конечно же, нет.

Богатые граждане вполне могут организовать себе системы автономного энерго-, тепло- и водоснабжения, лечиться и учиться в дорогих частных учреждениях, но если говорить о населении в целом, то оно в этом отношении может рассчитывать только на государство.

Исходя из этого важнейшей задачей глобального характера на сегодня является создание современной инфраструктуры жизнеобеспечения, которая позволит обеспечить население хотя бы минимально необходимыми услугами. Особенно это важно для бедных стран, раздираемых политическими и военными конфликтами.

Заметим, что реализация проектов ПЧП может улучшить качество жизни не только за счет повышения доступности и качества важных для жизни услуг. Кроме прочего, строительство и обслуживание инфраструктуры приведет к увеличению занятости местного населения, повышению привлекательности территории для развития бизнеса и, как следствие, — к созданию дополнительных, не связанных с создаваемым инфраструктурным объектом, рабочих мест. Новая современная социальная, а в некоторых случаях и жилищно-коммунальная инфраструктура приведет к улучшению состояния здоровья, повышению производительности труда, увеличению продолжительности жизни людей.

Ну и наконец, «уровень счастья», о котором сегодня все больше стали говорить в мире, тоже будет повышаться вследствие публично-частных партнерств. Известный украинский ученый Г. Почепцов, на наш взгляд, вполне справедливо определяет такие условия, необходимые для ощущения себя счастливым. Это фокусировка на позитиве, «делать что-то вместе», а также доверие и осознание себя «своим» в том или ином сообществе. Все это лежит в основе успешных публично-частных партнерств.

О качестве жизни: есть и такое мнение

«Качество жизни есть ВВП на душу населения, умноженное на среднюю продолжительность жизни. Если ВВП измерять в киловаттах на душу населения, то качество жизни будет определять мощность страны (полезную мощность), которую и необходимо увеличивать... за счет создания инновационной экономики и государственно-частного партнерства»¹.

¹ *Арменский А. Е.* Устойчивое развитие и государственно-частное партнерство // Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы. — М., 2009. — С. 75.

В начале этого раздела речь шла о мифах и стереотипах по отношению к ПЧП. Наше мнение о том, что же из себя представляет публично-частное партнерство, кому оно необходимо и кому интересно, а также каковы его перспективы, изложено ниже.

- ПЧП, конечно же, интересно частному бизнесу, но все же оно более востребовано публичной властью, особенно в странах развивающихся экономик с неразвитой инфраструктурой и низким качеством жизни. Поэтому отношения между партнерами в рамках ПЧП должны быть уважительными и в определенной степени равными. Безусловно, задачи, которые необходимо решить в рамках ПЧП, ставятся государством, но условия привлечения частного бизнеса должны формироваться с учетом интересов и возможностей частных партнеров.
- ПЧП — эффективный инструмент привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры, но в странах развивающихся экономик с низким платежеспособным спросом населения публичная власть должна предусматривать возможность оказания государственной поддержки для реализации проектов по созданию/модернизации социально востребованной инфраструктуры, в том числе путем частичного финансирования проектов.
- ПЧП — это не приватизация; как правило, объекты, передаваемые в ПЧП, остаются в государственной/муниципальной собственности (в том числе и те, право на строительство которых предоставляется частному партнеру). ПЧП может быть использовано для «теневой приватизации», но только в том случае, если это позволит сделать публичная власть, некорректно сформировав проект либо умышленно, либо вследствие низкой компетентности в этих вопросах.
- Несмотря на то что частный партнер, реализуя проект ПЧП, предусматривает и свою прибыль, публично-частное партнерство выгодно публичной власти. Во-первых, оно дает возможность уже сегодня обеспечить население высококачественными услугами в сфере жизнеобеспечения, что было бы невозможно без привлечения частного бизнеса. Во-вторых, оно развивает конкуренцию, способствует занятости, а также трансферу знаний и технологий. В-третьих, в хорошо структурированных проектах ПЧП легче предотвратить коррупцию. Ну и наконец, оно содействует снижению социальной напряженности на территориях (в странах), где она высока, формирует атмосферу доверия и взаимопонимания по оси «власть — бизнес — население».
- ПЧП в странах развивающихся экономик интересно бизнесу, поскольку он выходит на новые рынки для своих услуг/работ. Во многих случаях эти рынки обладают высоким потенциалом в сфере энергоэффективности и энергосбережения, менеджмента и логистики и т. п. Но это отнюдь не значит, что частный бизнес пойдет в ПЧП в страны с высокими политическими и регуляторными рисками в том случае, если публичная власть не готова будет взять их на себя.

4

ВИДЫ И ФОРМЫ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ

4.1 Публичные услуги в контексте ПЧП

Как уже отмечалось ранее, в случае ПЧП публичная власть (государство или орган местного самоуправления) фактически покупают (заказывают) у частного партнера публичную услугу. В разных юрисдикциях к публичным относят различные услуги.

В нашем понимании в контексте ПЧП к публичным относятся такие услуги, предоставление которых прямо или косвенно входит в сферу ответственности публичной власти и имеет ярко выраженный общественный интерес. Основными требованиями к таким услугам являются: их доступность для населения, в частности бедного, устойчивость (надежность) предоставления, минимальная цена при стандартизированном качестве.

Для экономически развитых стран, в том числе стран Европейского Союза, подобные услуги трактуются достаточно широко. К ним относятся услуги, предоставляемые обществу в целом или играющие специфическую роль в удовлетворении общественных потребностей¹. Европейским законодательством для подобных услуг используются такие характеристики, как «обязательства публичных услуг» и «обязательства универсальных услуг». Первый термин представляет собой специфические требования к качеству услуг и их ценовым характеристикам, которые устанавливаются публичной

¹ См.: *Editorial*. Public-Public Partnership versus Public-Private Partnerships: Conceptual and Regulatory Issues // *European Public-Private Partnership Law*. — 2010. — Vol. 5, N. 4. — P. 198—199.

властью по отношению к поставщикам публичных услуг на уровне Европейского Союза, национальном и региональном. Второй — обозначает контрактные или регуляторные требования, предъявляемые публичной властью к обеспечению надежности и доступности общественно значимых услуг¹.

Для того чтобы расширить ответственность публичной власти за управление общественным развитием и обеспечением нормальных условий жизнедеятельности на той или иной территории, европейским законодательством предусмотрена более широкая категория услуг — «услуги общественного экономического интереса» (*services of general economic interest*), которые, кроме традиционно определяемых публичных услуг, включают в себя услуги, предоставляемые предприятиями сетевых отраслей промышленности (водоснабжение, транспортные услуги, почтовый сервис, энергоснабжение и коммуникации)². Введение в оборот этой категории расширяет ответственность публичной власти (национальных правительств), в том числе распространяя ее на услуги, обеспечивающие нормальные условия жизнедеятельности населения и при этом являющиеся монопольными по своей природе. При оказании *услуг общественного экономического интереса* нельзя ориентироваться исключительно на коммерческий интерес (получение прибыли). Хотя, безусловно, такой интерес должен присутствовать у их поставщика, и публичной власти следует его уважать. Но, в отличие от других чисто коммерческих услуг, оплата услуг общественного экономического интереса может (а иногда и должна) осуществляться не только за счет платы за услуги потребителями, но и за счет бюджета (центрального или местного). Необходимость привлечения для оплаты таких услуг бюджетных средств определяется способностью потребителей платить за подобные услуги их реальную цену.

Говоря об услугах, предоставляемых в рамках публично-частного партнерства, мы фактически ведем речь об услугах общественного экономического интереса в понимании Европейского сообщества.

Улучшение надежности, качества и доступности услуг общественного экономического интереса требует современной и высокоэффективной инфраструктуры. Последнее, в свою очередь, — дорогостоящее мероприятие. Реализовать его без активного участия частного бизнеса вряд ли будет возможно в отведенные для этого сроки (до 2030 года). Исходя из этого публично-частное партнерство приобретает высокую актуальность как инструмент реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года.

¹ См.: *Editorial. Public-Public Partnership versus Public Private Partnerships: Conceptual and Regulatory Issues.* — P. 199.

² См.: Там же.

Услуги общественного экономического интереса и ЦУР

Услуги общественного экономического интереса приобретают новый смысл, если их рассматривать в контексте Глобальной Стратегии Устойчивого Развития, обозначившей в 17 Целях Устойчивого Развития индикаторы, характеризующие качество жизни людей и состояние окружающей среды, к достижению которых должны стремиться все страны мира.

Фактически утверждение Глобальной Стратегии Устойчивого Развития расширило сферу услуг, которые следует признать услугами общественного экономического интереса. Задачами по достижению ЦУР предусмотрено обеспечение населения не только качественными и надежными услугами, предоставляемыми предприятиями сетевых отраслей промышленности (водоснабжение, транспортные услуги, почтовый сервис, энергоснабжение и коммуникации), но и целым рядом других услуг, например в сфере медицинского обслуживания и образования.

Тем самым демонстрируется стремление международного сообщества к постоянному повышению минимальных требований к качеству жизни населения планеты, вне зависимости от того, в каких странах — богатых или бедных — оно проживает.

Вероятнее всего, эта тенденция сохранится и в будущем. Безусловно, лишь в том случае, если Целей Устойчивого Развития удастся достичь к 2030 году.

Заметим, что не все публичные услуги в узком смысле этого слова (т. е. те услуги, предоставление которых относится к прямым функциям государства) разрешено «передавать» частному бизнесу. В разных странах существует различное видение относительно того, какие услуги являются исключительной прерогативой государства (местных властей). Во многих случаях услуги, имеющие важнейшее регулирующее/контролирующее значение, запрещено передавать частному бизнесу (например, в сфере обороны, охраны общественного порядка и т. п.). Они могут предоставляться только органами публичной власти. «Согласно некоторым национальным конституциям предоставление ряда общедоступных услуг резервируется исключительно за государством или за специально созданными публичными предприятиями»¹. Такой подход преимущественно обусловлен исторически сложившимися традициями и привычками, а также различным видением роли государства и его ответственности в разных моделях государственного управления.

Вместе с тем в целом ряде стран, активно использующих ПЧП, таких табу по отношению к публичным услугам не существует. Например

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.* — С. 29.

в Швейцарии, Австралии (штат Виктория) и Чили частному бизнесу могут передаваться (и передаются) функции (в нашем понимании — «услуги») по обеспечению содержания в тюрьмах заключенных, в Мексике — «услуги» по охране государственной границы.

4.2 Классификация публично-частных партнерств

В мире существуют различные подходы к классификации публично-частных партнерств. Ниже приведены используемые наиболее часто.

Функциональная классификация: инфраструктурные и сервисные ПЧП

Привлечение частного бизнеса к оказанию услуг общественного экономического интереса можно обеспечить на базе и инфраструктурных, и так называемых сервисных ПЧП. Каждая из этих моделей имеет свою специфику.

Инфраструктурное ПЧП осуществляется через предоставление права частному сектору на создание/модернизацию/реконструкцию/техническое переоснащение инфраструктурного объекта с последующим его использованием для оказания услуг общественного экономического интереса. Сервисные ПЧП, как правило, не привязаны к какому-либо инфраструктурному объекту (табл. 4.1).

Нужно отметить, что далеко не все эксперты поддерживают целесообразность классификации ПЧП на инфраструктурные и сервисные, считая, что так называемые сервисные ПЧП вообще нельзя причислять к публично-частному партнерству. По их мнению, такого рода контракты скорее являются разновидностью государственных закупок. А к публично-частному партнерству следует относить только те проекты, которые предполагают строительство либо модернизацию инфраструктурных объектов.

На наш взгляд, это не так.

Сервисные ПЧП, по сути, предполагают передачу «на аутсорсинг» частному бизнесу предоставление услуг, находящихся в сфере ответственности публичной власти. Средства на оказание этих услуг предусмотрены в государственном или местном бюджете. Цель передачи этих услуг частному бизнесу — обеспечение повышения их качества при сохранении предусмотренного для них финансирования или же экономия бюджетных средств при сохранении объемов и качества услуг на существующем уровне. И в первом, и во втором случае эффект от передачи таких услуг частному бизнесу очевиден. И, безусловно, тут соблюдается принцип value-for-money.

Таблица 4.1

Сравнительная характеристика инфраструктурных и сервисных ПЧП

Показатель	Инфраструктурные ПЧП	Сервисные ПЧП
Цель	Создание новых или модернизация существующих объектов инфраструктуры для расширения доступа населения к услугам в сфере жизнеобеспечения, повышение качества и надежности таких услуг	Повышение качества или удешевление услуг, находящихся в сфере ответственности публичной власти
Финансирование	Частным партнером (частично или полностью) за счет собственных или привлеченных средств	За счет средств государственного или местного бюджета, предусмотренных на оказание соответствующих услуг. В отдельных случаях возможна частичная оплата со стороны пользователей таких услуг (например, за срочность)
Участие государства	Создание «правил игры» на соответствующем рынке и гарантия их соблюдения. Мониторинг и контроль за реализацией проекта. В отдельных случаях — частичное финансирование	Определение стандартов оказания публичных услуг. Финансирование в соответствии с предусмотренным договором графиком. Мониторинг качества оказания услуг
Критерии выбора частного партнера	Достижение зафиксированных в договоре индикаторов/результативных показателей оказания услуг на период реализации ПЧП. Дополнительными условиями могут быть: наиболее короткий срок строительства/модернизации объекта, наименьшая стоимость реализации проекта и др.	Наилучшее соотношение «цена—качество»: • оказание публичных услуг стандартизированного качества за более низкую цену; • предоставление более качественных услуг (или с более широким охватом) в рамках существующего бюджетного финансирования

Окончание табл. 4.1

Показатель	Инфраструктурные ПЧП	Сервисные ПЧП
Причины для инициирования проекта	Отсутствие доступа к жизненно необходимым услугам отдельных категорий потребителей. Низкое качество и надежность предоставляемых услуг, неудовлетворительное техническое состояние инфраструктуры и т. п.	Низкое качество и/или высокая стоимость публичных услуг
Необходимые условия для инициирования проекта	Приемлемые с технологической и экологической точки зрения технические решения. Приемлемые риски (в том числе фискальные) реализации проекта для государства/органа местного самоуправления. Готовность публичной власти к реализации проекта (институции и квалификация)	Наличие: <ul style="list-style-type: none"> • стандартов оказания услуги; • средств в государственном / местном бюджете, предусмотренных на оказание соответствующих услуг; • системы контроля качества предоставления услуг

Нет сомнения и в том, что такие проекты имеют публичный интерес и находятся в сфере публичного контроля. Оценка оказания этих услуг осуществляется исходя из достигнутых частным бизнесом результатов в их предоставлении (качество, своевременность, полнота либо другие важные для общества индикаторы). Присутствует тут и распределение рисков — публичная власть берет на себя обязательства по своевременной оплате таких услуг, а частный бизнес — по оказанию их в требуемом объеме и оговоренном качестве независимо от обстоятельств, которые могут возникнуть в процессе исполнения договора. Иными словами, все характеристики публично-частного партнерства налицо.

Между тем, сервисные ПЧП не предполагают серьезных инвестиций и, соответственно, не содержат высоких рисков. Именно этот факт служит одним из основных аргументов в пользу исключения подобных проектов из категории «публично-частное партнерство».

Вместе с тем для того чтобы достичь value-for-money в сервисных ПЧП, частный бизнес просто обязан провести серьезные подготовительные работы и «инвестировать» в систему управления оказанием подобных услуг, обеспечив эффективный менеджмент и контроль качества, а в некоторых случаях — и в разработку и внедрение информаци-

онных технологий и т. п. То есть риски окупаемости пусть не всегда «денежного», но все же инвестирования частного партнера присутствуют и в сервисных ПЧП. Более того, от эффективности построения модели предоставления услуг в сервисных ПЧП во многом зависит их качество. В свою очередь, качество услуг будет влиять на размер оплаты за их предоставление со стороны публичной власти и, соответственно, — на прибыль частного партнера.

Из дискуссии в рамках ЮНСИТРАЛ по вопросу сервисных ПЧП

«Термин ПЧП традиционно считается включающим создание физической инфраструктуры с сопутствующими частными инвестициями в оказание услуг, но в настоящее время это становится и одним из путей развития нематериальной инфраструктуры (например, информационные технологии), и *предоставления публичных услуг без развития инфраструктуры*. В последнее десятилетие рынок финансирования проектов значительно изменился, особенно после начала мирового финансового кризиса, и появились новые методы участия частного сектора. Поэтому четкого понимания относительно тех видов проектов, которые могут подпадать под определение ПЧП, нет»¹ (курсив наш. — И. З.).

Наши рассуждения можно подкрепить словами из резолюции Европейского парламента по публично-частному партнерству, в которой подчеркивается, что «целью ПЧП-контрактов является предоставление возможности публичной власти воспользоваться преимуществами дизайна, формирования и управленческих знаний частных компаний и, *если это необходимо, их финансовыми возможностями*» (курсив наш. — И. З.)².

Безусловно, реализуя сервисные ПЧП, нельзя даже мечтать о достижении того эффекта в улучшении качества жизни населения, который возможен в случае инфраструктурных ПЧП. Хотя и сервисные ПЧП могут быть довольно эффективными для стран развивающихся экономик, делающих первые шаги в сфере публично-частного партнерства.

Во-первых, они намного более просты и менее рискованны и для частного, и для публичного партнера.

Во-вторых, в случае корректного структурирования они дают определенный позитивный эффект для общества: обеспечение доступности и улучшение публичных (административных) услуг, экономия бюджетных средств, повышение доверия населения к публичной власти.

¹ Документ для обсуждения Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли. — 22.04.2013. — A/CN.9/782. — С. 7.

² European Parliament Resolution on Public-Private Partnership and Community Law on Public Procurement and concessions — (2006/2043(INI)). — <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7da11bd9-fd38-4c59-b5c9-22707d5cdce2/language-en>

В-третьих, с них хорошо начинать «осваивать ПЧП» для новичков в этой сфере, что тоже немаловажно. Поэтому для стран развивающихся экономик сервисные ПЧП могут быть весьма полезны и естественно дополнять инфраструктурные ПЧП.

В то же время, если рассматривать публично-частное партнерство в контексте достижения ЦУР, потенциал сервисных ПЧП намного ниже, нежели инфраструктурных. Поэтому далее речь будет идти преимущественно об инфраструктурных ПЧП.

Институциональная классификация: контрактные и институциональные ПЧП

Говоря о публично-частном партнерстве, мы, как правило, имеем в виду проекты, реализующиеся на основе долгосрочного контракта между публичным и частным партнерами. Вместе с тем существуют и так называемые институциональные ПЧП, к которым относятся проекты, реализуемые юридическим лицом, созданным публичным и частным партнерами специально для реализации определенного инфраструктурного проекта.

Зеленой книгой по вопросам ПЧП¹ предусматривается четкое различие между такими публично-частными партнерствами, а именно разделение их на:

- ПЧП, создаваемые исключительно на контрактной основе между публичным и частным партнерами для реализации инфраструктурных проектов или предоставления публичных услуг;
- ПЧП, имеющие институциональную природу и предполагающие взаимодействие между публичным и частным партнерами в рамках создаваемого для этих целей юридического лица.

Первые, как правило, присуждаются на конкурентной основе. По отношению ко вторым Европейское сообщество пока еще не установило такого требования. Согласно Зеленой книге по публично-частному партнерству, к регулированию деятельности ПЧП, имеющих институциональную природу, не применяются нормы законодательства по публичным контрактам или концессиям². Конкурс по выбору частного партнера в таких условиях обычно не проводится. Вместе с тем принятие подобного решения публичной властью должно базироваться на экономических преимуществах, существующих в привлечении того или иного частного партнера.

¹ См.: *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on public Contracts and Concessions.*

² См.: Там же.

Отметим, что создание институциональных ПЧП на бесконкурентной основе приводит к многочисленным злоупотреблениям и чаще всего негативно отражается на качестве и стоимости услуг/товаров, предоставляемых потребителям. Последнее может также происходить и в случаях, когда право на реализацию определенного проекта передается некоему институциональному образованию на конкурсной основе, а потом субъекты, создавшие эту институцию, уже без конкурса уступают свое право другим юридическим лицам.

Институциональные публично-частные партнерства распространены не так широко, как контрактные. Правовое регулирование таких ПЧП находится на начальном этапе развития; многие вопросы по отношению к институциональным ПЧП либо не урегулированы, либо дискуссионны. Поэтому странам развивающихся экономик от использования этой модели лучше воздержаться, по крайней мере для реализации сложных в структурировании проектов. Но иногда и такая модель может оказаться полезной исходя из удовлетворения общественного интереса — все зависит от особенностей проекта.

Поскольку опыт использования институциональных ПЧП в мире недостаточно систематизирован и изучен, а с точки зрения достижения Целей Устойчивого Развития до 2030 года не имеет большого значения, какой тип ПЧП лучше использовать — контрактные или институциональные, далее мы будем рассматривать преимущественно контрактные ПЧП. Вместе с тем заметим, что подходы к структурированию проектов, их принципы и критерии в обеих формах очень похожи.

Классификация ПЧП в зависимости от механизма оплаты: концессии и партнерские контракты

В зависимости от механизма оплаты публично-частные партнерства можно разделить на две группы: концессионные проекты («*потребитель платит*» — user pays) и партнерские контракты или «контракты жизненного цикла» («*публичный партнер платит*» — government pays)¹.

Первые предусматривают компенсацию частному партнеру вложенных в реализацию проекта средств и других ресурсов за счет платы потребителей за услуги, которые частный партнер будет оказывать с использованием построенного или модернизированного им инфраструктурного объекта (полностью или преимущественно).

¹ См.: *Public-Private Partnership Reference Guide. Version 2.* — International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, Asian Development Bank, and Inter-American Development Bank. — 2014.

В свою очередь, в партнерских контрактах частный партнер возмещает понесенные им затраты за счет платежей публичного партнера (государства или муниципалитета), так называемой платы за доступность инфраструктурного объекта (availability payment). В этом случае компенсация вложений частного партнера зависит исключительно от выполнения им обязательств по договору ПЧП. В основном эти обязательства касаются доступности предоставляемых частным партнером в рамках договора ПЧП услуг (на определенной территории, для определенных групп населения, начиная с определенного срока и т. п.), а также их качества.

Первая модель более рискованна для частного партнера, особенно в развивающихся странах с низким платежеспособным спросом населения. В основном она распространена в развитых странах, где существует высокий платежеспособный спрос на услуги в сфере жизнеобеспечения.

Вторая модель более комфортна для частного партнера (безусловно, если существуют финансовые механизмы обеспечения «платы за доступность»). В этой модели риски востребованности объекта и отсутствия платежеспособного спроса населения остаются у публичного партнера (государства или муниципалитета). Он, в свою очередь, может обеспечивать такие платежи как за счет взимания платы с потребителей соответствующих услуг (полностью или частично), так и за счет соответствующего бюджета (фактически ориентируясь на дополнительные налоговые и неналоговые поступления, которые планируются вследствие реализации инфраструктурного проекта). Подобные модели используются в Великобритании (известна как Программа Частной Финансовой Инициативы), Австралии, Бразилии, Канаде, Японии, Республике Корея, Мексике и ЮАР¹.

Различия между концессионными и партнерскими контрактами отражены в табл. 4.2.

Таблица 4.2

**Сравнительная характеристика ПЧП,
основанных на плате за доступность, и концессий**

Показатель	ПЧП, основанные на плате за доступность	Концессии
Характеристика услуг, предоставляемых в рамках договора	Любые услуги как в сфере жизнеобеспечения, так и в социальной сфере (медицина, образование и т. д.). Услуги должны быть востребо-	Как правило, это услуги в сфере жизнеобеспечения (электро-, газо-, тепло- и водоснабжение, водоотведение, пользование автодо-

¹ См.: Farquharson E., Torres de Mastle C., Yescombe E. R., Encinas J. How to Engage the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. — P. 13.

Продолжение табл. 4.2

Показатель	ПЧП, основанные на плате за доступность	Концессии
	бываны обществом. Как правило, платежеспособный спрос на такие услуги отсутствует	рогами, железнодорожным сообщением и др.). За пользование этими услугами взимается плата с их потребителей
Ответственный за получение оплаты за услуги	Публичный партнер либо услуги предоставляются на бесплатной основе	Частный партнер
Компенсация частному партнеру	Компенсация за услуги, предоставляемые частным партнером по договору, устанавливается либо на фиксированном уровне (но с обязательной привязкой к необходимости выполнения им определенных обязательств — охват услугами, их качество и т. п.), либо в зависимости от достижения частным оператором определенных показателей (индикаторов), характеризующих выполнение возложенных на него задач	Осуществляется преимущественно за счет продажи услуг потребителям. В случае рынков естественных монополий — как правило, по регулируемым ценам
Государственная поддержка	Возможна лишь в качестве предоставления государственных/муниципальных гарантий. В некоторых странах «плата за доступность» считается одним из элементов государственной поддержки проектов ПЧП	Возможны различные формы государственной поддержки: <ul style="list-style-type: none"> • государственные гарантии (минимальный трафик, уровень цен и т. п.); • частичное софинансирование проекта через грант; • гарантированная покупка определенных услуг или продажи определенных товаров (на перспективу)

Окончание табл. 4.2

Показатель	ПЧП, основанные на плате за доступность	Концессии
Риски частного партнера	Коммерческие риски (строительства и эксплуатации); управленческие риски; валютные риски	Коммерческие риски (строительства и эксплуатации); управленческие риски; риск спроса/трафика

До настоящего времени страны развивающихся экономик реализовывали проекты ПЧП преимущественно в сфере инфраструктуры жизнеобеспечения, в основном в электроснабжении, водоснабжении и водоотведении, а в странах с холодным климатом — и в теплоснабжении, а также в сфере модернизации транспортной инфраструктуры. О проектах, связанных с социальной инфраструктурой, не очень заботились — дорого, не окупаемо, второстепенно (по мнению публичной власти этих стран). Все проекты ПЧП реализовывались главным образом на базе концессионной модели.

В то же время экономически развитые страны реализовывали на базе публично-частного партнерства преимущественно крупные, дорогостоящие и амбициозные транспортные проекты, а также проекты в сфере социальной инфраструктуры.

О классификации ПЧП в зависимости от формы оплаты

«Решение о том, что лучше использовать — ПЧП, основанные на плате потребителей или на плате за доступность, — и политическое, и отражающее то, кому лучше платить за услугу. Применимость основанных на плате за доступность ПЧП, вероятно, будет предметом для рассмотрения в некоторых странах развивающихся экономик, поскольку такие проекты требуют публичных ресурсов и не в состоянии сами генерировать доход через механизм «потребитель платит»¹.

«На многих рынках, в частности с моделями, основанными на плате за доступность, ПЧП сейчас рассматривается как метод предоставления публичных услуг, а не как средство финансирования инфраструктуры. При рассмотрении его в таком свете развиваются и другие формы партнерства, для того чтобы обеспечить более высокую гибкость (хотя часто они и более сложные)»².

¹ Farquharson E., Torres de Mastle C., Yescombe E. R., Encinas J. How to Engage the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. — P. 13—14.

² Там же.

В контексте нового порядка дня до 2030 года ситуация меняется кардинально. Значительная часть Целей Устойчивого Развития и поставленные в их рамках задачи ориентированы на человека и обеспечение высокого качества его жизни. Поэтому к 2030 году все страны, а не только экономически развитые, должны будут обратить внимание не только на инфраструктуру жизнеобеспечения, но и на объекты в сфере здравоохранения, образования, культуры и спорта. Приоритеты меняются. Соответственно должны меняться и подходы к приоритизации проектов и их структурированию.

Реализовывать проекты по модернизации социальной инфраструктуры в странах развивающихся экономик, базируясь на концессионных моделях, еще очень долго будет в принципе невозможно. Как следствие, сегодня в этих странах приоритетными становятся модели, основанные на плате за доступность, — так называемые партнерские контракты, или контракты жизненного цикла. Эти модели более сложны и менее привычны для публичной власти, нежели концессионные. Опыт их использования более ограничен, чем концессионных моделей. В странах развивающихся экономик он практически отсутствует. Применение этих моделей предъявляет высокие требования к институциональной среде в сфере ПЧП и, в частности, к квалификации публичной власти по вопросам стратегического планирования, бюджетного регулирования и публично-частного партнерства. Но без них не обойтись при решении задач, предусмотренных Целями Устойчивого Развития ООН до 2030 года.

Концессии и ПЧП, основанные на плате за доступность, в контексте новой Директивы ЕС

26 февраля 2014 года была утверждена Директива 2014/23/ЕС Европейского парламента и Совета о заключении договоров концессии, которая, на наш взгляд, внесла путаницу в уже вроде бы устоявшийся подход к классификации публично-частных партнерств, и прежде всего — в классификацию ПЧП в зависимости от механизмов платежа.

Директивой ЕС было закреплено новое определение концессий, предусматривающее отнесение к концессионным договорам тех, которые «предполагают передачу концессионеру операционного риска в выполнении работ и услуг, охватывающих риск спроса или риск предложения, или оба риска». В соответствии с этой Директивой считается, что «концессионер берет на себя операционный риск, когда при нормальных условиях эксплуатации не гарантируется компенсация внесенных им инвестиций или затрат, возникших во время выполнения работ или оказания услуг, являющихся предметом концессии. Часть риска, которая передается концессионеру, включает возможность изменений на рынке таким образом, что любые потенциально оцененные концессионером убытки не являются чисто номинальными или незначительными» (ст. 5, п. 1б).

Более того, Директивой ЕС о концессиях отдельно выделяются «концессии на работы» и «концессии на услуги». Первые определяются как «договор о материальной помощи, заключенный в письменном виде, в соответствии с которым один или несколько публичных заказчиков или организаций-заказчиков передают исполнение работ одному или нескольким субъектам предпринимательской деятельности, вознаграждение за которые состоит либо только из права на использование работ, являющихся предметом договора, либо в объединении такого права с оплатой» (ст. 5, п. 1а). Вторые — как «договор о материальной помощи, заключенный в письменном виде, в соответствии с которым один или несколько публичных заказчиков или организаций-заказчиков передают оказание и исполнение услуги одному или нескольким субъектам предпринимательской деятельности, вознаграждение за которые состоит либо только из права на использование услуг, являющихся предметом договора, либо в объединении такого права с оплатой» (ст. 5, п. 1б).

Фактически Директива ЕС о концессиях четко размежевывает концессии и другие договоры с публичной властью, имеющие своей целью создание/модернизацию инфраструктурных объектов. Последние (например, проекты, основанные на плате за доступность или реализуемые на базе смешанных договоров) должны рассматриваться как обычные государственные контракты и реализовываться (присуждаться) в соответствии с требованиями Директивы 2014/24/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 февраля 2014 года о публичных (государственных) закупках и отмене Директивы 2004/18/ЕС о государственных закупках.

На наш взгляд, такой подход идет вразрез с задачами, стоящими перед мировым сообществом в контексте достижения Целей Устойчивого Развития. Его имплементация приведет к кардинальному пересмотру уже сложившихся понимания и системы регулирования ПЧП во многих странах мира. В частности, наиболее востребованная на сегодня модель сотрудничества частного бизнеса и публичной власти по созданию критичной для достижения ЦУР инфраструктуры (модель, основанная на плате за доступность) вынуждена будет развиваться в рамках системы государственных закупок. Заметим, что последняя в странах развивающихся экономик совсем не приспособлена (и еще очень долго не будет приспособленной) к реализации в ее рамках публично-частных партнерств.

Сегодня в контексте Целей Устойчивого Развития внимание мирового сообщества следовало бы сосредоточить на проектах, ориентированных на повышение качества жизни прежде всего наиболее бедного населения планеты и улучшение состояния окружающей среды. В этой ситуации выделение в самостоятельную, не зависящую от других ПЧП категорию концессионных договоров, которые в соответствии с Директивой ЕС о концессиях носят чисто коммерческий характер, и приоритетное внимание к развитию правового регулирования подготовки и инициирования именно таких договоров выглядят, по меньшей мере, странно. Ведь концессионные договоры, определенные Директивой ЕС о концессиях, совершенно не подходят для решения задач ЦУР в странах развивающихся экономик.

Более того, применение такого подхода в странах, делающих первые шаги в привлечении частного сектора к модернизации инфраструктуры на базе ПЧП, кроме прочего, может привести и к другим негативным последствиям.

Первое. Рушится логика публично-частного партнерства как глубокого социально-экономического явления; неоправданно усложняется понимание чрезвычайно эффективного инструментария по модернизации инфраструктуры неподготовленными для этого потенциальными субъектами партнерства. Вместо гармонизации подходов к регулированию публично-частных партнерств в мире создается почва для углубления «нестыковок» и появления новых разногласий по отношению к ПЧП на разных континентах и в разных странах.

Второе. Решение о необходимости присуждения контрактов ПЧП, иных, нежели концессионные в понимании Директивы ЕС о концессиях, в рамках законодательства о публичных закупках в странах развивающихся экономик способно дискредитировать и полностью остановить публично-частное партнерство. Как правило, в таких странах законодательство о публичных закупках несовершенно и не гармонизировано с требованиями Директивы ЕС о публичных закупках; многие важные для ПЧП аспекты рассматриваются в нем чрезвычайно упрощенно либо некорректно. В итоге использование подобного законодательства для закупок проектов ПЧП (например, смешанных договоров, основанных на плате за доступность) приведет к дискредитации публично-частного партнерства в тех странах, где оно особенно необходимо в контексте реализации новой Глобальной Стратегии Устойчивого Развития.

Конечно же, все сказанное касается исключительно стран Европейского Союза и тех, которые подписали соглашения об ассоциации с ЕС. Среди таких стран не очень много действительно бедных, но они есть.

На наш взгляд, рекомендовать таким странам приводить свое концессионное законодательство в соответствие с Директивой ЕС о концессиях не следует. А для стран, которые еще не гармонизировали свое законодательство о публичных закупках с соответствующей Директивой ЕС, подобные рекомендации просто противопоказаны.

Подчеркнем еще раз, что модели ПЧП, основанные на плате за доступность, ранее в странах развивающихся экономик практически не использовались и многим из них даже не знакомы. Поэтому для того, чтобы переключить на них внимание, очень важно развивать международное сотрудничество между развитыми и развивающимися странами по передаче опыта и знаний в этой сфере, а также поддерживать научные и экспертные разработки по совершенствованию методологии реализации проектов в рамках моделей ПЧП, основанных на плате за доступность. В контексте достижения ЦУР эта задача приобретает высокую значимость и должна стать одной из приоритетных при усовершенствовании системы официальной помощи развитию в рамках реализации нового порядка дня до 2030 года.

**Классификация ПЧП в зависимости от сложности проекта:
модернизация существующих (brownfield) или строительство новых (greenfield)
инфраструктурных объектов**

Публично-частные партнерства можно разделить и на такие группы, как:

- проекты, предполагающие реконструкцию/модернизацию существующих объектов инфраструктуры с последующим их использованием для предоставления услуг общеэкономического интереса;
- проекты, предусматривающие создание новых инфраструктурных объектов. В этом случае частному партнеру предоставляется право на строительство/создание такого объекта с последующим его использованием для предоставления услуг общественного экономического интереса.

В мире в целом проектов, относящихся ко второй группе, большинство (рис. 4.1).

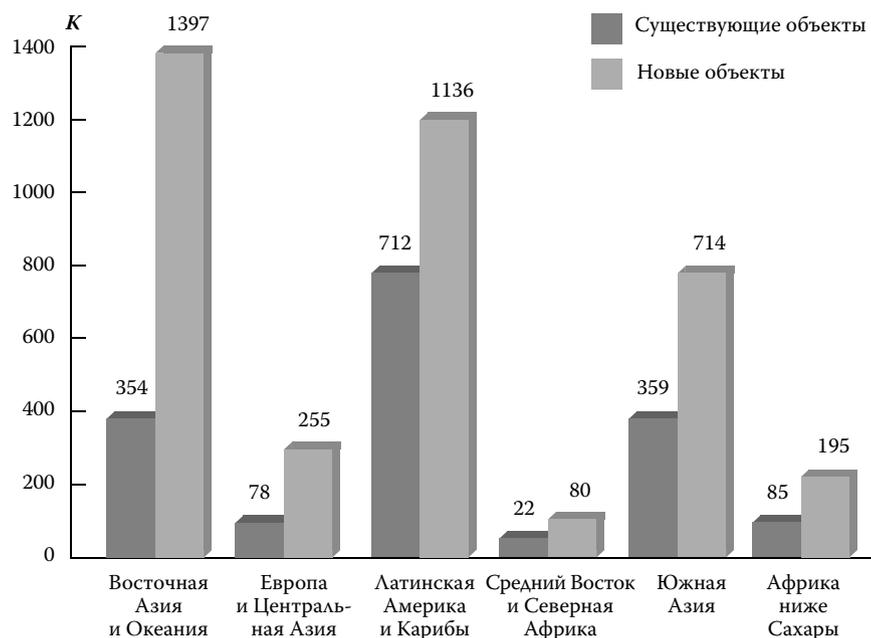


Рис. 4.1. Соотношение количества K контрактных инфраструктурных ПЧП (без информационно-коммуникационных), реализованных с целью модернизации существующих и создания новых объектов по регионам мира, 1992—2016 годы¹.

Что касается инвестиционных вложений в проекты первой и второй категорий, то тут ситуация несколько иная, хотя, конечно же, в целом в мире и инвестиции в создание новой инфраструктуры выше, нежели в модернизацию существующей (рис. 4.2).

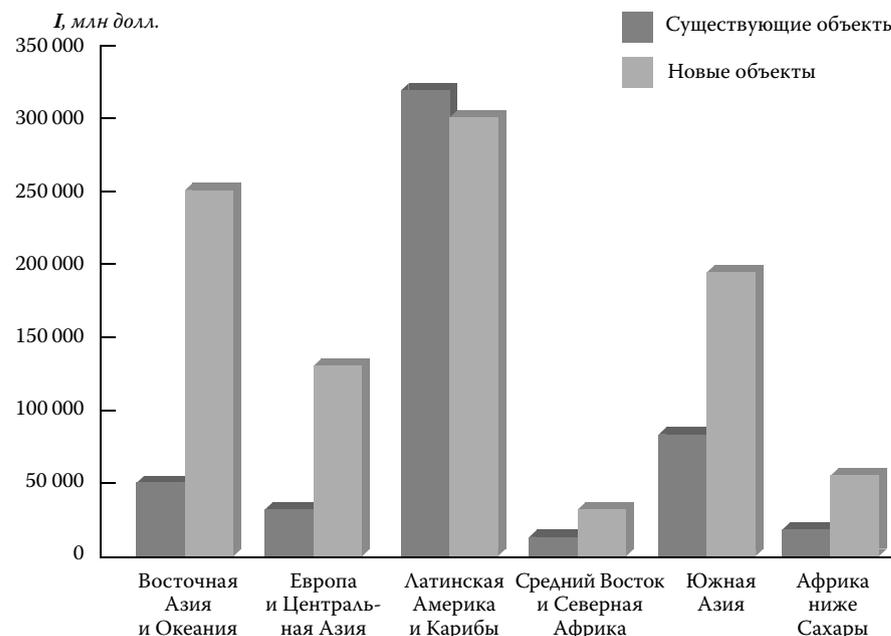


Рис. 4.2. Соотношение инвестиций I в контрактные инфраструктурные ПЧП (без информационно-коммуникационных), вложенных с целью модернизации существующих и создания новых объектов по регионам мира, 1992—2016 годы¹.

Чем это можно объяснить?

Прежде всего, инвестирование в новый объект может принести частному партнеру большую выгоду по сравнению с модернизацией существующего объекта. Ведь в первом случае частный партнер будет использовать новые современные технологии (которые он сам выберет или предложит), что позволит получить значительный эффект при предоставлении услуг, оказываемых с использованием созданного им объекта. Не будем забывать, что главное в оценке деятельности частного партнера в рамках проекта ПЧП — результат (качество и надежность предоставляемых им услуг). Естественно, что качество и надежность этих услуг будут зависеть от технологий, и в новых проектах они будут выше.

¹ По информации World Bank Private Participation in Infrastructure Database.

¹ По информации World Bank Private Participation in Infrastructure Database. — <http://ppi.worldbank.org/customquery>

Более предпочтительны такие проекты и для публичного сектора. Во-первых, реализация проектов по созданию новых инфраструктурных объектов требует значительных финансовых средств, которых всегда недостаточно в бюджете, особенно в странах развивающихся экономик. Во-вторых, публичный сектор в большинстве случаев не владеет новыми технологиями и не имеет опыта самостоятельной реализации подобных проектов. Поэтому, если не привлекать частный сектор, то велика вероятность выбора для реализации проекта технологически не приемлемого или неэффективного варианта, который, среди прочего, будет оказывать негативное влияние на состояние окружающей среды. Кроме того, если говорить о сфере жизнеобеспечения стран развивающихся экономик, то многие из инфраструктурных объектов, находящиеся в неудовлетворительном состоянии, отремонтировать (реконструировать, модернизировать) будет слишком дорого и трудоемко, а достигнутый от этого эффект окажется намного ниже, чем при строительстве нового высокотехнологичного объекта.

Вместе с тем в некоторых странах, только начинающих осваивать ПЧП, вообще отсутствует понимание, что проекты ПЧП, в том числе концессионные, можно реализовывать по отношению к строительству новых объектов. Например, из почти 200 концессионных договоров, заключенных в Украине с 1999-го (год принятия закона о концессиях) до 2016 года, ни один не привел к созданию нового инфраструктурного объекта. Среди всех этих концессий лишь несколько, предусматривали строительство автомагистралей, но реальных шагов по их претворению в жизнь так и не было сделано, а соответствующие договоры были расторгнуты.

4.3 Некоторые контрактные формы ПЧП

На наш взгляд, устанавливать исчерпывающий перечень договорных форм, которые могут использоваться в проектах публично-частного партнерства, не имеет смысла. Этот перечень должен оставаться открытым. Иными словами, совершенно не важно, какие договорные формы будут использоваться государства для заключения контрактных ПЧП. Важно, чтобы сам проект удовлетворял критериям, которые позволят отнести его к публично-частному партнерству, и чтобы отношения между сторонами на этапе его реализации соответствовали международным стандартам в этой сфере.

При реализации проектов ПЧП в мире чаще всего используют такие договорные формы, как управление, аренда и концессия. Вместе с тем хорошей практикой также считается использование смешанных договоров — подобная правовая возможность открывает простор для инновационных решений в структурировании инфраструктурных проектов с участием частного сектора.

О том, каким принципам должен отвечать договор ПЧП и какие отношения должны быть в нем урегулированы, мы поговорим позднее. В

этом разделе остановимся на наиболее распространенных договорах, которые из-за непонимания их сущности используются странами—новичками в сфере ПЧП не всегда корректно.

Договор управления (management contract) — передача функций по управлению каким-либо инфраструктурным объектом или по предоставлению публичной услуги частному сектору с оплатой этих услуг публичной властью. Оплата может устанавливаться как на фиксированной основе, так и в зависимости от достигнутых результатов работы частного оператора.

В общем случае договор управления не обязательно относится к публично-частному партнерству. Как уже говорилось ранее, для того, чтобы это было так, отношения между партнерами по договору должны удовлетворять всем характерным признакам ПЧП.

Если рассматривать этот договор в контексте ПЧП, то он может применяться и для проектов «публичный партнер платит» (проектов, основанных на «плате за доступность»), и для гибридных проектов (проектов, в которых расходы частного партнера на оказание услуг компенсируются и за счет потребителей услуг, и за счет публичного партнера в виде «платы за управление»).

В целом, в мире проекты ПЧП в форме договора управления используются не так уж и часто; их использование довольно сильно отличается по регионам мира (рис. 4.3).

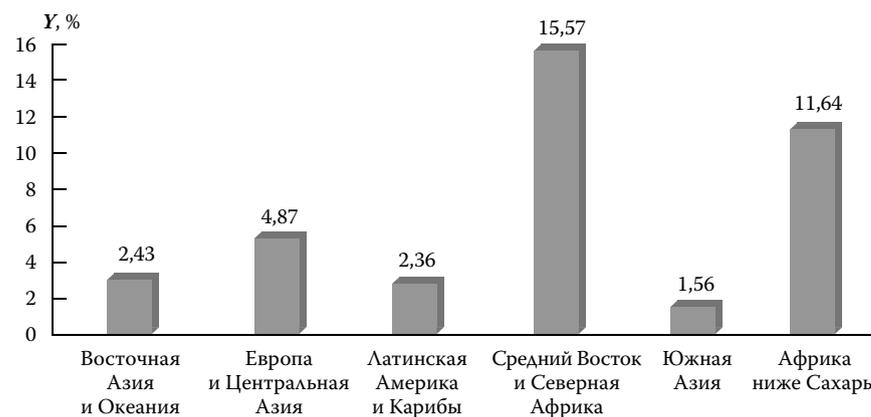


Рис. 4.3. Доля договоров управления Y в общем количестве контрактных инфраструктурных ПЧП (без информационно-коммуникационных), реализованных с целью модернизации существующих и создания новых объектов по регионам мира, 1992—2016 годы¹

¹ По информации World Bank Private Participation in Infrastructure Database.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ДЛЯ РАЗВИТИЯ ПЧП

Аффермаж (affermage contract), или, как его еще называют, *договор аренды*, предусматривает привлечение частного сектора к модернизации и эксплуатации инфраструктурных объектов, при которых финансирование работ, в том числе строительных, осуществляется за счет публичных фондов. В этом случае частный оператор эксплуатирует/модернизирует инфраструктурный объект, получая за это платежи с пользователей соответствующих услуг, и обязан часть получаемого дохода возвращать публичной власти как амортизацию средств, вложенных ею в строительство/модернизацию соответствующего объекта.

Договоры аренды редко относятся к публично-частному партнерству, поскольку целью их заключения в большинстве случаев является удовлетворение интересов частного партнера (арендатора) по осуществлению им прибыльной эксплуатации объекта государственной/муниципальной собственности. Публичный интерес в таких договорах прослеживается довольно слабо, поэтому они не очень распространены в мире (рис. 4.4).

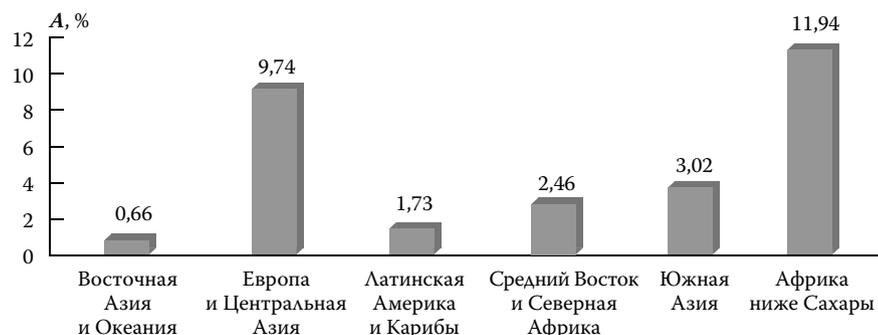


Рис. 4.4. Доля договоров аренды А в общем количестве контрактных инфраструктурных ПЧП (без информационно-коммуникационных), реализованных с целью модернизации существующих и создания новых объектов по регионам мира, 1992—2016 годы¹

Концессия предусматривает передачу частному партнеру (или институционализированному ПЧП) обязательство по осуществлению инфраструктурных работ и предоставлению некоторых публичных услуг в обмен на право получать платежи с потребителей за пользование соответствующими услугами или за товары, произведенные с использованием соответствующих инфраструктурных объектов, или/и другую оплату, предусмотренную сторонами².

Концессионные договоры являются наиболее распространенной формой публично-частного партнерства как в экономически развитых странах, так и в странах развивающихся экономик.

¹ По информации World Bank Private Participation in Infrastructure Database.

² UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects. — UN Publication. Dales N E.01.V.4.

Формирование идеологии партнерства вообще и публично-частного партнерства в частности создает предпосылки для ускорения создания новых и развития существующих институтов как основы модернизации экономики в контексте достижения Целей Устойчивого Развития.

Мировой опыт свидетельствует, что привлечение частного бизнеса к реализации задач публичного интереса приводит не только к повышению эффективности оказания услуг общественного экономического интереса. Оно обеспечивает ускорение и повышение качества мероприятий по реформированию экономики, а также содействует последовательности в их проведении. По мнению Азиатского банка развития, которое мы полностью разделяем, публично-частное партнерство «наиболее эффективно, когда сопровождается другой деятельностью по реформированию устойчивых улучшений»¹. Это и понятно: стратегически ориентированный частный бизнес, заходя в долгосрочные, затратные и сложные инфраструктурные проекты в той или иной стране, стремится к экономической и политической стабильности, ясным, недискриминационным и логичным правилам игры. Как результат, он становится активным участником реформирования экономических отношений в этой стране и охотно делится имеющимся у него в этой сфере опытом.

Кроме прочего, публично-частное партнерство также обуславливает необратимость процессов, направленных на по-

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов.* — С. 13.

вышение прозрачности и снижение уровня коррупции в обществе, что крайне важно практически для всех стран развивающихся экономик. Ведь основной инструмент в борьбе с коррупцией — прозрачные открытые процедуры и оценка эффективности деятельности публичной власти исходя из полученного результата. И то, и другое является неотъемлемой составляющей современных публично-частных партнерств и полностью согласуется с основными принципами, на которых базируется новая Глобальная Стратегия Устойчивого Развития до 2030 года.

Ну и наконец, ПЧП создает условия для социального партнерства и формирует почву для построения атмосферы доверия и понимания по оси «общество—власть—бизнес», а в контексте Целей Устойчивого Развития обеспечивает инклюзивность процесса их достижения.

5.1 Власть, бизнес и общество на рынке ПЧП: новые роли и реалии, социальные, экономические и политические последствия

Развитие публично-частного партнерства в контексте Целей Устойчивого Развития привело к изменению ролей всех игроков на глобальной и национальной арене.

Прежде всего, коренным образом изменилась парадигма общественного развития. Основное внимание сегодня сосредоточено на так называемых «пяти П»: «Человек—Планета—Процветание—Мир—Партнерство» (People—Planet—Prosperity—Peace—Partnership)¹.

Новая парадигма поставила перед мировым сообществом новые вызовы, воплотившиеся в Целях Устойчивого Развития до 2030 года, новых приоритетах и новых механизмах их достижения. В итоге поменялись роли существующих игроков на глобальном рынке и принципы их сотрудничества (партнерства). На первый план во взаимоотношениях выходят инклюзивность и равенство в отношениях между всеми участниками процесса устойчивого развития. На национальном уровне такое равенство должно быть обеспечено между гражданами (представляющими их институтами гражданского общества), частным бизнесом и государством (центральной и местной властью). На глобальном уровне в процесс построения новой, комфортной для жизни планеты должны быть включены не только международные институты и экономически

¹ Browne S., Weiss Th. G. Supporting the 2030 Agenda for Sustainable Development: Lessons from the MDG Fund — 2016. — <https://www.sdgfund.org/sites/default/files/MDGFRreport.pdf>

развитые страны, но также национальные правительства стран развивающихся экономик и общественность этих стран.

На новых критериях теперь должна базироваться и оценка эффективности разработки и реализации стратегических программ и проектов. Подобные программы должны оцениваться с точки зрения: степени их влияния на качество жизни населения, прежде всего бедного; обеспечения надлежащего состояния окружающей среды на планете; возможностей жить в мире, спокойствии, благополучии. Для того чтобы удовлетворять этим критериям, необходимо развивать принципиально новые типы партнерств.

На международной конференции, проведенной Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН) 29 марта — 1 апреля 2016 года, которая была посвящена вопросам реализации порядка дня ООН до 2030 года через «эффективные, ориентированные на человека публично-частные партнерства» (effective, people-first Public-Private Partnerships)¹, была отмечена важность смещения приоритетов в сторону реализации экологических и социально ориентированных инфраструктурных проектов в контексте ЦУР. Для структурирования и реализации таких проектов на базе ПЧП партнерства публичной власти и бизнеса недостаточно — необходимо широкое вовлечение в этот процесс и представителей общественности (институтов гражданского общества).

Рассмотрим, в чем состоят и как меняются роли перечисленных выше игроков в контексте Целей Устойчивого Развития.

Публичная власть

В большинстве стран тон в реализации проектов публично-частного партнерства задает публичная власть. И это вполне естественно.

Во-первых, именно публичная власть ответственна за стратегическое развитие страны и проведение модернизации: она получила кредит доверия от общества на создание приемлемых для него условий проживания как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе и должна его «отрабатывать».

Во-вторых, именно публичная власть формирует правила игры для бизнеса и населения, планирует капитальные вложения, выбирает для реализации инфраструктурные проекты, являющиеся приоритетными с точки зрения публичного интереса. Фактически «государство берет

¹ См.: Report «International UNECE PPP Forum Implementing the United Nations 2030 Agenda through Effective, People-First Public-Private Partnerships». — UNECE International PPP Centre of Excellence (ICoE) — Palais des Nations, Geneva, Switzerland. — 2016. 30 March — 1 Apr.

на себя решение всех задач, которые стоят перед обществом, но которые последнее не может выполнить само (например, гармонизация интересов населения и бизнеса). Именно в силу наличия значительного круга таких задач общество «терпит» государство с его неэффективностью и монополией на рынке»¹.

При этом во многих странах с неразвитыми демократическими отношениями публичная власть привыкла ощущать себя «выше всех» и жестко диктовать свои условия при общении с частным бизнесом и населением. Но сегодня ситуация в таких странах постепенно начинает меняться. Публичная власть, чтобы выполнить возложенные на нее обществом обязательства, должна обращаться за помощью к частному бизнесу. В свою очередь, частный бизнес готов сделать к ней шаг навстречу, если к нему будут относиться как к уважаемому и равному партнеру. Ведь он, приступая к реализации долгосрочных финансово емких проектов, берет на себя значительные риски (и коммерческие, и политические), которые в таких странах весьма велики.

Публичная власть не может игнорировать и «не замечать» население. Ведь оно фактически обеспечивает окупаемость таких проектов для бизнеса и спонсирует государство (за счет тарифов и налогов), а также в определенных случаях готово терпеть временные неудобства, связанные с отсутствием жизненно необходимых услуг или их низким качеством в процессе реализации того или иного проекта. Поэтому «если государство не чувствует своей ответственности перед населением, оно лишается необходимой точки опоры в отношениях с бизнесом и либо подчиняется ему, либо подминает его под себя»².

Есть такое мнение, актуальное в контексте ЦУР

Сегодня «главное, ради чего проводятся реформы, — это человек, его нужды и чаяния, его внутренний мир, социальная стабильность общества, где каждый чувствует себя в своей стране, как у себя дома... Мы привыкли считать государство чем-то высшим, стоящим над обществом. Но важно — жизненно важно — понять, что в современных условиях государство — лишь один из институтов гражданского общества. И все мы, то есть общество, отвечаем за деятельность государства»³.

¹ Мочальников В. Н., Анохина М. Е. Теория и практика государственно-частного партнерства : учеб. пособие. — М. : Экономика, 2013. — С. 27.

² Там же . — С. 27—28.

³ Львов Д. С. Глобализация — масштабные противоречия общественного развития // Россия в глобализирующем мире: стратегия конкурентоспособности / отв. ред. Д. С. Львов, Д. Е. Сорокин. — М. : Наука, 2005. — С. 10, 12.

В новых условиях, взяв на себя обязательства по достижению ЦУР, публичная власть должна не только изменить свое отношение к бизнесу и населению, но и стать более требовательной к себе в части профессионализма и компетенции. Ведь не секрет, что государственные служащие в странах развивающихся экономик обычно профессионально слабее представителей частного бизнеса, что проявляется как при структуризации, так и при осуществлении проектов ПЧП. В итоге власть оказывается не в состоянии защитить общественные интересы и даже более того, своими непродуманными решениями может привести к ущемлению интересов общества недобросовестным бизнесом. Новые модели и механизмы, востребованные для реализации эффективных для бизнеса и общества в целом инфраструктурных проектов в контексте Глобальной Стратегии Устойчивого Развития, повышают и без того высокие требования к квалификации публичной власти в сфере ПЧП.

Кроме того, в странах развивающихся экономик государство должно выдерживать правильный баланс между желаниями населения и существующими возможностями по их удовлетворению (как за счет ресурсов частного бизнеса, так и в рамках имеющихся бюджетных средств), а также между стремлением населения «получить все и сразу сегодня» и необходимостью думать о будущих поколениях. «Бизнес по своей природе стремится к концентрации благ у наиболее успешных субъектов экономики и политики, население же ратует за справедливость, т. е. более равномерное распределение благ. В этих условиях государство должно обеспечивать гармонизацию их текущих интересов ради достижения долгосрочного успеха общества в целом»¹. Для того чтобы обеспечивать такой баланс интересов, также нужны знания и компетенции.

Подводя итог, следует отметить, что в контексте ЦУР публичная власть в странах развивающихся экономик уже начинает ощущать новые вызовы, но еще не до конца понимает меру своей ответственности в этой сфере и требования к уровню квалификации, который позволит ей осознанно взять на себя эту ответственность.

Частный бизнес

В руках частного бизнеса сегодня сконцентрированы огромные финансовые и интеллектуальные ресурсы. Без его активного участия вряд ли можно будет рассчитывать на решение сложных и амбициозных задач, сформулированных в рамках ЦУР до 2030 года.

¹ Мочальников В. Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. — С. 26.

Вместе с тем исторически частный бизнес всегда ориентирован на получение максимальной прибыли и, конечно же, заинтересован в реализации долгосрочных проектов, структурированных на основе ПЧП, но только в том случае, если он в состоянии управлять переданными ему рисками.

Заинтересован ли стратегический частный бизнес участвовать в реализации инфраструктурных проектов в странах развивающихся экономик с высокими политическими рисками, неразвитой институциональной средой, высоким уровнем коррупции, конфликтами?

Вопрос не простой.

С одной стороны, частному бизнесу интересно работать в таких странах. Ведь там, где выше риски и сложнее стартовая ситуация, там и премия за риск выше, и дешевле достичь более высокой эффективности при реализации проектов. Кроме того, в этих странах существует высокая востребованность в инфраструктуре, поэтому удачно реализованные проекты могут широко тиражироваться. Ну и наконец, усилившаяся в последнее время миграция населения из стран развивающихся в страны развитые показала, что все же разумнее вкладывать средства в улучшение условий жизни населения развивающихся стран, а не справляться с последствиями миграции, спровоцированной возникающими в них социальными, политическими и военными конфликтами.

С другой стороны, проекты в странах развивающихся экономик порой движутся недопустимо медленно, особенно на стадии их структурирования, что связано с отсутствием преемственности, популизмом, безграмотностью руководителей и т. п. В результате теряется и время, и деньги. Кроме того, риски реализации проектов в таких странах часто бывают настолько высоки, что брать их на себя частный бизнес не готов, какой бы значительной не была потенциальная прибыль.

«Очевидно, что социальная ответственность бизнеса — это «дорога не с одной колеей». Без сомнения, необходима социальная ответственность государства, поскольку только в этом случае можно ожидать активизации бизнеса в социальном плане»¹. Там, где государство это понимает и думает о поддержке/гарантиях частному бизнесу, готовому активно инвестировать в инфраструктуру, публично-частное партнерство развивается. Там, где этого нет, либо проектов ПЧП практически не существует, либо реализуются «эрзац-проекты», в которых от ПЧП/концессии остается лишь название. Последнее часто наблюдается в странах развивающихся экономик, которым не обойтись без частного бизнеса в инфраструктурном развитии.

¹ Мочальников В. Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. — С. 21.

Для того чтобы «переломить» ситуацию и создать условия для активного участия частного бизнеса в создании/воссоздании/модернизации инфраструктуры в подобных странах, усилий только национальных государств недостаточно. Во-первых, как правило, у них относительно слабые возможности по предоставлению частному бизнесу необходимых гарантий. Во-вторых, не хватает институциональной способности надлежащим образом подготовить и запустить соответствующие проекты. Без участия международного сообщества в создании необходимой институциональной среды и без обеспечения гарантий частному бизнесу в случае возникновения политических рисков даже «высокосоциальный» бизнес в такие страны не пойдет. А ведь ситуация в этих странах особенно критична для достижения ЦУР.

Подводя черту под описанием изменившихся ролей государства и частного бизнеса в современных условиях, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что довольно часто и государство, и частные партнеры имеют завышенные ожидания по отношению к публично-частному партнерству, наделяя его «своими смыслами, исходя из своих интересов: чиновники стремятся переложить бремя изношенной инфраструктуры на бизнес, при этом не имея возможности и желания в софинансировании проектов... Бизнес рассматривает ГЧП как способ получения преференций со стороны органов власти или канал доступа к перспективным с точки зрения быстрой окупаемости и прибыли инфраструктурным проектам, находящимся в государственной и муниципальной собственности»¹.

Такой подход ничего общего с публично-частным партнерством не имеет. И государство, и частный партнер должны адекватно оценивать свои возможности и обязательства при подготовке и выполнении инфраструктурных проектов; «государство должно отвлечься от реализации своей главной функции (как оно считает) — фискальной, а бизнес, в свою очередь, должен перестать искать в любом виде партнерства преференции, налоговые послабления, лоббирование неэффективных производств и проектов»².

Институты гражданского общества

Ориентация государственной политики на публично-частное партнерство неминуемо приводит и к развитию институтов гражданского общества.

¹ Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». — С. 89.

² Мочальников В. Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. — С. 101.

Начиная долгосрочные инфраструктурные проекты, и крупный частный бизнес, и государство должны опираться на общественность для организации работы с населением по адекватному восприятию им временных неудобств и/или увеличению финансовой нагрузки, связанной с осуществлением таких проектов. А для стран развивающихся экономик подобное «общение с народом» должно быть также нацелено на преодоление недоверия со стороны населения как к частному бизнесу, так и к государству. Такое недоверие формировалось годами. Во многих случаях инициация масштабных инфраструктурных проектов в развивающихся странах оказывалась «предвыборным пузырем публичной власти», а привлечение частного бизнеса в инфраструктуру не улучшало качества жизни населения, но зато обеспечивало бизнесу возможности обогатиться за счет использования государственной/муниципальной собственности. Подобные уроки не проходят для населения даром и требуют адекватной реакции со стороны публичной власти.

Не следует забывать и о том, что население, проживающее на той или иной территории, и бизнес первыми ощущают на себе эффект от реализации проектов ПЧП (как инфраструктурных, так и по предоставлению публичных услуг) и в зависимости от этого оценивают деятельность публичной власти, формируя таким образом свои электоральные настроения. Исходя из этого публичная власть заинтересована, во-первых, в привлечении частного бизнеса к решению задач, ответственность за которые она несет перед обществом, а во-вторых, — в преодолении сопротивления населения, не знающего, чего ожидать от привлечения «частника» к предоставлению публичных услуг. Поэтому, если публичная власть способна будет создать механизмы для привлечения широкого круга заинтересованных лиц к обсуждению проекта ПЧП, она получит необходимое доверие и политическую поддержку для реализации иницируемых ею проектов публично-частного партнерства.

При этом широкое участие общественности в обсуждении проектов, реализуемых в форме ПЧП, следует предусматривать уже на этапе их инициирования. Этот, на первый взгляд, несущественный фактор во многом определяет успех проектов ПЧП, особенно в странах развивающихся экономик. Не случайно одним из важных элементов их реализации является нахождение взаимопонимания со всеми игроками соответствующего рынка (так называемый консенсус билдинг), предполагающее организацию диалога с различными группами интересов через профессиональные ассоциации, общественные и неправительственные организации. Роль этих институтов в процессах инициирования проектов, выборе частного партнера и непосредственно в реализации проектов усиливается с каждым годом. И особенно важен такой диалог в

проектах местного значения, оказывающих существенное влияние на условия проживания жителей территории.

Привлечение общественных организаций и профильных ассоциаций к обеспечению обратной связи с населением на всех этапах подготовки и осуществления проектов ПЧП, а также к формированию позитивного имиджа частного партнера может во многом облегчить и ускорить их практическое воплощение. Поэтому в последнее время целый ряд исследователей пришел к выводу, что привлечение общественности к реализации проектов на партнерских основах приносит инновационность в обеспечение предоставления некоторых базовых публичных услуг в соответствии с требованиями, предъявляемыми к ним жителями территории¹.

Не будем забывать и о том, что в проектах публично-частного партнерства «именно гражданское общество представляет интересы заказчика в прямом и переносном смысле этих слов, политики должны обслуживать эти интересы, бизнес — способствовать обществу и власти в удовлетворении насущных проблем населения, причем не в рамках специальных функций и мер, а в силу внутренней необходимости, являющейся условием его существования»².

Роль гражданского общества в ориентированных на человека публично-частных партнерствах для Целей Устойчивого Развития

«Гражданское общество также должно играть ключевую роль в ПЧП и во всех партнерствах. Профессиональные союзы, предприниматели, академии и другие организации глубоко вовлечены во многие партнерства в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. ЦУР 17 в действительности подчеркивает запрос на «партнерство с гражданским обществом» для того, чтобы достичь ЦУР ООН. Более того, в странах развивающихся экономик, где правительство слабо, а институциональная способность публичной власти невысока, гражданское общество может играть уникальную и главную роль в обеспечении реализации инфраструктурных проектов и предоставлении основных услуг»³.

¹ См.: *Good Practice Reader: Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy // RegGov Fast Track Network. Regional Governance of Sustainable Integrated Neighbourhood Development.* — 2009, Dec.

² Мочальников В. Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. — с. 61

³ *Draft Guiding Principles on Good Governance in People-First Public-Private Partnerships for the UN. Sustainable Developments Goals.* — UNECE. — 2016. — https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2016/CECI/ECE_CECI_2016_CRP_1.pdf

Отметим, что этот тезис уже нашел отражение в Модельном законе о ПЧП, пункт 3 статьи 7 которого гласит: «В целях учета интересов населения, потребителей, пользователей объекта инфраструктуры и иных заинтересованных лиц подготовка проекта публично-частного партнерства должна сопровождаться общественными слушаниями, которые проводятся по результатам осуществления финансово-экономического обоснования проекта»¹.

Важность приобщения общественности и институтов гражданского общества к формированию государственных приоритетов подчеркивается и в контексте достижения Целей Устойчивого Развития. Большинство этих целей ориентировано на человека, обеспечение для него достойного качества жизни и благоприятного состояния окружающей среды. Поэтому население, во-первых, должно знать, к чему ему стремиться и какой уровень услуг жизнеобеспечения должна обеспечить публичная власть. Во-вторых, оно должно иметь возможность влиять на выбор приоритетов стратегического развития страны/территории исходя из своих потребностей и существующих возможностей по их удовлетворению (финансовых, организационных, технологических).

Как видим, публично-частное партнерство невозможно без участия гражданского общества. В свою очередь, ПЧП содействует развитию гражданского общества, вовлекая активные группы интересов в процесс социально-экономического развития регионов. Приглашение населения к диалогу при решении вопросов стратегического значения побуждает людей к проявлению инициативы, избавляет их от «амебного существования», при котором все свои беды они приписывают несостоятельности государства и/или местной власти и только от них ждут решения своих проблем. Подобный диалог создает условия для формирования партнерских отношений по оси «государство—бизнес—население» и содействует созданию и развитию институтов гражданского общества.

«Институты гражданского общества становятся все более и более уважаемыми многими муниципалитетами в контексте решения специфических социальных проблем, обеспечения товаров и услуг для инвалидов и проблемных групп и становятся важными партнерами на рынке труда. Роль и ожидания институций гражданского общества меняются от “оппозиционеров” к местной политике к “партнерам”. Местное самоуправление стремится интегрировать институты гражданского общества и частного сектора в развитие стратегических документов и разработку планов, главным образом в области так называемых обще-

¹ Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».

ственных социально обслуживающих проектов (community social service projects)»¹.

Поэтому, приняв решение о развитии публично-частного партнерства, «правительство должно найти методы (способы) убедить людей, что ПЧП направлено на удовлетворение их интересов»². Такие методы должны предусматривать:

- подготовку обоснований необходимости привлечения частного партнера к реализации инфраструктурных проектов, а также содействие осознанию его роли в этом процессе;
- определение и объяснение индикаторов, по состоянию которых население может судить об успешности проекта и соответствии его первоначальным ожиданиям;
- обеспечение прозрачности и открытости при принятии решений;
- ознакомление с результатами реализации подобных проектов в других странах мира.

Участие в диалоге с общественностью должны принимать уважаемые, разбирающиеся в тонкостях проекта люди. Обязательно привлечение средств массовой информации, авторитетных общественных организаций, ученых.

Ответственная публичная власть так и поступает. Например, Министерство экономики Польши активно сотрудничает с двумя общественными организациями по вопросам публично-частного партнерства (Центром публично-частного партнерства и Институтом публично-частного партнерства). Информация об этих организациях представлена на сайте министерства; они постоянно привлекаются для консультаций по вопросам публично-частного партнерства, в том числе в режиме подготовки экспертных заключений. В свою очередь, эти общественные организации работают с населением и при необходимости разъясняют ему проблемные вопросы, возникающие в связи с реализацией проекта ПЧП.

Говоря об общественности и ее роли в публично-частном партнерстве, особенно в контексте Целей Устойчивого Развития, не нужно забывать и о науке, которая может и должна играть важную роль в этой сфере. Именно наука может привнести в процесс совершенствования институциональной среды в сфере ПЧП системность, обеспечить генерирование новых знаний и использование современных инновационных технологий, а также оказать содействие в подготовке кадров, необходимых для реализации сложных задач, возникающих в этой связи.

¹ Good Practice Reader: Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy. — P. 18.

² Raquel A. S., Andrade A. Corporate Governance in Public Private Partnerships // European Public Private Partnership Law. — 2010. — № 4. — P. 212.

Следует напомнить и о том, что, обладая необходимыми знаниями и по определению посвящая себя решению вопросов стратегического характера, представители научного сообщества понимают и остро ощущают ответственность за будущее общества, состояние окружающей среды, разумное планирование территорий и размещение инфраструктурных объектов. Напомним, что именно ученые стали инициаторами перехода мира к формированию и реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития.

Благодаря своему авторитету и аполитичности ученые и сегодня могут донести свою позицию частному бизнесу и власти. Их мнение если и зависит от политических перестановок во власти, то в гораздо меньшей степени, чем это характерно для остальных общественных и особенно государственных институций. Поэтому привлечение научного сообщества к развитию публично-частного партнерства не оценимо с точки зрения обеспечения преемственности и укрепления институциональной памяти.

Роль науки в развитии публично-частного партнерства широка и многогранна.

Во-первых, она важна для формирования идеологии развития публично-частного партнерства, разработки моделей ПЧП, приемлемых для той или иной страны, а также экономических и правовых механизмов их оформления. Именно наука в состоянии обеспечить серьезный системный подход к анализу проблем, существующих в сфере публично-частного партнерства, к определению путей их решения, создать атмосферу взаимного доверия и уважения между потенциальными субъектами партнерства и обществом.

Важнейшими научными задачами в этой сфере являются разработка концептуальных основ развития публично-частного партнерства; определение и обоснование роли государства в стимулировании ПЧП; выбор приоритетных направлений и сфер применения этого инструмента; изучение влияния ПЧП на макроэкономические показатели развития страны; формирование основ совершенствования законодательства, регулирующего участие частного сектора в подобных проектах; адаптация правовых форм реализации проектов ПЧП к национальному законодательству; разработка системы мониторинга и оценки проектов.

Во-вторых, значительной может быть роль науки в отработке методологических вопросов подготовки и реализации проектов в форме публично-частного партнерства. В частности, это касается системы оценки и управления рисками, финансового и экологического анализа проектов, выбора индикаторов для мониторинга реализации проектов, разработки стандартов предоставления услуг, определения критериев

оценки деятельности власти, в том числе на базе социологических исследований. Эта роль возрастает в контексте необходимости достижения Целей Устойчивого Развития до 2030 года и обусловленной этим необходимостью создания новых механизмов и подходов.

Третий важный аспект участия научного сообщества в публично-частном партнерстве — экспертная деятельность (проведение правовой, финансово-экономической, экологической и технической экспертиз на разных этапах реализации проектов ПЧП — от их инициации до завершения). Принятие нового порядка дня до 2030 года ставит перед научным и аналитическим сообществом и такую серьезную задачу, как разработка методологических подходов по приоритезации инфраструктурных проектов, реализуемых в том числе с использованием механизмов публично-частного партнерства, исходя из их влияния на достижение Целей Устойчивого Развития.

В четвертых, научное сообщество может стать активным субъектом распространения знаний и опыта в сфере публично-частного партнерства и устойчивого развития, содействовать подготовке квалифицированных кадров, привлечению их к выполнению практических задач, возникающих в рамках разработки и реализации проектов ПЧП для ЦУР.

Ну и наконец, наука может стать одним из субъектов партнерства, выступая в роли консультанта в сфере ПЧП или же одного из участников проекта, имеющего ярко выраженный инновационный характер.

5.2 МФО и другие финансирующие организации на рынке ПЧП

Как мы уже отмечали ранее, публично-частное партнерство и особенно ПЧП для Целей Устойчивого Развития — инновационный, многообещающий, но вместе с тем очень сложный и требующий высокого профессионализма механизм. Как правило, публичная власть в странах развивающихся экономик, где подобные проекты наиболее востребованы, не готова к использованию механизмов ПЧП ни профессионально, ни ментально. В результате:

- либо под видом ПЧП, поскольку это модно и все об этом говорят, реализуются незатейливые проекты с участием бизнеса и власти, которые к публично-частному партнерству имеют весьма отдаленное отношение;
- либо государство начинает масштабные и сложные проекты без надлежащей готовности к их структурированию и реализации, что приводит к нарушению публичного интереса и неоптимальному использованию имеющихся ресурсов.

И то, и другое дает негативный эффект. Механизм ПЧП, в том числе ПЧП для ЦУР, дискредитируется.

В итоге стратегические программы оказываются не обеспеченными механизмами их реализации и приобретают декларативный характер. Население и бизнес теряют к ним интерес. Страна (территория) не развивается, растет социальная напряженность, создавая благоприятную почву для конфликтных ситуаций и политической нестабильности.

У публичной власти стран развивающихся экономик существует еще один серьезный недостаток. Вследствие несовершенной институциональной среды (как институтов, так и механизмов) основное время государственных управленцев посвящено решению текущих, но «очень срочных вопросов». Времени на стратегии, осмысление передового мирового опыта и ли же на ознакомление с инициативами научной общественности не остается. Лавина «срочных нерешенных вопросов» нарастает, в конце концов сметая и саму власть. И все начинается сначала, но уже с новыми действующими лицами. Это путь в никуда.

Единственные, кого еще слушают первые руководители стран развивающихся экономик, это представители международных финансовых организаций (МФО). И главным образом это происходит потому, что такие страны в значительной степени зависят от финансовых ресурсов, предоставляемых МФО, без которых сохранить социальное спокойствие просто невозможно. Поэтому, пожалуй, лишь авторитетные международные финансовые организации могут реально влиять и влияют на создание надлежащей институциональной среды для привлечения частного бизнеса в инфраструктуру, в первую очередь, критичную для достижения ЦУР. Такие организации оказывают посильную помощь в повышении институциональной способности публичной власти в странах развивающихся экономик, знакомят публичную власть с передовым международным опытом, пытаются сориентировать ее на решение стратегических задач. За что им большое спасибо.

Кроме прочего, в публично-частном партнерстве, в том числе в ПЧП для ЦУР, международные финансовые организации могут играть и другую роль — быть активными участниками инициации и реализации проектов публично-частного партнерства.

Считается, что банки, в особенности МФО и национальные банки развития (НБР), заимствования от которых наиболее привлекательны для общества (низкие проценты, длительный срок предоставления займов, наличие льготного периода и т. д.), более склонны предоставлять такие заимствования публичной власти, а не частному сектору. Во многом это объясняется тем, что публичная власть лучше ориентируется в стратегических государственных приоритетах, более ответственна и

дисциплинированна, имеет возможность предоставить гарантии по кредитам и т. п.

Но это не всегда и не везде так. В целом ряде стран развивающихся экономик с плохо развитой институциональной структурой, низкой квалификацией публичной власти, частой сменой кадров в связи с политической нестабильностью, а также высокой «электоральной чувствительностью» власти реализация инфраструктурных проектов, финансируемых МФО, осуществляется крайне неэффективно. Средства осваиваются настолько медленно, что теряется эффект и от низких процентов, и от достаточно длинного льготного периода относительно вылата тела кредита (3—5 лет).

Вследствие неэффективного использования средств целый ряд финансируемых международными финансовыми институтами (МФИ) проектов, на которые было потрачено много усилий со стороны международных организаций и национальных правительств, закрываются или же снижают заранее оговоренную сумму заимствований. Подобное, например, происходит в Украине, где в последние годы кредитные ресурсы Мирового банка осваиваются крайне неудовлетворительно. Например, через полтора года после старта проекта «Энергоэффективность систем теплоснабжения» (District Heating Energy Efficiency) общей стоимостью 382 млн долл. США, координируемого Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, не был достигнут ни один из предусмотренных проектом результатов (по состоянию на 30.12.2015 года)¹. Более чем через два года после начала реализации проекта (по состоянию на 30.06.2016 года) было использовано лишь 1,1 % средств, выделенных к этому моменту банком (332 млн долл. США), то есть 3,63 млн долл. При этом для кредитования — 1,66 млн долл. США². Конечно же, такое использование средств нельзя считать оптимальным.

В подобных ситуациях, характерных не только для Украины, но и для других развивающихся стран, МФО начинают более благосклонно относиться к частному бизнесу, реализующему проекты публично-частного партнерства. Ведь он бережнее и внимательнее относится и к своим, и к заимствованным финансовым ресурсам, нежели государственные чиновники и поэтому оптимально организует процесс по реализации инфраструктурных проектов. Кроме того, многие частные

¹ См.: *Caïm* Мирового банка в Украине. — <http://www.worldbank.org/projects/P132741/district-heating-energy-efficiency?lang=en&tab=results>

² См.: *Caïm* Мирового банка в Украине. — <http://www.worldbank.org/projects/P132741/district-heating-energy-efficiency?lang=en&tab=financial>

партнеры, реализующие крупные инфраструктурные проекты в форме ПЧП, имеют длинную, известную и позитивную историю ведения бизнеса, что тоже большой плюс.

Вместе с тем привлечение кредитов от МФИ частной компанией возможно лишь в том случае, если и сама компания, и соответствующие договоры ПЧП отвечают требованиям, предъявляемым к ним такими международными институтами. Это, в свою очередь, возможно, если с МФИ еще до проведения конкурса на проект ПЧП согласовываются требования к частному бизнесу (например, критерии определения победителя по проекту ПЧП) и отдельные условия договора ПЧП, в частности, касающиеся управления рисками проекта и механизмов реализации ответственности публичной власти по договору ПЧП.

Данное обстоятельство обусловило новый тренд в подготовке проектов ПЧП — привлечение публичной властью к формированию этих проектов международных финансовых институтов, которые фактически выступают гарантами надлежащей структуризации проекта. Более того, МФИ могут не только принимать участие в структурировании проекта, но и в соответствии с законодательством ряда стран быть стороной договора о публично-частном партнерстве на стороне частного партнера, а также иметь определенные права относительно его обязательств по договору (например, право замены частного партнера по требованию кредитора — так называемый *Step-in-Rights*). Отметим, что этот новый тренд уже нашел отражение и в модельном законодательстве по вопросам публично-частного партнерства, и в национальном правовом регулировании целого ряда стран (например, Украины). Но об этом мы подробнее поговорим в других разделах монографии.

Учитывая важность роли публично-частного партнерства в достижении Целей Устойчивого Развития, роль международных организаций, и в частности МФО, в структурировании проектов ПЧП должна и наверняка будет пересматриваться. Во-первых, с точки зрения приоритизации проектов, для которых ими могут обеспечиваться заимствования, и во-вторых, относительно возможностей по предоставлению с их стороны гарантий для частного бизнеса, реализующего проекты в странах с нестабильной политической и экономической ситуацией¹. Без этого серьезный частный бизнес вряд ли решится заходить в те страны развивающихся экономик, которые сегодня вызывают наибольшую обеспокоенность мирового сообщества относительно их возможности хоть как-то двигаться в направлении Целей Устойчивого Развития.

¹ Возможно, подкрепленные соответствующими обязательствами национальных правительств, зафиксированными в соответствующих соглашениях о сотрудничестве с МФИ.

Регуляторы на рынках естественных монополий

Говоря о публично-частном партнерстве, нельзя обойти вниманием и роль национальных комиссий по регулированию рынков естественных монополий (далее — Регуляторы).

С одной стороны, они не могут быть стороной договора и в чистом виде не являются органами публичной власти. Регуляторы — это независимые государственные органы со специальным статусом, и они не могут выступать на стороне публичного партнера.

Вместе с тем Регуляторы должны обеспечивать и соблюдать баланс интересов государства, бизнеса и потребителей на рынках естественных монополий и смежных рынках. И что особенно важно, они отвечают за формирование тарифной политики на рынках естественных монополий, которая непосредственно влияет на окупаемость проектов ПЧП. Исходя из этого Регуляторы должны стать одними из участников процесса инициирования проектов ПЧП для тех случаев, когда инфраструктурные проекты реализуются на рынках естественных монополий, а деятельность частного партнера предполагает оказание услуг, относящихся к естественной монополии или смежным с ней рынкам.

«Вопросы, по которым регулирующие органы должны принимать решения, являются самыми разнообразными: от выполнения нормативных функций (например, принятие правил о предоставлении концессий и установлении условий сертификации оборудования) до фактической выдачи концессий; кроме того, к кругу таких вопросов относятся следующие: утверждение контрактов или решений, предложенных регулируемыми компаниями (например, схемы доступа к сети или контракта на доступ); определение обязательств предоставлять определенные услуги и контроль за их исполнением; надзор над поставщиками общедоступных услуг (в частности, применительно к соблюдению условий лицензий, норм и производственных целевых заданий); установление или корректировка цен; проверка субсидий, освобождений или иных льгот, которые могут нанести ущерб конкуренции в соответствующем секторе; санкции и урегулирование споров»¹.

Заметим, что в странах развивающихся экономик часто считается, что участие Регуляторов в структурировании проектов ПЧП является обременительным и слишком усложняет процесс подготовки проектов. Однако мировой опыт свидетельствует о противоположном — своевременный учет позиции Регулятора относительно режима тарифного регулирования по проекту на перспективу может быть очень полезен

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.* — С. 40.

для его успешной реализации. Более того, согласно мировому опыту проекты ПЧП для субъектов естественных монополий на регулируемых рынках оказываются намного более успешными и эффективными в случае наличия на этом рынке Регулятора (табл. 5.1).

Таблица 5.1

**Частота пересмотренных контрактов концессии
в Латинской Америке и Карибском бассейне, 1980—2000 годы, %¹**

Существование регулирующего органа	Пересмотренные контракты
Существует	17
Не существует	61

Так, в исследовании Дж. Гуаша на основании анализа 2000 концессий, заключенных в странах Латинской Америки в 1980—2000 годах, был сделан вывод о том, что в странах, где существовал Регулятор на рынке естественных монополий, пересмотр концессионных соглашений осуществлялся в 3,6 раза реже, чем в странах, где такие Регуляторы отсутствовали и, соответственно, «никто не вмешивался» в процесс структурирования проектов ПЧП. Безусловно, этот вывод справедлив лишь для тех случаев, когда мы имеем дело действительно с независимым и эффективно работающим Регулятором.

Консультанты

Сложность проектов, реализуемых в форме публично-частного партнерства, их высокую чувствительность к условиям правового регулирования в той или иной стране, техническим, экологическим и другим факторам, невозможность предсказать развитие ситуации в той или иной сфере, спрогнозировать спрос на ту или иную продукцию / услугу на длительную перспективу, в том числе вследствие научного прогресса и появления новых технологий и подходов, обуславливают чрезвычайно высокое требование уровню квалификации публичного сектора и его способности принимать важные для развития общества и территорий управленческие решения.

В странах, где ПЧП делает первые шаги, серьезную проблему для развития этого инструмента представляет неподготовленность публичного и частного секторов к диалогу и сотрудничеству. Исследование, проведенное российскими специалистами, показало, что «важнейшее препят-

¹ *Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right.*

ствие на пути развития проектной практики в сфере инфраструктуры — неспособность регионов, имея привлекательные сферы и объекты для инвестирования, подготовить и “упаковать” проект для инвесторов»¹, существенным препятствием также является «отсутствие квалифицированных частных компаний, владеющих ГЧП-инструментарием и вкладывающих деньги в инфраструктурные проекты»².

Не случайно резолюция Европейского парламента по публично-частному партнерству среди основных факторов, содействующих развитию ПЧП, отмечает усовершенствование обучения специалистов публичного сектора, принимающих решения по выбору частных партнеров для участия в ПЧП.

Публичная власть должна понимать сущность публично-частного партнерства и уметь пользоваться широким спектром механизмов ПЧП для решения общественно значимых задач. Ныне же, как правило, «мало кто из них понимает то, что государственно-частное партнерство — это почти дюжина различных инструментов, которые в той или иной степени прямого или концессионного использования могут применяться в значительном количестве мандатов, которыми обладает государство, в частности субъекты федерации. Они большую часть этих возможностей — даже «продвинутые» регионы — не то чтобы не используют, а даже не замечают»³.

Серьезнейшая ошибка публичной власти, которая негативно отражается на результатах ПЧП, — подготовка проектов «в спешке при отсутствии достаточного финансирования и помощи экспертов»⁴. В странах, делающих первые шаги в сфере ПЧП, часто недооценивают сложность подготовки проектов и возможные негативные последствия, к которым может привести их поверхностная структуризация. Подготовка проектов поручается не подготовленным для этого специалистам, которые к тому же не имеют на это времени и загружены другими тактическими задачами. Сроки на подготовку таких проектов, смехотворно малы. Как следствие, готовящиеся ими проекты в лучшем случае являются мертворожденными, в худшем — могут удовлетворить лишь чей-то частный интерес и при этом привести к серьезным убыткам для страны (территории). Поэтому, по убеждению Д. Делмон, государство обязательно должно

¹ *Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура».* — С. 96.

² Там же. — С. 97.

³ Там же. — С. 88.

⁴ *Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практ. руководство для органов гос. власти.*

привлекать для подготовки проектов ПЧП опытных и квалифицированных консультантов в области финансов, права, технических вопросов, налогообложения и в других сферах. С такой позицией нельзя не согласиться.

Ведь даже подготовленные по вопросам ПЧП государственные служащие вряд ли смогут решить сложнейшие задачи по структурированию проекта исходя из удовлетворения публичных интересов на долгосрочную перспективу. Для этого нужны не только теоретические знания, но и практический опыт реализации конкретных проектов. Публичные институты в странах развивающихся экономик — новичках в ПЧП в принципе не могут им обладать. В лучшем случае они могут иметь опыт реализации одного-двух проектов в одной стране при определенных экономических и политических условиях. Но для того чтобы выбрать и «прописать» наиболее оптимальную модель реализации проекта, нужно иметь большой опыт работы с проектами подобного типа в различных юрисдикциях; понимание возможных последствий, к которым могут привести те или иные решения; политически незаангажированный взгляд на проблему и способы ее разрешения; смелость в преодолении стереотипов; быть в высокой степени независимым, а не пытаться «угодить вышестоящему начальству». Всеми этими качествами обладают квалифицированные консультанты.

В то же время роль публичной власти в подготовке проектов ПЧП также не следует преуменьшать. Только она может:

- грамотно и корректно поставить задачи для консультанта исходя из понимания публичного интереса и базируясь на долгосрочной стратегии развития территории/отрасли;
- определить требования к квалификации консультантов и критерии, которые позволяют адекватно оценить предложенные ими решения для реализации проекта в форме ПЧП, в том числе с точки зрения финансовых рисков, которые могут породить предложенные консультантами варианты решения задачи.

Кроме того, после старта проекта публичная власть должна обеспечить мониторинг за его реализацией. Серьезность задач, стоящих перед публичной властью в сфере ПЧП, проиллюстрирована на рис. 5.1.

Для того чтобы достойно исполнять свою роль в ПЧП, публичной власти необходимо обладать основательными знаниями и в сферах, относящихся к ее непосредственной компетенции, и в публично-частном партнерстве. «Публичной власти нужна сильная (не обязательно большая) команда публичного сектора, которая будет вести проект и нести ответственность за его реализацию, при-



Рис. 5.1. Функции ПЧП-институции, необходимые для фиксации проблем правительства¹

влекая различных внешних консультантов для защиты публичных интересов»².

Заметим, что роль независимых экспертов и консультантов на различных стадиях реализации инфраструктурных проектов в форме ПЧП хорошо понимают частные компании, собирающиеся участвовать или

¹ Sanghi A., Sundakov A., Hankinson D. Designing and Using Public-Private Partnership Units in Infrastructure. Lessons from Case Studies around the World // GridLines. — 2007. — N. 27. — Sept.

² Public-Private Partnership in Infrastructure Days 2008. — Day 3. Session 3: Project Development: Focusing on Cost and Delivery.

участвующие в реализации проектов в форме публично-частного партнерства. Поэтому частный бизнес нередко «переигрывает» публичную власть, считающую расточительством привлечение дорогостоящих консультантов. В результате, экономя не такие уж и большие средства, необходимые для подготовки проекта, государство (территориальная община) несет серьезные убытки, в том числе вследствие внедрения технологически неэффективных решений. Среди возможных негативных последствий реализации плохо подготовленных проектов — обманутые ожидания, неоправданно высокая стоимость проектов, сдача национальных интересов и интересов потребителей, провал сложных и важных для страны проектов. Поэтому привлечение внешних консультантов во многих случаях бывает критичным для успешности проектов публично-частного партнерства.

Понимая это, целый ряд международных организаций, таких как Мировой банк, ЮНИДО, ЕРЭС, ЕЭК ООН, ЕБРР и другие, предоставляют техническую помощь для подготовки и сопровождения проектов ПЧП в странах, пока еще не имеющих позитивного опыта использования подобных инструментов для развития инфраструктуры. Эта техническая помощь направляется на привлечение консультантов по финансовым, юридическим, техническим вопросам, а также по вопросам оценки рисков и управления ими. Помощь, как правило, предоставляется на начальных этапах развития публично-частного партнерства в той или иной стране для того, чтобы показать важность привлечения профессиональных консультантов для решения сложных задач, возникающих в процессе реализации проектов ПЧП, привить соответствующую культуру работы публичной власти, заложить основы для распространения полученного опыта.

Вместе с тем, если та или иная страна планирует развивать публично-частное партнерство, то в перспективе она должна предусмотреть специальные фонды для финансирования привлечения профессиональных консультантов по подготовке документации и сопровождения принятия решений по проектам ПЧП. В противном случае государство и население всегда будут в проигрыше. Без квалифицированной помощи публичная власть не сможет на равных вести переговоры с частными партнерами, привлекающими для подготовки предложений и ведения переговоров профессиональных консультантов. Следовательно, она не сможет защитить публичные интересы на долгосрочную перспективу.

С этим согласны и украинские ученые. Так, А. В. Пильтяй одним из главных факторов, способствующих реализации ПЧП, считает «привлечение международных консалтинговых компаний и использование

международного опыта, что является гарантией достижения проектом общественных экономических целей»¹. И с этим трудно спорить.

Специальные фонды для структуризации проектов ПЧП

Понимая, что квалифицированная подготовка проектов ПЧП является существенным фактором для их успешной реализации, во многих странах мира центральная власть создает специальные фонды, предназначенные для финансирования услуг консультантов, привлекаемых для структурирования проектов ПЧП и защиты интересов публичной власти.

Так, в марте 2014 года в Республике Кыргызстан создан Фонд финансирования подготовки проектов государственно-частного партнерства (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/96266>). Средства этого Фонда формируются за счет республиканского бюджета и средств международных и иных организаций. Используются эти средства для финансирования консультационных услуг по подготовке проектов ПЧП, включая подготовку пакета тендерных документов и разработку технико-экономических обоснований; оказание поддержки в процессе проведения тендерных процедур, а также для софинансирования подготовки проектов ПЧП.

Средства Фонда используются только для подготовки тех проектов, которые иницируются государственным партнером в рамках государственных и муниципальных программ. При этом законодательством предусмотрено, что средства, затраченные на подготовку проекта ПЧП, компенсируются Фонду частным партнером, одержавшим победу в конкурсе.

Министерство финансов Республики Кыргызстан при создании Фонда в 2014 году планировало перечислить в него из государственного бюджета 2 млн долл. США, в 2015 году — 1 млн долл. США, в 2016 году — также 1 млн долл. США.

В 2013 году население Республики Кыргызстан составляло 5,7 млн чел.

Подобные фонды в том или ином виде существуют и в других странах.

Создаются такие фонды и на уровне международных финансовых организаций. Например, Фонд подготовки инфраструктурных проектов ЕБРР (Infrastructure Project Preparation Facility), Фонд подготовки проектов Азиатского Фонда Развития (Asia Pacific Project Preparation Facility), Глобальный Инфраструктурный Фонд (Global Infrastructure Facility), созданный группой Мирового банка. Все эти фонды были созданы с целью обеспечения квалифицированной подготовки инфраструктурных проектов, которые планируется реализовать с участием частного бизнеса. И все они предусматривают использование своих ресурсов на оплату услуг независимых консультантов по подготовке проектов ПЧП.

¹ Пильтяй О. В. Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком. — К.: Киев. Нац. торг.-екон. ун-т, 2010. — С. 292.

Следует отметить, что стоимость привлечения консультантов для структурирования проектов ПЧП достаточно высока — в среднем от 2,5 до 5 % общей стоимости проекта. Как правило, она составляет 3—4 % для проектов с инвестиционной стоимостью менее 100 млн долл. США, 2—3 % — для проектов стоимостью свыше 100 млн долл. США и 2 % — для проектов стоимостью более 500 млн долл. США¹.

Важность развитой институциональной инфраструктуры в сфере ПЧП: опыт Индии

Индия очень активно включилась в ПЧП. По мнению Мирового банка, в 2011 году участие частного капитала в инфраструктуре было сосредоточено преимущественно в одной стране — Индии. В тот период Индия признавалась крупнейшим рынком для ПЧП среди стран развивающихся экономик — в нее было направлено половину всех инвестиций (в 2011 году было начато 43 проекта с 20 млрд долл. США инвестиций. Но уже в 2013—2014 годах в реализации большинства проектов возникли серьезные проблемы; ряд из них было приостановлено (в основном на этапе эксплуатации)).

Причины:

- поверхностная подготовка проектов;
- слабая институциональная инфраструктура и ошибки в планировании проектов;
- неудачное распределение рисков (попытка переложить все риски на частного партнера);
- неадекватные квалификационные критерии;
- отсутствие процедур проведения повторных переговоров по договорам в случае возникновения проблем с реализацией проекта;
 - участие в конкурсах так называемых агрессивных инвесторов;
 - слабые поверхностные расчеты траффика;
 - неудачный выбор модели ПЧП (например, в ПЧП «Экспресс» в Аэропорту Дели — разделение между двумя компаниями функций строителя и эксплуатировщика);
 - коррупция.

Все эти ошибки произошли из-за отсутствия координации между институтами публичной власти, отвечающими за проект, недостаточной институциональной способности публичной власти и, как следствие, — несвоевременной реакции на возникновение проблем².

¹ Farquharson E., Torres de Mastle C., Yescombe E. R., Encinas J. How to Engage the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. — P. 74.

² См.: *Business Standard*, 2014. — July 25. | 06:05 PM IST. — http://www.business-standard.com/article/economy-policy/what-is-wrong-with-ppp-in-india-113070600510_1.html

«В Великобритании, имеющей, возможно, один из наиболее эффективных рынков ГЧП в мире, доля консалтинговых услуг по разработке проекта в среднем составляет 2,6 % общих капитальных затрат проекта. В менее развитых странах затраты на подготовку проекта еще выше»¹. Например, в Египте, по информации Министерства финансов этой страны, стоимость привлечения консультантов для подготовки и запуска проектов ПЧП в среднем составляла 5 % стоимости проекта (для небольших проектов эта сумма была выше) и включала в себя, помимо подготовки проекта и выбора правовой формы его реализации, также определение критериев выбора частного партнера, разработку конкурсной документации и проекта договора. Кроме того, в перечень этих услуг обычно включается проведение мероприятий по рекламе и продвижению проекта среди его потенциальных участников, в том числе организация маркетинговых мероприятий и road show, а также сопровождение переговоров с инвесторами². В процессе оказания таких услуг консультанты обычно знакомят публичную власть с лучшими мировыми практиками реализации проектов ПЧП и защищают ее от возможных ошибок в процессе подготовки и проведения конкурса.

Пренебрежение публичным сектором консультационными услугами или же выбор консультантов по принципу «чем дешевле, тем лучше» очень опасны. Результатом такой экономии довольно часто становится разрыв заключенных контрактов и затяжные судебные процессы, финансовые потери государственного местного бюджета, обманутые ожидания и власти, и населения.

¹ Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практ. рук. для органов гос. власти.

² См.: *Public-Private Partnership in Infrastructure Days 2008*. — Day 3. Session 3: Project Development: Focusing on Cost and Delivery.

6

ОСНОВНЫЕ ФАЗЫ ПОДГОТОВКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ПЧП

Практически любой проект ПЧП оказывает влияние на устойчивость государственных финансов — например, он может потребовать непосредственного участия государства в его реализации либо привести к неоптимальным для общества вложениям средств в создание/модернизацию инфраструктурных объектов и, соответственно, — к неэффективным, обременительным для общества и непродуктивным расходам бюджетных средств в будущем. Поэтому к выбору проектов для реализации в форме ПЧП, к отбору частного партнера — его исполнителя, а также к контролю за выполнением частным партнером взятых на себя обязательств необходимо подходить очень внимательно.

Процесс подготовки и реализации проекта ПЧП условно может быть разделен на такие фазы: инициирование, закупка и внедрение. Каждая из этих фаз состоит из ряда этапов (мероприятий), которые должны быть запланированы и проведены публичной властью (рис. 6.1).

Рассмотрим каждую из фаз подготовки и реализации проекта ПЧП подробнее.

6.1 Инициирование проекта

Инициирование любого инфраструктурного проекта должно начинаться с анализа его целей и задач относительно к механизму реализации (через публично-частное партнерство, с использованием государственных капитальных инвестиций или иным способом). Иначе говоря, прежде чем определиться, имеет ли смысл рассматривать возмож-



Рис. 6.1. Основные фазы и этапы проекта ПЧП¹

ность поддержки государством некоего инфраструктурного проекта любым из доступных ему способов, следует понять — стоит ли этот проект внимания публичной власти вообще. Поэтому первый шаг в инициировании инфраструктурного проекта состоит в том, чтобы объяснить сначала себе, а потом и окружающим, зачем и кому этот проект нужен.

Идеально, если целесообразность реализации проекта обосновывается в национальной стратегии социально-экономического развития или же стратегии развития территории. Тогда, по крайней мере, точно понятно, что этот проект служит решению общественно значимой задачи, отвечающей публичному интересу.

Хуже, когда в стране отсутствуют долгосрочные стратегические документы. В такой ситуации определиться с целесообразностью реализации того или иного проекта с точки зрения публичного интереса крайне сложно.

Сегодня, когда весь мир работает в направлении достижения Целей Устойчивого Развития до 2030 года, процесс выбора проектов для первоначального анализа в какой-то степени становится проще. Есть ориентир, на который можно и нужно равняться — 17 Целей Устойчи-

¹ A Guide to Guidance. Sourcebook to PPPs.

вого Развития и 169 задач, имеющих определенные индикаторы, которые должны быть достигнуты к 2030 году. С другой стороны, анализ того, какие именно проекты и каким образом повлияют на достижение ЦУР, непрост и требует от публичной власти достаточно высокой квалификации.

Для достижения Целей Устойчивого Развития важно, чтобы государство адаптировало к ним стратегию своего развития и разработало для ее исполнения Национальный инфраструктурный план, включив в него те проекты, которые могут обеспечить достижение поставленных в стратегии целей. Если этого не происходит, имеет смысл подумать о разработке стратегий развития населенных пунктов (городов) и соответствующих инфраструктурных планов, позволяющих реализовать такие стратегии.

В любом случае планируемые к реализации инфраструктурные проекты должны быть приоритизированы и рассматриваться в контексте программы комплексного развития территории.

В этой связи важно подчеркнуть, что «правительство не имеет финансовых возможностей профинансировать большое количество проектов даже в развитых странах, таких как Великобритания и США. Правительства должны ассоциировать недостаточность инфраструктуры для страны с потенциалом ее платежеспособности и приоритизировать инвестиционные программы в публичной инфраструктуре, балансируя инвестиции, обеспечивающие рост (те, которые генерируют экономический рост и увеличивают доходы бюджета в краткосрочном периоде), и инвестиции, обеспечивающие качество жизни (которые могут обеспечить долгосрочный экономический рост, но не имеют краткосрочного влияния на бюджет)»¹. Это утверждение особенно актуально для стран развивающихся экономик, которые не могут одновременно реализовывать большое количество проектов, и не только из-за отсутствия финансовых ресурсов, в том числе вследствие низкой платежеспособности населения и неразвитости национального частного бизнеса, но и из-за нехватки профессиональных специалистов как со стороны государства, так и со стороны бизнеса, которые могут реализовывать эти проекты (управлять ими, строить, эксплуатировать соответствующую инфраструктуру и т. п.).

¹ *Rui Monteiro* in *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America* : Conference Report / ed. by P. B. Donayre, B. T. Lastarria. — Washington, D. S. : The International Bank of Reconstruction and Development, 2011. — May, 4—5. — P. 68.

Оценка целесообразности реализации инфраструктурного проекта и ЦУР

Утверждение Целей Устойчивого Развития до 2030 года внесло свои коррективы в требования к финансово-экономическому обоснованию реализации проектов в форме ПЧП. В этом случае при оценке соответствия решаемой в рамках проекта задачи стратегии социально-экономического развития следует также рассмотреть и влияние реализации проекта на достижение ЦУР. Особенно это важно для тех стран, которые не адаптировали свои национальные стратегии к Целям Устойчивого Развития.

Важное значение в этом контексте имеет анализ инновационности проекта, степени использования энерго- и ресурсосберегающих технологий, экологических последствий его реализации. Эти факторы также необходимо учитывать, принимая решение о поддержке предложения по проекту ПЧП.

Как только станет понятно, что проект важен для страны и людей, а еще лучше — что он работает на достижение Целей Устойчивого Развития ООН, следует переходить ко второму шагу в рамках инициирования проекта ПЧП — понять, является ли публично-частное партнерство оптимальным механизмом его реализации.

Инициатор проекта ПЧП

Важным на этапе идентификации проекта ПЧП является вопрос о том, кто может выступать его инициатором.

В большинстве юрисдикций инициировать проекты публично-частного партнерства может и публичная власть, и частный бизнес. Это считается хорошей практикой. Хотя и по этому поводу существуют разные мнения.

Целый ряд исследователей полагает, что инфраструктурные проекты должны инициироваться публичной властью. С ними вполне можно согласиться, поскольку теоретически публичная власть должна лучше понимать публичный интерес. Ведь именно она формирует и реализует государственную политику, в том числе и инфраструктурную. Именно она должна лучше понимать и чувствовать болевые точки в той или иной сфере либо на той или иной территории. Должна, но, увы, не всегда это происходит, особенно в странах развивающихся экономик. Поэтому и появились так называемые незапрошенные предложения, то есть предложения по реализации проекта ПЧП, иницируемые частным сектором.

Законодательно возможность подавать незапрошенные предложения предусмотрена во многих странах, в том числе в странах развивающихся экономик.

На наш взгляд, наличие такой возможности целесообразно в том случае, когда публичная власть безынициативна и «не ищет на свою голову проблем», связанных с подготовкой обоснования для реализации того или иного проекта, поскольку ее и так все устраивает. В то же время экономические операторы могут видеть потенциальные возможности для приложения своих усилий, которые приведут к улучшению существующей инфраструктуры, повышению ее надежности, экологичности, а также эффективности и качества предоставляемых услуг.

Подобная возможность бывает полезной на начальном этапе развития ПЧП. Незапрошенные предложения позволяют «расшевелить» публичную власть; «запустить» новый и непростой процесс реализации крупных общественно значимых проектов; создать позитивные примеры участия частного бизнеса в инфраструктуре; отработать новую методологию и механизмы с целью их дальнейшего распространения. Ведь не секрет, что публичная власть, даже в случае важности привлечения частного бизнеса для модернизации инфраструктуры, не всегда торопится это делать в форме публично-частного партнерства. Связано это с тем, что любой проект ПЧП имеет высокие риски и предполагает серьезное вовлечение государственных управленцев в его подготовку (времени, усилий, новых знаний).

Спокойной жизни в случае запуска проекта ПЧП публичной власти ожидать не стоит — нужно многому учиться и напряженно работать. В то же время даже для хорошо подготовленного проекта видимый эффект от его реализации может быть достигнут лишь по прошествии нескольких лет и, возможно, уже повлияет на имидж других представителей публичной власти, а не тех, кто работал над его запуском.

Кроме того, в странах развивающихся экономик с высоким уровнем коррупции любой инфраструктурный объект, находящийся в государственной или коммунальной собственности, часто используется публичной властью как «кошелек» для решения проблем территории или удовлетворения интересов публичной власти (приемы делегаций, финансирование личных потребностей руководителей органов местного самоуправления и т. п.). Расставаться с таким «кошельком» не всем хочется.

И наконец, несмотря на то что многие из объектов инфраструктуры, особенно жилищно-коммунальной, в странах развивающихся экономик либо практически бесприбыльны, либо убыточны, иметь их в государственной или коммунальной собственности весьма привлекательно еще по одной причине. Эксплуатация и модернизация таких объектов требует привлечения большого числа подрядчиков (приобретение оборудования, расходных материалов, проведение ремонтных и строи-

тельных работ и т. п.) и других компаний/учреждений (страхование объекта, юридические, аудиторские и банковские услуги). Тот, кто управляет подобным объектом, всегда может, во-первых, привлекать для выполнения соответствующих работ/услуг «свои» компании, а во-вторых, получать «комиссионные» от приобретения услуг/работ, предоставляемых «чужими» компаниями. Отдавать столь лакомый кусок в частные руки не хочется. Поэтому часто публичная власть ищет «весомые» аргументы для того, чтобы не подпускать частный бизнес к инфраструктурным объектам.

В таких условиях возможность подавать незапрошенные предложения очень важна.

В то же время странной и неестественной будет подача подобных предложений частным сектором относительно проектов, важность реализации которых не отражена в государственных программах и стратегиях, а приоритетность их для страны/территории сомнительна. Кроме того, инициирование проектов ПЧП частным партнером в случае неразвитой институциональной и правовой среды (что характерно для стран—новичков в публично-частном партнерстве) очень рискованно для инициатора проекта — ожидание решения о поддержке проекта публичной властью (запуске его реализации) может длиться «вечно».

Незапрошенное «предложение должно быть связано с проектом, применительно к которому организация-заказчик не начала каких-либо процедур отбора или не объявила о таких процедурах. Основанием для рассмотрения незапрошенного предложения без использования процедур конкурентного отбора является стремление обеспечить стимулы для частного сектора в деле определения новых или не выявленных потребностей в области инфраструктуры или разработки новаторских предложений для удовлетворения таких потребностей»¹.

В соответствии с лучшими международными практиками к участию в конкурсе² на реализацию проекта, поданного по инициативе частного партнера, должны быть приглашены и другие компании, имеющие возможность и потенциал реализовать этот проект. Это необходимо для того, чтобы выбрать более эффективный и привлекательный для общества вариант его реализации. При этом инициатор проекта не должен получать каких-либо преимуществ при участии в конкурсе на право быть частным партнером по инициированному им проекту.

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.* — С. 111.

² Если предусмотрено использование конкурсных процедур.

Вместе с тем, для того чтобы не ставить инициатора проекта—частного партнера в неравные условия с другими участниками будущего конкурса, конкурсные предложения должны предусматривать обязательство для выигравшей стороны компенсировать расходы, понесенные инициатором проекта на подготовку предложения об осуществлении ПЧП. Кроме того, допускается предоставление инициатору проекта и некоторых других преимуществ. Например, ЮНСИТРАЛ в «Руководстве для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников» отмечает, что «участнику процедур, предоставившему первоначальное предложение, могут быть предоставлены определенные льготы»¹. По мнению Д. Делмон², такими преимуществами, кроме компенсации затрат частного бизнеса — инициатора незапрошенного предложения, могут быть: добавление бонусных баллов в рамках официального процесса оценки; право превзойти лучшую конкурирующую заявку, предложив свою более выгодную альтернативу; право на автоматическое участие в финальном конкурсе (в случае наличия предквалификационных процедур).

Справедливости ради отметим, что существует целый ряд соображений, свидетельствующих в пользу нецелесообразности разрешения инициировать проекты ПЧП частным операторам. Особенно это касается стран, уровень экономического развития которых невысок и в которых отсутствует необходимая институциональная и правовая среда для реализации проектов публично-частного партнерства.

Многие реализуемые в таких странах проекты предусматривают определенные меры по государственной поддержке. Это могут быть либо налоговые льготы, либо государственные или местные гарантии, либо предоставление бюджетных средств. Поскольку возможности такой поддержки обычно сильно ограничены, для реализации в форме публично-частного партнерства следует выбирать проекты, являющиеся приоритетными для государства/органа местного самоуправления (ОМС) с точки зрения их влияния на условия жизнеобеспечения граждан и конкурентоспособность экономики. Полагаться, что такой выбор может сделать частный инвестор, не стоит. Ведь он не обладает информацией о состоянии инфраструктуры и наиболее узких ее местах, тормозящих процесс экономического развития страны. Он не осведомлен о существующих возможностях по привлечению средств государственного/местного бюджета для реализации того или иного проекта. При

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.* — С. 113.

² См.: Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов гос. власти. — С. 31.

этом частный партнер имеет чисто коммерческий интерес в проекте и не может быть объективным.

Исходя из этого, «в интересах обеспечения надлежащей отчетности в расходовании публичных средств в некоторых национальных законодательных актах предусматривается, что ни одно незапрошенное предложение не может быть принято к рассмотрению, если реализация проекта потребует значительных финансовых обязательств со стороны организации-заказчика или другого публичного органа в такой форме, как гарантии, субсидии или участие в акционерном капитале. Причина такого ограничения состоит в том, что процедуры рассмотрения незапрошенных предложений обычно являются менее четко регламентированными, чем обычные процедуры отбора, и могут не обеспечивать того же уровня прозрачности и конкуренции, который был бы достигнут в ином случае»¹.

Немного по-другому обстоит дело с сервисными ПЧП. Поскольку на них и так выделяются бюджетные средства, а объемы финансирования тех или иных услуг известны, инициатива частного партнера по реализации сервисных ПЧП почти всегда будет полезной и соответствующей публичному интересу.

С одной стороны, частный бизнес видит неудовлетворенность общества качеством предоставления тех или иных услуг и понимает, что необходимо сделать для удовлетворения ожиданий населения и бизнеса в этой сфере. С другой — он обладает подходами, знаниями и опытом организации предоставления таких услуг. Поэтому подобные инициативы со стороны частного сектора следует поддерживать.

В то же время для реализации сервисных ПЧП публичная власть должна определить стандарты оказания публичных услуг и внедрить эффективную систему мониторинга за их предоставлением. Последнее, вообще-то говоря, очень важно и тогда, когда публичные услуги предоставляются исключительно силами публичной власти. Вместе с тем в случае привлечения частного сектора это обстоятельство является критичным.

Оценка целесообразности реализации проекта в форме ПЧП

Оценка проекта ПЧП при его инициировании во многом определяет его успешность в будущем. Этот первый этап очень важен для того, чтобы принять взвешенное решение, стоит ли реализовывать тот или иной проект в принципе и, в частности, на базе ПЧП, или нет.

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.* — С. 111.

«Инвестирование времени и ресурсов в то, чтобы заложить правильную основу, является критичным для успеха программ ПЧП и включенных в них проектов. Можно также сказать, что каждый доллар и каждая неделя, потраченная на тщательную подготовку проекта, сохранит во много раз больше ресурсов при очевидно успешной реализации проекта ПЧП».

«Деньги, потраченные на подготовку проекта на его ранней стадии, являются хорошо потраченными деньгами»¹.

Существуют различные мнения о том, какая информация и в каком виде должна быть проанализирована, чтобы принять решение о целесообразности реализации проекта в форме ПЧП.

Например, по мнению Е. Шариповой, которая в определенной степени представляет позицию Внешэкономбанка Российской Федерации, оценку ПЧП условно можно разделить на четыре основных этапа²:

- оценка целесообразности проекта и его экономической обоснованности (политическая и социальная целесообразность проекта, возможность его осуществить экономически);
- определение рыночной жизнеспособности проекта — оценка «аппетита» инвесторов (может ли проект привлечь инвесторов и кредиторов);
- оценка «цена—качество» («value-for-money»), включая построение Компаратора Публичного Сектора (сравнение реализации проекта в форме ПЧП и в случае обычного бюджетного финансирования с учетом стоимости рисков);
- фискальная ответственность (расчет финансовой нагрузки на государственный бюджет).

Кроме того, важно не забыть проанализировать техническую и законодательную осуществимость проекта, а также экологические и социальные последствия его реализации.

О необходимости оценки целесообразности проекта и его обоснованности с точки зрения публичного интереса мы уже говорили выше. Еще раз подчеркнем, что подобная оценка должна предшествовать инициированию проекта в форме ПЧП.

Рыночная жизнеспособность является важным фактором для оценки возможности реализации проекта в форме ПЧП. В большинстве случаев, если проект в принципе нужен для территории, но частный бизнес

¹ Farquharson E., Torres de Mastle C., Yescombe E. R., Encinas J. How to Engage the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. — P. 15, 31.

² См.: Шарипова Е. Оценка проектов ГЧП : применение критерия «цена—качество» и оценка PUBLIC SECTOR COMPARATOR. — М. : Внешэкономбанк, 2013 г.

не проявляет к нему интереса, не стоит тратить время на его подготовку в форме ПЧП. В то же время, если данный проект критичен для жизнеобеспечения территории, но без частного бизнеса его реализовать невозможно, нужно подумать о том, как его структурировать с учетом appetites частного бизнеса.

Соответствие критерию «value-for-money» предполагает сравнение альтернативных подходов к реализации проекта (публичным сектором и в форме ПЧП) исходя из оптимального соотношения цена—качество. Тут вроде бы все понятно. Нужно только определиться с критериями эффективности.

О фискальной ответственности мы поговорим позднее.

Консультанты ЕРЕС предлагают проводить анализ целесообразности реализации проекта несколько по-другому, в частности, отражая в нем такие вопросы¹:

- жизнеспособность (affordability) проекта, предполагающая оценку возможности потребителей и/или публичной власти обеспечить его реализацию за счет тарифов, государственной помощи (государственных гарантий, бюджетных субсидий и других форм поддержки);
- приемлемость существующих рисков для обоих партнеров (публичного и частного) и оптимальное их распределение с учетом возможностей по управлению рисками сторонами контракта;
- соответствие критерию «value-for-money», отражающему получение позитивного результата для общества от реализации проекта в случае выбора для него формы ПЧП (фактически именно на этой стадии нужно показать, что публично-частное партнерство более приемлемо для реализации рассматриваемого проекта, нежели иные механизмы);
- окупаемость (bankability) проекта, отражающая возможность осуществить его финансирование с привлечением финансовых ресурсов частного сектора в существующих рыночных условиях;
- финансовая устойчивость проекта (отсутствие негативного влияния на государственный долг и бюджетный дефицит).

По мнению ЕРЕС, при определении жизнеспособности и окупаемости проекта необходимо руководствоваться результатами финансового анализа проекта, который обычно проводится при реализации традиционных инвестиционных проектов с привлечением кредитных средств. Особенностью такого анализа в случае ПЧП является необхо-

¹ См.: A Guide to Guidance. Source book to PPPs.

димось учета изменения экономической и рыночной ситуации, оценки возникающих рисков на длительном отрезке времени, а также влияния проекта на социально-экономическую ситуацию в стране. Последнее обусловлено необходимостью обеспечить публичный интерес, достижение которого — одна из важных характеристик публично-частного партнерства.

По сравнению с приведенной выше позицией Е. Шариповой, эксперты ЕРЭС при оценке целесообразности реализации проекта в форме ПЧП больше внимания уделяют анализу приемлемости существующих рисков и их оптимального распределения. Оценка таких рисков, в том числе финансовых, и распределение ответственности за их предотвращение и результаты последствий их возникновения между частным и публичным секторами, которое позволит оптимально ими управлять в течение всего времени реализации проекта, — сложное и непривычное занятие для публичного сектора в развивающихся экономиках.

Целый ряд дополнительных вопросов по сравнению с уже озвученными предлагается включить в анализ целесообразности реализации проекта в форме ПЧП Модельным законом о ПЧП. В частности, в статье 9 Закона акцентируется внимание на том, что при осуществлении финансово-экономического обоснования проекта ПЧП на подготовительном этапе его рассмотрения необходимо обратить внимание на такие моменты:

- «соответствие решаемой в рамках реализации проекта задачи стратегиям социально-экономического развития публично-правового образования;
- обеспечение вследствие реализации проекта непрерывности предоставления населению соответствующей публичной услуги требуемого уровня качества;
- бюджетные последствия решения о реализации проекта публично-частного партнерства, его влияние на размер доходов и долгосрочных расходных обязательств государственного (местного) бюджета в совокупности с иными последствиями реализации проекта публично-частного партнерства;
- инновационность проекта, степень использования наукоемких, энергосберегающих, ресурсосберегающих технологий;
- экологические последствия реализации проекта и возможные меры по минимизации негативного воздействия на окружающую природную среду»¹.

¹ Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».

Анализ этих вопросов чрезвычайно важен и в контексте Целей Устойчивого Развития.

Прежде чем перейти к обсуждению некоторых ключевых составляющих оценки целесообразности реализации проектов в форме ПЧП, еще раз отметим важность серьезного отношения к проведению анализа будущего проекта на этапе его подготовки. Международный опыт свидетельствует о том, что значительное число потерпевших неудачу проектов ПЧП были недостаточно хорошо подготовлены.

«Value-for-money»

Как было отмечено выше, механизм оценки «value-for-money», или так называемый Компаратор Публичного Сектора, предназначен для того, чтобы оценить наличие преимуществ в осуществлении инфраструктурного проекта с участием частного бизнеса по сравнению с его реализацией публичным сектором. По результатам такого анализа публичный партнер должен определиться: «А стоит ли игра свеч?», то есть нужно ли усложнять себе жизнь структурированием проекта в форме ПЧП, что требует сил, времени, денег и квалификации, или проще реализовать его самостоятельно за счет бюджета или же привлеченных публичной властью заимствований.

До последнего времени при проведении такой оценки публичный партнер принимал во внимание исключительно финансовые преимущества от привлечения частного партнера. Например, в исследовании Е. Шариповой¹, посвященном этому вопросу, в случае применения Компаратора Публичного Сектора предусматривается рассчитывать стоимость, базируясь на таких основных компонентах, как:

- начальный («сырой») публичный компаратор (стоимость всех капитальных и операционных затрат и доходов при осуществлении проекта государством);
- «конкурентная нейтральность» (стоимость конкурентных преимуществ, которые государство имеет перед частными партнерами благодаря государственной собственности, в частности налоги и иные платежи, не уплачиваемые госорганами);
- «передаваемые риски» (стоимость рисков, передаваемых частному партнеру);
- «остальные риски» (стоимость рисков, которые не передаются частному партнеру).

¹ См.: Шарипова Е. Оценка проектов ГЧП : применение критерия «цена—качество» и оценка Public Sector Comparator.

Иными словами, предлагается, с одной стороны, сравнить капитальные и операционные затраты и доходность проекта при реализации его публичным и частным партнером, понимая, что публичный партнер во многих случаях может легче и дешевле привлечь заемные ресурсы, быть освобожден от ряда налогов и сборов и т. п. С другой стороны, проводится оценка того, насколько передача частному партнеру отдельных рисков «облегчает участь» государства и удешевляет расходы публичного партнера по проекту.

Конечно же, проведение таких сравнений важно для принятия решения о целесообразности реализации проекта в форме ПЧП. Но сегодня сравнивать механизмы реализации инфраструктурных проектов, опираясь исключительно на их финансовые показатели, такие как общая стоимость проекта для публичного партнера, его доходность, фискальный риск и т. п., уже недостаточно.

В контексте Целей Устойчивого Развития важно дополнить Компаратор Публичного Сектора оценкой нефинансовых преимуществ реализации проекта в форме ПЧП. Если говорить о публичном интересе в контексте ЦУР, то такие преимущества в некоторых случаях могут перевесить финансовые.

Очень полезное исследование по оценке нефинансовых преимуществ проектов в рамках методологии «value-for-money» еще в 2011 году было проведено ЕРЕС¹. Особенно оно интересно тем, что еще 5 лет назад внимание аналитиков и практиков в сфере ПЧП было обращено на вопросы, которые приобрели чрезвычайно высокую актуальность с принятием нового порядка дня до 2030 года и определением Целей Устойчивого Развития.

Новая Глобальная Стратегия ООН изменила ориентиры оценки деятельности публичной власти в сфере социально-экономического развития, поставив на первое место заботу о качестве жизни человека, сохранении среды его обитания и развитии партнерских отношений в обществе (инклюзивность). Влияние проектов на достижение этих целевых установок невозможно измерить только в деньгах, поэтому в контексте ЦУР различные механизмы реализации проектов имеет смысл оценивать и с точки зрения их нефинансовых преимуществ.

Исходя из важности упомянутого исследования для рассматриваемого вопроса, кратко изложим основные его выводы.

Во-первых, по мнению экспертов ЕРЕС, количественный метод «value-for-money» должен быть расширен и включать в себя также

¹ См.: *The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology*. — ЕРЕС. — 2011. — June. — <http://www.eib.org/epcc/resources/epcc-non-financial-benefits-of-ppps-public.pdf>

оценку потенциальных нефинансовых преимуществ и стоимостей для ПЧП и других способов реализации проекта. При этом рекомендуется там, где общее значение нефинансовых преимуществ при реализации проекта с использованием механизма ПЧП выше, нежели при осуществлении его другими способами, принимать решение в пользу модели публично-частного партнерства.

Какие же нефинансовые преимущества может обеспечить модель ПЧП по сравнению с другими моделями?

Прежде всего, эта модель позволяет лучше увязать механизм финансирования с наличием самого факта оказания услуг и уровнем их качества. Частный сектор более склонен к инновациям, быстрее осваивает новые технологии, менее коррумпирован, более гибок, инициативен и т. п., что дает возможность быстрее достичь поставленных целей и полнее удовлетворить ожидания общества от реализации проекта.

В исследовании ЕРЕС выделено три ключевых фактора, позволяющих обеспечить нефинансовые преимущества проекта ПЧП, на которые следует обратить внимание при оценке привлечения частного сектора в инфраструктуру:

- ускорение предоставления услуг (оказывать их быстрее);
- повышение качества услуг (оказывать услуги с более высокими стандартами);
- более широкое социальное воздействие (больше преимуществ для общества в целом).

Рассмотрим эти механизмы подробнее, базируясь на информации, представленной в уже упомянутом отчете.

Ускорение предоставления услуг в случае реализации проекта частным бизнесом может быть обеспечено за счет:

- большей уверенности в том, что объект, являющийся предметом соглашения ПЧП, будет построен/модернизирован без нарушения предусмотренных договором сроков. Доход от реализации проекта частный партнер обычно начинает получать уже после введения переданного в эксплуатацию объекта ПЧП, поэтому он будет внимательно следить за соблюдением сроков строительства. В случае же, когда проектом занимается публичный партнер, этой уверенности значительно меньше (особенно если мы имеем дело с технологически сложным проектом, требующим высокой степени координации действий его отдельных участников). Тут публичный сектор почти всегда проигрывает частному;
- возможности построить/модернизировать объект быстрее посредством привлечения дополнительных ресурсов и небюджет-

ных источников капитала, более рационального финансового долгосрочного планирования капитальных расходов, применения инновационных технологий и т. п. Опять же таки, в очень многих странах развивающихся экономик освоение бюджетных средств — сложный и, как правило, неритмичный процесс. Обеспечить четкое поступление таких средств в соответствии с планируемыми затратами по проекту иногда бывает просто невозможно. В странах с однолетним бюджетным планированием, а таких среди развивающихся экономик достаточно много, в начале года (в первые 1—3 месяца) вообще трудно рассчитывать на возможность получить бюджетное финансирование. Все это значительно удлиняет сроки строительства/модернизации инфраструктурных объектов, а во многих случаях вследствие смены приоритетов просто плодит число объектов незавершенного строительства, т. е. фактически замораживает государственные средства (средства местных бюджетов).

Для того чтобы включить подобную оценку в методологию «value-for-money», по мнению экспертов ЕРЕС, необходимо:

- проанализировать и объяснить, почему и за счет чего привлечение частного сектора позволит повысить уверенность общества в том, что проект будет реализован в предусмотренные договором сроки;
- идентифицировать и, по возможности, оценить эффект (стоимость) этого нефинансового преимущества использования модели ПЧП по сравнению с иными моделями реализации проекта.

Пример проведения количественной оценки нефинансовых преимуществ

Большой школьный проект

Стоимость реализации проекта за счет средств бюджета — 140 млн долл., время реализации — 5 лет.

Стоимость реализации проекта на базе ПЧП — 150 млн, время реализации — 3 года.

Оценка ведется по такому принципу: вводится социальный дисконт — 4% (корректировка стоимости проекта за счет введения объекта в строй на 2 года позже).

Тогда с учетом социального дисконта стоимость проекта для общества составит $140 \times (1+0,04) \times (1+0,04) = 151,424$, что выше, нежели 150¹.

Такие оценки должны быть подкреплены примерами реализации аналогичных проектов публичной властью за предшествующий реализации проекта период, включая лучшие мировые практики.

¹ См.: *The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology.*

Повышение качества услуг в случае реализации проекта частным бизнесом может быть обеспечено за счет¹:

- применения подхода «жизненного цикла» и включения в бюджет проекта стоимости содержания/эксплуатации инфраструктурного объекта. Для некоторых проектов это чрезвычайно важно, например для строительства автомобильных дорог. Когда строительством/ремонтom дорог занимается государственная власть или же частный бизнес по контракту о государственной закупке, качество этих дорог не в приоритете. Наоборот, подрядчик имеет стимул сэкономить на материалах, специалистах и т. п. для максимизации своей прибыли. Как результат, через год-два дороги уже требуют ремонта. В случае ПЧП высокое качество услуг, предоставляемых в рамках реализации проекта, достигается за счет привязки их оплаты к определенным стандартам качества. К примеру, при строительстве автомагистралей доход подрядчика — частного партнера целиком и полностью зависит от качества дороги на протяжении всего периода ее эксплуатации;
- свой вклад в обеспечение высокого качества услуг, оказываемых с использованием построенного/модернизированного объекта вносит и четко определенная структура управления проектом (построение оптимальных отношений с кредиторами / инвесторами, лучший менеджмент услуг, концентрация на реализации проекта и т. д.). Все это, как правило, лучше организовано у частного партнера;
- значительную роль в повышении качества услуг могут также играть инновации и более качественный дизайн объекта, что тоже дает плюсы частному сектору. Госслужащие обычно не склонны к креативу.

Оценку этого преимущества, как и в предыдущем случае, желательно проиллюстрировать расчетами и примерами из опыта реализации подобных проектов публичной властью и частным сектором, включая международный опыт. Это позволит уменьшить субъективность при оценке преимуществ того или иного механизма или вообще избавиться от нее.

Более широкое социальное воздействие в случае реализации проекта в форме ПЧП можно обеспечить за счет²:

- внедрения корпоративной культуры, транспарентности и прозрачности, что характерно для крупных стратегически ориентированных, высококонкурентных частных компаний. Заметим, что часто

¹ См.: *The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology.*

² См.: Там же.

для реализации проектов в странах развивающихся экономик приходит бизнес из экономически развитых стран, где корпоративная культура и транспарентность на высоком уровне;

- возможности показать хороший пример публичному сектору и населению. Так, во многих случаях частные компании могут продемонстрировать свою непримиримость по отношению к коррупции;
- широкого внедрения инноваций. Частный бизнес более чувствителен, быстр и гибок к восприятию инноваций;
- позитивного воздействия на окружающую среду. Это преимущество, как правило, обеспечивается за счет того, что в экономически развитых странах, откуда в основном и приходят частные партнеры для реализации крупных инфраструктурных проектов в странах развивающихся экономик, естественным является бережное отношение к окружающей среде, что, в частности, приводит к использованию ими экологически безопасных технологий.

По нашему мнению, при выборе наиболее эффективного механизма реализации инфраструктурного проекта следует также рассматривать еще один важный (четвертый) фактор нефинансовых преимуществ ПЧП в контексте Целей Устойчивого Развития — *инклюзивность*. Участие в проекте всех групп интересов — и государства, и частного бизнеса, и населения (как непосредственно, так и через институты гражданского общества) — полностью отвечает принципам, заложенным в Глобальной Стратегии Устойчивого Развития.

Заметим, что обеспечение реальной, а не формальной инклюзивности очень важно для достижения социального спокойствия, предотвращения политических и военных конфликтов, создания стимулов для развития, предотвращения миграции и многого другого, в том числе ощущения «счастья», о чем мы уже говорили выше. Исходя из сказанного, на наш взгляд, данный фактор имеет смысл включить в перечень нефинансовых характеристик проекта, анализируемых при выборе механизма его реализации.

Инклюзивность в случае ПЧП может быть обеспечена за счет:

- сближения интересов и целевых установок населения, частного бизнеса и публичной власти, начиная с выбора проекта для реализации и заканчивая процессом его социального мониторинга. Если публичная власть и частный бизнес не найдут в проекте общего интереса, он не состоится. Если же говорить о странах развивающихся экономик, то частный бизнес может быть активно вовлечен в процесс модернизации их инфраструктуры только при условии, если население будет к нему относиться положительно или хотя бы нейтрально;

- создания новых рабочих мест на этапе строительства/модернизации инфраструктурного объекта и, соответственно, появления новых возможностей трудоустройства для населения территории;
- ознакомления населения стран развивающихся экономик с передовым опытом по обеспечению устойчивого развития территорий, внедрению новой корпоративной культуры и современных подходов к государственному управлению, базирующихся на идеологии Целей Устойчивого Развития.

Как видим, нефинансовые преимущества играют важную роль при оценке целесообразности выбора ПЧП как механизма реализации инфраструктурного проекта, особенно если наша целевая установка — достижение Целей Устойчивого Развития.

При этом сложность проведения оценки нефинансовых преимуществ довольно высока. По мнению экспертов ЕРЭС, это связано с тем, что¹:

- реально оценить преимущества использования ПЧП в полном объеме можно через 25—30 лет после начала реализации проекта. На этапе его инициирования оценка все же базируется на определенных предположениях, отдельные из которых могут иметь субъективный характер;
- на практике нельзя реализовать один и тот же проект двумя способами и сравнить результаты. Поэтому, если с проектом что-то пойдет не так, всегда можно обвинить тех, кто проводил оценку, либо в злом умысле, либо в непрофессионализме. Учитывая, что подобные оценки делают государственные служащие, это может вызывать серьезные осложнения и не способствует их «креативности»;
- многие преимущества ПЧП сложно формализовать в цифрах и оценить.

На основании этого предлагается внедрять мониторинг реализации проектов ПЧП, в том числе характеристик, отражающих их нефинансовые преимущества, для того, чтобы в будущем использовать эти оценки при анализе других подобных проектов. Кроме того, нефинансовые преимущества могут быть количественно оценены исходя из увеличения стоимости жилья или офисов в случае улучшения состояния окружающей среды или создания новых дорог, хороших школ, зеленых зон и т. д., а качественно — по результатам социальных опросов населения относительно его удовлетворенности получаемыми услугами и т. п.

¹ См.: *The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology.*

**Примерный перечень вопросов
для оценки нефинансовых преимуществ проекта ПЧП¹**

Допустимость

- Допустимо ли рассматривать нефинансовые преимущества в проекте?

Ускорение предоставления услуг

- Существуют ли основания для того, чтобы ПЧП смогло привести к ускорению предоставления услуг? На чем основаны эти предположения?
- Относится ли это к: а) лучшей предсказуемости проведения строительства или б) оптимизации капитальных расходов (программный эффект)?
- Какие услуги будут осуществляться быстрее и на протяжении какого периода?
- Существует ли эмпирическая основа для идентификации и количественной оценки преимуществ этих дополнительных (более быстрых) услуг?
- Существует ли эмпирическая основа для измерения величины этих дополнительных услуг?

Улучшение качества предоставления услуг

- Существуют ли причины, которые могут привести к улучшению качества услуг?
- Будет ли это достигаться за счет качества активов (подход жизненного цикла), качества услуг или лучшего управления?
- Кто будет бенефициаром улучшенных услуг (студенты, преподаватели, другие)?
- Почему качественные характеристики действительно улучшатся? Почему это не может быть достигнуто при традиционном способе закупки? Относится ли это к: а) ясности в спецификации услуг, которые могут не применяться в традиционных закупках или б) инициативам в договорах ПЧП, которые не применимы к традиционным закупкам?
- Существует ли эмпирическая основа для идентификации и количественной оценки этих улучшений?
- Существует ли эмпирическая основа для оценки «величины» этих улучшений?

Более широкое социальное воздействие

- Существуют ли причины для того, чтобы проект мог иметь широкое социальное воздействие?
- Кто бенефициары этого воздействия?
- Почему эти преимущества появятся? Почему это не может быть обеспечено при традиционных закупках?
- Существует ли эмпирическая основа для идентификации и количественной оценки такого социального воздействия?
- Существует ли эмпирическая основа для оценки «величины» этого преимущества?

¹ См.: *The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology.*

Если оценка нефинансовых преимуществ ПЧП в сравнительном анализе «value-for-money» не может быть осуществлена с использованием численных показателей, например при оценке «более широкого социального воздействия», следует обратиться к методу экспертных оценок. Для этого нужно разработать «весовые коэффициенты» и провести опросы представителей различных групп интересов, которые в будущем могут оказаться пользователями услуг, предоставляемых с использованием того или иного инфраструктурного объекта. В этом случае имеет смысл применять мультикритериальный анализ.

Примеры финансовых и нефинансовых преимуществ при оценке целесообразности реализации проектов в форме ПЧП приведены в табл. 6.1.

Таблица 6.1

**Примеры финансовых и нефинансовых стоимостей
и преимуществ проектов ПЧП¹**

Объекты	Финансовая стоимость для лица, принимающего решение	Финансовые преимущества для лица, принимающего решение	Нефинансовые преимущества для пользователей/общества	Нефинансовая стоимость для пользователей/общества
Школы	Капитальные расходы и стоимость содержания	Стоимость сэкономленной энергии	Улучшение условий для образования	Увеличение транспортной загруженности вокруг школы
Дороги		Доходы от проезда	Снижение аварийности	Шум и загрязнение от дополнительного трафика
Легко-рельсовый транспорт		Поступления от тарифов	Уменьшение времени на коммуникации (использование транспорта)	Неудобства во время строительства
Тюрьмы		Уменьшение стоимости содержания	Улучшение условий содержания заключенных	Негативное воздействие на стоимость близлежащей недвижимости

¹ См.: *The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology.* — P. 5.

Маркетинг проекта

Одним из инструментов анализа целесообразности реализации проекта в форме публично-частного партнерства является *маркетинг*. Существует множество определений этого термина. В общем случае маркетинг — это анализ рынка с целью оценки возможности вести на нем прибыльный бизнес.

Осуществление маркетинговых исследований полезно как на старте, так и при ведении практически любого бизнеса (организации торговли, производства товаров, предоставления услуг). Но если в отдельных видах деятельности ими можно и пренебречь, больше рассчитывая на интуицию или случай, то при подготовке проектов в форме ПЧП они чрезвычайно важны и игнорировать их не стоит. Хотя такой маркетинг имеет свои особенности, которые отличают его от традиционного для коммерческих проектов анализа рынка.

Почему?

Во-первых, проекты ПЧП, как правило, очень сложны в разработке, требуют значительных усилий и финансовых ресурсов, рассчитаны на длительный период и чрезвычайно рискованны и для публичного, и для частного партнеров. Полномасштабная подготовка такого проекта, включая тендерную документацию и проект договора, — длительное и дорогостоящее занятие. Начиная этот процесс, нужно понимать, будет ли интересен частному бизнесу проект, планируемый к реализации в той или иной стране (на той или иной территории). И если да, то при каких условиях можно рассчитывать на высокую конкуренцию за право его реализовать. Без проведения маркетинговых исследований понять это будет проблематично.

Во-вторых, окупаемость проектов публично-частного партнерства в значительной степени зависит от спроса на товары/услуги, которые планируется производить/предоставлять с использованием инфраструктурных объектов, создаваемых или же модернизируемых по договору ПЧП. При этом важно оценить не просто спрос, а платежеспособный спрос. Ведь от этого зависит не только форма реализации проекта, но и важность для его реализуемости наличия государственной поддержки. Если же платежеспособный спрос отсутствует, но социальная востребованность проекта высока, задача усложняется. В таком случае необходимо проанализировать важность проекта для возможностей развития той или иной территории (влияние его на другие бизнесы, воздействие на миграцию, в частности молодого населения, и т. п.), в том числе генерирования в результате его реализации дополнительных доходов в государственный/местный бюджет. Кроме прочего,

результатом подобного анализа должно стать понимание того, не является ли реализация данного проекта преждевременной — в смысле готовности к ней государства/территориальной общины.

В-третьих, проекты ПЧП социально значимы. На повседневной жизни населения той или иной территории будут отражаться не только результаты их реализации, но и неудобства и проблемы, возникающие в процессе их подготовки и осуществления. В некоторых случаях подобные факторы могут довольно серьезно повлиять на продвижение проекта, а иногда — даже остановить его выполнение. Маркетинговые исследования позволяют понять, в состоянии ли частный партнер справиться с этими вызовами. И если нет, то чем ему сможет помочь публичный партнер.

В-четвертых, публичный партнер, формулируя задачу перед потенциальным частным партнером в контексте публичного интереса, не всегда может определиться с тем, какая технология будет наиболее приемлема для реализации планируемого проекта или какого рода поддержку хотел бы видеть от публичного партнера частный партнер. Не определившись с этими вопросами, сложно подготовить привлекательное для частного бизнеса и оптимальное с точки зрения публичного интереса предложение. В целом ряде случаев эти вопросы также должны стать предметом маркетингового исследования.

Все указанные факторы свидетельствуют о важности проведения маркетинга проектов, планирующихся к реализации в форме ПЧП.

Задачи, рекомендуемые для рассмотрения в рамках маркетинга проекта ПЧП

Рассмотрим задачи, которые рекомендуется решить в рамках проведения маркетинга проекта ПЧП.

1. Диагностика рынка

«Чтобы быть успешным, ПГЧС должно основываться на диагностике сектора, которая предоставляет реалистическую оценку существующих препятствий в секторе»¹.

На этом этапе нужно провести детальное исследование по отношению к таким категориям планируемого проекта, как:

- товары/продукты или услуги, планируемые к оказанию в рамках проекта (особенности их производства/предоставления, качественные характеристики и стандарты, востребованность, инновационность, наличие аналогов и т. п.);

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов.* — С. 13.

- рынок для товаров/услуг (существующие и потенциальные их потребители, емкость рынка, наличие конкуренции, система тарифообразования, и т. д.);
- приемлемые для использования технологии (инновационность, влияние на окружающую среду, потребность в квалифицированных специалистах, совместимость с существующими на рынке технологиями, особенности внедрения и т. п.).

2. Анализ регуляторной среды

Детальный анализ существующих законодательных, регулятивных и политических рамок включает:

- «применяемые законы и существующий режим для определения полномочий и установления стандартов эффективности;
- механизмы надзора, регулятивные органы, положения;
- основные институты сектора и государственные органы, относящиеся к сектору;
- политику тарифов, субсидий и механизмы;
- существование и применение законодательно определенных стандартов качества услуг;
- меры безопасности по отношению к природным ресурсам и требованиям в области менеджмента, важные для производительности сектора;
- положения по защите окружающей среды и здоровья;
- соответствующие законы и положения о труде;
- ограничения по иностранной собственности/участию в секторе, ограничения по иностранной валюте и ограничения по репатриации прибыли, т. е. законы об иностранных инвестициях»¹.

Качество регуляторной базы является важным фактором оценки привлекательности проекта для частного бизнеса. Если оно низкое, то стоимость проекта существенно возрастает. В этом случае, возможно, инициировать его реализацию преждевременно и публичной власти сначала следует сосредоточиться на усовершенствовании законодательства и институциональной среды.

Проекты ПЧП в целом интересны для частного бизнеса. Они долгосрочны и, как правило, не предполагают конкуренции. Поэтому практически всегда находятся бизнесмены, желающие поучаствовать в их реализации, независимо от того, насколько инвестиционно привлекательна ситуация на той или иной территории, в той или иной сфере (отрас-

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов.* — С. 14.

ли). Но в интересах публичной власти, чтобы этими желающими были серьезные профессионально подготовленные компании, а не «авантюристы», стремящиеся пожить на государственной или муниципальной собственности.

Риски несовершенного регулирования и их стоимость для ПЧП

Риски регуляторного характера оказывают существенное влияние на успешность контрактов ПЧП. Согласно исследованию американского ученого Дж. Гуаша¹, регуляторные риски приводят к увеличению стоимости капитала на 2—6 %. При этом увеличение стоимости капитала на 5 % требует 20 %-го увеличения тарифов на соответствующие товары/услуги, производимые/предоставляемые с использованием инфраструктурного объекта.

Приведенные цифры красноречиво говорят о том, насколько важно, чтобы государство сосредоточило основное внимание на создании качественного нормативно-правового регулирования, а не на «ручном управлении» предприятиями отрасли, «воспитании» местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с целью обеспечения достижения ими тех или иных показателей в деятельности систем жизнеобеспечения и при предоставлении административных услуг. Пренебрежение этой функцией или ее непрофессиональное исполнение слишком дорого обходится стране и населению.

Серьезный частный партнер, начиная тот или иной проект, внимательно изучает ситуацию с правовым регулированием в стране и оценивает связанные с этим риски. По результатам такого анализа прогнозируются стоимость привлечения капитала для реализации проекта и планируемая прибыль. Чем хуже ситуация (экономическая и политическая) в стране, чем она непредсказуемее, тем выше риски реализации проекта ПЧП. Чем выше риски, тем дороже проект ПЧП, поскольку все свои риски частный партнер закладывает в его стоимость. Чем выше стоимость проекта, тем длительнее срок его окупаемости и тем выше цены/тарифы для населения, позволяющие сделать этот проект окупаемым.

Дополнительно имеет смысл оценить влияние на стоимость проекта бренда страны, региона, города, отрасли, которые нельзя ни недооценить, ни переоценить.

3. Оценка сильных и слабых сторон проекта ПЧП, анализ возможностей, которые он предоставляет, и угроз для его реализации (так называемый SWOT-анализ)

Среди сильных сторон, в частности, следует рассмотреть возможность:

¹ См.: *Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right.* — P. 8.

Бренды и их роль в привлекательности ПЧП для частного бизнеса

Бренд страны во многом зависит от качества регуляторной среды, законопослушания, политической стабильности, правовой и корпоративной культуры, а также культуры ведения бизнеса. Иначе говоря, фактически ситуация в стране оценивается исходя из анализа системы правового регулирования, а также опыта ведения бизнеса (наличие позитивных примеров участия частного бизнеса в инфраструктуре), которым всегда интересуется зарубежный частный партнер, прежде чем принять решение об участии в том или ином проекте. Имиджевые и брендинговые мероприятия, конечно же, важны для привлечения частного бизнеса к реализации проектов ПЧП, особенно для зарубежного бизнеса. Но не следует их переоценивать. Они полезны, когда ситуация для деятельности частного бизнеса в стране действительно привлекательна. Но если условия для привлечения инвестора плохие, а частный бизнес и общественность не пользуются уважением у власти, никакие имиджевые мероприятия не помогут. Более того, они будут вызывать раздражение и отталкивать потенциальных партнеров от участия в серьезных инфраструктурных проектах.

Если говорить о *бренде региона и города*, то, конечно же, большое влияние на него оказывает ситуация в стране в целом. Если регуляторная база несовершенна, закон не уважается, политическая ситуация нестабильна, то ни о какой привлекательности региона или города говорить не приходится. Вместе с тем даже в странах, имеющих плохую репутацию, существуют более и менее привлекательные регионы и города. В этом случае привлекательность регионов и городов определяется их руководством: длительностью его пребывания «у руля», личными качествами, в частности креативностью и порядочностью, умением держать слово.

Брендинг отрасли, так же как и брендинг региона и города, напрямую зависит от ситуации в той или иной стране. Но и тут могут существовать более и менее привлекательные для реализации проектов ПЧП отрасли. В данном случае привлекательность отрасли может определяться признанием ее приоритетной для государства, решением о предоставлении проектам в этой сфере государственной поддержки, наличием развитого правового регулирования на соответствующих рынках, наличием стратегических планов и программ развития, предсказуемого, квалифицированного и уважаемого руководства и т. п.

- выпустить новый продукт, предоставить новую услугу или же придать существующим товарам/услугам новое качество;
- расширить число потребителей той или иной услуги, сделать ее более доступной, надежной и качественной, в том числе посредством внедрения новых технологий, оптимизации бизнес-процессов и т. п.

К слабым сторонам ПЧП-проекта относятся обстоятельства, которые могут нанести ущерб его реализации, снизить его доход-

ность, лишить имеющихся на старте преимуществ, например, появление конкурентов, не существовавших при инициировании проекта, а также товаров или услуг, которые делают ненужными (невостребованными) услуги, осуществляемые в рамках реализации проекта ПЧП (самый яркий пример — появление мобильной связи) и т. п.

4. Анализ необходимости защиты проекта от конкуренции

Проекты ПЧП в большинстве случаев не предполагают конкурентной борьбы за рынок и относятся к естественным монополиям (к примеру, централизованные системы тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения).

Если это не так, необходимо определиться с обязательствами, которые должны взять на себя государство (центральная власть) или местная власть для того, чтобы обеспечить товарам/услугам, которые будут производиться/предоставляться в рамках проекта ПЧП, конкурентные преимущества, а иногда и монополию на предоставление услуг. В частности, это необходимо, если только при таких условиях проект может быть оправдан с точки зрения его окупаемости для частного партнера и стоимости для населения. Например, если частный бизнес строит станцию очистки стоков или же мусороперерабатывающий завод, то появление еще одного подобного объекта на той же территории будет нецелесообразно не только для частного бизнеса, эксплуатирующего этот объект в рамках ПЧП, но и для населения территории в целом. Во-первых, это отразится на тарифах (накладные расходы каждого из таких предприятий будут высоки, и тарифы станут выше). Во-вторых, новый объект займет лишнюю территорию (земельный участок), которая могла бы более эффективно использоваться территориальной общиной. В-третьих, это вызовет повышенную нагрузку на окружающую среду, что тоже не в интересах населения определенной территории. Невыгодно это и государственному партнеру, поскольку он вкладывает в реализацию проекта и время, и усилия, и финансовые ресурсы.

В некоторых случаях частный бизнес будет готов участвовать в реализации инфраструктурного проекта лишь при условии, если государство/местная власть возьмет на себя еще более широкие обязательства относительно устранения конкуренции для частного партнера. Например, для того чтобы привлечь частного партнера к строительству скоростного трамвая от точки А к точке Б, местная власть должна гарантировать, что до момента завершения договора о ПЧП она не будет создавать конкурирующие с данным маршрутом транспортные возможности.

5. Изучение общественного мнения по отношению к проекту ПЧП

Маркетинг проектов ПЧП, в отличие от других бизнес-проектов, обязательно должен предполагать изучение общественного мнения по отношению к проекту (определение групп интересов, противников и «симпатиков» проекта, вопросов, вызывающих опасения населения по отношению к проекту ПЧП, возможные мероприятия или иные действия, которые смогут предотвратить или смягчить негативное отношение к его реализации).

Результатом такого исследования может стать решение о разработке коммуникационной стратегии и проведении публичных консультаций уже на этапе инициирования проекта.

6. Сравнительный анализ предлагаемых к использованию технологий и организационных форм реализации проекта

Во многих случаях маркетинг проекта ПЧП должен предусматривать сравнительный анализ различных технологий и организационных схем, на базе которых будет реализовываться проект. И один, и второй аспект очень существенны.

Выбор технологии чрезвычайно важен для достижения проектом стоящих перед государством/органом местного самоуправления задач и оптимизации финансовых и других ресурсов, привлекаемых к реализации проекта. В ряде случаев это требует проведения серьезных исследований не только в сфере, к которой относится реализация рассматриваемого проекта ПЧП, но и в смежных сферах. Например, если мы рассматриваем проект строительства мусороперерабатывающего завода, то при выборе технологии мусоропереработки необходимо также исследовать рынок теплоснабжения, потребность территории в строительных и других материалах, удобрениях и т. п., возможности транспортировки продуктов, полученных в результате переработки мусора, и др.

Важен также анализ различных организационных форм реализации проектов ПЧП с точки зрения уменьшения рисков партнеров и обеспечения прозрачности осуществления проекта. С развитием рынка публично-частного партнерства появляются новые, более совершенные формы реализации проектов, привносящие инновационность в этот процесс.

Кроме того, при проведении маркетинга проекта ПЧП следует ориентироваться и на иные целевые аудитории, нежели это происходит при традиционном маркетинге. При реализации коммерческого проекта важно изучить желание приобрести продукт/услугу со стороны потребителей, а также исследовать возможный платежеспособный спрос и

способы его стимулирования. В случае ПЧП, помимо прочего, необходимо обратить внимание на возможных стратегических партнеров, финансирующие организации и население (общественность) — с одной стороны, как будущих потребителей предоставляемых в рамках ПЧП услуг, а с другой — как сторонних наблюдателей за эффективностью использования государственной/муниципальной собственности.

Почему именно эти субъекты важны в случае ПЧП?

Стратегические партнеры

Проекты ПЧП реализуются на базе партнерства, в них участвуют две или даже три стороны (частный партнер, государство и/или орган местного самоуправления), каждый из которых имеет свои, отличные от других, интересы в реализации проекта. Маркетинг проекта проводится одним из этих субъектов (или по заказу одного из этих субъектов). Каждый из этих субъектов по-разному смотрит на проект как с точки зрения стоящих перед ними целей и задач, так и с точки зрения своей ответственности, а также имиджа.

Частный партнер прежде всего видит в таких проектах перспективу долгосрочного бизнеса, который, как правило, не предполагает конкуренции, а также получение прибыли.

Государство/ОМС оценивают возможность решить стоящие перед ними задачи по обновлению или созданию общественно важной инфраструктуры, передав часть рисков в этой сфере и «головную боль» по осуществлению и финансированию проекта частному партнеру. При этом для публичного партнера немаловажным является укрепление (сохранение, создание) позитивного имиджа у населения в результате реализации того или иного проекта.

Говоря об имидже, нужно понимать, что ответственность за обеспечение условий нормального жизнеобеспечения территории в любом случае остается на государстве/ОМС, вне зависимости от того, привлекают они частного партнера или нет. Поэтому, даже передав частному партнеру часть рисков по проекту (иногда довольно существенных), публичный партнер должен быть уверен в том, что проект ПЧП имеет высокие шансы на успех, а он в состоянии отслеживать успешность реализации проекта и сможет повлиять на частного партнера в случае, если возникнет угроза появления серьезных проблем с его внедрением.

Маркетинговые исследования, как правило, проводит инициатор реализации ПЧП (публичный или частный партнер). Для того чтобы оценить, насколько отвечает проект, инициированный одним из партнеров, видению и позиции другого партнера по договору ПЧП, необходимо провести соответствующие консультации.

Если инициатором является частный партнер, он, опираясь на результаты маркетинговых исследований, должен убедить публичного партнера в том, что предлагаемый им проект важен для удовлетворения общественных интересов, прибылен и не несет чрезмерных рисков.

В случае, если инициатором реализации проекта ПЧП выступает публичный сектор (государство и/или ОМС), он должен убедиться, что предлагаемый им проект будет интересен для потенциальных частных партнеров.

Финансирующие организации

Практически любой проект публично-частного партнерства требует привлечения значительных объемов финансирования. Ситуация, при которой проект ПЧП реализуется за собственные средства частного партнера, скорее исключение, нежели правило. Кроме того, при реализации подобных проектов, особенно в странах развивающихся экономик, имеет смысл задуматься о возможностях обеспечения доступных тарифов для населения. В этой связи важным условием для приемлемости проекта со стороны публичной власти и населения является привлечение частным партнером кредитных средств на длительный период времени с льготными условиями их погашения, что позволит оптимально распределить тарифную нагрузку на население. В противном случае проект может не состояться из-за протестов населения, не способного оплачивать товары/услуги по «неподъемным» для него ценам/тарифам.

Заемствования, которые дают возможность обеспечить финансирование проекта в оптимальном для населения той или иной территории режиме, могут предоставлять МФО или НБР. Привлечение займов от этих финансовых институтов предполагает тщательную проработку проекта, в том числе анализ рисков его реализации, осуществить который без проведения маркетинговых исследований не представляется возможным. Не говоря уже о том, что в рамках маркетинговых исследований полезно изучить, какие именно МФО и НБР могли бы принять участие в финансировании проекта и что необходимо сделать для реализации этой возможности на практике.

Население (общественность)

В большинстве случаев в странах развивающихся экономик инициаторы проектов публично-частного партнерства не считают необходимым, во-первых, изучать отношение населения к реализации планируемого ПЧП-проекта и, во-вторых, — знакомить его с результатами маркетинговых исследований. На наш взгляд, подобный подход ошибочен. Эти вопросы нельзя игнорировать. Подробнее об этом мы поговорим ниже.

В заключение отметим, что маркетинговое исследование является важной составляющей частью процесса инициирования проекта, которая поможет понять своевременность и целесообразность принятия решения о его реализации в форме публично-частного партнерства, вооружить публичную власть аргументами в пользу важности реализации проекта для развития территории, заставить власть задуматься о возможных проблемах и рисках, ожидающих ее на этом пути, подготовиться к презентации проекта перед потенциальными партнерами, инвесторами, финансовыми организациями и населением.

Распределение рисков

Распределение рисков — одна из ключевых характеристик проектов публично-частного партнерства. Не случайно многие исследователи и практики в сфере ПЧП считают распределение рисков между публичным и частным партнерами основным преимуществом и, соответственно, важнейшей характеристикой, отличающей механизм ПЧП от других подходов, используемых для реализации инфраструктурных проектов.

Исходя из этого, уже на этапе инициирования проекта следует определиться с теми рисками, которые могут возникнуть при его реализации, а также с тем, кто и как будет управлять этими рисками, если они будут признаны приемлемыми.

Сразу отметим, что, учитывая долговременный характер проектов публично-частного партнерства (10—30 и более лет), предусмотреть все риски и оценить, каким образом на них реагировать, практически невозможно. В то же время оптимальное распределение рисков между сторонами позволяет значительно улучшить показатели проекта и повысить его эффективность по сравнению с ситуацией, когда все риски лежат на одной из сторон (публичном или частном секторе).

Под оптимальным понимается такое распределение рисков, при котором отдельные риски возлагаются на сторону, способную лучше и дешевле ими управлять. Адекватное распределение рисков — ключевой фактор для уменьшения стоимости проекта и обеспечения успешности его имплементации¹. «Понятие “распределение рисков” относится к решению вопроса о том, на какой стороне или каких сторонах должны лежать последствия возникновения событий, определенных как риски, связанные с проектом»².

¹ См.: *Руководство* для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.

² Там же. — С. 47.

Риски, возникающие при реализации инфраструктурных проектов в форме ПЧП, можно условно разбить на такие категории:

- *форс-мажор* (катастрофы, штормы, землетрясения, войны, террористические атаки). Подобные риски возможны при заключении любых договоров, но в проектах ПЧП они особенно опасны и могут очень дорого стоить как частному инвестору, так и государству. Постулирование того, что в случае форс-мажора стороны не имеют друг к другу претензий, как это часто делается в других договорах, для этой ситуации не подходит. Для проектов ПЧП подобные риски должны предусматриваться в договоре и включать четкое определение ответственности и действий сторон при их возникновении;
- *политические риски* (смены правительств и принятие других решений, радикально меняющих условия реализации проекта). Среди таких рисков можно выделить национализацию, введение новых правил регулирования деятельности на том или ином рынке, новых стандартов услуг, отказ от реализации проекта или существенное изменение его идеологии, лишение услуг «эксклюзивности» и т. д. Как правило, в развивающихся экономиках эти риски очень велики и во многом удорожают стоимость проектов ПЧП для общества в случае, если они возлагаются на частного партнера. Иногда это удорожание столь существенно, что делает реализацию инфраструктурных проектов невозможной или же нецелесообразной вследствие высокой стоимости;
- *строительные, или операционные риски* (нарушение сроков возведения объектов, превышение стоимости реконструкции и модернизации по сравнению с запланированной, поставка некачественного оборудования, несоответствие технологий и оборудования требованиям к ним, увеличение операционной стоимости, негативное влияние на окружающую среду, изменение условий с поставкой энергоносителей — цена и доступность, неадекватное качество строительных работ, плохое качество сырья и материалов, отсутствие рабочей силы нужной квалификации в необходимом количестве и т. п.). Как правило, за подобные риски отвечает частный партнер;
- *коммерческие риски* (утрата монополии в предоставлении товаров/услуг, изменение спроса на услуги или продукцию, появление новых технологий, изменяющих спрос на товары/услуги). Такие риски имеет смысл распределять между публичным и частным партнерами;

- *риски обменного курса и другие финансовые риски* (резкое и существенное изменение курса национальной валюты, чрезмерная инфляция, изменение кредитных ставок). Эти риски частный партнер контролировать не в состоянии, поэтому, если они высоки и государство будет не готово взять их на себя, проект вряд ли состоится;
- *экологические и социальные риски* (негативное влияние проекта на окружающую среду, высокий уровень тарифов на услуги жизнеобеспечения). Подобные риски должны распределяться между двумя партнерами.

Безотносительно к проекту и ситуации на территории, где он реализуется, сложно дать однозначный ответ, какого рода риски должен брать на себя каждый из партнеров. Хотя некоторые исследователи дают рекомендации на этот счет (табл. 6.2). На наш взгляд, если не относиться к ним как к догме, то они вполне могут быть полезны для представителей публичной власти в процессе инициирования и первоначальной подготовки проекта.

Таблица 6.2

Распределение рисков в ПЧП¹

Государственный сектор	Совместное управление рисками	Частный сектор
Регуляторные/политические	Повреждения/убытки	Разработка проекта/планирование
Экологические	Форс-мажор	Строительство/эксплуатация/обслуживание
Связанные с тендерным процессом	Спрос/использование	Инфляция/процентные ставки/обменные курсы
Связанные с экономическим развитием	Отношения с персоналом	Поступления/налогообложение/остаточная стоимость
	Прибыли/убытки	
	Технологические	

Заметим также, что при определении ответственности партнеров за риски, независимо от их категории (форс-мажор, политические, финансовые, коммерческие, производственные), необходимо учитывать по-

¹ Пильтяй О. В. Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком. — С. 305.

следствия их возникновения как для публичной власти и общества (потребителей соответствующих услуг), так и для частного сектора. Важно в случае возникновения тех или иных рисков не допустить их негативного влияния на организацию жизнеобеспечения населения, а также ухудшения социально-экономической ситуации и дестабилизации публичных финансов. Это прямая обязанность государства. И оно не должно переоценивать свои возможности по управлению рисками.

С другой стороны, государству не следует уходить в другую крайность и перекладывать все возможные риски на частного партнера. Любой риск имеет свою стоимость. Если они слишком велики, частный партнер либо не будет участвовать в проекте вообще, либо оценит стоимость проекта настолько высоко, что он станет финансово недоступным для государства и общества.

Следует отметить, что некоторые риски реализации проектов ПЧП для частного бизнеса, во многом определяющие его интерес к участию в инфраструктурных проектах в той или иной стране, довольно легко устранимы публичной властью. Конечно же, если она готова это сделать. Например, еще в 2006 году Ассоциация менеджеров Российской Федерации провела опрос с целью оценить наиболее существенные риски для бизнеса, связанные с участием государства как партнера в проектах ПЧП. Оказалось, что большинство этих рисков порождаются неэффективной системой государственного управления (табл. 6.3).

Таблица 6.3

Оценка бизнесом рисков, связанных с участием государства как партнера в проектах ПЧП¹

Риск	% опрошенных, отметивших наличие риска
Отсутствие реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта	44,9
Длительный процесс согласования различных аспектов проекта в недрах государства	40,9
Отсутствие единой программы, координации действий и различие интересов между министерствами и ведомствами в сфере ПЧП	40,3

¹ Литовченко С. Е. Развитие государственно-частного партнерства и снижение предпринимательских и инвестиционных рисков. — Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы. — М., 2009. — С. 105—109.

Окончание табл. 6.3

Риск	% опрошенных, отметивших наличие риска
Риск сокращения или прекращения финансирования проекта в случае изменения приоритетов бюджетных расходов	26,7
Недостаточность опыта и отсутствие квалифицированных специалистов у бизнеса и государственных органов по разработке, реализации и управлению проектами ПЧП	24,4
Сложность разрешения конфликтных ситуаций/споров с государственными структурами	22,1
Противоположные интересы федеральных, региональных и муниципальных властей	18,7
Ненадлежащее выполнение условий контракта со стороны органов власти	17,6
Сложность выхода из проекта и возврата осуществленных инвестиций	13,1
Стремление к излишнему контролю со стороны государственных структур за реализацией проекта	7,9

Не думаем, что за последние 10 лет во многих странах развивающихся экономик в этом отношении что-то сильно изменилось. И сегодня значительная часть возможных рисков, отпугивающих зарубежных партнеров от вхождения в долгосрочные инфраструктурные проекты (например, длительность согласования органами публичной власти различных аспектов, связанных с реализацией проекта; плохая координация действий и наличие конфликта интересов между министерствами и ведомствами в сфере ПЧП; отсутствие опытных и квалифицированных специалистов публичной власти в сфере управления проектами ПЧП; несовершенство либо отсутствие процедур разрешения конфликтных ситуаций, возникающих в рамках ПЧП и т. п.), достаточно легко могла бы быть устранена. Тем самым, с одной стороны, удалось бы повысить привлекательность проектов ПЧП для частного бизнеса, а с другой — снизить стоимость их реализации для общества, заодно повысив конкуренцию на этом рынке.

Если же говорить о более серьезных факторах, усиливающих риски в реализации проектов ПЧП в развивающихся экономиках, которые тоже представлены в табл. 6.3 (особенно это касается политических, финансовых и коммерческих рисков), то среди них прежде всего следует выделить такие:

- несовершенная регуляторная база (налогообложение, формирование тарифов, разрешительная система, контролирующие органы, непрозрачность законодательства и возможности его неоднозначного толкования, практика игнорирования законодательных норм);
- отсутствие необходимой для развития ПЧП институциональной структуры (готовых к реализации проектов институций и процедур);
- низкая квалификация публичной власти, отсутствие преемственности, утеря институциональной памяти¹;
- недооценка публичной властью сложности подготовки проектов с использованием механизмов публично-частного партнерства;
- недостаток опыта реализации инфраструктурных проектов с участием частного бизнеса;
- негативное отношение населения к крупному частному бизнесу, низкое доверие общества к власти;
- завышенные ожидания публичной власти от привлечения частного бизнеса к реализации инфраструктурных проектов;
- отсутствие у публичной власти отношения к частному бизнесу как к партнеру;
- высокие риски должностных лиц публичной власти, принимающих решения в условиях несовершенного законодательства и частой смены политических ориентиров, неадекватная требуемой квалификации оплата труда.

В заключении хотелось бы отметить, что оптимальное распределение рисков и разработка стратегий управления рисками — задача непростая для каждого из партнеров и в определенной степени относится к сфере «искусства», поскольку требует высокой квалификации, опыта,

¹ Пример — Англия, 2010 год. Вследствие кризиса значительно снизились возможности бюджета и грантовой поддержки. Начался пересмотр контрактов. Не все они предполагали эффективные процедуры (заключались 10 лет назад и были плохо прописаны из-за низкой квалификации публичной власти). (См.: *Maltby N. Making Operational Projects Work Harder. — European Public Private Partnership Law. — 2010. — N 4. — P. 224.*

знания ситуации в стране и на соответствующем рынке, интуиции и даже креативности.

Для того чтобы разумно распределить риски в рамках договора ПЧП уже на этапе инициирования проекта, очень важно осуществить ряд шагов.

Во-первых, оценить критичные внешние обстоятельства по отношению к реализации проекта и среди них выделить:

- те, на которые может влиять или которые может смягчить частный партнер;
- те, на которые может влиять или которые может смягчить государство или орган местного самоуправления;
- те, на которые влиять невозможно.

Во-вторых, для каждого из этих обстоятельств следует определить:

- сколько будет стоить его возникновение для каждого из партнеров (в цифровом выражении);
- каким образом можно предвидеть появление того или иного обстоятельства и можно ли его предотвратить;
- какие действия необходимо произвести при возникновении того или иного обстоятельства или признаков его возможного появления;
- кто (частный партнер или государство/ОМС) сможет взять на себя риски, вызванные возникновением тех или иных обстоятельств;
- какие возможности и способы управления рисками существуют у каждого из партнеров;
- существуют ли механизмы реализации обязательств каждой из сторон, которые она готова исполнить в случае возникновения того или иного риска.

О стоимости рисков и механизмах их обеспечения мы поговорим ниже. Тут лишь отметим, что «не следует устанавливать излишних законодательных или регулятивных ограничений применительно к способности организации-заказчика согласовать такое распределение рисков, которое отвечает потребностям проекта»¹. В этом случае более полезными будут детальные руководства и инструкции.

Процедура управления рисками схематично изображена на рис. 6.2.

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.*



Рис. 6.2. Процедура управления проектными рисками в ПЧП¹

Публичные коммуникации

Проекты ПЧП отличаются от других проектов/видов бизнеса тем, что они направлены на удовлетворение общественного интереса. А если мы говорим об общественном интересе, то на этапе инициирования проекта, во-первых, важно убедиться в том, что общество действительно заинтересовано в его реализации, во-вторых, развеять опасения населения относительно участия в нем частного бизнеса и наконец, в-третьих, продемонстрировать населению, что государству/ОМС небезразлична позиция общественности по отношению к проекту ПЧП.

Важно также понимать, что подготовка и реализация проектов публично-частного партнерства в странах развивающихся экономик практически всегда находится в центре внимания политических сил и активно используется ими для укрепления своих электоральных позиций. Для этого существует питательная почва — подобные проекты серьезно затрагивают интересы жителей территории, на которой они реализуются, и потому в большинстве случаев вызывают вполне обоснованные опасения населения относительно возможных последствий их реализации уже на этапе их подготовки.

¹ A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs.

Привлечение к реализации инфраструктурных проектов частного бизнеса в странах развивающихся экономик почти всегда очень сдержанно, а порой и негативно воспринимается населением. Как следствие, такие проекты вызывают пристальное внимание со стороны оппозиционных политиков. Иногда отношение общества к привлечению частного бизнеса в инфраструктуру настолько настороженное, что даже хорошо структурированный проект не имеет шансов на реализацию.

Чтобы предотвратить негативную реакцию общества по отношению к проекту ПЧП уже на стадии его инициирования, следует проанализировать потенциальные риски, связанные с невосприятием и отторжением его населением. На этом основании можно будет определить относительно необходимости проведения публичных консультаций и подготовки коммуникационной стратегии, которая бы обеспечила позитивное восприятие проекта населением, и, соответственно, — общественную поддержку действий публичной власти в ее стремлении осуществить модернизацию инфраструктуры региона.

Заметим, что «некоторые правительства усматривают риск в проведении консультаций с общественностью или в результате опасности увеличения ожиданий, которые могут быть неоправданными, или в результате потери контроля над потоком информации, или неспособности урегулировать разногласия, или из-за того, что информация может способствовать усилению противостояния. Выгоды от поддержания связи и критическая роль, которую это играет в усилении поддержки и понимания ПГЧС, могут с легкостью перевесить этот риск»¹.

Важность публичных коммуникаций при подготовке проекта ПЧП отмечена и в Модельном законе о ПЧП. В частности, в пункте 3 статьи 7 «Подготовка проекта публично-частного партнерства» говорится о том, что «в целях учета интересов населения, потребителей, пользователей объекта инфраструктуры и иных заинтересованных лиц подготовка проекта публично-частного партнерства должна сопровождаться общественными слушаниями, которые проводятся по результатам осуществления финансово-экономического обоснования проекта»².

Особенно важно уделять внимание публичным коммуникациям в странах развивающихся экономик, поскольку там участие частного бизнеса в инфраструктуре неминуемо увязывается с политическими процессами.

Это обусловлено тем, что:

- население, проживающее на той или иной территории, или работающий на ней бизнес первыми ощущают на себе эффект от реализа-

¹ Руководство по партнерству государственного и частного секторов. — С. 25.

² Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».

ции проектов ПЧП (как инфраструктурных, так и имеющих своей целью предоставление публичных услуг) и исходя из этого оценивают деятельность публичной власти, формируя таким образом свои электоральные настроения;

- любое общественное явление, влияющее на условия жизнеобеспечения населения, не может оставаться в стороне от политического процесса и в той или иной мере присутствует в риторике политиков и в их предвыборных программах;
- любой проект ПЧП, инициированный и реализующийся с участием или без участия политика, может быть использован им как один из ключевых «месседжей» при его общении с населением. При этом независимо от идеологической направленности политика он может «зарабатывать очки» как при поддержке, так и при критике такого проекта.

Поэтому нужно четко понимать, что привлечение частного бизнеса в инфраструктуру в политически нестабильных странах развивающихся экономик всегда очень социально и политически чувствительный процесс. Оппозиционным политическим силам почти всегда выгодно критиковать решения действующей власти, «вбрасывая» в обсуждение темы, способные вызвать у населения серьезные сомнения относительно того, что внедрение проекта ПЧП сможет улучшить условия его жизни.

Как правило, для того, чтобы вызвать недовольство, подобными политиками инициируется обсуждение таких вопросов:

- существующая власть наживается за счет населения и бизнеса и планирует «обогатиться» за счет реализации проекта ПЧП;
- в проекте будут участвовать компании, созданные представителями самой же публичной власти;
- вследствие реализации проекта тарифы для населения вырастут, а качество услуг не улучшится (а может, даже ухудшится);
- проект отрицательно повлияет на состояние окружающей среды и т. п.

Исходя из этого, важнейшим элементом подготовки проекта ПЧП к рассмотрению должно стать исследование его социальной и политической чувствительности, а также поиск аргументации для публичных дискуссий по тем вопросам, которые могут успешно эксплуатироваться противниками реализации планируемого проекта для того, чтобы настроить против него население.

«Если государство способно создать механизмы, которые будут пропагандировать хорошо управляемые проекты, все игроки приобретут

больше позитивных аспектов от ПЧП, а политики будут иметь необходимое доверие и политическую поддержку для продвижения успешных ПЧП-проектов»¹.

Приняв решение о развитии публично-частного партнерства, «правительство должно найти методы (способы) убедить людей, что ПЧП направлено на удовлетворение их интересов»². Такие методы должны включать:

- подготовку обоснований необходимости привлечения частного партнера для реализации проекта и объяснений относительно его роли в этом процессе;
- определение индикаторов, по состоянию которых население может судить об успешности проекта и соответствии его первоначальным ожиданиям;
- обеспечение прозрачности и открытости при принятии решений по проекту;
- ознакомление населения с результатами реализации подобных проектов в других странах мира.

Участие в диалоге с общественностью должны принимать уважаемые, разбирающиеся в тонкостях проекта люди. Обязательно привлечение средств массовой информации, авторитетных общественных организаций, ученых.

Публичные коммуникации — самое ответственное задание публичной власти на этапе инициирования и подготовки проекта. Ведь именно на этом этапе, как правило, оппозиционные партии очень активны, а население осторожно и с недоверием относится к ожидаемым переменам.

Поэтому уже на данном этапе необходимо доказать общественности, что:

- ничего не делать с существующим объектом инфраструктуры далее невозможно и неразумно;
- привлечение для модернизации инфраструктурного объекта частного партнера в форме ПЧП — наиболее оптимальный вариант для территориальной общины/государства;
- публичная власть четко знает, чего она ждет от частного бизнеса в реализации инфраструктурного проекта, какие риски собираются ему передать, а какие готова взять на себя;
- публичная власть знакома с мировым опытом реализации подобных проектов и может привести примеры достижения позитивных результатов;

¹ Raquel A. S., Andrade A. Corporate Governance in Public Private Partnerships. — European Public Private Partnership Law. — 2010, Nb. 4. — P. 212.

² Там же. — P. 212.

- публичная власть в состоянии влиять на частный бизнес в случае, если он не будет выполнять свои обещания, в частности относительно обеспечения надежности и качества производимых/предоставляемых в рамках проекта товаров/услуг.

Отметим, что коммуникативные мероприятия важны и непосредственно при реализации проекта ПЧП. В это время необходимо:

- обсуждать с населением проблемные вопросы, возникающие в процессе работы частного партнера по проекту, включая временные неудобства, которые населению предстоит «пережить» на начальном этапе его реализации;
- контролировать достижение частным партнером запланированных проектом результатов, в том числе путем проведения социологических опросов населения относительно его удовлетворенности качеством товаров или услуг, производимых/предоставляемых с использованием инфраструктурного объекта. Результаты, полученные в процессе проведения контрольных мероприятий, а также то, каким образом публичная власть влияет на некорректные действия частного бизнеса, в том числе в случае, когда по результатам «обратной связи» власть получает тревожные сигналы от потребителей, следует донести до населения в доступной ему форме.

Публичная власть, планируя публичные коммуникации по проекту ПЧП, должна тщательно продумать модель своего поведения. Для этого прежде всего нужно провести внутренний анализ «плюсов» и «минусов» реализации проекта для развития территории, существующих рисков для населения, власти и бизнеса, а также опасностей, которые могут возникнуть на этом пути. Если в результате такого анализа уверенность публичной власти в необходимости реализации проекта с привлечением частного бизнеса сохранится, то она должна разработать стратегию проведения дискуссий с общественностью, базируясь на анализе расстановки политических сил, присутствующих на той или иной территории, а также их интересов — как политических (представительство во власти, уровень поддержки населением, близость выборов, намерения и возможности по поддержке населением), так и экономических (какой бизнес их поддерживает, какие бизнес-интересы имеют их лидеры). Нельзя пренебрегать и личными интересами отдельных участников этого процесса (амбиции, профессионализм, харизма, слабые и сильные черты характера лидеров).

Публичные коммуникации осуществляются в рамках разработанной для этих целей стратегии, которая может включать ряд мероприятий.

Некоторые причины важности консультаций с заинтересованными сторонами при подготовке проекта ПЧП

- «Неадекватные консультации или связь с заинтересованными сторонами увеличивают опасность противостояния, которая потенциально выявляется позднее в процессе, что ведет к задержкам или даже отмене ПГЧС»;
- «Структура проекта должна включать механизмы, чтобы обеспечить непрерывную связь с общественностью и клиентами»;
- «Программа поддержания связей, связанная с ПГЧС, должна осуществляться не только на всех этапах ПГЧС, но и на нескольких уровнях: на уровне политиков и ключевых лиц, принимающих решения, на уровне предприятия, между заинтересованными сторонами, которых непосредственно затрагивает ПГЧС, и среди общественности в целом, по мере необходимости»;
- «Заинтересованные стороны критически важны для устойчивости ПГЧС. ...Риск проекта резко увеличивается, если отсутствует поддержка со стороны общественности»;
- «В развитии проектов публично-частного партнерства правительство должно *принимать во внимание интересы всех игроков*. Это требует создания соответствующих институций, процедур и процессов, ассоциирующихся с ПЧП. Правительство, граждане и другие игроки должны стать все более вовлеченными в эти процессы (неправительственные общественные организации, профессиональные/торговые ассоциации, гражданское общество, пресса и т. п.)»;
- «Предоставление возможности заинтересованным сторонам давать комментарии по стратегиям ПГЧС позволяет создать чувство согласия с проектом и может привести к инновационным подходам»;
- «Распространение информации ведет к увеличенному доверию к партнерам по проекту»¹.

1. Краткое описание проекта

Необходимо представить ясное и простое объяснение по таким вопросам:

- чем вызвана необходимость реализации проекта ПЧП и что он принесет населению;
- какие ожидания у публичной власти от реализации проекта ПЧП (четко и желательно с привлечением числовых индикаторов с привязкой их ко времени);
- что будет, если ничего не делать;
- какие есть альтернативы (другие механизмы решения задачи, стоящей перед государственной/местной властью в сфере инфраструктурного развития);

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов*. — Азиатский банк развития. — Публикация N PSN 040808. — С. 24.

- чем альтернативные варианты лучше/хуже предлагаемого варианта;
- чего ждет публичная власть от привлечения частного бизнеса;
- каковы ее требования к такому бизнесу;
- какие риски существуют при подготовке и реализации проекта ПЧП;
- каким образом предполагается распределить риски между публичным и частным сектором;
- каким образом публичная власть будет управлять своими рисками;
- как она сможет влиять на соответствие реализации проекта тем показателям, которые будут отражены в договоре ПЧП (например, концессионном);
- какова ответственность публичной власти за достижение результатов проекта.

Без наличия такого описания не стоит даже начинать дискуссий с обществом. Ни к чему хорошему они не приведут.

Отметим также, что поскольку обычно в дискуссиях на стороне публичной власти принимает участие большое число ее «симпатиков» (ученых, представителей институтов гражданского общества и т. п.), всех их следует ознакомить с этой частью коммуникационной стратегии для понимания общей логики, заложенной в проект ПЧП.

2. Анализ позиций политических партий, находящихся в оппозиции к данному проекту, их основные (возможные) претензии, соответствие этих претензий идеологии этих партий и основные вопросы для дискуссии

На базе этого анализа должны быть подготовлены аргументы в поддержку решений публичной власти по каждому из возможных вопросов (потенциальных претензий) к проекту. Желательно подобрать примеры реализации подобных проектов в других странах мира, иллюстрирующих правильность позиции публичной власти по тому или иному вопросу.

3. Программа проведения общественных дискуссий (коммуникационный план)

Эта программа определяет:

- тематику дискуссий;
- целевую аудиторию;
- участников дискуссий со стороны публичной власти (в том числе представителей науки, специалистов по тем или иным вопросам, институтов гражданского общества);
- формат дискуссий (круглые столы, конференции, телевизионные передачи, интернет-обсуждения и т. п.);

- участие в этих процессах средств массовой информации;
- необходимость подготовки специальной печатной продукции;
- план проведения таких мероприятий;
- возможно, проведение социологических опросов по тем или иным проблемным вопросам в начале и по завершении программы.

Коммуникативные стратегии и их влияние на результаты ПЧП

Позитивный опыт — реализация проекта ПЧП в сфере водоснабжения и водоотведения (Манила, Филиппины):

- комплексная стратегическая программа связей — для обеспечения прозрачности процесса;
- старт PR-компании в СМИ за несколько месяцев до начала тендерного процесса.

Негативный опыт — система водоснабжения Кочабамба (Боливия).

В 1999 году система водоснабжения была передана в концессию на 40 лет. Как следствие, цены существенно возросли: средний счет за воду для местных семей, многие из которых жили на 100 долл. США в месяц, составил 20 долл. США. Подобная ситуация вызвала много протестов у местного населения, в результате подавления которых силами армии погибло 9 человек. После этого консорциум был устранен от реализации концессии¹.

6.2 Осуществление закупки публично-частного партнерства

Второй этап запуска инфраструктурного проекта в форме публично-частного партнерства — процесс его закупки.

Подходы, используемые для присуждения ПЧП, должны быть основаны на равенстве условий и правил, исходя из которых оцениваются предложения частных партнеров (равенство субъектов, представляющих различные страны; взаимное признание технических стандартов, дипломов, сертификатов, а также квалификации частного сектора). Предъявляемые к частным партнерам требования, в том числе квалификационные, должны быть необходимыми и достаточными в зависимости от целей, поставленных при реализации проекта ПЧП, а также с учетом рисков, которые при этом несет публичная власть и частный партнер.

Выбор частного партнера для участия в проекте ПЧП должен быть проведен максимально эффективно с точки зрения публичного интереса. И это касается не только корректно сформулированной задачи, которую планируется решить посредством реализации проекта, но и обеспечения низкой стоимости транзакционных издержек. «Понятие «эффективности» означает

¹ См.: *Cuttaree Ticram*. The World Bank, Europe & Central Asia Region Successes and Failures of PPP Projects.

выбор концессионера в течение разумного срока, при минимальном администрировании и при разумных расходах как для организации-заказчика, так и для участников процедур. Помимо потерь, которые может понести сама организация-заказчик вследствие неэффективных процедур отбора (например, в результате задержек или высоких административных затрат), чрезмерно дорогостоящие и обременительные процедуры могут привести к повышению общей стоимости проекта или даже побудить компетентные компании полностью отказаться от участия в процедурах отбора»¹.

Для уменьшения транзакционных издержек процедуры должны быть простыми и понятными. «Более простые законы осуществят вклад в успех ПЧП-программ»², обеспечат прозрачность и недискриминационность, максимальное эффективное использование публичных фондов, а также защиту правовых и финансовых интересов публичного и частного партнеров во время проведения конкурсных процедур.

Рассмотрим подробнее процесс подготовки закупки ПЧП, базируясь на подходах, изложенных «Руководстве» ЕРЕС (рис. 6.3).



Рис. 6.3. Процедура детальной подготовки проекта ПЧП к конкурсу³

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.* — С. 75.

² *Raquel A. S., Andrade A. Corporate Governance in Public Private Partnerships.* — P. 212.

³ *A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs.*

С учетом наших комментариев (см. 4.2), тут и далее будем рассматривать концессии как одну из возможных форм публично-частного партнерства и, соответственно, считать, что основополагающие требования к выбору частного партнера и для ПЧП, и для концессий должны быть идентичными.

Организационные вопросы подготовки к тендеру

После принятия решения о реализации проекта в форме ПЧП публичный партнер должен решить организационные вопросы по подготовке конкурсной процедуры, а именно: создать проектную команду, привлечь консультантов и разработать план-график подготовки к проведению закупки.

Проектная команда, базируясь на материалах, подготовленных на этапе инициирования проекта (результатах оценки целесообразности его реализации в форме ПЧП), должна разработать детальный дизайн проекта, выбрать способ закупок, определить (или уточнить ранее определенные) критерии оценки предложений потенциальных участников конкурса и подготовить проект договора с частным партнером.

При создании проектной команды необходимо понимать, что публично-частное партнерство — чрезвычайно сложный и комплексный механизм. Для успешности этого процесса на всех его этапах (структурирование проекта ПЧП, подготовка и проведение конкурса, контроль за реализацией проекта и мониторинг его показателей, изучение и формирование общественного мнения и т. д.) должны работать специалисты высокой квалификации с опытом проведения междисциплинарных исследований и стратегическим мышлением. Не случайно, принимая решение об участии в конкурсе на возможность стать частным партнером в договоре ПЧП, частный бизнес оценивает не только проектную документацию, но и проектную команду, с которой ему придется иметь дело как во время подготовки предложения и участия в тендере, так и потом — в процессе обсуждения условий договора и его реализации — «чем больше степень неопределенности относительно институциональных ролей во время процесса ПГЧС, тем, вероятно, выше уровень воспринимаемого риска для потенциальных инвесторов»¹.

Важность подготовленности институтов публичной власти к реализации проектов ПЧП подчеркивается и МФО. При планировании мероприятий по подготовке и проведению конкурса публичной власти «важно не упустить из виду потенциал для оказания поддержки про-

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов.* — С. 18.

цессу проведения тендеров, переговоров и обеспечению соблюдения контрактов и мониторинга. Правительства могут иметь нереалистичные ожидания относительно способностей собственных организаций в этом отношении»¹. Ведь у многих из них просто нет опыта и понимания сложности процесса, в который они вступают. Исходя из этого, по мнению Азиатского банка развития, приступая к реализации данного этапа, публичная институция должна дать ответ на такие основные вопросы:

- «Имеет ли каждый институт финансирование, сотрудников, обучение и оборудование, чтобы исполнять свои функции?
- Понимает ли каждый институт свою роль и знает ли, как разрабатывать процедуры для осуществления этой роли?
- Имеется ли ключевая заинтересованная сторона — т. е. чемпион, — имеющая потенциал и политическую волю, чтобы вести и продвигать вперед программу реформы?»²

В этой связи для стран—новичков в ПЧП, активно осваивающих новый механизм модернизации инфраструктуры, важно сформулировать требования к квалификации представителей публичной власти, принимающих управляющие решения в сфере ПЧП и, в частности, отвечающих за подготовку и проведение конкурсной процедуры. Далеко не всегда и не всем понятна такая необходимость. Например, в Украине законодательство в сфере концессий/ПЧП существует более 17 лет (с 1999 года). Вместе с тем, несмотря на отсутствие позитивных результатов по реализации таких проектов, никто даже не задумывался о том, чтобы предусмотреть квалификационные требования к лицам, принимающим решения в сфере ПЧП. Этими вопросами может заниматься (а иногда и занимается) кто угодно. В то же время законодательство о государственных закупках содержит довольно жесткие требования к квалификации членов конкурсных комиссий, в частности обязывает их проходить соответствующее обучение и получать сертификаты.

Но разве можно сравнить ответственность лиц, принимающих решения по государственным закупкам, и тех, кто занят подготовкой и запуском проектов публично-частного партнерства, а также возможные последствия принятых ими решений с точки зрения «нанесения ущерба общественным интересам»? Вопрос риторический.

При этом даже привлечение для структурирования проекта ПЧП профессиональных консультантов не освобождает публичную власть от необходимости получения углубленных знаний в этой сфере, хотя бы

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов.* — С. 18.

² Там же.

для правильной постановки задачи консультантам. В частности, специальные знания в этой сфере нужны публичному партнеру для того, чтобы ни консультанты, ни потенциальные частные партнеры не могли манипулировать им в своих интересах.

О важности привлечения компетентных консультантов для эффективности проведения конкурса мы уже говорили ранее. Тут лишь еще раз напомним, что частный бизнес, который будет принимать участие в конкурсе по проекту ПЧП, наверняка привлечет себе в помощь квалифицированных советников. И если публичный партнер не воспользуется такой же возможностью и предпочтет все делать самостоятельно, то вряд ли ему удастся защитить публичный интерес.

На этапе организации конкурсных процедур консультанты могут быть задействованы для проведения дополнительных исследований и уточнения дизайна будущего проекта, для подготовки конкурсной документации и проекта договора, а также для оказания содействия в проведении конкурса и осуществлении финансового закрытия проекта.

К сожалению, в странах развивающихся экономик, где опыт и знания в сфере ПЧП у публичной власти близки к нулевым отметкам, привлечение дорогих и компетентных консультантов считается неэффективным использованием бюджетных средств. Такое понимание эффективности зиждется на неуважении к интеллектуальному труду и его чрезвычайной недооценке со стороны публичной власти. Как результат, имеем плохо подготовленные и непродуманные проекты, через некоторое время — убытки от их реализации, значительно (в разы) превосходящие возможные затраты на работу консультантов. Происходит это потому, что частный бизнес переигрывает публичную власть и заключает договоры ПЧП на крайне невыгодных для общества условиях.

Плохо подготовленные проекты могут приводить и к такому распространенному явлению, как участие в конкурсах на проекты ПЧП «частных операторов-авантюристов», получивших название «агрессивные инвесторы». Особенно характерно это явление для развивающихся рынков, где государство делает первые шаги по реализации проектов в форме публично-частного партнерства и экономит на квалифицированных консультантах. В то же время из-за отсутствия опыта и квалификации государственные служащие самостоятельно не в состоянии ни подготовить реалистичный проект, ни оценить, насколько адекватны ситуации и реализуемы на практике обещания частных операторов, представленные в их конкурсных предложениях. Такой ситуацией всегда готовы воспользоваться недобросовестные компании, дающие заведомо невыполнимые предложения, но очень привлекательные с точки зрения выдвинутых публичной властью критериев.

В этом случае события разворачиваются следующим образом. Публичный партнер принимает «наилучшее» предложение, подписывается договор, а уже через несколько месяцев частный партнер инициирует переговоры по пересмотру его условий в связи «с вновь открывшимися обстоятельствами» или по какой-либо иной причине. При этом он уже чувствует себя гораздо спокойнее, потому что ведет переговоры на бесконкурентной основе. Совсем по-другому теперь себя ощущает и публичная власть (государство или органы местного самоуправления): разорвать договор и начать все сначала — политически сложный шаг, поскольку в таком случае публичный партнер должен признать свои ошибки, а это ему и политически, и электорально крайне невыгодно. Поэтому чаще всего он вынужден соглашаться на те, уже далеко не столь привлекательные, условия, которые ему предлагает частный партнер в повторных переговорах.

Сделанные выше выводы хорошо иллюстрирует анализ результатов пересмотра концессионных договоров в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, представленный в табл. 6.4.

Таблица 6.4

**Типичные результаты процесса пересмотра
концессионных договоров в странах Латинской Америки
и Карибского бассейна, 1980—2000 годы, %¹**

Результат	%
Отсрочка целей инвестиционных обязательств	69
Сокращение сроков инвестиционных обязательств	18
Увеличение тарифа	62
Уменьшение тарифа	19
Увеличение количества затратных компонент с автоматическим включением их в тариф	59
Продление концессионного периода	38
Сокращение инвестиционных обязательств	62
Пересмотр ежегодной платы оператора правительству:	
• в пользу оператора	31
• в пользу правительства	17
Изменения в показателе «активы—капитал»:	
• в пользу оператора	46
• в пользу правительства	22

¹ *Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right.*

После того, как проектная команда выбрана, а также решен (или не решен) вопрос с привлечением консультантов, необходимо получить ответы на два важных вопроса. Первый — нужна ли конкурсная процедура и какой должен быть ее характер? И второй — по каким критериям следует выбирать победителя?

Выбор метода закупок

Одним из основных требований к реализации проектов в форме публично-частного партнерства является выбор частного партнера на базе прозрачного, открытого и недискриминационного конкурса (*тендера*) или, в специально оговоренных случаях, на безальтернативной основе.

Сразу же оговоримся, что законодательствами многих стран, в том числе и Украины, не предусмотрена возможность выбора частного партнера по проекту ПЧП без применения конкурсной процедуры. Вместе с тем лучшие международные практики и стандарты свидетельствуют о том, что конкурс не всегда обязателен и иногда даже может быть вреден с точки зрения общественного интереса.

В частности, «Руководством...» ЮНСИТРАЛ¹ не только допускается такая возможность, но и определены исключительные условия, при которых публичная власть может присуждать концессии/ПЧП без использования конкурсных процедур. Среди таких условий:

- срочная необходимость в обеспечении непрерывности предоставления услуг;
- короткое время реализации проекта и относительно небольшая его стоимость;
- обеспечение национальной безопасности;
- наличие лишь одного возможного исполнителя проекта (владение запатентованной технологией или уникальным ноу-хау);
- случаи, когда предквалификация или приглашение к конкурсу не обнаружили других желающих поучаствовать в проекте;
- иные случаи, возникающие исходя из удовлетворения общественного интереса.

При этом законом может быть предусмотрена публикация намерения присудить проект определенному частному партнеру без конкурса и причины такого решения².

¹ См.: *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.*

² Там же.

Модельным законом о ПЧП (ст. 25) также предусмотрено, что отбор частного партнера для заключения соглашения о ПЧП может происходить как с использованием конкурсной процедуры, так и по результатам переговоров о заключении соглашения о ПЧП с потенциальным частным партнером без проведения конкурса.

Согласно Модельному закону о ПЧП (ст. 25, п. 2), договор о публично-частном партнерстве может быть заключен по результатам переговоров (то есть без конкурса) в таких случаях:

«1) в случае возникновения потребности публичного субъекта в определенных товарах, работах, услугах в связи с наступлением обстоятельств непреодолимой силы или иных чрезвычайных обстоятельств, обуславливающих невозможность проведения конкурса;

2) при реализации краткосрочного (не превышающего пяти лет) проекта публично-частного партнерства стоимостью не более суммы, определенной законодательством Государства;

3) при реализации проекта публично-частного партнерства, связанного с обеспечением обороноспособности и безопасности Государства;

4) если никто, кроме определенного лица, в силу принадлежности ему исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, иных исключительных прав, земельного участка, другого объекта недвижимости и иного имущества, являющегося неременным условием реализации проекта публично-частного партнерства, не может выполнить соответствующие работы, оказать услуги или выполнить иные действия, необходимые для реализации проекта публично-частного партнерства;

5) в иных исключительных случаях, которые могут быть установлены законодательством Государства при условии, что заключение соглашения о публично-частном партнерстве без проведения конкурса в наибольшей степени отвечает публичному интересу»¹.

Не со всеми из перечисленных в Модельном законе о ПЧП условий можно согласиться (например, с условием 2 и с предоставлением права быть частным партнером по ПЧП субъекту, имеющему исключительные права на земельный участок, необходимый для реализации ПЧП).

Первое, на наш взгляд, не должно быть основанием для ухода от конкурса, поскольку позволит искусственно разбивать проект на подпроекты (отдельные стадии его реализации). Такая практика в настоящее время используется во многих странах для того, чтобы избежать про-

¹ Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».

ведения конкурса при государственных закупках. Кроме того, следует отметить, что законодательством целого ряда стран (например, Украины) к проектам ПЧП можно отнести только те, срок реализации которых превышает пять лет.

Что касается возможности избежать проведения конкурса для субъекта, имеющего исключительные права на земельный участок, необходимый для реализации ПЧП, то, по нашему мнению, такую норму также нельзя признать эффективной с точки зрения публичного (общественного) интереса. Во-первых, в этом случае собственник земельного участка может диктовать свои условия публичному партнеру, иногда с нарушением общественного интереса. Во-вторых, для успешной реализации проекта ПЧП нужны специальные компетенции частного партнера, требования к которым зависят от сути предлагаемого к реализации проекта и характера (особенностей) инфраструктурного объекта. Корреляции этих характеристик с правом собственности на земельный участок не наблюдается. Кроме того, подобные проблемы вполне решаемы во многих странах на базе законодательства об изъятии земельных участков по причине общественных потребностей (опять же, примером является Украина).

С одним можно безоговорочно согласиться — такие исключения, регламентирующие возможность отказаться от конкурсной процедуры, должны определяться национальным законодательством.

В этой связи хотим еще раз акцентировать внимание на том, что присуждение договора ПЧП без проведения конкурсной процедуры не только возможно, но и в этом нет ничего плохого. Просто такое решение должно соответствовать нормам национального законодательства и быть обосновано при подготовке проекта ПЧП на стадии его инициирования. Подобный подход практикуется во многих странах и, как это ни парадоксально, эффективность договоров, заключенных без конкурса (с точки зрения их стабильности), часто оказывается выше, нежели тех, которые были присуждены в рамках конкурсной процедуры.

В табл. 6.5 представлены результаты анализа распределения концессионных договоров в зависимости от вида их присуждения в странах Латинской Америки и Карибского бассейна за 1980—2000 годы, проведенного Дж. Гуашем.

Как видим, наибольшая доля контрактов, присужденных напрямую по результатам переговоров, приходится на сектор энергетики. И это не случайно, поскольку именно в нем реализовывались сложные комплексные проекты, требующие принятия индивидуальных решений.

Таблица 6.5

**Процесс присуждения договоров в странах Латинской Америки
и Карибского бассейна по секторам в зависимости от процедуры
проведения торгов, 1980—2000 годы¹**

Вид присуждения договоров	Телекоммуникации	Энергетика	Транспорт	Водоснабжение и водоотведение	Всего	Доля, %
Конкурсные торги	245	95	231	125	696	78
Прямое присуждение (двусторонние переговоры)	15	143	37	4	199	22
Всего	260	238	268	129	895	100

При этом исследование показало, что в случае присуждения договоров через конкурсные торги их приходилось гораздо чаще пересматривать, нежели при отсутствии конкурса (табл. 6.6).

Таблица 6.6

**Пересмотренные концессии согласно конкурсной
и неконкурсной процедуре, исключая сектор телекоммуникаций,
в зависимости от процедуры проведения торгов, Латинская Америка
и Карибский бассейн, 1980—2000 годы²**

Пересмотры по типу процесса	Доля, %
Присуждение договора через конкурсные торги	46
Присуждение договора через двусторонние переговоры	8

Однако, по мнению Дж. Гуаша, с которым мы полностью согласимся, такой результат далеко не всегда свидетельствует о целесообразности применения бесконкурентных торгов. В некоторых случаях такой эффект может быть связан с тем, что при заключении договоров через двусторонние переговоры частному партнеру удается уже на старте

¹ *Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right.* — P. 14.

² Там же. — P. 84.

«выторговать» для себя слишком привлекательные условия. Поэтому и не возникает потребности пересматривать соответствующий договор.

Вернемся к конкурсным процедурам и посмотрим, какие возможности по их проведению существуют в мире.

Еще в 2010 году эксперты ЕРЭС проанализировали существующие методы закупок по отношению к проектам ПЧП, отвечающие законодательству ЕС, и выделили среди них такие:

- открытые;
- ограниченные;
- договорные (закрытые торги);
- конкурентный диалог¹.

Основные сравнительные характеристики этих процедур приведены в табл. 6.7. Отметим, что в некоторых странах названные процедуры могут быть применены и в рамках законодательства о публичных закупках, гармонизированного с Директивой ЕС о государственных закупках.

Конечно же, выбор конкретной процедуры возможен лишь тогда, когда ее применение предусмотрено национальным законодательством. Отметим, что довольно часто в странах развивающихся экономик законодательство в сфере государственных закупок сильно упрощено, а переговоры с участниками конкурса вообще запрещены. Например, такая ситуация существовала в Украине (по состоянию на август 2016 года). В таком случае достичь высокой эффективности при выборе частного партнера для реализации целого ряда сложных инфраструктурных проектов в форме ПЧП (когда такой выбор осуществляется на базе законодательства о государственных закупках) априори невозможно.

Если же национальным законодательством предусмотрены различные процедуры закупок, необходимо подумать о том, насколько оправдан выбор той или иной из них: не слишком ли она сложна для использования публичным институтом, проводящим конкурс; не приведет ли ее использование к удорожанию проекта. Как видим, не только подготовка проектов ПЧП, но и организация конкурсных процедур по выбору частного партнера является не простым, а инновационным процессом.

Еще один важный момент, который имеет смысл обсудить в контексте организации конкурсной процедуры, — это переговорный процесс.

¹ См.: *A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs.*

Таблица 6.7

Сравнительные характеристики процедур закупок в сфере ПЧП¹

Характеристика	Процедуры			
	Открытая	Ограниченная	Договорная (закрытые торги)	Конкурентный диалог
Возможность ограничения количества участников	Предварительная квалификация запрещена. Подавать предложения может любая компания	Количество участников может быть ограничено до не менее чем пяти. Предварительная квалификация и короткий список разрешаются	Количество участников может быть ограничено до не менее чем трех. Предварительная квалификация и короткий список разрешаются	Количество участников может быть ограничено до не менее чем трех. Предварительная квалификация и короткий список разрешаются
Возможность обсуждения во время процесса закупок	Спецификации нельзя менять во время торгов. Никаких переговоров с участниками. Разрешаются разъяснения	Спецификации нельзя менять во время торгов. Никаких переговоров с участниками. Разрешаются разъяснения	Переговоры разрешаются. Для уменьшения количества участников можно использовать квалификационный отбор (короткие списки)	Разрешается диалог с участниками по всем аспектам. По завершении диалога предоставляются окончательные предложения к частному партнеру, принятые по результатам диалога
Возможность обсуждения после подачи последнего предложения	Невозможны никакие переговоры	Невозможны никакие переговоры	Переговоры продолжаются до момента согласования контракта	Переговоры разрешены лишь с целью разъяснений и уточнений. Не разрешаются изменения к основным характеристикам

¹ A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs.

Окончание табл. 6.7

Характеристика	Процедуры			
	Открытая	Ограниченная	Договорная (закрытые торги)	Конкурентный диалог
Критерий выбора победителя	Наименьшая цена или наиболее экономически выгодное предложение	Наименьшая цена или наиболее экономически выгодное предложение	Наименьшая цена или наиболее экономически выгодное предложение	Наиболее экономически выгодное предложение

Как уже отмечалось выше, страны—новички в ПЧП часто ассоциируют процедуру выбора частного партнера с закрепленными в национальном законодательстве о государственных закупках подходами, где переговорный процесс сведен к минимуму или вообще не предусмотрен. Вместе с тем, учитывая правовую, финансовую, техническую и организационную сложность проектов, реализующихся в форме публично-частного партнерства, переговоры между публичным и частным партнерами могут играть важную роль на всех этапах подготовки проекта — от его инициирования до подписания контракта.

Подчеркнем, что при присуждении проектов ПЧП переговорный процесс целесообразен практически всегда, а не только в случае бесконкурсной процедуры отбора. Для сложных проектов без переговоров просто не обойтись. Например, публичная власть далеко не всегда может определить с наиболее приемлемыми технологиями для реализации проектов ПЧП; оценить риски, которые готов на себя взять частный партнер, и т. п. Однако без этого невозможно выбрать адекватные критерии для принятия оптимального на долгосрочную перспективу решения с точки зрения удовлетворения интересов общества.

Обсуждение вопроса о том, как и на каких принципах должны проходить переговоры, чтобы не нарушить условия конкурса и обеспечить его недискриминационность, а также понимание сложности правового урегулирования этого вопроса привели Европейскую комиссию к определению новой процедуры по отбору проектов ПЧП — «конкурентному диалогу». Предполагается, что эту процедуру следует применять к «особенно сложным контрактам», в которых, по мнению публичной власти,

использование открытых и ограниченных процедур не позволит принять решение о присуждении контракта¹.

Согласно Директиве ЕС 2004/18², публичный контракт считается «особенно сложным», если публичная власть объективно не в состоянии определить технические характеристики предложения, способные обеспечить достижение поставленных целей, и/или же не может эффективно сформировать юридическую и/или финансовую структуру проекта. Такое, например, происходит при строительстве важных интегрированных транспортных магистралей, больших компьютерных сетей или в проектах, предполагающих сложное структурное финансирование (к примеру, если необходимо принять решение о том, что лучше — строить мост через реку или туннель).

Отметим, что определить, является ли проект «особенно сложным» и следует ли к нему применять процедуру конкурентного диалога, не просто. Это решение во многом имеет субъективный характер. Для того чтобы принимать такие решения, нужны высокая квалификация публичной власти, доверие к ней со стороны общества и низкий уровень коррупции.

Европейскими экспертами предлагаются различные методологии и тесты, позволяющие определить, действительно ли в том или ином случае целесообразно применять конкурентный диалог. В частности, нужно четко обозначить неопределенности, требующие его применения, задокументировать обоснование решения об использовании этой процедуры, приложить заключение независимых экспертов.

Например, М. Барнетт предлагает опираться на следующие характеристики (факторы), наличие которых может свидетельствовать о необходимости принятия решения о применении процедуры конкурентного диалога:

- сложность с определением элементов спецификаций по договору, его условий или методов поставки без обсуждения их с потенциальными кандидатами на реализацию проекта;
- постоянно меняющиеся рыночные условия во время присуждения договора;
- существование технически сложных и труднодоступных геологических условий;

¹ См.: *Burnett M. Developing a Complexity Test for the Use of Competitive Dialogue for PPP Contracts.* — European Public Private Partnership Law. — 2010, N 4. — P. 215.

² *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts.* — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:en:PDF>

- необходимость состыковки проекта с управлением другими интерфейсами (услугами);
- сложность в управлении договором в связи с его объемом, логистикой и временем реализации¹.

Критерии выбора частного партнера

В случае, если договор предполагается заключать, основываясь на конкурентных торгах, очень важно определить правильные критерии для выбора победителя. Правильными считаются такие критерии, использование которых дает возможность выбрать для реализации проекта частного партнера, который предложит решения, наиболее оптимальные с точки зрения публичного интереса. Кроме того, так называемые правильные критерии должны быть прозрачными, понятными и исключать возможность коррупции.

В мире существует практика использования различных критериев для определения победителя, которые применяются как отдельно, так и в комбинации друг с другом. Среди наиболее популярных: самые низкие тарифы, плата за услуги или уровень государственного гранта/субсидии; максимальные концессионные платежи с учетом тарифа по оплате за услуги; наиболее короткий срок ПЧП до передачи активов публичной власти; наилучшие результаты по установленным индикаторам. Чаще всего, особенно в сфере транспорта, водоснабжения и водотока, используются и такие критерии, как минимальный тариф при достижении определенных индикаторов доступности и/или качества предоставления услуг.

Определиться с тем, по каким критериям имеет смысл отбирать партнера для реализации инфраструктурного проекта, а также сколько таких критериев должно быть выбрано для того или иного проекта, не просто. Однозначного ответа на эти вопросы нет.

Дискуссии начинаются с определения оптимального количества критериев с точки зрения выбора лучшего частного партнера.

Что лучше: выбрать один-два критерия или чтобы таких критериев было много?

Даже по этому поводу существуют различные точки зрения.

Так, Дж. Гуаш считает, что «использование множественных критериев — даже с хорошо определенной формулой их оценки — нежелательно, поскольку это приводит к утрате прозрачности и очень удобно для манипуляций, коррупции, содействует присуждению победы худшим,

¹ *Burnett M. Developing a Complexity Test for the Use of Competitive Dialogue for PPP Contracts.* — P. 222.

приводит к затягиванию времени и порождает конфликт интересов. Хотя использование единого критерия должно быть нормой, не все критерии являются одинаково желательными»¹.

С другой стороны, для некоторых проектов выбрать какой-то один «самый главный критерий» (или даже два) не всегда возможно. Нужно искать золотую середину, анализируя суть планируемого проекта и цели, достижение которых было запланировано при его инициировании.

В чем следует согласиться с Дж. Гуашем, так это в том, что если нельзя избежать использования множественности критериев, то нужно очень внимательно подойти к определению их «весовых» коэффициентов при проведении оценки предложений. И, конечно же, формула оценки предложений исходя из этих критериев должна быть известна всем претендентам с самого старта.

Если же говорить непосредственно о самих критериях, то одним из наиболее распространенных в случае концессии/ПЧП является самый низкий тариф при выполнении всех условий и соблюдении всех стандартов оказания услуг, определенных публичной властью. Технические предложения не так важны для решения о присуждении контракта, поскольку «ни один концессионер не следует своему первоначальному техническому предложению на более чем шесть месяцев»².

Модельным законом о ПЧП (пункт 5 статьи 26) определен возможный перечень критериев проведения конкурса в форме, которую по умолчанию можно охарактеризовать как «множественные критерии». Среди них:

- технико-экономические показатели объекта ПЧП;
- сроки создания и/или улучшения объекта ПЧП;
- гарантии качества объекта ПЧП, предоставляемые партнером;
- объем финансирования, перечень имущества или имущественных прав, подлежащих предоставлению публичным партнером для ПЧП (по сути, степень господдержки);
- объем средств частного партнера, подлежащих привлечению для исполнения соглашения;
- обеспечение исполнения партнерами своих обязательств по соглашению;
- предельные цены (тарифы) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, надбавки к таким ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной договором ПЧП;

¹ Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. — P. 98.

² Там же.

- риски, принимаемые на себя партнерами;
- иные критерии, предусмотренные конкурсной документацией.

На наш взгляд, этот перечень слишком широк и в случае, если публичная власть, опираясь на рекомендации Модельного закона о ПЧП, начнет использовать все или большое число из них одновременно в одной конкурсной документации, определить наилучшее с точки зрения общественного интереса предложение будет нелегко, а может, и вовсе невозможно.

Справедливости ради отметим, что Модельный закон о ПЧП не говорит о необходимости использования всех или большинства из перечисленных критериев для проведения конкурса по проекту ПЧП. Вполне допустимо выбрать из этого списка один или два.

Отдельно стоит остановиться на критериях выбора победителя для реализации проектов «ПЧП для ЦУР» в рамках модели, основанной на плате за доступность.

В этом случае наиболее важными следует считать критерии по обеспечению наилучших технико-экономических показателей объекта ПЧП, которые должны быть согласованы с целевыми установками задач, предусмотренных в рамках ЦУР, а также сроки создания и/или улучшения объекта ПЧП (соответствие их планируемому, то есть тем, которые предусмотрены стратегиями устойчивого развития территорий).

Далее идут вопросы стоимости проекта для населения (цены/тарифы на услуги, оказываемые в рамках проекта населению и бизнесу) и для публичной власти (суммарная стоимость государственной поддержки). При этом в некоторых случаях вполне приемлем выбор более дорогого предложения. Например, если в соответствии с ним публичная власть сможет решить серьезные проблемы в жизнеобеспечении населения намного раньше или же если предлагаемое для реализации проекта техническое решение намного привлекательнее с точки зрения обеспечения качества жизни населения и влияния на окружающую среду, пусть и в долгосрочной перспективе. Определиться с тем, какие из технико-экономических показателей достойны того, чтобы заплатить за них дороже, помогут Цели Устойчивого Развития и сформированные на их основе стратегические документы.

Выбор правильных критериев оценки предложений очень важен, но не менее важна и способность публичной власти оценить соответствие поданных предложений критериям привлечения частного партнера и в том числе понять, насколько просчитаны и реалистичны поданные конкурсантами предложения.

Мы уже упоминали о таком явлении, как «агрессивные инвесторы», главная задача которых — во что бы то ни стало одержать победу в кон-

курсе, и потом, воспользовавшись несовершенством норм договора, либо избежать санкций за несоблюдение заявленных обязательств, либо обвинить публичного партнера во всех своих бедах. Подобные инвесторы намеренно вводят в заблуждение публичную власть, чтобы обойти конкурентов.

Для того чтобы не допустить подобных ситуаций, эксперты рекомендуют: «Если покажется, что предложение слишком хорошее, чтобы быть правдивым (с финансовой, технической или другой стороны), то это может так и быть на самом деле. ...Если что-то выглядит неубедительно, стоит подумать об отклонении такого предложения»¹.

Договор ПЧП

Успех в реализации проекта ПЧП в значительной степени зависит от условий договора, заключенного между публичным и частным партнерами.

Договор о публично-частном партнерстве может, а иногда и должен содержать нормы, непривычные для традиционных договоров между сторонами, в том числе предусматривающие реконструкцию/модернизацию инфраструктурных объектов, но характерные для ПЧП.

Рассмотрим такие характерные для ПЧП нормы, базируясь на рекомендациях статьи 15 Модельного закона о ПЧП.

1. «Способы, размеры и срок обеспечения исполнения частным и публичным партнерами обязательств, предусмотренных предметом соглашения, а также обязательств по передаче имущества по соглашению»².

Ключевой по отношению к ПЧП в этой норме является необходимость определить (указать) в договоре способы (механизмы), используя которые и публичный, и частный партнер в состоянии выполнить взятые на себя обязательства. Без определения таких способов обязательства партнеров будут носить декларативный характер, а значит, интерес к заключению такого договора у обеих сторон окажется низким. Привлечь кредитные средства для его реализации в такой ситуации будет проблематично.

Особенно эта норма важна по отношению к обязательствам публичного партнера, которые в подобных договорах, заключенных в странах развивающихся экономик—новичках в ПЧП, во-первых, недостаточно конкретизируются, а во-вторых, исполнить их невозможно из-за зако-

¹ Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. — С. 35.

² Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».

надательных ограничений. Чаще всего такие ограничения связаны с отсутствием бюджетных механизмов для исполнения финансовых обязательств публичного партнера. В соответствии с законодательством, перечисление бюджетных средств по таким обязательствам либо вообще невозможно, либо занимает неоправданно много времени (например, необходимо ждать подготовки и утверждения государственного бюджета на следующий год).

2. «Формы, размер, сроки, условия или порядок выплаты вознаграждения: платы за доступность объекта, платы частного партнера публичному партнеру и/или иных платежей, включая распределение доходов в связи с осуществлением проекта публично-частного партнерства»¹.

В этой норме следует обратить внимание на условия и порядок выплаты вознаграждения частному партнеру. И в первую очередь это важно для проектов, основанных на плате за доступность, которые не могут быть реализованы при отсутствии соответствующих бюджетных механизмов, имеющих долгосрочный характер.

Если проектом предусмотрена плата за доступность, то необходимо четко прописать сроки ее выплаты. Бюджетные платежи во многих странах развивающихся экономик неритмичны и в лучшем случае планируются поквартально; ответственности за нарушение сроков оплаты публичные институции не несут. Для реализации многих проектов такая дисциплина платежей может быть неприемлема.

3. «Целевые показатели качества и объема производства товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной соглашением»².

Наличие в договоре на строительство/модернизацию инфраструктурного объекта обязательств относительно достижения частным партнером определенных показателей качества предоставляемых им услуг — это то, что отличает проекты ПЧП от обычных коммерческих проектов, в том числе от тех, в которых принимают участие представители как публичной власти, так и частного бизнеса. В соответствии с Рекомендациями ЮНСИТРАЛ, договор должен содержать обязательства частного партнера по адаптации предоставляемых им услуг к: установленным стандартам; непрерывности оказания услуг; доступности и равным условиям предоставления услуг для всех нуждающихся в них потребителей. Кроме того, в договоре должны быть отражены обязательства концессионера предоставлять отчеты и информацию регулирующим ин-

¹ Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».

² Там же.

ститутам, а также описаны процедуры, в соответствии с которыми будет осуществляться мониторинг¹.

Подобные нормы, увы, далеко не всегда предусматриваются в договорах концессии/ПЧП, заключаемых в странах развивающихся экономик. Например, практически все концессионные договоры, заключенные в Украине с 2000 по 2015 год, либо не содержали таких показателей вообще, либо эти показатели были декларативными (например, «оказывать услуги в сфере централизованного теплоснабжения в соответствии с требованиями, предусмотренными лицензионными условиями» или же «осуществлять поставку холодной воды, качество которой отвечает стандартам»). Такие требования не обязательно повторять в договоре, они и так предусмотрены законодательством (как впрочем, и санкции, которые применяются к поставщику соответствующих услуг в случае их нарушения независимо от того, является ли этот поставщик частным партнером по договору ПЧП либо государственным/муниципальным предприятием).

В договоре о ПЧП/концессии должно быть четко обозначено, каких именно показателей по улучшению качества и надежности услуг или увеличению охвата этими услугами потребителей и в какой срок надлежит достичь частному партнеру в рамках соответствующего договора. Кроме того, договор должен содержать санкции (штрафы и другие действия публичного партнера), которые могут быть применены к частному партнеру, если он не выполняет этих обязательств.

4. «Обязательства публичного партнера по предоставлению частному партнеру государственных или муниципальных гарантий, порядок и условия предоставления таких гарантий»².

Вопрос государственных гарантий мы будем рассматривать ниже. Тут же отметим, что государственные гарантии в рамках публично-частного партнерства коренным образом отличаются от тех государственных гарантий, которые предоставляются частному бизнесу для реализации коммерческих проектов (иные подходы к их предоставлению, другая ответственность сторон, иначе оценивается их целесообразность).

5. «Порядок осуществления публичным партнером контроля за исполнением соглашения»³.

В соответствии с принципами ЮНСИТРАЛ, договор должен предусматривать возможность концессионера/публичного партнера мо-

¹ См.: *Руководство* для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.

² *Модельный закон* СНГ «О публично-частном партнерстве».

³ Там же.

ниторить реализацию проекта, оценивать соответствие качества работ и материалов заявленным при проведении конкурса и т. п.¹.

В договоре может быть зафиксировано право публичного партнера по доступу к основным договорам, заключаемым частным партнером в процессе реализации проекта (или к их согласованию). Особенно это касается договоров с учредителями частного партнера или его аффилированными лицами². Данное условие связано с тем, что, передавая некий объект в ПЧП, публичная власть, по сути, все равно отвечает перед населением за доступность и качество услуг жизнеобеспечения, оказываемых с использованием этого объекта. Для того чтобы гарантировать доступность, надежность и качество таких услуг, публичный партнер должен правильно организовать мониторинг исполнения договора ПЧП.

При этом такой мониторинг должен проходить в удобной для частного партнера форме и в порядке, обусловленном в договоре. Осуществляя такой мониторинг, публичный партнер не должен вмешиваться в хозяйственную деятельность частного партнера, если это не предусмотрено договором. Результаты такого мониторинга должны быть доступны населению.

6. «Право публичного партнера, а также финансирующей организации, на временное отстранение частного партнера от реализации проекта ПЧП в случае существенного нарушения частным партнером условий договора»³.

В некоторых случаях, например при угрозе срыва графика выполнения договора, публичная власть может предусмотреть возвращение управления проектом в свои руки⁴. Так, Рекомендациями ЮНСИТРАЛ предусмотрено, что публичная власть может разорвать договор, если становится определенно ясно, что частный партнер не может или не желает выполнять свои обязательства или же когда это вызвано общественным интересом. В последнем случае публичная власть должна обеспечить частному партнеру соответствующую компенсацию⁵.

Заметим, что и частный партнер также имеет право расторгнуть договор при наступлении событий, которые серьезно нарушают обязательства

¹ См.: *Руководство* для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.

² См.: Там же.

³ *Модельный закон* СНГ «О публично-частном партнерстве».

⁴ См.: *Руководство* для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.

⁵ См.: Там же.

публичной власти, взятые при его заключении, или же в случае возникновения непредвиденных при заключении договора ситуаций, которые не позволяют его далее выполнять на оговоренных в нем условиях¹.

Данное право, еще называемое в литературе Step-in-Rights, применяется не только по отношению к публичному партнеру, но и к финансирующим организациям. Последние, если это предусмотрено договором, в оговоренных случаях могут обращаться к публичному партнеру с просьбой о замене частного партнера. Такая возможность очень важна для успешной реализации проекта публично-частного партнерства, поскольку позволяет уменьшить риски привлечения финансирования для реализации проекта со стороны финансирующих организаций и, соответственно, снижает стоимость этого проекта для общества. Однако еще раз подчеркнем, что такое право может быть применено лишь при возникновении обстоятельств, предусмотренных в договоре ПЧП. Если это не соблюдается, риски частного партнера значительно возрастают. В этом случае эффект от такого Step-in-Rights будет противоположным ожидаемому.

7. «Условие о мерах поддержки, предоставляемых публичным партнером частному партнеру, в том числе содействие в получении лицензий, разрешений и согласований, предоставлении сервитутов, а также установление льготных ставок арендной платы за пользование имуществом, находящимся в государственной и/или муниципальной собственности»².

В большинстве договоров ПЧП, особенно в странах развивающихся экономик с низким платежеспособным спросом, без такой поддержки (льготные ставки и условия) трудно рассчитывать на интерес частного бизнеса к участию в инфраструктурных проектах.

Что же касается лицензий и разрешений, то далеко не во всех странах публичный партнер должен оказывать содействие частному партнеру в их получении. Это имеет смысл оговаривать лишь для тех стран, где получение лицензий является долгим, сложным, непрогнозируемым процессом, а также в случаях высокого уровня коррупции в этой сфере.

Еще сложнее вопрос предоставления земельного участка для реализации проекта ПЧП. Во многих случаях это может зависеть от решений местных советов, которые в странах развивающихся экономик чрезвычайно политизированы и предсказать поведение их членов не всегда возможно.

¹ См.: *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.*

² *Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».*

Для того чтобы снять с частного партнера риски, связанные с получением лицензий/разрешений, а также с предоставлением земельного участка, в договоре ПЧП предусматривается отлагательное условие относительно вступления его в силу — лишь после того, как все разрешения получены и земельный вопрос решен.

8. «Условие о порядке разрешения споров, вытекающих из соглашения или связанных с ним, в том числе с применением механизма медиации»¹.

Это условие невозможно переоценить в случае ПЧП, предусматривающего длительные отношения. Долгосрочные контракты в принципе не могут предусмотреть все возможные варианты развития событий, а условия их исполнения подвержены влиянию изменяющейся политической и экономической ситуации. «Невозможно предвидеть все будущие события в течение последующих 30 лет; исходя из этого лучше предвидеть подходящие механизмы, обзоры информации или сложные ситуации (лучше решить проблему, чем развалить проект)»².

Поэтому в договорах ПЧП максимально детально должны быть прописаны как условия реализации проекта, так и порядок разрешения ситуаций, которые могут возникать в процессе его выполнения. Большое внимание в них должно быть уделено принципам, процедурам и механизмам принятия решений в случае возникновения нештатных ситуаций, а также инициированию и проведению переговоров по пересмотру отдельных условий договора ПЧП (основания для инициирования начала переговоров; сроки их проведения; ответственность сторон за нарушение этих сроков; позиции, на базе которых принимаются решения о переговорах; способ принятия и фиксации решения и т. п.).

В некоторых случаях важно также предусматривать в договоре условия проведения закупок по проекту и при необходимости устанавливать для них определенные ограничения. Например, во многих странах ЕС частному партнеру, реализующему проект, не разрешается заключать договоры на сумму, превышающую 5 млн евро, с компаниями, входящими в консорциум с его участием, или же с его аффилированными структурами³.

Желательно, чтобы в договоре также были уточнены⁴:

¹ *Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве».*

² *Laine B. Factors of Success for PPP Projects. The Experience of Private Developer. — EGIS Projects. — Presentation to Ukrainian PPP Center. — Paris. — 11.10.2010.*

³ См.: *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions.*

⁴ См.: *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.*

- формы, продолжительность и объемы гарантий, которые могут потребоваться частному партнеру для реализации проекта;
- обязательства частного партнера по страхованию;
- компенсации, на которые может претендовать концессионер в случае изменений законодательства, экономических и финансовых условий реализации проекта;
- степень, до которой каждая сторона может быть освобождена от ответственности в случае превышения/понижения зафиксированных проектом параметров;
- штрафные санкции к частному и публичному партнеру за невыполнение тех или иных обязательств;
- условия, при которых стороны могут временно приостанавливать проект.

Кроме того, в договоре рекомендуется отразить условия передачи активов публичному партнеру (или новому частному партнеру) по завершении его действия, порядок определения компенсации сторонам договора в случае его преждевременного завершения/расторжения, необходимость передачи новых технологий и проведения обучения персонала, условия поставки запасных частей, сырья и материалов¹. Подобные условия особенно важны в том случае, если договором ПЧП/концессии предусмотрено предоставление услуг в сфере жизне-обеспечения на рынках естественных монополий, когда важно обеспечить непрерывность предоставления услуг.

Публичный партнер должен иметь возможность потребовать, чтобы выбранный частный партнер создал независимое юридическое лицо с представительством в стране. Договором должны быть предусмотрены минимальный капитал создаваемой проектной компании и процедуры получения одобрения публичной стороной статуса учредительного договора, а также регулирующих актов деятельности проектной компании и внесения в них изменений².

Отметим, что существуют отдельные специфические требования к договорам в зависимости от вида инфраструктуры, к которой они относятся.

По завершении подготовки документов, необходимых для конкурсной процедуры, можно приступать к проведению торгов. И тут у публично-частного партнерства также есть свои особенности.

На рис. 6.4 схематически представлены шаги, которые необходимо пройти публичному партнеру при выборе частного партнера для реализации им проекта ПЧП.

¹ См.: *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры*, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.

² См.: Там же.



Рис. 6.4. Процедура выбора частного партнера для проекта ПЧП¹

Предварительная квалификация и короткий список

Ранее уже отмечалось, что в случае, если проект ПЧП должен присуждаться в соответствии с конкурсной процедурой, то она должна быть транспарентной и эффективной, а также адаптированной к особенностям инфраструктурных проектов, финансируемым частным сектором².

Как обеспечить транспарентность процедур, вообще-то понятно. Существенных отличий в принципах и подходах к организации конкурсных процедур по присуждению ПЧП или государственных закупок в этом отношении нет.

На эффективности организации конкурсных процедур следует остановиться детальнее.

Проекты ПЧП, как мы уже говорили, в основной своей массе сложны и базируются на инновационных методах и подходах. Подготовка таких проектов, в том числе проведение конкурса, — дорогостоящая и сложная процедура. И это касается не только подготовки конкурсной документации и проекта договора, но и самого процесса оценки пред-

¹ *A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs.*

² См.: Там же.

ложений и выбора среди них лучшего с точки зрения общественного интереса.

Этот процесс не только сложен, он и очень ответственен. Проводя оценку поданных предложений (в которую могут входить расчеты, обоснования, технические заключения и другие документы, предоставленные частным партнером в рамках конкурсного предложения), конкурсная комиссия берет на себя большую ответственность.

С одной стороны, она должна выбрать действительно самого эффективного частного партнера, оценивая не только отдельные показатели конкурсного предложения, но и его реалистичность. Конкурсная комиссия, самостоятельно или с привлечением экспертов, должна проанализировать, действительно ли предложения участников конкурса возможно реализовать как в принципе, так и усилиями подавших их претендентов на частное партнерство. Иначе говоря, выбирая победителя, необходимо убедиться в том, что он не является «агрессивным инвестором», о котором мы говорили выше.

С другой стороны, анализ поданных конкурсных предложений должен быть проведен в строгом соответствии с утвержденной методологией оценки. При этом во избежание субъективных суждений все предложения должны подлежать независимой оценке (экспертизе). В противном случае через год-два-три легитимность принятого решения может быть подвергнута сомнению уже другими представителями публичной власти. Особенно это важно для стран развивающихся экономик с нестабильной политической ситуацией, где власть меняется часто, переходя от одной политической силы к другой. Как следствие, к членам конкурсной комиссии могут быть применены персональные санкции. Понимая это, члены комиссии будут чрезвычайно осторожны в своем выборе, а в некоторых случаях даже будут излишне перестраховываться при принятии решения, что не всегда полезно с точки зрения общественного интереса.

Что может предотвратить возникновение подобных ситуаций?

Во-первых, качественная подготовка публичной властью проекта ПЧП (проведение глубокого анализа его экономических и технических аспектов) и конкурсной документации (критериев выбора частного партнера; перечня документов, которые он должен предоставить; четкой и понятной методики оценки поданных предложений).

Во-вторых, если проект является технически сложным, к оценке конкурсных предложений следует привлекать независимых консультантов. При этом у них должно быть достаточно времени для изучения адресованного им вопроса и подготовки заключения.

Конечно же, в этом случае могут возрасти транзакционные издержки на этапе подготовки проекта, но если рассматривать эффект от его

реализации на протяжении всего «жизненного цикла», то такие издержки будут сведены к минимуму. Соответственно, эффективность проведения конкурсных процедур будет высокой.

Второй важный момент, влияющий на эффективность конкурсных процедур, — оптимизация времени и денежных средств, потраченных публичным партнером на оценку конкурсных предложений, путем сокращения количества таких предложений.

Что имеется в виду?

Если проект ПЧП достаточно прост, в нем может участвовать большое количество частных компаний, а критерии выбора частного партнера должны быть просты и не требовать углубленной оценки. В этом случае ограничивать число участников конкурса нет смысла — чем их больше, тем выше конкуренция. Единственное, что следует сделать, это проанализировать опыт деятельности компании-претендента на реализацию проекта в сфере, которая близка к его предмету. Конечно же, он должен быть позитивным.

Но если мы имеем дело с технологически сложным проектом, требующим высоких финансовых затрат, и, соответственно, для того чтобы выбрать лучшее предложение, нужно оценить много факторов, дело обстоит иначе. В этом случае конкурсные предложения содержат серьезные расчеты и обоснования. Их не только сложно, долго и дорого готовить частному партнеру. Их еще сложно, долго и дорого оценивать конкурсной комиссии. Поэтому более целесообразным и эффективным для публичного партнера будет ограничить число поданных конкурсных предложений до 2—3 или 3—4 (в зависимости от проекта), проведя предварительный отбор частных партнеров, которые могут подавать такие предложения.

В этом случае (сложность в обосновании проектных спецификаций, сроков договора и т. п.) законодательно должна быть предусмотрена возможность для публичной власти устанавливать двухстадийную процедуру для участников, прошедших предквалификационный отбор¹.

На этом этапе участники конкурса должны продемонстрировать, что они отвечают квалификационным критериям, которые, по мнению публичного партнера, необходимы для реализации инфраструктурного проекта (профессиональная и техническая квалификация, умение управлять финансовыми аспектами проекта, соответствующие менеджерские и организационные способности, в том числе опыт реализации подобных проектов). Модельным законом о ПЧП также отмечается,

¹ См.: *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.*

что «конкурсная документация может содержать требования к квалификации, профессиональным и деловым качествам участников конкурса, включая требование об отсутствии у участника конкурса задолженности по арендной плате, налоговым и иным обязательным платежам в бюджет»¹.

Целью проведения двухстадийной процедуры является привлечение к конкурсу лишь тех участников, которые могут реализовать проект публично-частного партнерства в соответствии с пожеланиями публичной власти.

Потенциальные участники конкурса на первом этапе должны получить от публичного партнера информацию о планируемом к реализации проекте, основных рисках его реализации и ответственности сторон в случае их возникновения, а также о требованиях к квалификации и критериях их оценки, выбранном способе закупок и графике их проведения.

Уменьшение числа участников конкурса до 3—5 по результатам двухстадийной процедуры фактически приводит к повышению конкуренции при присуждении проекта и при этом обеспечивает эффективность конкурсных процедур (как с точки зрения их результативности, так и с точки зрения оптимизации времени, потраченного частными компаниями на подготовку предложений, а публичной властью — на их оценку).

В этом контексте следует отметить, что если в короткий список попадает большое число участников (более пяти), то это свидетельствует о некачественно проведенном маркетинге проекта ПЧП. Так быть не должно, поскольку наличие большого числа участников в коротком списке часто приводит к тому, что некоторые из них (как правило, лучшие) утратят интерес к дальнейшему участию в конкурсе.

Эта позиция отражена и в «Руководстве...» ЮНСИТРАЛ, отмечая, что «компетентные участники процедур могут быть не заинтересованы в участии в процедурах закупок по дорогостоящим проектам, если круг потенциальных конкурентов слишком широк и если существует опасность того, что они вынуждены будут конкурировать с нереалистичными предложениями или предложениями, представленными неквалифицированными участниками. Поэтому для выдачи подряда на проекты в области инфраструктуры обычно не рекомендуется проводить открытые торги без этапа предварительного отбора»².

¹ Модельный закон СНГ «О публично-частном партнерстве». — Ст. 26, п. 1.

² Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ. — С. 78.

Попутно заметим, что если наблюдается низкий интерес к оглашенному конкурсу и/или в короткий список проходит только одна компания, то следует проанализировать причины возникшей ситуации. Она может свидетельствовать как о плохой подготовке проекта (нереалистичности его условий), так и об отсутствии на рынке конкуренции в сфере, в которой данный проект реализуется. Подобный результат является прогнозируемым и должен следовать из маркетингового исследования.

Финансовое закрытие проекта

После определения победителя конкурса с ним далеко не всегда можно быстро подписать договор на присуждение проекта ПЧП.

Прежде всего, в конкурсной документации содержится лишь проект договора, в котором незыблемыми являются только существенные условия, да и те требуют уточнения с учетом конкурсного предложения победителя. Все остальные условия могут быть уточнены и детализованы по соглашению сторон.

Кроме того, на момент определения победителя могут быть не до конца прояснены вопросы с предоставлением земельного участка, выдачей разрешений и согласований (или же они должны быть привязаны к конкретной компании, что требует времени), не урегулированы все вопросы, связанные с проектированием объекта и др. Их уточнение и детализация занимают некоторое время, в том числе на согласование между партнерами ряда договорных позиций.

Заметим, что во многих национальных законодательствах предусмотрена возможность участия в договоре ПЧП на стороне публичного партнера нескольких институций, включая государственные и муниципальные предприятия. Их позиция, отдельные предостережения и связанные с ними уточнения к договору должны быть согласованы с частным партнером и при необходимости подкорректированы.

В свою очередь, на стороне частного партнера в договоре ПЧП также могут выступать несколько партнеров (в том числе финансирующая организация), которые после победы в конкурсе могут изъявить желание согласовать и подкорректировать отдельные положения соответствующего договора.

В национальных законодательствах о публично-частном партнерстве ряда стран (например, Украины) договор ПЧП может заключаться между публичным партнером и созданным победителем конкурса национальным предприятием, 51 % акций которого принадлежит победителю. Понятно, что создание такого предприятия требует времени.

Кроме того, перед подписанием договора ПЧП его учредительные документы должны быть проанализированы публичным партнером. Это тоже требует времени.

Важным вопросом, который необходимо урегулировать перед подписанием договора ПЧП, является финансирование проекта. В своем конкурсном предложении частный партнер, безусловно, опирается на предварительные договоренности с финансирующими организациями относительно объема планируемых к привлечению средств, условий заимствования и т. п. Однако само финансовое соглашение может быть им конкретизировано и подписано уже после присуждения победы в конкурсе. Согласование этого предложения также требует времени.

«Участники тендера должны иметь потенциальные финансирующие организации, но окончательные финансовые договоренности и рискованные вложения могут иметь место только тогда, когда контракт уже наверняка присужден. ...Это создает риск того, что выигравший тендер участник не сможет получить финансирование и должен будет отказаться от контракта»¹.

Финансирующая организация, с которой частный партнер достиг предварительной договоренности о финансировании проекта, должна детально изучить проект договора о ПЧП и оценить реалистичность предусмотренных им механизмов ответственности партнеров за исполнение договора. Если национальное законодательство предусматривает возможность замены частного партнера по требованию либо финансирующей организации, либо публичного партнера, то банковское учреждение должно тщательно изучить нормы договора ПЧП, которыми закрепляется такая возможность. Ведь этими нормами могут быть прогарантированы его потенциальные риски либо предусмотрены механизмы управления ими. Кроме того, в некоторых случаях финансирующая организация может стать стороной договора ПЧП. Если это так, то ее права и обязанности по договору должны быть согласованы со всеми сторонами.

Решение всех перечисленных выше вопросов невозможно без переговоров сторон. Поэтому национальными законодательствами должно быть предусмотрено, что по результатам отбора лучших предложений могут быть проведены переговоры с потенциальными победителями конкурса для уточнения и обсуждения некоторых вопросов реализации проекта. При этом переговоры не должны касаться вопросов, четко обозначенных в окончательных предложениях, на базе которых был

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов.* — С. 69.

осуществлен выбор лучших предложений. Такие переговоры должны быть конфиденциальными¹.

Отметим: во многих странах—новичках в ПЧП отсутствует понимание того, что подписать договор ПЧП сразу же после выбора победителя конкурса невозможно. В целом ряде стран законодательно устанавливаются нереальные сроки, на протяжении которых такой договор должен быть подписан (например, месяц-два). Такие законодательные нормы, фактически исключающие переговорный процесс по доработке отдельных условий договора ПЧП, приведение их в соответствие с существующими реалиями и согласование всеми сторонами (то есть осуществление так называемого процесса финансового закрытия), отпугивают от участия в публично-частных партнерствах и серьезный частный бизнес, и финансирующие организации.

Как бы хорошо и тщательно не был подготовлен проект договора, в нем все равно нельзя предусмотреть все нюансы взаимоотношений между партнерами, которые могут быть очень важны при реализации технически и организационно сложных инфраструктурных проектов, окупаемость которых возможна лишь в долгосрочной перспективе. Поэтому в странах, где законодательно закреплены такие ограничения по отношению к процессу финансового закрытия проекта ПЧП, интерес серьезного частного бизнеса к участию в подобных проектах очень низок, а иногда и вовсе отсутствует.

Сроки проведения финансового закрытия проекта ПЧП настолько сильно зависят от сути проекта и специфики отношений партнеров в рамках его реализации, что бессмысленно ограничивать их законодательно и снизу, и сверху. Достигнуть согласия по договору о ПЧП и подписать его как можно скорее интересно обоим партнерам. Частному — чтобы побыстрее приступить к реализации проекта и раньше начать получать от него доход. Публичному — чтобы отрапортовать вышестоящим органам власти (если это применимо) и населению (общественности), что он успешно завершил сделку. Поэтому нет смысла стимулировать партнеров к ускорению, они и так в нем заинтересованы. Но оба партнера понимают, что от того, насколько продуманным будет заключенный ими договор, зависят их риски в реализации проекта и, следовательно, его успешность (имиджевая и финансовая — для обеих сторон, а для публичного партнера — еще и электоральная).

Подводя итоги описания этой фазы запуска проекта ПЧП, хотелось бы еще раз обратить внимание, что от того, насколько внимательно и

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.*

квалифицированно проведены мероприятия по подготовке проекта, зависят его успешность и эффективность с точки зрения публичного (общественного) интереса.

Примеры неудач в ПЧП

Программа дорожных концессий в Мексике

В период 1987—1995 годов было присуждено 52 дорожные концессии (25 — на конкурентных торгах). К концу 1995 года 35 проектов на сумму 9,9 млрд долл. достигли финансового закрытия. Проекты с короткими концессионными периодами (15 лет) привели к очень высокой стоимости проезда. Кроме того, по законодательству Мексики любая платная дорога должна была иметь альтернативную бесплатную. В результате реализации этих проектов стоимость строительства дорог была превышена в среднем на 25 %, а средние доходы концессионеров оказались на 30 % ниже предполагаемых. Средний платеж за проезд вырос с 0,02 долл. США за километр до 0,17 долл. В итоге правительство взяло на себя 23 проекта и выплачивало оставшиеся долги мексиканским банкам (около 5 млрд долл. США) и строительным компаниям (около 2,6 млрд долл. США).

Строительство скоростной трассы М1/М15 в Венгрии — некорректные оценки и прогнозы

Строительство первой скоростной трассы в Центральной и Восточной Европе завершено в 1995 году по графику и в рамках предусмотренного бюджета. Но трафик по ней оказался на 40 % ниже, чем ожидалось, несмотря на то что прогноз был подготовлен независимыми консультантами. Высокая плата за проезд не покрывала расходы частного партнера и при этом вызывала недовольство пользователей. Как результат, концессионер не смог обслуживать свои долги и государство взяло на себя объект по высокой стоимости¹.

Общими ошибками для многих стран развивающихся экономик на начальном этапе развития ПЧП являются спешка и поверхностный подход к разработке документов на этапе оценки и подготовки проектов, что влечет за собой негативные последствия. «ГЧП не дает быстрых решений: для его подготовки и реализации требуется время. Как правило, чем больше времени было уделено надлежащей подготовке проекта до его начала, тем больше времени удастся сэкономить и больше разочарований избежать в дальнейшем»².

В свою очередь, «для надлежащей подготовки проекта с использованием механизма ГЧП потребуются стартовые инвестиции в персонал и

¹ См.: *Cuttaree Vickram*. The World Bank, Europe & Central Asia Region Successes and Failures of PPP Projects.

² Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. — С. 3.

денежные средства для разработки проекта, в частности, речь идет об оплате услуг дорогостоящих консультантов. Затраты на проектные работы могут составить более 3 % общей стоимости проекта»¹.

6.3 Внедрение проекта

После присуждения проекта частному партнеру и подписания договора публичная власть не устраняется от контроля за его реализацией, как иногда думают страны—новички в ПЧП. Ведь, как мы уже упоминали выше, передавая частному партнеру обязательства по оказанию услуг общественного экономического интереса, публичная власть не снимает с себя ответственности за доступность, надежность и качество услуг в сфере жизнеобеспечения на той или иной территории. Если население будет испытывать проблемы с предоставлением таких услуг, то свое недовольство оно станет выражать сначала публичной власти, а уж потом, возможно, — и частному партнеру по договору ПЧП, который не справился со своими задачами, предусмотренными договором.

Поэтому публичная власть обязана осуществлять мониторинг и контроль за реализацией проекта ПЧП. Подобный мониторинг следует проводить на регулярной основе, а его результаты должны быть доступны для населения. Более того, в некоторых случаях целесообразно широко обсуждать результаты такого мониторинга на общественных слушаниях, приглашая туда и представителей частного партнера.

Заметим, что мониторинг и контроль за реализацией проекта ПЧП нужны не только для гарантий выполнения публичной властью своих функций в сфере обеспечения надлежащих условий проживания населения на той или иной территории. Они также важны в контексте управления фискальными рисками, которые могут возникнуть вследствие реализации проекта и негативно отразиться на бюджетной стабильности государства/ОМС.

Важен такой мониторинг и для постоянного совершенствования правовой среды, регулирующей вопросы привлечения частного бизнеса к модернизации инфраструктуры, а также для развития институциональной среды в этой сфере.

«Государство должно осуществлять регулирование и мониторинг ГЧП. Эта функция должна быть неотъемлемой частью проекта. ...Именно публичной власти всегда принадлежит последнее слово, и она, в конечном счете, будет нести ответственность за оказание услуг обществу»².

¹ Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. — С. 3.

² Там же. — С. 2.

Учитывая многогранность такого мониторинга и необходимость анализировать различные факторы, на которые влияет или может повлиять процесс реализации проекта ПЧП (политические, социальные, финансовые, экологические и т. п.), важно для каждого более-менее сложного проекта еще на этапе его подготовки задуматься о механизмах такого мониторинга.

Что имеется в виду?

Проект ПЧП отличается от других форм привлечения частного бизнеса для модернизации инфраструктуры тем, что он дает частному партнеру высокую самостоятельность в его реализации (выбор оборудования и технологий, проведение тендеров и т. д.). Публичный партнер не должен и не имеет права вмешиваться в оперативную деятельность частного партнера по реализации проекта. Но только при одном условии — если частный партнер своевременно и в соответствии с оговоренными в договоре параметрами выполняет свои обязательства. Например, строительство объекта, вызывающее определенные неудобства у жителей территории, должно завершиться в отведенный для этого срок; услуги, оказываемые с использованием построенного/модернизированного объекта, должны соответствовать договорным параметрам и т. п.

Исходя из этого, частный партнер уже на этапе конкурса должен четко знать:

- выполнения каких условий и в какие сроки ждет от него публичная власть;
- какие показатели проекта будут контролироваться публичной властью и какие отклонения от заданных параметров будут считаться допустимыми;
- в какие сроки будет проводиться мониторинг по каждому из подлежащих контролю показателей (ежемесячно, ежеквартально, ежегодно, в установленные договором сроки и т. п.);
- какой будет форма проведения мониторинга (проверка документов, предоставление отчетной информации и др.);
- какова процедура проведения мониторинга (заблаговременное предупреждение о датах проведения, форма уведомления, возможность оспорить результаты и т. д.);
- кто является ответственными лицами со стороны публичной власти за проведение мониторинга и т. п.

Все перечисленные выше вопросы, кроме, пожалуй, имен ответственных за реализацию проекта представителей публичной власти, должны быть урегулированы в договоре о публично-частном партнерстве.

Институция, осуществляющая контроль и мониторинг за реализацией проекта ПЧП, может быть создана и после определения победителя конкурса. Но лучше это сделать не позднее даты, следующей за присуждением

проекта, чтобы такая институция (группа специалистов) смогла принимать участие в процессе переговоров на этапе его финансового закрытия. Ведь на этом этапе также могут уточняться вопросы, связанные с осуществлением мониторинга при реализации проекта, в том числе с порядком привлечения публичного партнера для решения проблемных вопросов, которые находятся в сфере его ответственности и возникают у частного партнера в связи с реализацией договора. Даже если уточнение вопросов координации действий публичного и частного партнеров в части мониторинга и контроля будет носить косметический характер, все равно полезно сразу же вовлечь в их обсуждение тех представителей публичной власти, которые непосредственно будут заниматься этими вопросами.

На рис. 6.5 схематично представлены этапы участия публичной власти в реализации проекта ПЧП в соответствии с видением экспертов ЕРЕС.



Рис. 6.5. Процедура участия публичной власти в реализации проекта ПЧП¹

Правда, ЕРЕС предлагает создавать группу мониторинга реализации проекта уже после вступления договора в действие, но, как мы уже отметили, имеет смысл это сделать немного ранее.

В любом случае при создании такой группы должна быть определена ее ответственность (и группы в целом, и конкретных участников), а так-

¹ A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs.

же утвержден порядок проведения мониторинга (формы отчетности; вопросы, требующие согласования; индикаторы, подлежащие контролю и т. п.). Хорошей международной практикой при осуществлении сложных долгосрочных проектов считается подготовка инструкции (руководства) для такой группы по управлению реализацией проекта. Такая инструкция должна быть согласована с руководителем органа публичной власти — публичного партнера по договору.

Цель инструкции — регулирование деятельности группы по осуществлению мониторинга и контроля как в процессе реализации проекта, так и при проведении оценки после его завершения. Инструкция должна включать в себя вопросы информирования руководства органа публичной власти о возникающих проблемах или даже предпосылках к их возникновению, а также определять подходы к разрешению спорных вопросов по договору, организации и проведению переговоров между партнерами. В ней также следует определить, какая информация по результатам проведения мониторинга является конфиденциальной, а какая подлежит обнародованию. В большинстве случаев полученную в процессе мониторинга информацию целесообразно донести до общественности в удобной и понятной для нее форме (все идет по плану или существуют отклонения от него).

Важный аспект деятельности такой группы — анализ ошибок, допущенных при подготовке проекта и заключении договора, которые удалось выявить в процессе его реализации. Результатом такого анализа должна стать подготовка предложений по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере, методологии подготовки и реализации инфраструктурных проектов, повышению институциональной способности представителей публичной власти, реализующих или планирующих к реализации подобные проекты, что будет содействовать развитию рынка публично-частного партнерства.

Подводя итоги, заметим, что «управление инвестиционной программой ПЧП требует ее включенности в планирование национальных публичных инвестиций и финансовую среду. Это должно быть обеспечено тем, что:

- существует четкое распределение ответственности среди государственных агентств, вовлеченных в процесс;
- ПЧП-проекты интегрированы в государственную инвестиционную стратегию, среднесрочную фискальную политику и в бюджетный цикл;
- ПЧП реализуются только при условии, если они создают “value-for-money” при сравнении их со стандартными методами государственных закупок»¹.

¹ *Public-Private Partnership in Infrastructure. — Days 2008. — Day 1. Session 4: Fiscal Risk Management.*

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ

7.1 Источники финансирования проектов ПЧП

Как уже говорилось ранее, одной из ключевых характеристик принадлежности проекта к публично-частному партнерству является оплата услуг/работ частного партнера по договору ПЧП исходя из результатов реализации проекта. При этом независимо от того, какая модель используется («потребитель платит», «плата за доступность» или гибридное финансирование), ответственность за привлечение финансовых ресурсов для выполнения своих обязательств по договору ПЧП (построить новый инфраструктурный объект или модернизировать существующий) несет частный партнер.

Возвратность вложенных частным партнером инвестиций (как финансовых, так и нефинансовых) при строительстве нового объекта всегда будет обеспечиваться уже после введения этого объекта в эксплуатацию. Если же договором предусмотрена модернизация (реконструкция) инфраструктурного объекта, то частично средства для капитальных вложений могут поступать от тарифов на соответствующие услуги уже с момента вступления договора в силу (преимущественно в случае концессий). Однако и эти платежи должны быть привязаны к качеству, доступности, надежности и, возможно, к ряду других характеристик услуг, которые частный партнер будет предоставлять с использованием переданного в ПЧП объекта.

Мы уже отмечали, что первоначальные инвестиции нужны и для сервисных ПЧП. Без них невозможно будет запустить даже не связанный с материальной инфраструктурой

проект. Например, для оказания социальных услуг по уходу за пожилыми и больными людьми необходимо сформировать логистическую модель таких услуг, провести разъяснительную работу с населением, создать или адаптировать существующее программное обеспечение и т. п. Все это требует инвестиций, пусть и небольших.

Исходя из сказанного, любой проект ПЧП требует от частного бизнеса инвестиций (пусть не всегда финансовых). Просто в случае сервисных ПЧП они относительно невысоки, менее рискованны и с более коротким периодом окупаемости. Для инфраструктурных же ПЧП такие проекты, как правило, требуют значительных объемов инвестиций с длительным периодом окупаемости и довольно высокими рисками. Последнее во многом ограничивает возможные источники их финансирования.

Для финансирования капитальных и ряда других расходов по реализации проектов публично-частного партнерства частный партнер может использовать как свои, так и привлеченные финансовые ресурсы. Обычно доля собственного капитала частного партнера (equity) в общем финансировании крупного инфраструктурного проекта не высока (не более 10—20 %), остальное — заемные средства (debts).

Риск потерять собственный капитал для частного партнера всегда выше, нежели риски кредиторов, обеспечивающих заимствования для финансирования проекта. Соответственно, и премия за риск для вложенного собственного капитала выше стоимости заимствований. Как следствие, частный партнер стремится минимизировать собственные вложения в проект. Это выгодно и ему, и публичному партнеру, поскольку в этом случае проект в целом становится дешевле.

Однако совсем обойтись без привлечения в проект собственного капитала частным партнерам удается редко. Кредиторы предпочитают, чтобы и частный партнер нес риски по проекту ПЧП. Во многом это объясняется тем, что при публично-частном партнерстве кредиторы, принимая решение о предоставлении заимствования, не могут рассчитывать на получение в залог объекта, строящегося/модернизируемого в рамках проекта, — этот объект принадлежит публичному партнеру. В случае ПЧП заимствование может быть обеспечено либо денежным потоком (cash flow), который генерирует проект, либо непосредственно договором ПЧП, либо государственной гарантией публичного партнера.

Заимствования от МФИ

Наиболее предпочтительным для реализации проектов в форме ПЧП как в развитых странах, так и в странах развивающихся экономик является привлечение средств международных финансовых институ-

тов, предоставляющих кредиты на долгосрочный период (20—30 лет) под низкие процентные ставки и со значительным льготным периодом (3—5 лет), на протяжении которого выплачиваются исключительно процентные ставки. Именно такие условия заимствований более всего отвечают потребностям ПЧП.

В то же время привлечение финансирования от МФИ требует активного участия в этих процессах публичного сектора. Условия кредитования проектов со стороны МФИ, в том числе для частного бизнеса, формируются на основе международных соглашений стран-реципиентов с этими организациями. Во многих случаях подобные заимствования невозможны без предоставления государственных или местных гарантий.

Учитывая, что проекты в форме публично-частного партнерства важны для социально-экономического развития любого государства/территории, теоретически публичная власть заинтересована поддержать частного партнера в получении им средств МФИ. Ведь подобное финансирование позволяет снизить стоимость инфраструктурного проекта для потребителей и государственного бюджета, а во многих случаях — и обеспечить быстрое и эффективное решение проблем в сфере жизнеобеспечения населения. Но если говорить о практике, то во многих странах развивающихся экономик с высоким уровнем коррупции привлекательность для публичной власти самостоятельного освоения средств МФИ часто «перевешивает» ее заинтересованность в привлечении частного партнера для модернизации инфраструктуры. Понимая это, а также сталкиваясь с низкой институциональной способностью публичных властей в ряде стран развивающихся экономик, МФИ сами инициируют включение в международные соглашения вопросов предоставления заимствований в рамках ПЧП.

Вместе с тем привлечение финансирования от МФИ для реализации проектов ПЧП возможно при соблюдении определенных условий. В частности, для того чтобы МФИ были заинтересованы в предоставлении заимствований для таких проектов, очень важно следующее:

- соответствие планируемого к реализации в рамках ПЧП проекта стратегии развития страны/региона, а также приоритетам соответствующего МФИ;
- наличие правовых и институциональных механизмов обеспечения публичным партнером взятых на себя обязательств по проекту/договору, в том числе в случае прекращения проекта (форс-мажор, другие не зависящие от частного партнера обстоятельства);
- соответствие квалификационных требований, которым должен удовлетворять частный партнер, тем требованиям, которые обыч-

но предъявляются соответствующими МФИ при рассмотрении предложений о заимствованиях;

- возможность мониторить реализацию проекта, для которого было предоставлено заимствование, и инициировать замену частного партнера публичным в случае возникновения проблем с его выполнением (так называемая процедура «Step-in-Rights»).

Во многих юрисдикциях МФИ могут быть одной из сторон договора о ПЧП или заключать с частным партнером отдельные прямые соглашения относительно проекта, реализуемого в форме ПЧП. Подобные соглашения должны стать основанием для участия МФИ в мониторинге соответствующего проекта, обеспечить возможность инициировать процедуру замены частного партнера, а также получать возмещение от государства в случае наступления обстоятельств, предусмотренных государственными/местными гарантиями.

Кредиты коммерческих банков

В ряде случаев частные партнеры прибегают к привлечению кредитов от коммерческих банков. Но это касается в основном экономически развитых стран. В развивающихся странах такое бывает крайне редко — там слишком высоки ставки коммерческого кредитования, которые настолько удорожают проект, что делают его некупаемым. Кроме того, срок предоставления кредитов на развивающихся рынках часто ограничен коротким промежутком времени, что также неприемлемо для проектов публично-частного партнерства.

Тем не менее участие коммерческих банков экономически развитых стран в проектах ПЧП в странах развивающихся экономик также возможно. Хотя, чтобы принять подобное решение, такие финансовые учреждения должны быть уверены в наличии в соответствующей стране механизмов обеспечения публичным партнером взятых на себя обязательств по договору ПЧП, а также обладать возможностью осуществлять мониторинг реализации проекта и в случае необходимости — инициировать замену частного партнера. И, конечно же, вряд ли они будут финансировать частного партнера, с которым у них нет долгой и позитивной кредитной истории отношений.

Исламское финансирование

Одним из интересных и привлекательных источников финансирования проектов публично-частного партнерства могут быть исламские финансовые институты (ИФИ). Принципы, лежащие в основе исламского финансирования, достаточно привлекательны для реализации

проектов ПЧП¹. Главный принцип деятельности ИФИ состоит в том, что предоставление ими финансовых средств должно соответствовать специальным правилам и практике исламских юридических традиций. В частности, в заимствованиях ИФИ нет такого понятия, как «плата за предоставление финансовых ресурсов» и, соответственно, «процентная ставка по кредиту». В то же время существуют другие формы получения вознаграждения за предоставленное финансирование — такие, например, как получение доли от прибыли или прямое участие финансовых институций в транзакциях их клиентов.

Заметим: отношение к исламскому финансированию в европейских странах весьма неоднозначное, что во многом связано с обострением конфликтных ситуаций, подоплекой которых служат религиозные и идеологические разногласия. Хотя сам по себе подобный инструмент является весьма привлекательным для реализации инфраструктурных проектов и борьбы с бедностью. По своей экономической сути он очень близок к идеологии публично-частного партнерства, а его инструментарий вызывает высокий интерес у специалистов многих стран независимо от национальной и религиозной структуры их населения. Особенно актуальным может стать использование исламских финансовых институтов в странах развивающихся экономик, имеющих высокую потребность в реализации инфраструктурных проектов с длительными сроками окупаемости.

Институциональные инвесторы

В странах с развитыми финансовыми рынками для финансирования проектов ПЧП часто используются средства так называемых институциональных инвесторов — инвестиционных и пенсионных фондов, страховых компаний. Рассчитывать на подобное финансирование в странах развивающихся экономик пока что не стоит — своих институциональных инвесторов там, как правило, нет. Сложно также ожидать, что для финансирования проектов в нестабильных экономиках будут привлечены средства институциональных инвесторов экономически развитых стран. Они не пойдут на такие риски.

Тем не менее в последнее время в связи с принятием Целей Устойчивого Развития создаются различные фонды для финансирования как подготовительных работ по структуризации проектов ПЧП в приоритетных для ЦУР сферах, так и для предоставления заимствований для таких проектов в странах развивающихся экономик. В таких фондах

¹ См.: *Запатрина И.* Исламское финансирование и его роль в развитии публично-частного партнерства в Украине // *Економіст.* — 2011. — № 11. — С. 63—66.

могут участвовать, а иногда и участвуют подобные институциональные инвесторы.

Проектные облигации

Одним из инструментов обеспечения финансирования проекта ПЧП может стать выпуск частным партнером проектных облигаций, обычно приобретаемых институциональными инвесторами (пенсионными фондами и страховыми компаниями) или же продающихся на вторичном рынке.

Детальный анализ возможностей такой формы финансирования проектов ПЧП провели эксперты ЕРЕС¹, которые в своем исследовании показали, что в отдельных случаях привлечение облигационного финансирования может удешевить проект и повысить его привлекательность. Это обусловлено такими характеристиками проектных облигаций:

- *более низкими рисками платежей/рефинансирования* — проектные облигации имеют природу долгосрочных финансовых решений. Для ПЧП это может выражаться в том, что сроки их погашения будут близки к сроку (или соотнесены со сроками) завершения контракта ПЧП, что обеспечит отсутствие рисков рефинансирования);
- *особенностями ценообразования* — в текущих рыночных условиях проектные облигации, в стоимость которых включены все расходы, иногда предпочтительнее банковского финансирования, что, в свою очередь, может улучшить «value-for-money» и жизнеспособность проекта.

В то же время следует обратить внимание и на обозначенные в упомянутом исследовании ЕРЕС такие характеристики проектных облигаций, которые ограничивают привлечение этой формы финансирования для реализации проектов ПЧП, особенно в странах развивающихся экономик. Это:

- *требования к размеру транзакций* — из-за сложности выпуска, стоимости и «аппетитов» инвесторов облигационное финансирование возможно только для крупных ПЧП-проектов (свыше 100 млн евро). Облигации обычно попадают на рынок или через публичное предложение, или через приватное размещение. Публичные предложения могут рассматриваться только для очень больших транзакций;

¹ См.: *Financing PPPs with Project Bonds. Issues for Public Procuring Authorities.* — ЕРЕС. — 2012. — Oct.

- *высокая подготовительная стоимость* — облигационное финансирование предполагает высокую подготовительную стоимость, в частности для получения кредитных рейтингов, подготовки документации для размещения облигаций и их маркетинга. Высокая стоимость и юридических услуг при публичном размещении облигаций;
- *ценовая неопределенность* — размещение (покупка) и цена облигаций становятся понятными только после их выпуска. Для ПЧП это приводит к неопределенностям относительно жизнеспособности проекта в ходе проведения процедуры закупок. Как результат, в этом случае публичной власти сложно оценить возможности привлечения участником конкурса предложенного им способа финансирования проекта на этапе подачи конкурсных предложений и их оценки;
- *издержки на поддержание позиции* — поскольку облигации после их выпуска сразу же приносят доход, частный партнер в ПЧП должен инвестировать полученные от них средства на период, пока они не нужны в проекте в связи с длительными сроками строительства. При этом обычно существует негативное сальдо между прибылью, получаемой частным партнером от инвестирования этих средств, и процентами, которые он должен платить владельцам облигаций (они, как правило, выше этой прибыли). Это сильно отличается от банковского финансирования, когда средства получают в соответствии с потребностью в них для проведения строительства.

Поэтому использовать проектные облигации для финансирования проектов ПЧП в странах развивающихся экономик — новичках в этой сфере следует крайне осторожно, а лучше вообще с этим повременить.

Вместе с тем, если принято решение дать возможность частным партнерам использовать этот инструмент, необходимо внести коррективы в условия конкурса и процедуры закупок. В упомянутом выше исследовании ЕРЕС определены особенности организации закупок проектов ПЧП, предполагающие возможность привлечения облигационного финансирования:

- на первом этапе следует провести анализ приемлемости проекта ПЧП для облигационного финансирования с привлечением квалифицированного консультанта;
- если такая возможность и целесообразность существуют, участники конкурса должны быть проинформированы об этом в конкурсной документации;

- на стадии подачи предложений участникам конкурса должен быть предоставлен выбор способа финансирования — за счет банковского кредитования или облигационных займов. В некоторых случаях, когда публичная власть хочет оценить возможности улучшения характеристик проекта за счет облигационного финансирования, она может предложить участникам дать предложения как для условия банковского кредитования, так и для условия облигационного финансирования.

Еще раз подчеркнем: оценивать жизнеспособность финансовых решений, предполагающих использование проектных облигаций в случае публично-частного партнерства, довольно сложно. Как правило, банковское финансирование бывает предпочтительнее облигационного. Но не всегда. Поэтому для сравнения предложений, предусматривающих оба способа финансирования, необходимо привлечь квалифицированных экспертов-консультантов.

Следует также иметь в виду, что стоимость облигаций подвержена рыночным колебаниям и может меняться в период между определением победителя торгов и финансовым закрытием проекта. Риск изменения этой цены, если его не оговорить заранее, лежит на публичной власти. Поэтому, если возможность финансирования проекта ПЧП за счет облигационного займа допускается условиями конкурса, необходимо на самой ранней стадии процесса закупок обсудить с его потенциальными участниками механизм распределения рисков, связанных с колебанием стоимости облигаций, и включить достигнутые договоренности в конкурсную документацию. Одним из таких механизмов может быть условие, предусматривающее, что предложение по обеспечению этого риска потенциальным частным партнером будет приносить ему дополнительные баллы при рассмотрении конкурсных предложений. Или же публичная власть может установить лимит для возможного увеличения затрат частного партнера, связанных с изменением стоимости привлечения облигационных займов, при превышении которого проект теряет жизнеспособность и соответствующее конкурсное предложение не рассматривается (отклоняется). В этом случае публичная власть также может предусмотреть свое право продолжать сравнивать предложение победителя со следующим по привлекательности предложением другого участника до момента финансового закрытия, чтобы в случае изменения условий облигационного займа иметь возможность выбрать лучшее предложение.

В исследовании ЕРЭС также отмечается, что если публичная власть допускает возможность привлечения облигационного финансирования, она должна предусмотреть более длительное время для подготовки

конкурсного предложения. Это связано с необходимостью получения кредитного рейтинга, а также оформления документов, требуемых для размещения облигаций, проведения их маркетинга и решения других вопросов регуляторного характера. Кроме того, поскольку облигационное финансирование может потребовать получения предварительного кредитного рейтинга на этапе подготовки конкурсного предложения и кредитного рейтинга до момента финансового закрытия, нужно оговорить время для проведения подобных операций¹.

Важное значение для облигационного финансирования имеют и условия прекращения договора ПЧП — частный партнер должен предусмотреть источники финансирования облигаций (проценты) в случае прекращения или приостановки проекта.

7.2 Окупаемость проектов ПЧП

Источники получения финансовых ресурсов, которые служат для обеспечения окупаемости проектов публично-частного партнерства, зависят от того, к какой категории относится этот проект.

Если мы говорим о так называемых сервисных ПЧП, целью реализации которых является предоставление публичных услуг в понимании, изложенном в п. 4. 2 этой книги, то их финансирование осуществляется за счет государственного/местного бюджетов и лишь в некоторых случаях предполагает привлечение дополнительных средств со стороны потребителей этих услуг (например, доплата за срочность). Тут особых сложностей нет. Финансирование происходит точно так же, как и при предоставлении этих услуг непосредственно публичной властью. Хотя, безусловно, и в этом случае требуется разработка определенных механизмов и процедур для гарантирования перечисления частному партнеру бюджетных средств на протяжении действия договора ПЧП, то есть фактически — способности публичного партнера брать на себя долгосрочные обязательства.

Более сложные механизмы финансирования используются для договоров концессионного типа. Как уже отмечалось выше, в идеале источником погашения инвестиций частного партнера в реализацию таких проектов должна быть плата потребителей за оказываемые им услуги. Но такие идеальные случаи в странах развивающихся экономик

¹ Само получение предварительного кредитного рейтинга занимает не менее четырех недель, а подача документов для его получения требует подготовки финансовой модели, включаемой в конкурсное предложение. Получение финального кредитного рейтинга занимает как минимум на шесть недель больше времени, чем подтверждение предоставления кредита банком.

на практике являются большой редкостью. Чаще всего сложные инфраструктурные проекты, реализация которых рассчитана не на один десяток лет, даже если они основываются на концессионных соглашениях, невозможно осуществить исключительно за счет оплаты потребителей. Такие проекты потребуют повышения тарифов в сфере жизнеобеспечения, которые будут «неподъемными» для потребителей этих услуг. Это касается и автомобильных дорог, и аэропортов, и систем электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, и городского транспорта. В подобных проектах не обойтись без финансовой поддержки государства/местной власти. В некоторых случаях такая поддержка бывает довольно значительной¹.

Еще более сложные механизмы финансирования используются для моделей, основанных на плате за доступность. Как мы уже говорили, именно эти модели приобретают высокую актуальность в контексте достижения Целей Устойчивого Развития до 2030 года. Источником погашения инвестиций в такие проекты служит государственный или местный бюджет. Но, в отличие от сервисных ПЧП, при реализации инфраструктурных проектов, основанных на плате за доступность, можно лишь частично рассчитывать на использование для формирования такой платы бюджетных средств, планомерно предусматриваемых на капитальные расходы (а в ряде случаев это и вообще невозможно). В идеале будущая «плата за доступность» должна формироваться за счет дополнительных доходов соответствующих бюджетов, которые будут генерировать вновь созданный или модернизированный в рамках ПЧП инфраструктурный объект.

Для таких моделей нужны принципиально новые бюджетные механизмы и тщательный расчет перспективных возможностей государственного/местных бюджетов осуществлять эти платежи в рамках всего времени реализации проекта как с точки зрения будущих доходов, так и с точки зрения процедур, обеспечивающих их долгосрочный характер и целевое использование («для погашения обязательств по конкретному проекту ПЧП»).

Публичная власть стран развивающихся экономик, где такие проекты наиболее востребованы в контексте Целей Устойчивого Развития, как правило, не готова к таким решениям ни ментально, ни профессионально. Обращаясь к публично-частному партнерству, она рассчитывает,

¹ Хотя в целом ряде стран считается, что при реализации проектов на базе концессионной модели проект не должен даже частично финансироваться за счет государственного/местного бюджетов. При таком подходе концессионный механизм практически не будет использоваться в странах развивающихся экономик.

что о финансовом обеспечении проекта должен заботиться исключительно частный партнер. Более того, в некоторых странах в определенные периоды их истории такие понятия, как ПЧП и бюджетная поддержка, вообще считались несовместимыми. Например, так это было в Украине на протяжении более чем десяти лет после принятия закона о концессиях. Затем ситуация изменилась, но только в «осознании» необходимости бюджетной поддержки в ПЧП/концессиях. Прошло еще более 15 лет, а механизмов обеспечения такой поддержки так и не было создано. Как следствие, ни один из реализованных в стране проектов ПЧП/концессий не получил бюджетной поддержки.

В итоге возникает парадоксальная ситуация. С одной стороны, развивающиеся страны, для которых ПЧП — дело новое, считают, что применение этого механизма даст возможность решить их инфраструктурные проблемы исключительно за счет финансовых ресурсов частного сектора. С другой — чем менее развита страна, чем слабее и запутаннее правовое регулирование, тем большей должна быть доля государственной финансовой поддержки в реализации проектов ПЧП.

Почему?

Во-первых, страны развивающихся экономик, как правило, не могут позволить себе высокие тарифы на услуги в сфере жизнеобеспечения. Это неминуемо «накалит» до предела политическую ситуацию, что, в свою очередь, может привести к конфликтам, войнам, революциям и другим событиям, которые сделают эту страну неинтересной для стратегического частного бизнеса. Иными словами, важнейшие для общества проекты вообще не имеют шансов окупиться за счет тарифов.

Во-вторых, плохое регулирование и слабая институциональная среда делают проекты дороже. Риски, связанные с их реализацией, и их стоимость значительно возрастают. Соответственно, высокой становится и премия (компенсация) частному партнеру за риск.

Поэтому, если та или иная страна, критически нуждающаяся в новой современной инфраструктуре, настроена привлечь частный бизнес для ее создания/модернизации, она должна подумать, каким образом и за счет каких механизмов обеспечить государственную поддержку реализации проектов ПЧП. Показательным в этом смысле является пример Индии, которая, запуская публично-частные партнерства, в 2008 году осознанно приняла решение о том, что государственная поддержка таких проектов будет составлять более 70 % их стоимости, а для некоторых отраслей — и гораздо выше (табл. 7.1).

В те же годы в России, по оценкам международных экспертов, участие госбюджета в финансировании проектов ПЧП в среднем прогнозировалось на уровне 50 %.

Таблица 7.1

**Соотношение публичных и частных инвестиций в проекты ПЧП
в Индии в соответствии с XI Планом развития страны, %¹**

№ п/п	Сектор	Соотношение: публичные/ частные
1	Электроэнергетика	74:26
2	Автомобильные дороги	66:34
3	Телекоммуникации	74:26
4	Железные дороги	83:17
5	Порты	26:74
6	Аэропорты	26:74
7	Водоснабжение и водоотведение	97:3
8	Ирригация	100:0
9	Склады	50:50
10	Газ	82:18
	В среднем	71:29

Подобное отношение к вопросам финансового обеспечения реализации проектов ПЧП в странах развивающихся экономик важно не только потому, что в этом случае проекты становятся окупаемыми для частного бизнеса, «социально оправданными (безопасными)» для населения и, соответственно, — менее рискованными и для публичного, и для частного партнеров. Не менее существенно для частного партнера и то, что государство готово делить с ним финансовый риск реализации проекта и заинтересовано в его эффективности (конечно же, при условии низкого уровня коррупции).

Подводя итог, еще раз подчеркнем, что государственная поддержка является важным элементом реализации инфраструктурных ПЧП-проектов в развивающихся экономиках и требует отдельного рассмотрения. Более подробно остановимся на этом вопросе в следующем разделе. Тут лишь отметим, что в контексте Целей Устойчивого Развития было бы полезно предусмотреть механизмы государственной

¹ *Public-Private Partnerships in Infrastructure*. — Days 2008, Dec. 15—18. — Day 2.

поддержки проектов ПЧП, которые были бы ориентированы на достижение ЦУР, со стороны не только национальных правительств, но и международного сообщества. Формы такой поддержки могут быть разными и, конечно же, будут зависеть от конкретного проекта и ситуации в той или иной стране (на той или иной территории). На наш взгляд, без понимания этих реалий наивно рассчитывать на решение амбициозных задач, стоящих в рамках ЦУР, странами развивающихся экономик.

7.3 ПЧП на регулируемых рынках естественных монополий

Значительное число проектов публично-частного партнерства реализуется на рынках естественных монополий (транспортные проекты, проекты в сфере энерго-, тепло-, водоснабжения и водоотведения и т. п.).

Во многих странах такие рынки подлежат государственному регулированию, тарифы на них устанавливаются Регуляторами. При этом Регулятор по своей сути и логике деятельности не может быть публичным партнером, а публичный партнер не может влиять на принятие Регулятором решений по формированию тарифов на рынках естественных монополий.

Привлекая частного партнера к реализации инфраструктурных проектов на таких рынках, желательно, во-первых, подключить Регулятор к процессу структурирования проекта ПЧП и, во-вторых, предусматривать в договоре с частным партнером обязательства со стороны публичного партнера для случаев отклонения тарифной политики от той, которая учитывалась при расчете прогнозных показателей, и исходя из которой формировались параметры договора о ПЧП.

Далее в этом подразделе речь будет идти о концессионных договорах, поскольку при использовании моделей, основанных на плате за доступность со стороны частного партнера не очень волнует тарифная политика на услуги, которые он обязуется предоставлять в рамках договора ПЧП. Важно, чтобы они были надежны и качественны, а также предоставлялись в оговоренные договором сроки.

Регулируемые рынки: хорошо или плохо это для ПЧП?

Есть различные мнения относительно того, хорошо это или плохо, когда тарифы на услуги, оказываемые в рамках договоров ПЧП в сфере естественных монополий, регулируются независимой комиссией, и, как результат, публичный партнер не может влиять на их размер.

Мы поддерживаем тех экспертов, которые считают, что в теории для реализации проектов ПЧП наиболее благоприятна ситуация, ког-

да тариф для рынков естественных монополий устанавливается независимым Регулятором. В пользу этой позиции существуют веские аргументы — проведенное для стран Латинской Америки исследование продемонстрировало, что при наличии на рынке естественных монополий независимого Регулятора договоры ПЧП/концессий пересматривались значительно реже, нежели там, где Регулятора не существовало (см. табл. 5.1). Подобный эффект, в частности, можно объяснить тем, что если на соответствующем рынке функционирует действительно независимый и профессиональный Регулятор, режим тарифного регулирования является более привлекательным для частных партнеров. В этом случае тарифная политика прогнозируема, а технико-экономическое обоснование проекта, планируемого к реализации в рамках ПЧП, более реалистично в средне- и долгосрочной перспективе. Как следствие, гораздо реже возникает потребность в пересмотре концессионных договоров¹.

Безусловно, присутствие на рынке Регулятора несколько усложняет подготовку проекта ПЧП. В этом случае публичный партнер при структурировании проекта должен «сверять часы» с Регулятором. Но при наличии четких и понятных процедур институционального взаимодействия на подготовительном этапе структурирования ПЧП такое сотрудничество будет полезным и публичному партнеру (дополнительная квалифицированная экспертиза проекта), и частному (прогнозируемость процесса). Кроме того, участие Регулятора в этом процессе даст возможность лучше оценить финансовые риски реализации проекта в форме ПЧП для публичного партнера и государства в целом.

Выбор оптимального типа тарифного регулирования

Дискуссионным среди специалистов является и вопрос о том, какой тип тарифного регулирования лучше использовать при формировании тарифов на товары/услуги, производимые/предоставляемые в рамках договора ПЧП: регулирование нормы прибыли (рентабельности), регулирование ценовой границы (ценовой потолок) или гибридное регулирование.

В чем состоят эти методы?

Метод регулирования нормы прибыли используется во многих странах, в частности в США, и предусматривает фиксацию прибыли для компании

¹ Тут мы не имеем в виду «эрзац-регулирование», осуществляемое в «ручном» режиме, а также непрофессиональных Регуляторов. Как и все «эрзац-подходы», такое регулирование в принципе не может обеспечить позитивного результата ни в реализации проектов ПЧП, ни для развития регулируемого рынка.

исходя из объемов капитальных инвестиций с учетом амортизации. Недостатком этого метода многие считают стимулирование предприятий к необоснованно высоким инвестициям в модернизацию инфраструктуры без учета возможностей потребителей оплачивать подобные инвестиции. Кроме того, при использовании этого метода компании не заинтересованы привлекать наиболее дешевые кредиты, поскольку кредитные ставки в любом случае учитываются при регулировании прибыли.

Сутью *метода ценовых границ* является установление граничной цены на услуги на определенный период времени. Многие исследователи отмечают, что такой поход к формированию тарифов стимулирует компании к снижению себестоимости услуг. С другой стороны, применение этого метода регулирования тарифов имеет целый ряд недостатков, которые могут негативно отразиться на состоянии коммунальной инфраструктуры, о чем мы поговорим ниже.

Какой из этих методов лучше, в частности, для проектов, сформированных на базе ПЧП?

Вопрос не тривиальный. Подобрать оптимальный способ регулирования тарифов — не такая уж и простая задача. Каждый из этих механизмов имеет свои плюсы и минусы. Выбор приемлемого подхода зависит от целей, которых планирует достичь государство на соответствующем рынке, в том числе в рамках реализации проекта ПЧП, развитости рынка и качества экономического регулирования, форм собственности на объекты инфраструктуры, наличия приборов учета и порядка его осуществления, ментальности и исторически сложившейся практики ценового регулирования, качества правового регулирования и квалификации Регулятора.

Каждый из этих методов имеет свои плюсы, недостатки и ограничения, поэтому важно четко представлять себе те пределы, в которых их применение дает лучшие или сопоставимые результаты по сравнению с альтернативными вариантами. Если рассматривать «крайние» два метода — «регулирование нормы прибыли (рентабельности)» и «регулирование ценовой границы (ценовой потолок)», то у них есть как общие черты, так и некоторые отличия.

Среди общих следует отметить то, что все они основаны на понятии затрат. И хотя у разных методик подходы к определению таких затрат отличаются, все они содержат определенные требования к прибыльности и предусматривают деятельность компаний на принципах окупаемости, а также обеспечение разумных возможностей для ведения бизнеса. Среди отличий — разные факторы стимулирования эффективности субъекта хозяйствования.

Существуют разные мнения относительно того, какой тип регулирования лучше в странах развивающихся экономик и, в частности, в случае ПЧП.

Азиатский банк развития отмечает, что «выбор регуляторного подхода осуществляется под влиянием многих факторов, включая наличие экономической экспертизы, систему учета и аудита, инвестиционные требования сектора и мотивацию по обеспечению эффективности. Во время ранних стадий развития, когда регуляторный потенциал еще развивается, верхние пределы цен могут представлять собой лучший выбор. Цены можно установить на достаточно высоком для привлечения капитала уровне. На более зрелых стадиях регулирования может быть приемлемым механизм “затраты плюс прибыль” для привлечения крупномасштабных инвестиций»¹.

С другой стороны, выводы, сделанные по результатам анализа влияния типа регулирования на успешность проектов ПЧП американским ученым Дж. Гуашем, говорят о том, что на развивающихся рынках более привлекательным является формирование тарифа по методу регулирования нормы прибыли (табл. 7.2). И особенно ярко это выражено в сфере водоснабжения и водоотведения (табл. 7.3).

Таблица 7.2

**Доля пересмотренных концессионных договоров
в зависимости от метода тарифного регулирования
в странах Латинской Америки и Карибского бассейна,
1980—2000 годы, %²**

Метод тарифного регулирования	Доля договоров, %
Ценовых границ	42
Нормы прибыли	13

Таблица 7.3

**Случаи пересмотра концессионных договоров по секторам
в зависимости от метода тарифного регулирования в странах
Латинской Америки и Карибского бассейна, 1980—2000 годы, %³**

Методы тарифного регулирования	Все инфраструктурные секторы	Транспорт	Водоснабжение и водоотведение
Случаи пересмотра договоров	30,0	54,7	75,4

¹ *Руководство* по партнерству государственного и частного секторов — Азиатский банк развития.

² *Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right.*

³ Там же. — Р. 114.

Окончание табл. 7.3

Методы тарифного регулирования	Все инфраструктурные секторы	Транспорт	Водоснабжение и водоотведение
в т. ч. предусматривающих применение методологии:			
• ценовых границ	42,1	55,1	88,0
• нормы прибыли	12,9	38,1	14,3
• гибридного регулирования	24,4	46,2	39,6

Поддерживаем эту позицию, полагая, что внедрение методологии ценовой границы на рынках естественных монополий в развивающихся странах — это попытка использовать сложные институты, характерные для высокоразвитых рынков, в неподготовленной для этого среде (при отсутствии соответствующей статистической базы, знаний, квалифицированных специалистов, культуры предпринимательства и т. п.). Как показывает практика, использование такого метода регулирования редко приводит к успеху.

При этом анализ договоров публично-частного партнерства в странах Латинской Америки свидетельствует о том, что при формировании тарифов по методу ценовой границы в 83 % случаев переговоры по пересмотру условий контрактов инициируются частным оператором. В то время как при использовании методологии регулирования нормы прибыли — только в 26 %. Последнее подтверждает несостоятельность аргументации публичной власти о том, что метод ценовой границы более привлекателен для частных партнеров.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА В РАМКАХ ПЧП

8.1 Общие принципы и подходы

Реализация инфраструктурных проектов на развивающихся рынках редко обходится без государственной поддержки¹. Провести модернизацию существующих, а тем более построить новые объекты в сфере жизнеобеспечения исключительно за счет тарифов редко представляется возможным в условиях низкого уровня жизни населения. И без государственной поддержки тут не обойтись.

«Некоторые услуги, такие как водоснабжение или канализация, часто считаются общественными услугами, при этом ни одному потребителю не должно быть отказано в получении этих услуг на основании его неспособности платить»².

И особенно это важно, если мы говорим о проектах «ПЧП для ЦУР», направленных на повышение качества жизни человека с акцентом на бедное население. Принимая решения о реализации таких проектов с привлечением частного бизнеса, мы должны уйти от подхода к их оценке, базирующегося исключительно на коммерческой привлекательности таких проектов для частного партнера и возможности окупить их за счет оказываемых им услуг. Напомним, что главной характеристикой публично-частного партнерства должен быть *публичный интерес*, который, прежде всего в странах разви-

¹ Во многих странах — даже если проекты реализуются в форме концессии.

² *Руководство по партнерству государственного и частного секторов.* — С. 71—72.

вающихся экономик, состоит в том, чтобы обеспечить населению хотя бы минимально необходимые условия проживания, ориентируясь на индикаторы и показатели, закрепленные в Целях Устойчивого Развития.

«В основе функционирования институтов государственно-частного партнерства должны лежать следующие подходы:

- государственные инвестиции направляются не туда, где существует возможность получения максимальной прибыли, а в сферу “проблемных зон”. Отсюда следует задача государства — не искать доходные сферы, а исправлять негативные ситуации...»¹.

Такой подход ставит перед публичной властью новые задачи и определяет принципиально иные ориентиры в планировании развития инфраструктуры и привлечении к реализации своих планов в этой сфере частного бизнеса.

Главной задачей становится обеспечение доступности и качества жизненно необходимых услуг для населения с ориентацией прежде всего на бедных, которые не в состоянии себе самостоятельно обеспечить комфортные условия проживания (индивидуальные системы энерго-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, транспорт и т. п.), возможности для лечения, образования, культурного и спортивного развития.

Базируясь на таком подходе публичной власти, в первую очередь следует определиться с проектами, которые важны для страны и должны быть реализованы с точки зрения публичного интереса. А потом уже думать о механизмах их реализации. И если проект действительно важен для населения и бизнеса, а осуществить его в иной, нежели ПЧП, форме не представляется возможным, нужно понять, при каких условиях частный бизнес готов будет участвовать в соответствующем публично-частном партнерстве.

На этом этапе возникает вопрос о государственной поддержке.

Перед тем как перейти к описанию сущности государственной поддержки в контексте ПЧП, определимся, можно ли относить к ней «плату за доступность».

Плата за доступность: государственная поддержка или нет?

Единого мнения по этому поводу не существует, хотя во многих юрисдикциях, в частности в Украине, такая плата обозначена как одна из форм государственной поддержки².

¹ Мочальников В. Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. — С. 83.

² О государственно-частном партнерстве: Закон Украины № 2404–VI от 1 июля 2010 г. Ст. 18. — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

На наш взгляд, такая плата может как быть, так и не быть элементом государственной поддержки.

Если плата за доступность формируется исключительно за счет дополнительных доходов, генерируемых проектом ПЧП, или же публичная власть сама получает плату за услуги, предоставляемые частным партнером в рамках договора ПЧП, а уже потом перечисляет частному партнеру соответствующее вознаграждение в виде «платы за доступность», такая плата не может рассматриваться как форма государственной поддержки. Ведь в этом случае используемая для проекта модель ПЧП, по сути, является «концессионной», то есть возмещение затрат по проекту (строительству или модернизации инфраструктурного объекта) фактически происходит за счет платы потребителей услуг либо непосредственно этого проекта, либо опосредованно возникающих вследствие его реализации.

Модель, при которой оплату за услуги получает публичный партнер и потом трансформирует ее в «плату за доступность» частному партнеру, базируясь на результативных показателях предоставляемых частным партнером услуг (с его стороны — бесплатно), отличается от концессионной только тем, что в этом случае:

- публичный партнер имеет возможность более существенно влиять на качество и надежность оказываемых частным партнером услуг, нежели это происходит при заключении концессионного договора;
- частному партнеру передается меньше рисков — он, например, не отвечает за риск спроса и риск изменения тарифной политики, которыми публичный партнер иногда может управлять лучше, чем частный. Как следствие, стоимость проекта уменьшается.

Заметим, что при таком структурировании проекта ПЧП «государственной поддержки» в понимании «предоставления частному партнеру дополнительного ресурса за счет государственного/местного бюджета» может вообще не потребоваться. Более того, в некоторых случаях при использовании подобной модели публичный партнер сможет дополнительно получать доход от реализованного частным партнером проекта, не тратя на это никаких бюджетных средств (например, если собираемая им плата за услуги, предоставляемые в рамках проекта, будет превышать его платежи за доступность). Как видим, рассматривать структурированные подобным образом проекты, базирующиеся на «плате за доступность», как получающие государственную поддержку, не логично.

Подобная ситуация может быть характерна и для случая, когда такая плата формируется исключительно за счет дополнительных доходов, генерируемых проектом ПЧП. В таком проекте возмещение

затрат частного партнера также осуществляется за счет оказываемых обществу услуг. Но, в отличие от предыдущего, в этом случае публичный партнер (государство) получает доход не от услуг (или не только от услуг), непосредственно оказываемых с использованием инфраструктурного объекта (например, не от платы за проезд автомобильными дорогами), а прежде всего от других услуг (или только от других услуг), которые становятся доступны населению, проживающему на той или иной территории, или работающему на ней бизнесу, вследствие реализации этого проекта (налоги от другого бизнеса, возникающего рядом с дорогой; увеличение доходов от уже существующего бизнеса и т. п., то есть от тех поступлений, которых бы не было без реализации данного проекта).

Формально предметом договора о ПЧП не может быть требование по обеспечению условий для генерирования дополнительных доходов бюджета от не связанного с ним бизнеса. Вместе с тем детальный анализ влияния проекта на увеличение поступлений в бюджет должен быть представлен в оценке целесообразности реализации проекта в форме публично-частного партнерства. Исходя из этого анализа публичный партнер может с достаточно высокой степенью уверенности прогнозировать будущие поступления в бюджет, часть из которых (или на определенном отрезке времени — даже все) будет переадресована частному партнеру в виде «платы за доступность». В этом случае такой проект также может рассматриваться как прибыльный и для частного, и для публичного партнера и как такой, который не требует привлечения дополнительных средств из государственного/местного бюджета, кроме тех, которые сам же проект и генерирует.

Иная ситуация возникает, если проект ПЧП чрезвычайно важен для территории, но не может обеспечить поступления в соответствующий бюджет (даже в будущем) тех средств, которые могли бы гарантировать выплату из бюджета «платы за доступность». Говоря иначе, в любом случае для того, чтобы сделать проект окупаемым для частного партнера, государственный/местный бюджет вынужден будет тратить на это доходы, получаемые им от других, даже косвенно не связанных с реализацией этого проекта, видов деятельности. Вот тут можно смело говорить о государственной поддержке. И решение о ней должно приниматься исходя из соотношения востребованности этого проекта населением, публичного интереса и стоимости такой государственной поддержки.

Целями государственной поддержки в контексте ПЧП, на наш взгляд, являются:

- создание условий для коммерческой привлекательности для частного партнера общественно важного инфраструктурного проекта;

- снижение рисков реализации проекта через предоставление публичным партнером гарантий обеспечения выполнения своих обязательств по договору ПЧП (государственные обязательства должны быть обеспечены, в противном случае частный партнер не готов будет реализовывать проект);
- стимулирование частного бизнеса к участию в реализации инфраструктурных проектов определенной направленности или в определенной сфере.

Первая и третья позиции взаимосвязаны, но это не одно и то же.

В первом случае речь идет о поддержке конкретного проекта, важного для той или иной территории, но не окупаемого в традиционном смысле этого слова. Решение о государственной поддержке такого проекта и ее объемах принимается исходя из его экономической и социальной значимости и возможностей публичной власти (в основном, бюджетных) такую поддержку оказать.

Третья позиция относится к так называемой программной поддержке, которая базируется на стратегиях и планах социально-экономического развития территории. В этом случае решение о бюджетной поддержке принимается на основании установленных в таких программах и стратегиях критериев, которым должен удовлетворять проект, претендующий на государственную поддержку. Одной из таких программ, в рамках которой имеет смысл (и разрешается) предоставлять государственную поддержку, может быть стратегия развития территории, ориентированная на Цели Устойчивого Развития. В качестве критерия выбора проектов, которым будет предоставляться государственная поддержка, следует рассмотреть их влияние на достижение тех или иных показателей этой стратегии.

Вторая позиция обусловлена тем, что основные риски реализации проектов ПЧП в странах развивающихся экономик связаны с неспособностью или нежеланием публичной власти выполнять взятые на себя обязательства в рамках договора о ПЧП. Это может происходить либо вследствие отсутствия легитимных механизмов обеспечения реализации обязательств публичной власти, либо в связи с «политической целесообразностью». Чтобы снизить такие риски до приемлемого для частного бизнеса уровня, нужна государственная поддержка, которая чаще всего осуществляется посредством предоставления государственных гарантий (рис. 8.1).

В экономически развитых странах с высокой правовой и корпоративной культурой в части исполнения договорных обязательств обеспечение рисков частного партнера может и не требовать государственных гарантий. В то же время в странах развивающихся экономик, в которых

уровень доверия бизнеса к государству низок, гарантирование государством выполнения отдельных обязательств по договору ПЧП является необходимым условием для привлечения частного партнера.



Рис. 8.1. Формы гарантирования рисков частного партнера в проектах ПЧП¹

Важность государственной поддержки в привлечении частного сектора к реализации проектов стратегического значения признается практически всеми международными организациями. Так, рекомендациями ЮНСИТРАЛ определено, что эффективность государственных программ поддержки частных инвестиций в инфраструктуре может быть усилена введением соответствующих методов для бюджетирования мероприятий государственной поддержки или для определения общей стоимости других форм государственной поддержки².

Вместе с тем странам, активно использующим государственную поддержку для реализации проектов ПЧП, следует разработать специальные методологии для оценки суммарной стоимости бюджетной поддержки для общества (освобождение от налогов, предоставление

¹ *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.* — European PPP Expertise Center — May 2011. — www.eib.org/epes.

² *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.*

государственных гарантий, кредитов, субвенций) и анализа ее макроэкономической эффективности. Данный показатель важен при оценке целесообразности предоставления такой поддержки и выборе ее оптимальной формы.

В заключение еще раз отметим, что вопросы регулирования государственной поддержки особенно важны для стран развивающихся экономик — чем хуже инвестиционный климат в стране и чем менее совершенна регуляторная база, тем выше риски в реализации сложных проектов и, соответственно, тем существеннее должна быть такая поддержка.

Во многих странах возможность государственной поддержки, ее уровень, критерии предоставления и формы определяются законодательно.

8.2 Учет международных обязательств в программах государственной поддержки

Согласно рекомендациям ЮНСИТРАЛ, «если установлено, что правительственная поддержка является целесообразной, важно, чтобы законодательный орган учитывал обязательства принимающей страны по международным соглашениям о региональной экономической интеграции или либерализации торговли, которые могут ограничивать способность публичных органов договаривающихся государств оказывать финансовую или иную поддержку компаниям, действующим на их территории»¹.

Например, если мы формируем модель государственной поддержки в стране ЕС или стране, стремящейся к вступлению в ЕС, мы должны учитывать принципы, заложенные в правовом регулировании Европейского сообщества, в частности в Директивах ЕС.

В соответствии с правовым регулированием ЕС² государственная поддержка разрешается в случае, если она:

- имеет социальный характер и предоставляется отдельным потребителям;
- предусматривает возмещение убытков, причиненных стихийными бедствиями или исключительными обстоятельствами;
- содействует:
 - экономическому развитию регионов с низким уровнем жизни и высоким процентом безработицы;

¹ *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ. — С. 57.*

² См.: *Учредительный договор Европейского Сообщества. Ст. 87. — http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs.htm*

- реализации важных проектов общеевропейского значения или преодолению серьезных экономических провалов в государстве-члене;
- развитию определенной экономической деятельности или ряда экономических регионов, если при этом государственная поддержка не оказывает негативного влияния на условия торговли и не противоречит общественному интересу.

Реализация инфраструктурных проектов в форме публично-частного партнерства под эти условия подпадает (и уж, конечно, не противоречит общественному интересу), поскольку неразвитая инфраструктура является серьезным препятствием для экономического и социального развития территорий.

Для стран—членов ВТО необходимо учитывать принципы предоставления государственной поддержки этой организации, в соответствии с которыми такая поддержка считается допустимой, если она направлена на:

- выравнивание промышленного, экономического и социального развития и возможностей отдельных регионов страны;
- привлечение инвестиций и создание промышленных предприятий в отсталых и неблагополучных регионах;
- поддержку становления и развития новых отраслей;
- развитие инфраструктуры для сельскохозяйственного производства и обеспечение приемлемого уровня прибыльности для фермеров;
- реструктуризацию отдельных секторов экономики при условии обеспечения целей социальной политики;
- содействие в переподготовке кадров и оптимизации структуры рынка труда;
- общую поддержку занятости;
- поддержку научно-исследовательских программ, особенно в сферах высоких технологий;
- имплементацию экономических программ и политики, направленной на экономическое и социальное развитие в развивающихся странах¹.

Как видим, и эти принципы согласуются с предоставлением государственной поддержки в реализации проектов публично-частного партнерства.

¹ См.: *Угода про субсидії та компенсаційні заходи // Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів : тексти офіційних документів. — К. : Вимір, Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ. — 1998.*

В заключение отметим, что важным принципом предоставления государственной поддержки является ее недискриминационный характер. Так, по мнению Европейской комиссии, одним из важнейших требований к организации государственной поддержки для реализации проектов публично-частного партнерства должен стать контроль Сообщества над тем, чтобы такая поддержка не содержала дискриминации одних операторов по отношению к другим независимо от того, какие они — частные, публичные (государственные или муниципальные) или совместные¹.

8.3 Формы государственной поддержки

Существуют различные формы государственной поддержки. Руководство ЮНСИТРАЛ выделяет среди них такие группы²:

- публичные кредиты и кредитные гарантии;
- участие в акционерном капитале;
- субсидии (субвенции);
- суверенные гарантии;
- налоговые и таможенные льготы;
- защита от конкуренции.

Предоставление публичных кредитов и кредитных гарантий

Государственная поддержка в форме *льготных кредитов* предусматривает предоставление проектной компании в ПЧП заимствований либо беспроцентных, либо по низкой процентной ставке. Подобное обычно практикуется в странах, которые имеют свои национальные банки развития, позволяющие кредитовать реализацию стратегических инфраструктурных проектов на привлекательных условиях (в национальной валюте, с льготными ставками и периодами возврата заемных средств). При этом можно осуществлять такое кредитование и непосредственно из бюджета — законодательства целого ряда стран предусматривают такую возможность.

Что касается гарантий по кредитам, то они подразумевают обязательства государства погасить кредиты, взятые проектной компанией, в случае неисполнения ею своих обязательств. Они платные и идентич-

¹ См.: *European Parliament Resolution on Public-Private Partnership and Community Law on Public Procurement and Concessions.*

² См.: *Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ.* — С. 57—71.

ны гарантиям, которые предоставляются другим резидентам, не обязательно имеющим какое-то отношение к ПЧП. Для снижения рисков государства (публичного партнера) при предоставлении таких гарантий законодательно устанавливаются правила по оценке проектов, на них претендующих, а также некоторые ограничения (лимит суммы гарантии в целом или как процент от инвестиций частного партнера и т. п.). Но и в этих случаях подобные гарантии могут оказаться довольно рискованными для публичного партнера и требуют постоянного мониторинга деятельности компании ПЧП. Исходя из этого «полные кредитные гарантии правительства, равнозначные полной защите кредиторов от риска неисполнения своих обязательств проектной компанией, не являются общей чертой проектов в области инфраструктуры, осуществляемых при помощи механизма проектного финансирования»¹.

Участие в акционерном капитале

Подобная форма поддержки предусматривает, во-первых, выделение дополнительных средств для реализации важного для страны/территории проекта, которые позволят сделать этот проект окупаемым для частного партнера. Во-вторых, она дает возможность продемонстрировать, что публичный партнер готов делить свои риски с частным бизнесом, и поэтому будет активно поддерживать проект в ходе его реализации.

С другой стороны, такая поддержка может оказываться лишь в странах, где законодательно возможны институциональные ПЧП. В странах развивающихся экономик это не часто встречающееся явление. Кроме того, очень важно, чтобы публичный партнер, участвующий в акционерном капитале, а следовательно, и в управлении компанией, соответствовал частному партнеру по профессиональной подготовке и уровню компетентности, что в странах развивающихся экономик также бывает не всегда.

Субсидии (субвенции)

Субсидии (субвенции) могут предоставляться как для покрытия разницы в тарифах, так и для частичного финансирования проекта. Необходимость в таком субсидировании может возникать вследствие высокой операционной стоимости проекта, а также низкого спроса на предоставляемые услуги или недостаточной платежеспособности населения, что не позволяет окупить понесенные частным партнером рас-

¹ *Руководство* для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ. — С. 57—71.

ходы за счет взимания платы с потребителей (в случае концессионного проекта). Подобная поддержка, как правило, осуществляется государством путем перечисления средств напрямую частному партнеру или проектной компании, реализующей проект. Формы такой поддержки зависят от особенностей бюджетного законодательства в той или иной стране. Ограничения по ее предоставлению связаны с отсутствием механизмов исполнения долгосрочных бюджетных обязательств и ограниченным периодом бюджетного планирования.

Налоговые и таможенные льготы

Во многих странах при реализации проектов ПЧП активно используются различные методы налоговой и таможенной поддержки, например такие, как:

- «освобождение от корпоративного налога на период действия концессии;
- освобождение от подоходного налога иностранных работников, работающих по проекту (кредиторов);
- освобождение или снижение ставки налога на недвижимость;
- освобождение или снижение ставки налога на импорт оборудования, сырья и строительных материалов, а также на эксплуатацию и техническое обслуживание проекта;
- налоговые льготы на роялти;
- возврат налога иностранным инвесторам, реинвестирующим свои прибыли в новые проекты, направленные на развитие инфраструктуры в стране, реализующей основное концессионное соглашение;
- сокращение налогооблагаемой базы с учетом реальной стоимости и конкретных расходов на электроэнергию, воду и транспорт;
- списания из налоговых обязательств в форме обесценивания активов или амортизации»¹.

Поскольку налоговое и таможенное регулирование закреплено законами, предоставлять такие льготы какому-то одному проекту крайне затруднительно. Поэтому такая форма государственной поддержки, как правило, применяется к той или иной группе проектов, удовлетворяющих определенным критериям, то есть имеет программный характер.

¹ *Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства.* — Европ. эконом. комиссия ООН, 2008.

Защита от конкуренции

Серьезным механизмом государственной поддержки реализации проектов ПЧП может стать так называемая *защита проектной компании от конкуренции* на протяжении всего срока реализации проекта. Необходимость в подобной поддержке связана с тем, что не всегда можно предугадать появление услуг, конкурирующих с предоставляемыми в рамках проекта ПЧП, на весь период его реализации. В то же время это обстоятельство может существенно повлиять на окупаемость проекта, а в некоторых случаях — и вообще поставить под сомнение целесообразность его реализации. Например, важно соотносить спрос на строящиеся автобаны и железные дороги, а также предусматривает возможность появления во время реализации проекта новых, альтернативных существующим, технологий (к примеру, несколько десятилетий назад было невозможно предвидеть широкое использование мобильной связи, что сегодня оказало существенное влияние на развитие стационарной телефонной связи и, соответственно, — на окупаемость проектов в этой сфере). Особенно это касается проектов концессионного типа. Принимая решение о реализации таких проектов, частный партнер должен четко понимать, какие конкурирующие объекты могут быть построены в будущем на соответствующей территории, и оговорить это в договоре.

Для некоторых проектов также важно предоставлять частному партнеру на определенный в договоре период времени право на эксклюзивное оказание услуг отдельным группам потребителей или же разрешение осуществлять перекрестное субсидирование на предоставляемые в рамках проекта услуги для различных категорий потребителей. Это позволит устанавливать приемлемые цены/тарифы для социально незащищенных групп населения и предотвратить возникновение ситуации, при которой препятствием для реализации проекта станет «народное возмущение».

Суверенные гарантии мы рассмотрим в следующем разделе, а тут лишь отметим некоторые важные моменты в контексте принятия решения о государственной поддержке.

То, какие формы государственной поддержки будет использовать та или иная страна, — это ее дело, но они должны быть адекватными сложившейся ситуации и потребностям в привлечении частных партнеров для реализации востребованных обществом проектов. В любом случае «при рассмотрении государственной поддержки необходимо уделить должное внимание следующим вопросам: какие проекты поддерживать; насколько существенной должна быть такая поддержка; усло-

вия предоставления такой поддержки; как обеспечить эффективность управления государственной поддержкой, например, надлежащую прозрачность и подотчетность»¹.

Лучший международный опыт свидетельствует о том, что решение о предоставлении государственной поддержки должно быть объявлено задолго до проведения конкурса, что улучшит привлекательность проекта и удешевит привлечение финансовых ресурсов. Еще лучше, если принципы, правила и критерии предоставления государственной поддержки определены законодательно и известны заранее.

Подводя итог, отметим, что влияние государственной поддержки на реализацию проекта нельзя как недооценивать, так и переоценивать. «Государственная поддержка может улучшить финансовую жизнеспособность проекта и сделать проект более привлекательным для инвесторов, но она не может превратить “плохой” проект в “хороший”»².

¹ Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. — С. 57.

² Там же.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ И ИХ РОЛЬ В ПЧП

9.1 Особенности государственных гарантий для ПЧП

В общем смысле государственная гарантия является способом обеспечения государством исполнения заемщиком (резидентом страны) его обязательств перед кредитором (полностью или частично). Наличие государственной гарантии свидетельствует о согласии правительства выполнить обязательства лица, которому предоставлена такая гарантия, перед третьими лицами (как правило, банками или финансовыми институтами). Как следствие, проект, для реализации которого предоставлена государственная гарантия, имеет высокие шансы привлечь финансовые ресурсы на наиболее привлекательных условиях (процентные ставки, льготный период и т. п.).

Вместе с тем государственные гарантии в рамках публично-частного партнерства имеют свои особенности по сравнению с теми гарантиями, которые предоставляются для реализации проектов государственным/муниципальным предприятиям¹.

В случае ПЧП гарантия выступает механизмом распределения рисков по соответствующему проекту между публичным и частным партнером. Предоставляя такую гарантию, государство фактически берет на себя ответственность за те риски, за которые оно отвечает по договору ПЧП (как правило, риски, которыми частный партнер не в состоянии управлять), и обязательства компенсировать частному партнеру

¹ Либо чисто коммерческим проектом, осуществляемым частными компаниями.

(или кредитору) убытки, связанные с возникновением таких рисков в соответствии с предусмотренными договором условиями. Страны — новички в публично-частном партнерстве во многих случаях этого не понимают и пытаются распространить на государственные гарантии по проектам ПЧП те же самые подходы и механизмы, которые они применяют к «обычным» государственным гарантиям.

В чем же состоит различие между ними?

Предоставляя «обычные» государственные гарантии, правительство практически не влияет на субъекта — их получателя и чаще всего не может воздействовать на него в процессе реализации проекта, для которого такая гарантия предоставлена. Какое-то влияние возможно лишь на подготовительной (оценочной) стадии в процессе принятия решения о предоставлении такой гарантии.

«Обычные» государственные гарантии предоставляются субъектам, осуществляющим стратегически важные проекты, в том случае, если такие проекты и их исполнители удовлетворяют определенным критериям. При этом правительство устанавливает плату за предоставление гарантий, а также предусматривает механизмы покрытия убытков, которые могут возникнуть при наступлении гарантийных случаев, за счет активов субъектов, получивших гарантийные обязательства.

С государственными гарантиями в рамках проектов ПЧП ситуация принципиально иная. Здесь государство — полноправный участник проекта, для реализации которого предоставляется такая гарантия. Оно выступает стороной договора ПЧП либо непосредственно, либо через соответствующий орган государственной власти. А следовательно, государственная гарантия для проекта ПЧП является обязательством государства выполнить *свои* обязательства по договору ПЧП либо перед частным партнером, либо перед третьими лицами, предоставившими финансирование частному партнеру для этого проекта, при *возникновении рисков, за которые отвечает государство*.

Иными словами, в первом случае («обычные» государственные гарантии) при возникновении гарантийного случая государство платит, а потом взыскивает возникшие у него в связи с этим убытки с лица, которому такая гарантия была предоставлена.

Во втором случае (государственные гарантии в ПЧП) государство платит либо третьему лицу, предоставившему финансирование для проекта ПЧП, либо непосредственно частному партнеру по проекту ПЧП, *и все*. То есть частный партнер не должен компенсировать государству его убытки из-за возникновения того или иного риска, подлежащего гарантированию, поскольку за последствия этого риска ответственно именно государство (публичный партнер).

Государственные гарантии для проектов ПЧП можно разделить на такие два вида¹:

- гарантии, предоставляемые для покрытия нарушения обязательств, принятых на себя публичным партнером (организацией-заказчиком со стороны публичного партнера), в соответствии с договором;
- гарантии того, что правительство не будет препятствовать частному партнеру в осуществлении его прав по договору.

В первом случае государство фактически гарантирует исполнение организацией — публичным партнером по договору ПЧП, ее прямых обязательств по договору ПЧП. Например:

- гарантии по приобретению товаров/услуг, в том числе в оговоренном объеме и/или по оговоренной цене, производство/предоставление которых предусматривается с использованием построенного/модернизированного частным партнером инфраструктурного объекта в рамках исполнения договора о ПЧП;
- гарантии поставки частному партнеру по договору ПЧП необходимых ему материалов/товаров/услуг в определенном объеме, по определенному графику и/или по оговоренной цене. Подобное обязательство важно тогда, когда поставка этих материалов/товаров/услуг критична для исполнения частным партнером своих обязательств по договору ПЧП (например, он нуждается в бесперебойном получении определенных объемов электрической энергии, воды или твердых бытовых отходов).

Гарантии второго типа более существенны для привлечения серьезных инвестиций в проекты публично-частного партнерства в странах развивающихся экономик. Причем независимо от того, о какой модели идет речь — концессионной или же основанной на плате за доступность.

Фактически эти гарантии считаются гарантиями от «политических» и других зависящих исключительно от правительства рисков². Наличие инструмента предоставления таких гарантий особенно важно для развивающихся экономик, имеющих высокие потребности в инфраструктуре и при этом несущих серьезные риски в реализации долгосрочных финансово емких проектов. Во многих таких странах подобный инструмент является необходимым условием для привлечения частных партнеров к реализации масштабных инфраструктурных проектов. Кроме того, его использование позволяет снизить стоимость таких проектов для общества.

¹ См.: *Руководство* для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников ЮНСИТРАЛ. — С. 60.

² Там же. — С. 62.

Основные принципы предоставления государственных гарантий в рамках ПЧП

- Государственная гарантия предоставляется в случае, если не существует иных, более привлекательных с финансовой точки зрения и приемлемых для частного партнера механизмов гарантирования рисков, которые в соответствии с договором ПЧП отнесены к сфере ответственности публично-го партнера (например, предоставление права собственности на объект, передаваемый в ПЧП).
- Через инструмент государственных гарантий государство должно брать на себя только те риски, которыми не в состоянии управлять частный партнер. При этом гарантироваться должны преимущественно риски, передача которых частному партнеру приведет либо к тому, что премия за его участие в проекте чрезмерно возрастет и сделает реализацию инфраструктурного проекта слишком обременительной для общества, либо к тому, что вообще не найдется частных партнеров, готовых реализовывать проект ПЧП.
- Государственная гарантия предоставляется только по отношению к тем рискам, которые по договору ПЧП относятся к сфере ответственности публично-го партнера (как правило, это те риски, которыми частный партнер не в состоянии управлять и передача которых частному партнеру приведет к росту стоимости проекта до уровня, делающего его реализацию бессмысленной).
- Решение о предоставлении государственной гарантии должно приниматься по результатам анализа эффективности реализации проекта в форме ПЧП и перед тем, как будет объявлен конкурс на привлечение частного партнера. Условия предоставления государственной гарантии и других способов государственной поддержки должны быть указаны в конкурсной документации и отражены в проекте договора о ПЧП¹.

В то же время, создавая/усовершенствуя механизмы предоставления государственных гарантий, нужно помнить, что проекты публично-частного партнерства, как правило, имеют долгосрочный характер и требуют привлечения серьезных финансовых ресурсов. Соответственно, и обязательства государства в случае возникновения рисков, подлежащих гарантированию, могут быть довольно весомыми для государственного бюджета. Поэтому процедуры предоставления таких гарантий должны предусматривать проведение тщательного анализа возможного их влияния на финансовую устойчивость бюджета и стабильность финансовой системы страны в целом.

В рамках ПЧП могут предоставляться как индивидуальные (под конкретный проект), так и «программные» гарантии. Первые зависят от условий возможной реализации конкретного инфраструктурного проекта, вторые относятся к проектам одного и того же типа, критерии для

¹ См.: *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.* — European PPP Expertise Center. — May 2011. — www.eib.org/epc

которых должны быть определены, исходя из государственных/муниципальных стратегий и программ.

Государственные гарантии в странах ЕС

Государственные гарантии являются одним из элементов государственной поддержки. Поэтому если такие гарантии предоставляются для проектов, реализуемых в странах — членах Европейского Союза, при их предоставлении необходимо придерживаться принципов и подходов, закрепленных в законодательстве ЕС.

Вместе с тем некоторые индивидуальные госгарантии и схемы госгарантий (так называемые программные гарантии) и в странах Европейского Союза могут быть освобождены от нотификации их предоставления соответствующим органам ЕС.

Для индивидуальных государственных гарантий это разрешается в случаях, если¹:

- заемщик не испытывает финансовых трудностей;
- государственная гарантия связана со специфической финансовой транзакцией, имеет фиксированный максимальный объем и ограничена во времени;
- государственная гарантия не покрывает более 80 % привлеченного кредита или других финансовых обязательств по проекту, а потери в гарантийном случае распределяются пропорционально между сторонами (публичным и частным партнером);
- за предоставление государственной гарантии платится цена, ориентированная на рыночную.

Для схем государственных гарантий, или так называемых программных гарантий, это возможно в случаях, если²:

- возможность получения государственных гарантий закрыта для заемщиков, имеющих финансовые затруднения;
- государственная гарантия связана со специфической финансовой транзакцией, имеет фиксированный максимальный объем и ограничена во времени;
- государственная гарантия не покрывает более 80 % привлеченного кредита или других финансовых обязательств;
- условия схемы предоставления государственных гарантий базируются на реалистической оценке рисков и структурированы таким

¹ См.: *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.*

² Там же.

образом, что премии, выплачиваемые бенефициарами, с большой вероятностью делают такие гарантии самофинансирующими;

- по крайней мере, раз в год условия предоставления таких гарантий пересматриваются и, в случае необходимости, применяются штрафы/платежи, уровень которых является достаточным, чтобы обеспечить самофинансирование такой схемы;
- оплачиваемые штрафы/платежи, предусмотренные гарантийными условиями, должны покрывать нормальные риски, ассоциируемые с предоставлением гарантии, и административные стоимости функционирования схемы, на которых будут предоставляться будущие гарантии.

9.2 Структуризация государственных гарантий для ПЧП

Несмотря на то что государственные гарантии при реализации проектов ПЧП очень важны, а иногда без них такие проекты вообще не могут состояться, упрощенный подход к их предоставлению опасен для проекта ПЧП и может привести как к потере интереса к нему со стороны стратегических инвесторов, так и к значительному ухудшению результативных показателей, которых планируется достичь вследствие его реализации. Поэтому к вопросу предоставления государственных гарантий нужно подходить осторожно и взвешенно, тщательно анализируя их необходимость, а также их возможную структуру.

Риски, которые подлежат анализу при принятии решения о включении государственной гарантии в предложение публичного партнера по проекту ПЧП, и возможные инструменты их гарантирования приведены в табл. 9.1.

Таблица 9.1

Рекомендации по рискам, подлежащим гарантированию

№ п/п	Риски, подлежащие гарантированию	Инструмент гарантирования рисков	В каких условиях рекомендуется
1	Политические и регуляторные риски, возникновение которых негативно повлияет на реализацию проекта в той или иной инфраструктурной сфере	Программные государственные гарантии для реализации ПЧП-проектов в определенных сферах. Гарантии под индивидуальный проект, имеющий важное зна-	Неблагоприятный инвестиционный климат в стране; низкие рейтинги страны (инвестиции, судебная система, ведение бизнеса, налоговая система, отношение

Продолжение табл. 9.1

№ п/п	Риски, подлежащие гарантированию	Инструмент гарантирования рисков	В каких условиях рекомендуется
		чение для государства и являющийся одним из первых масштабных проектов ПЧП	к собственности), негативные примеры инвестирования в стране, нестабильная экономика, отсутствие успешных практик ПЧП. Инвестор не понимает и не может адекватно оценить существующие в стране риски
2	Риски спроса на услуги, предоставляемые ПЧП-компанией с использованием построенного/реконструированного инфраструктурного объекта (гарантия минимального спроса на публичные услуги или гарантия минимальной покупки услуг ПЧП-компанией государством (публичной властью))	Государственные гарантии относительно компенсации частному партнеру убытков от проекта вследствие несоответствия спроса предложению услуг/товаров (до минимального уровня покупки услуг/товаров (дохода), предусмотренного договором)	Невозможность спрогнозировать платежеспособный спрос на определенные виды услуг вследствие: <ul style="list-style-type: none"> • нестабильной политической либо экономической ситуации; • отсутствия понимания поведенческих особенностей населения, например в случае введения платных дорог в стране, где их прежде не было; • ограничения государством цен на социально чувствительные услуги

Продолжение табл. 9.1

№ п/п	Риски, подлежащие гарантированию	Инструмент гарантирования рисков	В каких условиях рекомендуется
3	Некоторые риски строительства, на которые не может влиять частный партнер	Гарантии по компенсации убытков, связанных с невозможностью реализовать проект или необходимостью вносить в него существенные изменения вследствие невыполнения публичным партнером своих обязательств по договору	Проблемы с отсутствием необходимых геологических изысканий; необходимость освобождения земельных участков под строительство (наличие на них жилых объектов, объектов культурного наследия и т. п.); вероятность возникновения ограничений в подведении инфраструктуры и т. д.
4	Технологические риски	Гарантии по частичной или полной компенсации убытков, связанных с невозможностью точно предсказать достижение некоторых характеристик проекта (в случае снижения прогнозируемых показателей до предусмотренного договором минимального уровня)	Инновационный характер проекта. Важность его для страны. Невозможность точно спрогнозировать результаты научных исследований в сфере реализации проекта и, как следствие, — возможное серьезное воздействие на его финансовые результаты
5	Риски неисполнения обязательств по муниципальным проектам	Гарантии относительно возникновения отдельных рисков, которые по договору ПЧП относятся к сфере ответственности муниципалитета, но возник-	Привлечение инвестиций в депрессивные и проблемные регионы. Низкое обеспечение муниципальных заимствований.

Окончание табл. 9.1

№ п/п	Риски, подлежащие гарантированию	Инструмент гарантирования рисков	В каких условиях рекомендуется
		новение которых в значительной степени зависит от решений, принимаемых на центральном уровне	Непрогнозируемость поступлений в местные бюджеты. Изменение законодательства (налогового, бюджетного, инвестиционного, льгот и т. п.) в процессе реформ
6	Макроэкономические риски	Гарантия конвертируемости прибыли в местной валюте в иностранную валюту, ее наличия, курса конвертации, возможности перевода за рубеж	Нестабильный валютный курс. Слабо прогнозируемая инфляция. Экспортно-импортные ограничения
7	Риски изменения «остаточной стоимости» активов	Гарантия осуществления платежа по завершении договора, позволяющая покрыть расходы ПЧП-компании, связанные с изменением остаточной стоимости активов по сравнению с предусмотренной договором	Невозможность полностью амортизировать активы в период действия ПЧП-контракта. Непредсказуемость изменений стоимости активов на перспективу в нестабильных экономиках. Низкий уровень жизни населения. Плохая экологическая ситуация. Коррупцированная власть и судебная система. Высокий уровень преступности

Заметим, что даже если по результатам анализа эффективности реализации проекта в форме ПЧП станет понятна необходимость гарантирования государством определенного набора рисков по проекту, перед принятием решения о предоставлении государственной гарантии желательно рассмотреть и другие способы, которые позволят достичь желаемого результата. Для этого рекомендуется проанализировать факторы, представленные в табл. 9.2.

По результатам данного анализа могут быть приняты различные решения:

- предоставить государственную гарантию для реализации проекта ПЧП;
- обеспечить уверенность потенциального частного партнера в исполнении государством своих обязательств по договору ПЧП иным способом;
- отказаться от привлечения частного партнера к реализации проекта и осуществить его иным способом (государственные капитальные расходы, кредиты МФИ и др.).

Кроме рисков, подлежащих гарантированию государством по договору ПЧП, и способа их гарантирования, договором о ПЧП должны быть предусмотрены лица (лица), в пользу которых предоставляются гарантии, а также вид гарантийного обязательства. Особенно это важно при смешанном финансировании проекта, реализуемого за счет заимствований от нескольких финансовых структур. В этом случае в договоре или финансовых документах к нему должно быть четко обозначено, в какие сроки, кому, в каких пропорциях и в какой последовательности осуществляется возмещение по государственной гарантии, выданной для реализации проекта ПЧП.

Таблица 9.2

Анализ факторов, позволяющих определиться с решением о предоставлении проекту государственной гарантии¹

№ n/n	Фактор	Мероприятия, необходимые для анализа соответствующего фактора
1	Преимущества по сравнению с другими механизмами государственной поддержки	Оценка стоимости для бюджета и преимуществ предоставления государственной гарантии проекту ПЧП на протяжении его «жизненного цикла» по сравнению с другим возможным участием госу-

¹ По материалам State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.

Продолжение табл. 9.2

№ n/n	Фактор	Мероприятия, необходимые для анализа соответствующего фактора
		<p>дарства в этом проекте (создание благоприятных условий для его реализации, например таких, как освобождение от налогообложения, бюджетные гранты, компенсация процентных ставок по кредиту за счет государственного бюджета и т. п.).</p> <p>Оценку следует осуществлять на принципах «value-for-money»</p>
2	Преимущества по отношению к использованию механизма традиционных государственных закупок	<p>Оценка стоимости реализации инфраструктурного проекта в форме ПЧП с учетом стоимости предоставления госгарантии и реализации этого же инфраструктурного проекта за счет капитальных расходов бюджета.</p> <p>Фактически необходимо определиться, насколько оправданно для государства и общества брать на себя риски, покрываемые государственной гарантией (освобождать инвестора от этих рисков).</p> <p>Оценка осуществляется на принципах «value-for-money»</p>
3	Предотвращение «конфликта интересов» при реализации проекта ПЧП	<p>Оценка оптимальной структуризации рисков (частичные или полные гарантии, четкое определение условий, при которых они наступают, ранжирование ответственности по гарантии) с точки зрения наиболее эффективного распределения рисков между партнерами (публичным и частным) и, как следствие, — предотвращение возникновения «конфликта интересов».</p> <p>Необходимо, с одной стороны, обеспечить стимулы для привлечения частного капитала к реализации инфраструктурного проекта, а с другой — не ограничивать инициативу частного партнера, создавая ему «тепличные условия» путем предостав-</p>

Продолжение табл. 9.2

№ п/п	Фактор	Мероприятия, необходимые для анализа соответствующего фактора
		ления гарантий для тех рисков, с которыми он может и сам справиться. Вместе с тем в некоторых случаях необходимо оценивать наличие у государства «конфликта интересов» как гаранта по заимствованиям компании ПЧП и как кредитора (собственника финансового учреждения, предоставившего кредит этой компании). Наличие такого конфликта интересов может привести к тому, что частный партнер окажется «заложником» государства и будет не защищен от гарантируемых публичным партнером рисков
4	Преимущества по сравнению с моделью реализации проекта за счет привлекаемого публичной властью кредита	Оценка финансовых преимуществ реализации проекта в форме ПЧП с государственной гарантией по сравнению с привлечением кредитных ресурсов непосредственно публичной властью в случае реализации ею проекта самостоятельно. Особенно это важно при высокой вероятности возникновения рисков, которые берет на себя государство в проекте ПЧП. При этом стоимость их погашения в гарантийном случае может быть очень болезненна для государственного бюджета и общества

В исследовании, проведенном экспертами ЕРЕС, предлагается структурировать гарантированные обязательства по их очередности (1), объемам покрытия (2) и приоритетности возмещения (3) по проектам ПЧП следующим образом (табл. 9.3).

Таблица 9.3

Структуризация государственных гарантий¹

№ п/п	Виды гарантийных обязательств	Описание
1	Ускоренные (acceleratable)	Кредитор имеет право требовать от гаранта сразу и в полном объеме возместить его обязательства в случае дефолта по платежам ПЧП-компании
	В соответствии с очередностью взносов (instalment)	Гарант оплачивает кредитору платежи ПЧП-компании, которые она сама не в состоянии оплатить, в соответствии с графиком платежей, установленным в кредитном соглашении для ПЧП-компании
2	Полные ²	Покрытие гарантией всех обязательств ПЧП-компании для всех ее кредиторов
	Частичные	Покрытие гарантией определенной доли обязательств ПЧП-компании для некоторых кредиторов
3	Суперстаршие (supersenior)	Определяются приоритетные кредиторы, обязательства перед которыми покрываются при наступлении гарантийного случая в первую очередь
	С одинаковой скоростью (pari passu)	Обязательства перед всеми кредиторами исполняются с одинаковой скоростью (пропорционально объемам их финансирования)
	Субординированные (subordinated)	Обязательства перед кредиторами исполняются в соответствии с алгоритмом, предусмотренным договором и/или сопутствующими финансовыми документами

В заключение отметим, что дизайн (формирование) государственной гарантии для договора ПЧП чрезвычайно сложный процесс, требующий глубокого понимания сущности проекта и знания рынка, на котором он реализуется (как национального, так и международного).

¹ По материалам State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.

² Рекомендуются, чтобы государство покрывало своими гарантийными обязательствами не более 80 % обязательств ПЧП-компании.

Не менее сложным и требующим высокой квалификации является процесс интегрирования государственных/муниципальных гарантий в проектные документы.

В любом случае положения и условия государственных/муниципальных гарантий должны быть четкими, недвусмысленными и в то же время — достаточно гибкими, чтобы позволить получать преимущества от специфических транзакций в сфере публично-частного партнерства.

9.3 Интеграция государственных гарантий в ПЧП

Как уже говорилось ранее, анализ возможностей по предоставлению государственных гарантий для проекта ПЧП и их структурирование — сложный и ответственный процесс. Ведь в этом случае многие вопросы, которые не очень важны или вообще не важны при формировании «обычных гарантий», возникают уже на подготовительном этапе по структуризации проекта (во время проведения анализа эффективности проекта и подготовки его к конкурсу).

Это объясняется тем, что, во-первых, в случае ПЧП должен использоваться принципиально иной подход к структурированию государственных гарантий, и, во-вторых, необходимо обеспечить корреляцию между условиями предоставляемых гарантий и договором публично-частного партнерства.

Ниже, базируясь на исследовании ЕРЕС «Государственные гарантии в ПЧП. Руководство к лучшему оцениванию, дизайну, внедрению и управлению»¹, приведен ряд вопросов, на которые следует дать ответ, принимая решение о предоставлении государственной/местной гарантии по проекту ПЧП.

1. Когда (в какой момент) возникают гарантийные обязательства со стороны государства/муниципалитета? В случае, если возникновение определенного риска уже привело к прекращению контракта (то есть контракт разорван), или в случае возникновения того или иного события, свидетельствующего о необходимости прекращения контракта и начале соответствующей процедуры?

Ответ на этот вопрос нужен не только для того, чтобы понять, когда (в какой момент времени) должно быть исполнено обязательство по государственной гарантии. В ряде случаев от ответа на него будет зависеть возможность публичного партнера:

¹ См.: *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.*

- «войти» в проблемные» проекты ПЧП после исполнения своих обязательств по государственной гарантии перед кредиторами (например, по процедуре «замены частного партнера») и хоть частично возместить свои убытки, связанные с выплатой гарантийного обязательства;
- исправить ситуацию с дальнейшей реализацией проекта вследствие своевременно начатой работы с кредиторами (например, по содействию в реструктуризации задолженности частного партнера по проекту).

2. *Может и должно ли государство/муниципалитет стать кредитором частного партнера по проекту ПЧП в случае возникновения предпосылок наступления риска, за который несет ответственность публичный партнер, и какой «ранг» будет у этого кредита по отношению к другим заимствованиям, произведенным в рамках проекта?*

Ответ на этот вопрос важен для того, чтобы понять, нужно ли предусмотреть подобную возможность в договоре ПЧП как один из способов реагирования на предпосылки возникновения определенных рисков в реализации проекта. Ведь вполне вероятно, что при возникновении некоего риска, следствием которого является выплата по государственной гарантии, публичный партнер с согласия частного партнера может выступить его кредитором, то есть предоставит ему льготный (а возможно, и беспроцентный) кредит из государственного/местного бюджета и тем самым избежит необходимости осуществления выплат по государственной гарантии.

Такое решение может быть выгодно обеим сторонам: частный партнер сможет своевременно исполнить свои обязательства перед кредиторами, публичный — исправит сложившуюся ситуацию и устранил риск, возникший по его вине, предоставив частному партнеру необходимые ему финансовые средства на возвратной основе.

3. *Предусматривается ли механизм разделения потерь, возникающих при наступлении гарантийного случая, между государством и сторонами гарантии (в том числе кредиторами)?*

Для кредиторов (и самого частного партнера) наиболее предпочтителен вариант, когда убытки, понесенные ими при возникновении риска, ответственность за который несет публичный партнер, компенсировались бы им полностью.

Однако иногда кредиторы могут быть готовы делить ответственность за понесенные потери по проекту ПЧП при наступлении гаран-

тийного случая в процентном соотношении с гарантом (правительством или муниципалитетом). И этой возможностью не следует пренебрегать. Вполне приемлем и такой подход: государство/муниципалитет (гарант) покрывает 100 % потерь в рамках *максимально оговоренной суммы*. Все потери свыше этой суммы несут кредиторы. В то же время нужно понимать, что механизмы разделения потерь будут зависеть от переговоров со старшими кредиторами.

4. В каком режиме выплачиваются средства при возникновении гарантийного случая (ускоренный режим, режим в порядке очереди и т. п.)?

Кредиторы обычно желают обеспечить ускоренный режим выплаты средств при возникновении гарантийного случая, для правительства же это, наоборот, нежелательно, а иногда и технически невозможно (если речь идет о больших суммах). Поэтому нужно находить разумный компромисс между желаемым и возможным. Ответ на этот вопрос можно дать либо по результатам переговоров с потенциальными частными партнерами и их кредиторами, либо при сравнении конкурсных предложений в процессе проведения конкурса.

5. Будет ли государство иметь право голоса в решениях, принимаемых кредиторами до наступления гарантийного случая? И если да, то в чем оно будет состоять?

В договоре о ПЧП (если финансирующая организация участвует в нем на стороне частного партнера) или в финансовых документах к этому договору, в том числе в условиях предоставления государственной гарантии, важно предусмотреть, что государство осуществляет гарантийные выплаты по тем или иным рискам только в том случае, если кредиторы либо не меняют условия финансирования проекта, предусмотренные на момент выдачи государственной гарантии, либо могут принимать такие решения только в случае их одобрения гарантом (государством или муниципалитетом). Если этого не предусмотреть, возможны манипуляции, со стороны как частного партнера, так и кредитора. Ведь на возникновение ряда рисков, ответственность за которые берет на себя публичный партнер, могут повлиять изменения в графике предоставления заемных средств, в частности значительные перебои с финансированием проекта.

6. Какой уровень контроля государство хочет иметь над решениями кредиторов после того, как поступил запрос на предоставление государственной гарантии?

Ответ на этот вопрос очень важен с точки зрения возможностей государства сохранить проект ПЧП (возможно, уже с другим частным

партнером) после наступления гарантийного случая и выплат кредитору предусмотренной гарантией суммы. В договоре ПЧП и/или непосредственно в самой государственной гарантии должно быть предусмотрено, при каких условиях кредиторы, получив возмещение по гарантии, должны будут продолжать финансировать проект, а при каких — могут принимать решение по своему усмотрению.

7. Имеет ли смысл государству предоставить некоторые преимущества или установить ограничения для кредиторов по вступлению в права незавершенного проекта в случае, если таким кредиторам предоставляются государственные гарантии?

Наличие гарантийных обязательств (государственной гарантии) по проекту ПЧП в пользу кредитора может налагать определенные ограничения на процедуру «замены партнера по требованию кредитора», так называемую «Step-in-Rights». Например, риски, наступление которых может быть основанием для исполнения обязательств по государственной гарантии, одновременно не должны служить основанием для запуска процедуры замены частного партнера кредитором. В этом случае целесообразнее передать это право публичному партнеру. С другой стороны, некоторые риски, являющиеся согласно договору ПЧП основанием для замены частного партнера по инициативе кредитора, не должны быть предметом для государственной гарантии.

8. Желает ли государство участвовать в «обеспечительном пакете» (security package) — в правах на активы ПЧП компании, которые обычно имеют кредиторы по отношению к ПЧП-компании?

Вполне естественно, что если государство предусматривает осуществление выплат в рамках государственной гарантии в случае некоторых рисков, особенно тех, которые могут возникнуть в том числе и по вине частного партнера, оно может, а иногда и должно участвовать в обеспечительном пакете относительно активов проекта ПЧП (а иногда — и частного партнера) совместно с кредиторами. И эти условия должны быть предусмотрены как в договоре ПЧП, так и в кредитных соглашениях по проекту ПЧП.

9. В состоянии ли государство (институционально, квалификационно и финансово) обеспечить надлежащую подготовку гарантийных обязательств, а также организовать мониторинг реализации проектов, которым такие гарантии будут предоставлены?

Формирование гарантий, в частности оценка рисков государства и анализ возможного влияния гарантий на состояние государственных финансов, — сложная высокопрофессиональная работа. Для этого тре-

буются не только грамотные эксперты, но и опытные профессиональные переговорщики для согласования условий гарантийных договоров с частным сектором — частным партнером по договору ПЧП и/или кредиторами. Критически важно также наличие необходимых ресурсов (финансовых и человеческих) для проведения мониторинга реализации проектов, которым предоставлены государственные гарантии. Важно уметь извлекать пользу из такого мониторинга и своевременно предупреждать публичную власть о необходимости принятия решений, которые смогут минимизировать риски наступления гарантийных обязательств.

10. Чем объясняется необходимость введения «платы за предоставление гарантии» в случае ПЧП? Ведь в этом случае государство/муниципалитет обеспечивают выполнение своих обязательств при возникновении рисков, находящихся в сфере их ответственности.

Этот вопрос дискуссионный. Существуют различные мнения относительно того, нужно ли предусматривать платность гарантий, предоставляемых для проектов ПЧП. Учитывая, что сутью таких гарантий является обеспечение ответственности публичного партнера по своим обязательствам в рамках договора ПЧП, государство могло бы и не предусматривать плату за их предоставление, особенно в тех странах, куда и так не «затянешь» ни серьезных частных инвесторов, ни кредиторов. Кроме того, наличие такой платы делает проект дороже для общества и государства, ведь ее стоимость закладывается в тариф или плату за доступность. Для стран развивающихся экономик это может быть чувствительно.

Вместе с тем наличие платы за гарантии в случае ПЧП может стимулировать частного партнера к минимизации срока ее предоставления, чтобы уменьшить общую стоимость проекта. По мнению экспертов ЕРЕС, такую плату следует применять и с целью частичного покрытия рисков публичной власти, компенсации стоимости работ по подготовке гарантийного соглашения и проведению мониторинга реализации проекта. Нельзя не согласиться и с выводом относительно того, что наличие подобной платы заставляет стороны анализировать и другие, нежели предоставление государственной гарантии, возможности обеспечения публичной властью взятых на себя обязательств. Потенциальные кредиторы (или потенциальные частные партнеры) уже на этапе подготовки проекта ПЧП к «запуску» смогут оценить, не будет ли дешевле использовать другие механизмы для гарантий публичной власти по ее обязательствам по договору ПЧП. Возможно, в этом случае они даже

сами предложат публичной власти использовать для тех или иных рисков другие приемлемые для них механизмы реализации ее ответственности по договору. Но опять же таки, этот вопрос подлежит исследованию и зависит от ситуации в той или иной стране.

11. Как определить оптимальный размер «платы за предоставление гарантии»?

Если вопрос о необходимости платы за гарантию в случае ПЧП решен позитивно, то при определении ее размера, с одной стороны, следует предусмотреть, чтобы такая плата обеспечила покрытие расходов публичной власти на подготовку гарантии и проведения мониторинга, а с другой — не была слишком обременительной для потенциального частного партнера (или кредитора) проекта ПЧП. Нужно стремиться к тому, чтобы размер такой платы обеспечивал правильные стимулы для рынка проектов (интересы инвесторов и интересы кредиторов) и базировался на реалиях рынка. Гарантия должна предоставляться лишь в том случае, если без нее реализация общественно значимого и востребованного обществом проекта является невозможной.

Во многих случаях также важно найти ответы на такие вопросы:

- каким образом (основываясь на каких обстоятельствах) должны устанавливаться срок, на который предоставляется гарантия, и объем обязательств, которые она покрывает;
- кто должен платить за гарантию в проектах ПЧП, в частности в случае создания проектной компании;
- когда и как взимать плату за предоставление государственной гарантии: после «финансового закрытия» проекта; на протяжении всего срока ее действия; комбинированно?

Требуют ответа и многие другие вопросы.

В заключение отметим, что на начальной стадии развития публично-частного партнерства государственные гарантии чрезвычайно важны и должны создавать стимулы для привлечения стратегических инвесторов на соответствующий рынок. Вместе с тем необходимо выбирать наиболее критичные обязательства государства, выполнение которых подлежит гарантированию. И задействовать этот инструмент только в том случае, если других механизмов убедить частного партнера, что то или иное обязательство публичного партнера по договору будет выполнено, не существует.

Когда на рынке проектов ПЧП уже появляется конкуренция, это свидетельствует о том, что перечень рисков, для покрытия которых требуются государственные гарантии, нужно сокращать до необходимого минимума.

Иногда гарантии по проекту ПЧП должны быть «двусторонними», то есть следует предусматривать, что в случае нарушения определенных обязательств частным партнером он теряет право на гарантирование тех или иных обязательств со стороны публичной власти.

Подготовка индивидуальных гарантий и гарантийных схем должна осуществляться очень внимательно и предусматривать оценку соответствия принципов их предоставления условиям государственной поддержки, определенным ЕС.

Шаги правительства по оценке целесообразности предоставления, разработке структуры и внедрению государственных гарантий, а также управлению ими

Начальное принятие решения:

- разработать соответствующую процедуру для оценки возможности предоставления индивидуальных государственных гарантий или программ государственных гарантий, которые могут быть урегулированы, прежде чем этого потребует какой-либо специфический проект;
- определить четкие вопросы, которые могут стать предметом предоставления гарантийных обязательств государства;
- создать институциональную структуру для оценки рисков, которые должны покрываться государственными гарантиями;
- провести анализ «value-for-money» по предложенным государственным гарантиям (для этого, возможно, потребуются привлечение консультантов);
- проверить, являются ли государственные гарантии правильной формой государственного вмешательства (например, сравнив их с инвестиционными грантами, кредитными линиями, освобождением от налогов, страховыми схемами);
- разработать порядок принятия решений для предоставления государственных гарантий, который позволит избежать политического влияния;
- проверить, чтобы государственные гарантии не меняли «value-for-money» для выбора метода ПЧП для решения проблемы.

Установление правил:

- четко объяснить цели и правила государственных гарантий, а также дать характеристику участникам этого рынка;
- установить приемлемые требования для получения государственных гарантий для проектов ПЧП;
- для программ государственных гарантий установить базовые сроки и условия их предоставления, предусмотрев при этом достаточно гибкости, чтобы индивидуальные проекты ПЧП могли «подстроиться» к этой программе.

Дизайн государственной гарантии:

- обеспечить, чтобы команда представителей публичной власти, готовящая программы государственных или индивидуальных гарантий, имела необходимую квалификацию;

- вовлечь соответствующие правительственные структуры (институты) на ранней стадии подготовки государственных гарантий или программ государственных гарантий, чтобы они понимали свою роль и ответственность;
- обеспечить, чтобы выдачей государственных гарантий занимался государственный институт, приемлемый для заемщиков и инвесторов;
- идентифицировать бенефициаров государственных гарантий и структуру гарантий, которые будут адресоваться только этим бенефициарам;
- удостовериться, что государственная гарантия разработана только для покрытия определенных целевых рисков;
- ограничить применение государственных гарантий только теми проектными фазами, на которых они необходимы;
- удостовериться, что государственная гарантия не «убивает» у инвестора инициативу управлять теми рисками, которыми он в состоянии управлять;
- ограничить возможность перекалывания значительных рисков на кредиторов;
- убедиться, что правительственный конфликт интересов должным образом управляется и приемлем и для кредиторов, и для инвесторов;
- удостовериться, что требования по государственной гарантии могут быть выплачены;
- для программ государственных гарантий удостовериться, что существует соответствующий план их выполнения.

Переговоры относительно государственных гарантий:

- обеспечить наличие необходимых ресурсов или профессиональных советников для переговоров по индивидуальным государственным гарантиям;
- убедиться, что переговорная команда имеет соответствующую структуру для принятия важных и быстрых решений;
- внимательно рассмотреть межкредиторские отношения;
- обратить внимание на такие вопросы, как влияние на кредиторов, вступивших в права по проекту, специфических государственных гарантий, которые распределяют обеспечительный пакет между кредиторами, а также на ранжирование государственных требований относительно требований кредиторов;
- убедиться, что принята во внимание необходимость хеджирующих сторон.

Выдача государственной гарантии:

- назначить советника, поскольку выдача государственных гарантий может быть сложным процессом, влияющим на поведение сторон;
- убедиться, что ценовые характеристики государственной гарантии содержат соответствующее перечисление рисков и покрывают административные расходы;
- определить, кто и когда будет выдавать государственную гарантию;
- убедиться, что государственная гарантия удовлетворяет законодательству.

Бюджетирование и учет государственных гарантий:

- обеспечить учет и бюджетирование в соответствии с современными стандартами;
- убедиться, что обязательства по государственной гарантии четко зафиксированы, и обеспечить доступность этой информации для аудита;
- обеспечить управление государственной гарантией на центральном уровне и ее одобрение министерством финансов;
- перечислить все виды рисков, на которые такая гарантия распространяется;
- оценить, меняет ли государственная гарантия классификацию Евростата для проектов ПЧП;
- проверить, отвечает ли государственная гарантия национальным бюджетным ограничениям.

Законы и регулирование:

- проверить соответствие государственной гарантии существующему нормативно-правовому регулированию;
- проверить соответствие государственной гарантии законодательству по закупкам в сфере ПЧП.

Управление государственной гарантией:

- подобрать команду квалифицированных специалистов, которые в состоянии управлять государственными гарантиями и проектами ПЧП, для которых они предоставлены, и мониторить их;
- обеспечить активную роль в этом процессе министерства финансов;
- обеспечить, чтобы команда по управлению государственными гарантиями разбиралась в технических и финансовых вопросах, касающихся предмета гарантии (при возникновении которых наступает гарантийный случай);
- убедиться в возможностях казначейства осуществлять платежи при наступлении гарантийного случая;
- оценивать успешность государственной гарантии на регулярной основе¹.

9.4 Бюджетирование и учет государственных гарантий

Во многих случаях проекты публично-частного партнерства являются чрезвычайно финансово емкими, поэтому предоставление для них государственных гарантий может оказать значительное влияние на состояние государственных финансов. В этом контексте важно корректно организовать учет предоставленных гарантий в государственном бюджете.

В национальных законодательствах применяется различное регулирование учета предоставленных государственных гарантий.

¹ См.: *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.*

В странах со слабо развитым бюджетным регулированием государственные гарантии учитываются в бюджете только тогда, когда обязательства по ним наступают (материализуются). На первый взгляд, такой подход кажется привлекательным, поскольку позволяет правительствам этих стран набирать довольно значительные гарантийные обязательства, игнорируя их возможную стоимость для бюджета на перспективу. Но с другой стороны, он является рискованным для финансовой стабильности государства и может привести к серьезным негативным последствиям.

Бюджетное законодательство ряда стран вообще обходит этот вопрос — учет обязательств, возникающих вследствие предоставления государственных гарантий проектам ПЧП, в том числе при бюджетном планировании и прогнозировании, законодательно не регулируется. Такое положение дел может не вызывать особых волнений в случае, если рынок проектов ПЧП очень ограничен. Но и то до поры до времени. Если же страна активно привлекает частный бизнес к реализации инфраструктурных проектов на базе ПЧП и предоставляет в рамках таких проектов гарантийные обязательства, такая ситуация довольно рискованна с точки зрения фискальной стабильности.

В идеале бюджетное регулирование должно содержать требования по оценке обязательств по государственным гарантиям для проектов ПЧП (с точки зрения вероятности их возникновения и стоимости для публичного партнера) и правила отражения стоимости этих обязательств в государственном бюджете, включая стоимость обслуживания таких гарантий и мониторинга рисков, за которые отвечает публичный партнер. Если этого нет, у публичного партнера всегда будет искушение быстро и не всегда обоснованно привлечь недостающие для решения текущих проблем средства за счет выдачи государственных гарантий, которые не отражаются на показателях бюджета. Ведь те, кто настаивает на получении таких гарантий (министерства, ведомства, органы местного самоуправления), далеко не всегда понимают, насколько непродуманные решения в этой сфере могут быть опасны для финансовой стабильности страны. А во многих случаях их это и вовсе не интересует. Публичные партнеры нацелены исключительно на решение стоящих перед ними задач в сфере инфраструктурного развития и не думают о возможном влиянии предоставленных государством гарантий на фискальную стабильность. В общем-то, они и не должны об этом заботиться. Это вопрос министерства финансов.

Поэтому, запуская механизм предоставления государственных гарантий для проектов ПЧП, чрезвычайно важно обеспечить централизацию информации о предоставленных гарантиях и условиях, при

которых они вступают в силу, в министерстве финансов. Специальное подразделение этого министерства должно на постоянной основе отслеживать вероятность наступления рисков, возникновение которых приведет к необходимости исполнения государством взятых на себя обязательств. Это подразделение должно участвовать в оценке целесообразности предоставления государственных гарантий на подготовительном этапе структурирования проектов ПЧП, а затем мониторить реализацию тех проектов, которым государственные гарантии были выданы. В случае возникновения предпосылок для материализации тех или иных рисков министерство финансов должно привлечь к соответствующему факту внимание правительства.

Заметим, что отдельные риски по проектам ПЧП могут возникать вследствие принятия тех или иных правительственных решений, которые вроде бы никакого отношения к этим проектам не имеют. К анализу такого рода решений также целесообразно привлекать подразделение министерства финансов, ответственное за мониторинг государственных обязательств по проектам ПЧП. Это даст возможность уже на этапе согласования таких решений оценить последствия введения их в силу для государственного бюджета в том, что касается выплат по взятым государством обязательствам. Роль подразделения мониторинга фискальных рисков по предоставленным гарантиям в этом вопросе нельзя переоценить. Она очень существенна.

Не менее важно также определиться с лимитом гарантийных обязательств государства как по «обычным» государственным гарантиям, так и по тем, которые предоставляются для проектов ПЧП. Для этого нужно навести порядок с учетом таких обязательств.

Учет обязательств по проектам ПЧП в ЕС

Согласно Европейской системе бухгалтерского учета (European System of Accounts, Eurostat ESA 95), государственные гарантии должны рассматриваться как условные обязательства, которые не включаются в государственный бюджет до наступления гарантийных обязательств, после чего они переходят в разряд «государственного долга».

Eurostat ESA 95 предусматривает обязательность учета государственных гарантий в бюджете, если ими покрывается более 50 % капитальной стоимости проекта ПЧП (доля вклада в проект государства, включая государственную гарантию), поскольку это оказывает значительное влияние на распределение рисков между сторонами договора. В таких случаях активы проекта ПЧП должны быть записаны на баланс правительства, что означает, что долги, относящиеся к проекту, долж-

ны полностью лечь на государство и быть учтены в государственном бюджете¹.

Отметим, что при определении «доли» публичного партнера в проекте ПЧП необходимо учитывать не только предоставленные государственные гарантии, но и все остальные обязательства публичного партнера по этому проекту, как прямые, так и опосредованные (*contingent liabilities*). В частности, следует принять во внимание:

- объем государственных гарантий, предоставленных для покрытия рисков, относящихся к сфере ответственности публичного партнера по договору ПЧП, в том числе гарантии минимального дохода или минимальных обязательств (пассажиропоток и т. п.);
- выплаты, которые могут возникнуть вследствие невыполнения публичным партнером иных обязательств по договору ПЧП (например, возможность для частного партнера снижать концессионные и другие платежи в случае невыполнения публичной властью взятых на себя обязательств);
- условия разрыва (прекращения) договора в случае, если в нем предусмотрены компенсационные платежи публичной власти частному партнеру.

Для целей статистики все приведенные выше обязательства будут трактоваться как государственные гарантии, ведь государство взяло на себя подобные обязательства при подписании договора ПЧП и должно их выполнять. Как следствие, обязательства, отраженные в двух последних положениях, имеют такой же правовой режим, как и государственные гарантии. Это объясняется одинаковыми их последствиями для государственного бюджета — выплаты публичного партнера по таким обязательствам приведут либо к уменьшению поступлений в государственный бюджет, либо к увеличению расходов государственного бюджета. Поэтому все обязательства, которые могут возникнуть у публичного партнера по проекту ПЧП, с учетом вероятности наступления событий, которые могут привести к их исполнению, должны быть отражены в государственном бюджете либо как условные, либо как текущие.

В идеале, для того чтобы соблюсти требования Евростата, государство, прежде чем предоставлять гарантии по проекту ПЧП, должно проанализировать все остальные обязательства по этому проекту (так называемые *непрямые обязательства* — *contingent liabilities*) и уже исходя из этого принимать решение о предоставлении государственной гарантии. Если будет выявлено, что суммарно обязательства государ-

¹ *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.*

ства не превышают 50 % стоимости капитальных расходов по проекту, они могут квалифицироваться как условные.

Отнесение обязательств государства к категории «условных» не избавляет его от необходимости их мониторить, но причислять такие обязательства к государственному долгу не нужно.

Кроме того, международные стандарты требуют учитывать в расходной части бюджета государственные гарантии в случае, когда вероятность их наступления превышает 50 %. Оценка вероятности возникновения рисков, подлежащих гарантированию государством, должна осуществляться ежегодно в рамках подготовки проекта государственного бюджета на следующий год специализированным подразделением министерства финансов.

В этой связи также отметим, что в соответствии с Маастрихтскими соглашениями государства — члены ЕС не должны превышать установленный этими соглашениями уровень дефицита государственного бюджета (3 %). В этом контексте важным является вопрос оценки влияния публично-частных партнерств на дефицит бюджета, то есть влияния обязательств по проектам ПЧП, которые должны быть отнесены на баланс государства, на дефицит государственного бюджета.

Мониторингом соответствия государственного долга и бюджетного дефицита стран — членов ЕС Маастрихтским критериям, установленным Пактом стабильности и роста, занимается статистическая служба Европейского Союза Евростат¹. К компетенции этой службы, помимо прочего, относится гармонизация статистических методов, используемых странами — членами ЕС, в том числе и по отношению к учету государственных обязательств (условных и прямых) в рамках концессионных проектов и проектов ПЧП.

Подходы к оценке влияния проектов, реализуемых с привлечением частного бизнеса, на государственный долг и государственный дефицит, а также отражение обязательств государства по таким проектам в бюджете зависят от распределения рисков между партнерами (публичным и частным), а также от того, к какой категории относится соответствующий проект: модели, основанной на плате за доступность, или концессионной. Последнее вызвано тем, что, согласно законодательству ЕС², концессии не являются одной из форм ПЧП, а рассматриваются как отдельный правовой институт.

Вместе с тем нужно принять во внимание следующее.

¹ <http://ec.europa.eu/eurostat>.

² См.: *Директива* 2014/23/ЕС Европейского Парламента и Совета о заключении договоров концессии.

Во-первых, приведенное в Директиве о концессиях определение концессий имеет общий характер и, базируясь на нем, невозможно сделать однозначный вывод, к какой категории отнести тот или иной проект — к концессии или «ПЧП — не концессии».

Во-вторых, пока еще даже в странах ЕС существуют разные несопоставимые друг с другом определения концессий и «ПЧП — не концессий».

В-третьих, статистика основана на экономическом смысле тех или иных отношений и требует четкости в определении того, какие проекты можно отнести к концессиям в понимании ЕС, а какие — к «ПЧП — не концессиям». Соответственно, должны быть установлены четкие критерии, исходя из которых можно однозначно разделить проекты, реализуемые с участием частного бизнеса, на концессии и «ПЧП — не концессии». Поскольку сделать это, базируясь на Директиве о концессиях, невозможно, Евростат дал свои собственные определения и для «ПЧП — не концессий», и для концессий, применяемые исключительно с целью статистического анализа и далеко не всегда совпадающие с их определением в национальных законодательствах.

Так, в соответствие с определением Евростата, к концессионным относятся проекты, которые:

- являются долгосрочными (более трех лет);
- предусматривают передачу частному бизнесу активов, требующих капитальных инвестиций, а также поставку услуг, оказываемых с использованием этих активов.

При этом государство не является основным покупателем услуг, генерируемых проектом, большая часть доходов частного партнера поступает от конечных пользователей услуг.

В свою очередь, к «ПЧП — не концессиям» относятся проекты, которые:

- являются долгосрочными (более трех лет);
- предусматривают передачу частному бизнесу государственных активов, которые нуждаются в существенной реконструкции/модернизации или обновлении;
- предусматривают поставку услуг, оказываемых с использованием этих активов.

Основным покупателем услуг, генерируемых проектом, является государство.

Для каждой из этих категорий используются различные подходы к анализу финансовых рисков и финансовых преимуществ сторон договора (публичной и частной). Базируясь на таком подходе, принимается решение об отражении соответствующих обязательств в государственном бюджете.

Детальное руководство по статистической обработке проектов, реализуемых с привлечением частного бизнеса, для включения их в национальные счета было подготовлено ЕРЕС¹. Среди прочего в нем изложена методология, позволяющая провести оценку влияния как концессий, так и «ПЧП — не концессий» на государственный долг и дефицит госбюджета². В рамках проведения такой оценки предлагается ответить на 95 вопросов, структурированных по 11 секциям, и далее, в зависимости от ответов на них, — воспользоваться инструкциями для учета этого проекта в государственном бюджете, исходя из правил, приведенных в Руководстве по государственному дефициту и долгу (Manual on Government Deficit and Debt — implementation of ESA 95). В этом же Руководстве приведена наглядная схема, с помощью которой осуществляется квалификация проектов на «ПЧП — не концессии» и концессии в целях их статистического анализа (рис. 9. 1).

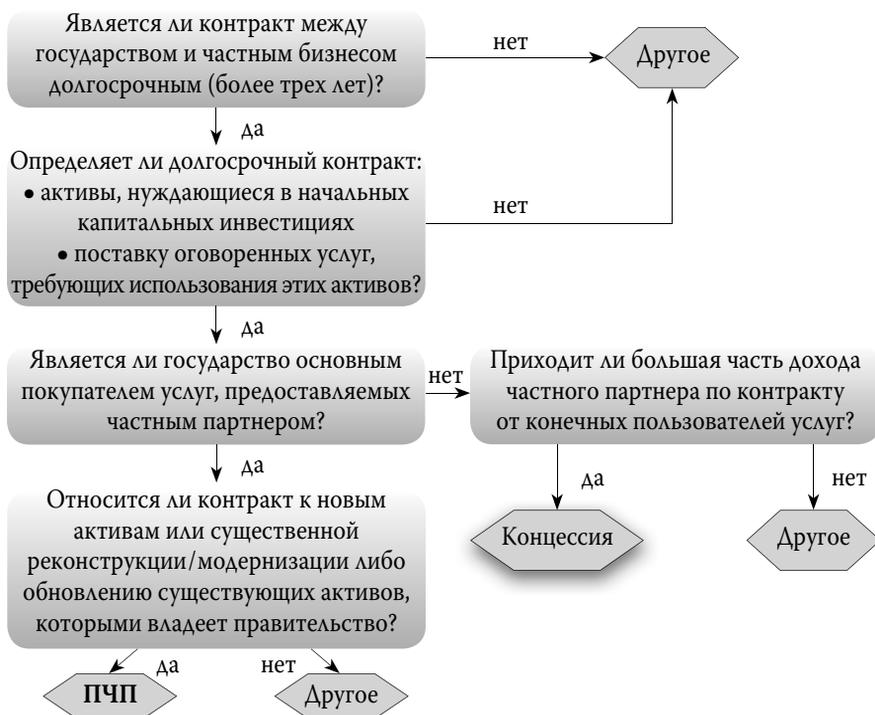


Рис. 9.1. Классификация публично-частных партнерств по Евростату

¹ См.: *Risk Distribution and Balance Sheet Treatment*. — ЕРЕС. — 2011, oct.

² Там же.

³ Там же.

Детальное руководство по статистической обработке проектов, реализуемых с привлечением частного бизнеса, для включения их в национальные счета было подготовлено ЕРЭС¹. Среди прочего в нем изложена методология, позволяющая провести оценку влияния как концессий, так и «ПЧП — не концессий» на государственный долг и дефицит госбюджета². В рамках проведения такой оценки предлагается ответить на 95 вопросов, структурированных по 11 секциям, и далее, в зависимости от ответов на них, — воспользоваться инструкциями для учета этого проекта в государственном бюджете, исходя из правил, приведенных в Руководстве по государственному дефициту и долгу (Manual on Government Deficit and Debt — implementation of ESA 95). В этом же Руководстве приведена наглядная схема, с помощью которой осуществляется квалификация проектов на «ПЧП — не концессии» и концессии в целях их статистического анализа (рис. 9. 1).

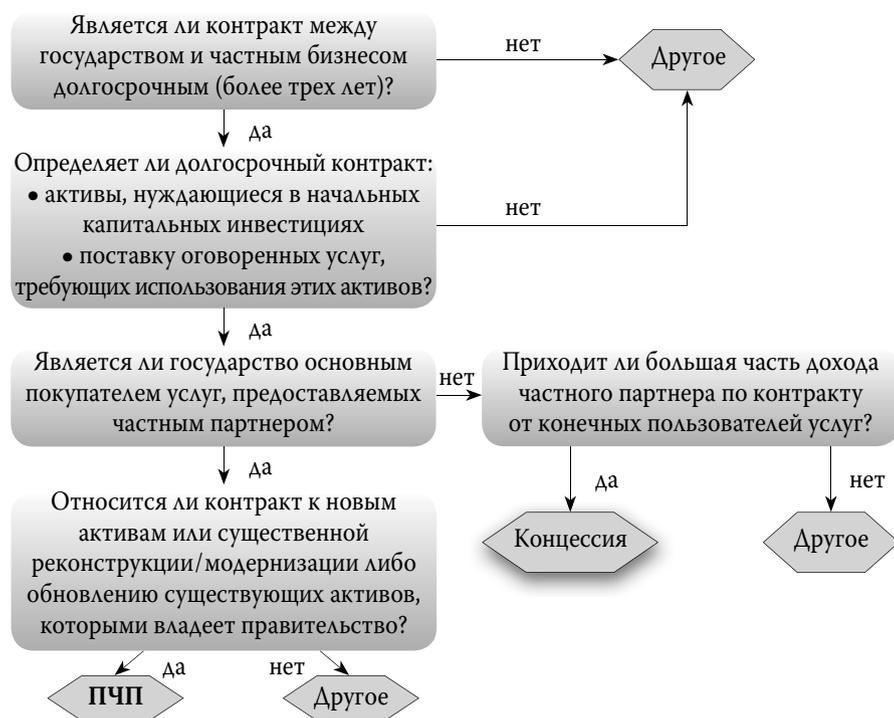


Рис. 9.1. Классификация публично-частных партнерств по Евростату

¹ См.: *Risk Distribution and Balance Sheet Treatment*. — ЕРЭС. — 2011, oct.

² Там же.

³ Там же.

Фактически такая классификация предполагает разделение публично-частных партнерств на две модели (концессионную и основанную на плате за доступность) в смысле, определенном нами в п. 4. 2.

Кроме того, включение обязательств государств по концессиям и ПЧП в национальные счета базируется на понимании того, является ли соглашение о партнерстве «консолидирующим» (то есть вырастают ли государственный долг и дефицит бюджета на сумму инвестиций, осуществленных частным партнером независимо от ежегодных платежей государства) или «деконсолидирующим» (увеличивают дефицит только ежегодные платежи государства). Характеристики отнесения соглашений к консолидирующим или деконсолидирующим представлены в табл. 9. 4.

Таблица 9.4

Характеристика консолидирующих и деконсолидирующих ПЧП¹

Признаки консолидирующего ПЧП	Признаки деконсолидирующего ПЧП
Затраты публичного партнера на поставку (строительство) актива оказывают мгновенное влияние на дефицит бюджета. Присутствует констатация финансового обязательства в пассиве государственного покупателя, оказывающего мгновенное влияние на государственный долг. Концессионная/арендная плата делится между погашением основной части долга (без влияния на дефицит) и финансовые и операционные затраты (влияние на дефицит последующих лет)	Отсутствует начальное влияние проекта на государственный дефицит. Не существует начального влияния на государственный долг. Совокупность концессионных/арендных плат повлияет на дефицит (и увеличит государственный долг) ежегодно на протяжении действия соглашения
Актив является государственным (инвестиции учитываются у субъекта публичного права)	Инвестиции учитываются у частного партнера
Обязательства государства по осуществлению регулярных платежей партнеру не учитывают реального состояния активов	Государственные платежи зависят от фактического уровня наличия услуг, обеспечиваемых частным партнером

¹ По материалам *Risk distribution and Balance Sheet Treatment*.

9.5 Другие виды гарантирования обязательств по проектам ПЧП

Гарантии рефинансирования

При реализации проектов ПЧП часто возникает потребность в предоставлении *гарантий рефинансирования*¹. Подобные гарантии редко используются в странах развивающихся экономик, хотя и там для реализации некоторых ПЧП-проектов они могут оказаться чрезвычайно важными.

Что же такое «гарантия рефинансирования»? И когда наступает необходимость в ее предоставлении?

Гарантией рефинансирования в случае ПЧП является поручительство за выполнение государством обязательств по предоставлению рефинансирования проекта ПЧП. Такие гарантии нужны, если кредиторы не в состоянии предоставить компании ПЧП заимствования на период, необходимый для окупаемости проекта, то есть период кредитования значительно меньше периода, в течение которого эта компания в состоянии вернуть средства кредитору. Для проектов, реализуемых в рамках публично-частного партнерства, такие ситуации возникают достаточно часто.

В этом случае возможны три решения.

Первое — компания ПЧП предусматривает возможность рефинансирования взятых на себя обязательств, прогнозируя условия такого рефинансирования, исходя из текущих реалий и закладывая его в стоимость проекта. Как результат, стоимость проекта может вырасти довольно существенно.

Второе — гарантия рефинансирования для компании ПЧП дается государством. В этом случае в условиях ее предоставления следует предусмотреть частичную или полную компенсацию частным партнером расходов публичного партнера на организацию такого рефинансирования. Кроме того, если по результатам привлечения такого финансирования частный партнер получит дополнительный доход, желательно оговорить его распределение между партнерами (публичным и частным). Подобная ситуация вполне может возникнуть, поскольку привлечь заимствования для уже построенного инфраструктурного объекта можно и на более выгодных условиях, нежели это было на старте проекта.

Третье — предоставление гарантии рефинансирования кредитором. В такой ситуации в договоре ПЧП и/или сопутствующих документах

¹ См.: *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.*

должны быть предусмотрены обязательства кредитора относительно выплаты компенсации частному партнеру в случае, если кредитор не сможет привлечь рефинансирование для реализации проекта. Подобные гарантии также увеличивают стоимость проекта.

Гарантии рефинансирования должны быть платными.

В случае реализации муниципальных ПЧП может возникнуть потребность и в *субсуверенных гарантиях кредитоспособности* (Subsovereign Creditworthiness Guaranties)¹, предоставляемых государством для муниципальных образований по покрытию их рисков (обязательств) в рамках соответствующих проектов.

Во многих странах частным партнерам достаточно и муниципальных гарантий. Но для тех стран, где кредитные рейтинги муниципалитетов низкие, а бюджетное законодательство предусматривает широкие и не всегда обоснованные ограничения по предоставлению муниципальных гарантий, для привлечения частных партнеров к реализации инфраструктурного проекта важны именно государственные гарантии. Формы таких гарантий могут быть разные — как финансовые, так и контрактные, в том числе и в форме официальных писем правительства о намерениях взять на себя те или иные обязательства. Правда, последнее может быть востребовано лишь в экономически и политически стабильных странах с высоким уровнем доверия инвесторов к государству.

Наличие механизмов предоставления субсуверенных гарантий в странах развивающихся экономик позволит уменьшить стоимость привлечения ресурсов для реализации проектов ПЧП по отношению к объектам муниципальной собственности.

Собственность на объекты ПЧП

Инвестиционный климат, социально-политическая ситуация, а также механизмы реализации обязательств публичной власти перед частным бизнесом практически во всех странах развивающихся экономик далеки от совершенства. Как следствие, частный бизнес готов заходить в затратные и «долгоиграющие» инфраструктурные проекты в таких странах лишь при наличии «железобетонных» гарантий, то есть под государственные гарантии. В то же время возможности по предоставлению государственных гарантий в подобных странах крайне ограничены и не сопоставимы с их потребностями в привлечении финансирования для покрытия «инфраструктурного дефицита».

¹ См.: *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management.*

В таких условиях есть два выхода — или отказаться от реализации инфраструктурных проектов вообще, тем самым остановив экономическое развитие, или найти другие механизмы гарантирования частному бизнесу исполнения обязательств, взятых на себя публичной властью. Одним из таких механизмов может стать разрешение иметь в частной собственности инфраструктурные объекты, строительство/модернизация которых является предметом договора ПЧП (либо навсегда, либо до момента исполнения публичной властью взятых на себя обязательств). Ведь в этой ситуации частный партнер получает очень серьезные рычаги воздействия на публичного партнера в случае неисполнения им обязательств по договору ПЧП. Он просто может прекратить оказание услуг с использованием построенного в рамках ПЧП объекта, тем самым значительно снизив свои риски.

Решение рискованное, но как иначе гарантировать исполнение обязательств публичного партнера в странах, имеющих низкий инвестиционный рейтинг, если государственные гарантии не могут быть предоставлены?

Наиболее спорный вопрос в этом контексте — целесообразность предоставления частному бизнесу права получить в частную собственность объект ПЧП, который уже существует и должен быть модернизирован. Ведь, на первый взгляд, это чистой воды приватизация. Но в некоторых случаях и это может быть полезным.

Почему?

Например, существующий объект вполне можно передать в собственность частному бизнесу, если договор ПЧП заключен на очень длительный срок, сопоставимый с жизненным циклом объекта ПЧП (к примеру, 50—60 лет). Тогда публичный интерес будет удовлетворен в полной мере. Ведь частный партнер в течение этого срока должен будет оказывать населению услуги с показателями надежности и качества, оговоренными в соответствующем договоре. При невыполнении этого условия договор ПЧП будет разорван публичной властью со всеми вытекающими последствиями.

10

ПОДДЕРЖКА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ СО СТОРОНЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Для того чтобы удовлетворить существующий запрос на модернизацию инфраструктуры, необходимо создать привлекательные условия для участия в решении этой задачи частного бизнеса.

Что это означает?

Частный бизнес должен быть уверен, что внесенные им инвестиции будут защищены; понимать, чего ждет от него публичная власть при реализации того или иного проекта ПЧП; видеть в лице власти квалифицированного и порядочного партнера; понимать все процедурные вопросы запуска и реализации проектов. И конечно же, такие процедуры должны быть логичными, прозрачными и не слишком длительными.

Во многих странах создание таких условий будет достаточно проблематичным или займет непозволительно много времени, если к этому процессу не подключатся международные организации. Особенно это касается стран развивающихся экономик, которые без привлечения частного бизнеса не в состоянии будут создать критичную для достижения ЦУР инфраструктуру, а следовательно, серьезные амбициозные задачи мирового сообщества по достижению Целей Устойчивого Развития к 2030 году вряд ли будут решены.

Для активного включения бизнеса в модернизационные процессы в таких странах необходимо помочь им в создании привлекательной правовой и институциональной среды, а в некоторых случаях — и в обеспечении дополнительных преференций для частного сектора. Нужно быть реалистами. Чтобы вызвать интерес бизнеса к реализации инфраструктурных проектов в развивающихся странах, ему нужно пред-

ложить лучшие условия по сравнению с теми, которые существуют для работы с подобными проектами в экономически развитых странах. Он должен увидеть в таких проектах либо более высокую прибыльность, либо «нишу» для их широкой репликации в будущем, либо гарантии своих рисков со стороны международных организаций.

В решении этих вопросов без международной поддержки не обойтись.

В этом контексте очень важно изучить действующие программы содействия развитию ПЧП со стороны международных организаций и определиться, каким образом их можно адаптировать для поддержки стран развивающихся экономик в достижении ими ЦУР.

Важно также найти ответ на такие вопросы:

- в каких случаях международная поддержка является критичной;
- какими должны быть критерии для принятия решения о предоставлении такой поддержки;
- использование каких механизмов наиболее эффективно в случае ПЧП;
- в каких направлениях должна развиваться система поддержки публично-частных партнерств со стороны международных организаций в контексте Целей Устойчивого Развития?

Для того чтобы ответить на все эти вопросы, посмотрим, как и на каких принципах осуществляется такая поддержка сегодня.

10.1 Структурные фонды ЕС

Одной из очень показательных программ в контексте поддержки публично-частных партнерств, анализ реализации которой был проведен экспертами ЕРЕС¹, является техническая помощь за счет Структурных фондов ЕС.

Отметим, что грантовая поддержка публично-частных партнерств со стороны ЕС играет важную роль в привлечении частного бизнеса в инфраструктуру, особенно в странах, присоединившихся к Европейскому Союзу в последнее время. Ее использование обусловлено желанием улучшить качество инфраструктуры этих стран и стимулировать частный бизнес к участию в этом процессе. Последнее невозможно без создания надлежащей правовой и институциональной среды в сфере ПЧП, а также повышения институциональной способности публичной власти.

¹ См.: *Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and Starting the Discussion on the Future.* — ЕРЕС. — May. 2011. — <http://www.eib.org/epcc/resources/epcc-using-EU-funds-in-ppps-public.pdf>

Наиболее эффективной признается поддержка, базирующаяся на подходе «learning by doing» («изучай применяя»), который позволяет совместить развитие правовой и институциональной среды с наращиванием профессионального потенциала публичной власти по подготовке и запуску пилотных проектов с участием частного бизнеса.

Для анализа эффективности такой поддержки и возможностей использования позитивного опыта ее предоставления для содействия странам развивающихся экономик в достижении ими Целей Устойчивого Развития обратимся к исследованию по данному вопросу, проведенному ЕРЕС¹. Изучение этого документа дает возможность сделать важные выводы относительно того, в каком направлении и на каких принципах имеет смысл развивать финансовую и другую поддержку участия частного бизнеса в развитии критичной для достижения ЦУР инфраструктуры.

Отметим, что в отчете ЕРЕС подчеркивается важность участия частного бизнеса в инфраструктуре даже для довольно благополучных на общем фоне стран ЕС. Анализ показал, что в 2007—2010 годах частные инвестиции были одним из основных источников модернизации инфраструктуры этих стран. Так, за этот период из частных источников было предоставлено 347 млрд евро связанного финансирования и 8 млрд евро — на развитие Трансевропейской транспортной сети. Эти цифры говорят о том, что интерес частного бизнеса к инвестированию в инфраструктуру существует, а потребность в ее развитии высока и в экономически развитых странах.

Техническая помощь, осуществляемая за счет Структурных фондов ЕС, была сгруппирована в такие три категории:

- инструменты финансового инжиниринга;
- секторально сфокусированные гранты, продвигающие проекты пан-европейских интересов;
- гранты, поддерживающие политику ЕС или индивидуальных членов ЕС².

К проектам для каждой из этих категорий предъявлялись разные требования и применялись различные правила (табл. 10.1). Вместе с тем, анализируя представленную в таблице информацию, можно выделить общие принципы оказания такой поддержки независимо от ее категории и сделать некоторые важные выводы, в частности:

¹ См.: *Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and Starting the Discussion on the Future.*

² См.: Там же.

- бюджетная поддержка за счет фондов ЕС предоставлялась как публичному, так и частному сектору. При этом публичная власть всегда была задействована в процессе предоставления такой помощи. Фактически в проектах ПЧП бенефициаром в получении гранта должен был выступать публичный сектор, инициирующий проект. И грантом по факту должен был распоряжаться он;
- бюджетная поддержка предоставлялась как в качестве безвозвратных грантов, так и на возвратной основе. Во втором случае она оказывалась преимущественно для разработки финансовых механизмов реализации ПЧП и для структурирования проектов. При этом предоставленные для решения конкретной задачи средства должны были быть возвращены публичной власти победителями конкурса на реализацию проекта ПЧП с целью их последующего использования при подготовке других проектов ПЧП;
- бюджетная поддержка предоставлялась как для обеспечения профессиональной подготовки проектов ПЧП и/или формирования механизмов их реализации, так и для покрытия «финансовых разрывов» уже непосредственно при реализации общественно важных инфраструктурных проектов;
- бюджетная поддержка преимущественно направлялась в наиболее бедные и не обеспеченные современной инфраструктурой страны ЕС и должна была соответствовать приоритетам европейской политики.

Таблица 10.1

Характеристики проектов, поддерживаемых в рамках Структурных фондов ЕС, по категориям¹

Показатель	Инструменты финансового инжиниринга	Секторально сфокусированные гранты, продвигающие проекты пан-европейских интересов	Гранты, поддерживающие политику ЕС или индивидуальных членов ЕС
Цель	Поддержка модернизации важнейшей инфраструктуры с преодолением имеющихся «рыночных провалов»	Интенсификация проектов, имеющих пан-европейское значение, таких как транс-европейские сети, защита окружающей среды, смягчение воз-	Поддержка проектов в рамках реализации приоритетов европейской политики в ЕС или странах — его членах

¹ Составлено по: *Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and Starting the Discussion on the Future.*

Продолжение табл. 10.1

Показатель	Инструменты финансового инжиниринга	Секторально сфокусированные гранты, продвигающие проекты пан-европейских интересов	Гранты, поддерживающие политику ЕС или индивидуальных членов ЕС
		действия изменений климата, европейская конкурентоспособность и т. д.	
Целевая группа	Частный бизнес и публичная власть, вовлеченная в закупки ПЧП	Преимущественно органы публичной власти	Органы публичной власти, вовлеченные в закупки ПЧП. Бенефициаром проектов является публичный сектор, но средства для покрытия «финансовых разрывов» предоставляются частным партнерам (по определенной процедуре и с применением определенных принципов и правил)
Условия использования	Случаи, когда ПЧП-проект становится со сложностями в построении приемлемой финансовой схемы. Необходимость покрытия (поддержки) некоторых четко определенных	Поддержка формирования и реализации проектов в таких приоритетных направлениях, как: трансграничные проекты, экологически дружественный транспорт, устранение узких мест в пан-	Предоставляются как некий процент от стоимости строительства для проектов, не генерирующих доход (например, бесплатные дороги), в качестве

Продолжение табл. 10. 1

Показатель	Инструменты финансового инжиниринга	Секторально сфокусированные гранты, продвигающие проекты пан-европейских интересов	Гранты, поддерживающие политику ЕС или индивидуальных членов ЕС
Условия использования	проектных рисков проектов ПЧП за счет фондов ЕС	европейской транспортной системе	гранта, закрывающего «провалы» в финансировании потенциально прибыльных проектов (платные дороги, переработка мусора и т. п.), а также как частичное финансирование в случае, если тарифы не покрывают инвестиционных затрат по проекту. То есть фактически финансовая помощь предоставляется для покрытия «разрывов финансирования» в тех случаях, когда без предоставления гранта проект не может состояться в качестве ПЧП
Особенности	Помощь предоставляется, как правило, на револьверной основе, а не как безвозвратный грант. Предо-	Помощь предоставляется в грантовой форме для поддержки исследований или работ. Наибольшая поддержка направляет-	Помощь предоставляется на грантовой основе в качестве софинансирования ПЧП-проектов. Наибольшая под-

Окончание табл. 10. 1

Показатель	Инструменты финансового инжиниринга	Секторально сфокусированные гранты, продвигающие проекты пан-европейских интересов	Гранты, поддерживающие политику ЕС или индивидуальных членов ЕС
	ставленная в рамках этой категории техническая помощь должна быть возвращена в рамках реализации проекта и вновь использоваться публичной властью для подобных целей	ся в наиболее бедные европейские регионы	держка направляется в наиболее бедные европейские регионы
Примеры	Разработка дизайна гарантий по кредиту для проектов в рамках создания Трансевропейской транспортной сети: автомагистраль А5 в Германии, С25 в Испании и ЕР4 в Португалии. Поддержка формирования проектов ПЧП в сфере изменения климата, энергобезопасности и трансевропейских сетей (Фонд). Увеличение привлекательности «старших» долгов для банков (фонд JESSICA)	Предоставление грантов для Трансевропейской транспортной сети (более 300 индивидуальных грантов). Подготовка исследования на этапе подготовительной фазы для реализации проекта высокоскоростной железной дороги в Португалии. Подготовка ТЭО отдельных проектов. Поддержка работ по строительству в контексте использования схемы платы за доступность	Строительство моста Rion Antirion в Греции

Заметим, что гранты Структурных фондов ЕС не использовались в качестве «поддержки на протяжении жизненного цикла» и фокусировались исключительно на одном из перечисленных ниже механизмов:

- *использование грантовых средств в качестве взноса публичной власти в проект ПЧП* (фактически — *частичное финансирование капитальных расходов*). Существуют разные мнения относительно эффективности подобных грантов с точки зрения стимулирования частного партнера к обеспечению надлежащего качества услуг и оптимизации стоимости работ. Ряд экспертов считает это важным и полезным для привлечения частного бизнеса в инфраструктуру. Некоторые, наоборот, полагают, что подобная поддержка оказывает дестимулирующее воздействие на частный бизнес в обеспечении им надлежащего качества услуг. На наш взгляд, однозначно поддержать ту или иную позицию без оценки особенностей реализации конкретного проекта ПЧП невозможно. В любом случае, наличие такой опции является позитивным и может быть полезным при реализации отдельных проектов ПЧП;
- *использование гранта с параллельным софинансированием, предполагающее разделение инфраструктурного проекта на два отдельных проекта*. При использовании этого механизма один подпроект полностью финансируется за счет публичных источников (включая грант), а на второй проводится конкурс для реализации его в форме ПЧП. В ряде случаев такой механизм поддержки оказывается очень эффективным, но он требует высокой координации действий публичной власти и частного партнера в реализации проекта, что не всегда можно обеспечить в странах развивающихся экономик;
- *использование гранта как части фондов «доступности»*. Этот механизм фактически предполагает создание за счет грантов определенных фондов, которые служат или для выплаты частному партнеру платы за доступность, или частичной оплаты за услуги в соответствии с результатами реализации проекта, или арендной платы (если частный партнер отдает построенный им объект в лизинг публичной власти). По нашему мнению, подобный механизм очень интересен с точки зрения развития инструментария поддержки ЦУР в странах развивающихся экономик и в этом смысле имеет наиболее высокий потенциал;
- *использование гранта в рамках модели инвестиционного фонда*. Этот механизм предполагает комбинацию средств гранта, публичной власти и частного партнера в некоем «инвестиционном

фонде» с целью их использования для решения определенных задач, важных для создания организационно-правовых и финансовых механизмов либо в целом для реализации проектов ПЧП в той или иной стране, либо конкретного общественно значимого проекта. Подобные фонды, как правило, используются на револьверной основе. Этот инструмент также может быть позаимствован для стимулирования стран развивающихся экономик в достижении ими Целей Устойчивого Развития.

Инструментарий поддержки ПЧП со стороны ЕС и возможности для ЦУР

Используемые в рамках фондов ЕС формы поддержки публично-частных партнерств весьма привлекательны в контексте развития механизма официальной помощи развитию ЦУР. Наиболее интересной из них нам представляется «использование гранта как части фондов «доступности»». Почему?

Мы уже говорили о том, что создание критичной для достижения ЦУР инфраструктуры в странах развивающихся экономик невозможно будет обеспечить за счет платежей потребителей — уровень доходов населения этого сделать не позволит. Следовательно, нужно использовать модели ПЧП, основанные на плате за доступность. Последнее предполагает наличие необходимых для осуществления такой платы средств в государственном/местном бюджете на протяжении всего срока реализации проекта, что не всегда можно гарантировать. Во-первых, далеко не все реализуемые в рамках ПЧП проекты смогут сгенерировать такие дополнительные поступления в бюджет, которых хватит для компенсации понесенных частным партнером расходов на запуск и реализацию проекта. Во-вторых, обязательства осуществлять платежи частному партнеру по проекту ПЧП в форме платы за доступность в течение длительного периода могут таить в себе слишком высокие риски и для частного, и для публичного партнера. Частный партнер будет испытывать большие сомнения в возможности публичной власти корректно спрогнозировать свои будущие доходы, за счет которых планируется производить такую выплату, а также в работоспособности и стабильности механизмов, которые их обеспечат. Публичная власть, не обладая достаточно высоким институциональным потенциалом в этой сфере, будет опасаться нарушить финансовую стабильность в стране/на территории вследствие необходимости выполнять свои обязательства по всем таким договорам. Если в этом процессе (прогнозирование и планирование поступлений, которые предусматривается направлять частным партнерам в качестве платы за доступность; мониторинг и контроль фискальных обязательств по проектам) будут принимать участие международные организации, каждый из будущих партнеров по договору ПЧП будет чувствовать себя спокойнее, что, кроме прочего, позволит снизить «премию за риск» со стороны частного партнера, тем самым удешевив проект. В отдельных случаях для реализации наиболее критичных для достижения ЦУР инфраструктурных проектов было бы полезно, если бы частич-

но (а возможно, и полностью) такая плата осуществлялась за счет средств ОПР (ВОПУР). Иногда она могла бы сопровождаться и контролем со стороны международных организаций за результативными показателями по договору ПЧП.

Следующей по значимости в контексте развития механизмов ОПР является модель Инвестиционного фонда. Она могла бы служить неким резервным «горячим» фондом, средства которого направлялись бы на решение проблемных вопросов, возникающих при подготовке и реализации ПЧП, ориентированных на ЦУР. Подобные средства имело бы смысл резервировать для оперативного решения организационно-правовых вопросов. Наличие такой возможности в ряде случаев позволило бы значительно снизить транзакционные издержки в структурировании проектов, а в некоторых — просто спасти проекты от остановки.

Что касается таких механизмов, как «гранты с параллельным софинансированием» или же «частичное финансирование проекта», то иногда и они могли бы пригодиться. Хотя использование такой помощи в странах развивающихся экономик крайне проблематично в связи с низкой институциональной способностью публичной власти и отсутствием опыта эффективной координации при управлении сложными проектами со многими участниками, обладающими разным правовым статусом.

Следует также отметить, что в случае предоставления грантов из Структурных фондов ЕС для публично-частных партнерств в критерии конкурса по выбору частного партнера дополнительно к указанным в табл. 10.1 можно включать и такие требования:

- достижение определенного уровня качества услуг, оказываемых в рамках проекта;
- доля дополнительных инвестиций, которые должны быть внесены для реализации проекта публичным или частным партнером;
- срок договора ПЧП/концессии;
- минимальный уровень запрашиваемого гранта.

Ограничение относительно минимального уровня запрашиваемого гранта связано с тем, что формирование грантов из Структурных фондов ЕС и контроль за их использованием — недешевое мероприятие, поэтому предоставлять в рамках подобной технической поддержки мелкие гранты считается неэффективным.

Последнее обстоятельство, с одной стороны, понятно. Но с другой — это условие фактически «отсекает» от международной поддержки малые проекты в небольших городах, которые требуют особого внимания в контексте Целей Устойчивого Развития. Поэтому включать подобное условие в критерии предоставления ОПР (ВОПУР) мы бы не рекомендовали.

Анализ поддержки развития публично-частного партнерства за счет средств Структурных фондов ЕС показал, что она являлась важным элементом содействия модернизации инфраструктуры стран ЕС с участием частного бизнеса. Вместе с тем авторы уже упомянутого исследования ЕРЕС отмечают, что за рассматриваемый в отчете период успешных проектов по использованию таких фондов было немного. По их мнению, подобный результат был обусловлен такими факторами, как:

- недостаточная институциональная способность публичной власти стран, которым предоставлялась такая поддержка;
- организационные и институциональные «провалы» в системе управления странами, которым оказывалась поддержка;
- неадаптированность национального законодательства к использованию европейских фондов в ПЧП;
- отсутствие необходимой координации во взаимодействии публичных институтов, задействованных в администрировании помощи от ЕС, с теми, которые занимаются планированием и закупками в сфере ПЧП¹.

Говоря иначе, институциональная способность публичной власти стран, которым предоставлялась поддержка со стороны фондов ЕС, оказалась недостаточной не только в сфере публично-частного партнерства, но и в использовании технической помощи ЕС в целом.

Основные организационные сложности, как правило, возникали еще на этапе планирования помощи от ЕС.

Во-первых, при предоставлении технической помощи со стороны ЕС важно было обеспечить соответствие проекта, для реализации которого запрашивался грант, национальной стратегии социально-экономического развития. В ряде случаев мероприятия по реализации проекта должны быть предусмотрены и в соответствующих бюджетных программах. Подобное условие часто не соблюдалось, что свидетельствует о недооценке публичной властью важности процесса долгосрочного планирования инфраструктурного развития на уровне национальных стратегий и программ.

Во-вторых, во многих странах, претендующих на получение технической помощи со стороны Структурных фондов ЕС, отсутствовала четкая, понятная и логичная система планирования и использования технической помощи, а также необходимая координация процессов в этой сфере. Отдельные стадии этого процесса не были связаны друг с другом, а также не вписывались в другие процессы, в частности в бюджетное планирование.

¹ См.: *Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and Starting the Discussion on the Future.*

Официальная помощь развития в рамках ЦУР и способность стран развивающихся экономик ее эффективно использовать

Самая высокая востребованность в ОПР (ВОПУР) существует в странах развивающихся экономик. Именно на такие страны нужно обратить наиболее пристальное внимание в контексте ЦУР. В частности, нужно оказать им содействие в создании инфраструктуры, без которой говорить об улучшении качества жизни человека и хотя бы о сохранении состояния окружающей среды будет бесперспективно.

Модернизировать, а иногда и создать критичную в контексте ЦУР инфраструктуру в таких странах без участия в этом процессе частного бизнеса нереально. Бизнесу же нужны политическая стабильность, понятная и логичная правовая и институциональная среда, а также гарантии исполнения публичной властью взятых на себя обязательств. Почти во всем этом может помочь мировое сообщество, в частности за счет ОПР (ВОПУР).

Но не нужно забывать и о другом. Во многих странах, нуждающихся в такой поддержке, очень низки профессионализм и компетентность публичной власти, а следовательно, — и ее управленческая эффективность. Кроме того, в этих странах наиболее высока коррупция, в том числе в сфере «освоения средств международной технической помощи». Не справившись с этими проблемами, невозможно будет достичь желаемых результатов, сколько бы финансовых средств не направлялось в ту или иную страну.

Каким образом можно изменить ситуацию в лучшую сторону?

На наш взгляд, для этого существует несколько рецептов:

- повышение институциональной способности публичной власти (обучение и еще раз обучение), но при условии обязательств государства обеспечить «обученным специалистам» возможность работать по назначению минимум 3, а лучше — и 5 лет;
- предусмотреть в качестве обязательного условия предоставления помощи в рамках ОПР по запросу со стороны публичной власти наличие национальных/городских стратегий устойчивого развития, подготовленных на базе ЦУР. При этом результативные показатели, которых планируется достичь вследствие реализации этих стратегий, должны быть понятны и обществу, и донорам, и, конечно же, измеримы;
- поддерживать инициативы со стороны местной власти, общественных организаций, научного и аналитического сообщества в случае, если они направлены на достижение Целей Устойчивого Развития. При этом подобные инициативы также должны содержать четкие, понятные и измеримые показатели, которые будут достигнуты в результате их реализации.

Как следствие:

- запрашиваемый грант (с его правилами и условиями) невозможно было надлежащим образом «вписать» в механизм софинансиро-

вания проекта ПЧП на этапе его структурирования. В итоге из-за недостаточной гибкости условий использования гранта (даже в случае положительного решения о его предоставлении) он не мог быть эффективно освоен в целях, для которых запрашивался;

- процесс организации закупки ПЧП (выбора частного партнера) не был скоординирован с временными рамками подачи запроса, принятия решения о выделении гранта и его использовании. Как результат, невозможно было оптимально организовать закупку ПЧП, и эффективность освоения гранта также оказывалась низкой. Вследствие этого значительно возросли риски для публичного и частного партнеров на этапе инициирования и закупки проекта.

Для того чтобы повысить эффективность использования Структурных фондов ЕС для ПЧП, вероятно, прежде всего следовало бы сориентироваться на оказание финансовой помощи странам — ее потенциальным реципиентам по созданию там четкой, логичной и соответствующей лучшим мировым практикам системы планирования инфраструктурного развития, включая вопросы использования средств технической помощи. И лишь после этого можно принимать от таких стран заявки на поддержку ПЧП или других сфер деятельности. То же самое, но в значительно более высокой степени, касается и совершенствования поддержки в целях развития, предусматриваемой в рамках ЦУР. В этом случае без адаптации национальных/городских стратегий к Целям Устойчивого Развития невозможно будет обеспечить эффективность использования ОПР (ВОПУР), в том числе для создания привлекательных условий для участия стратегически ориентированного частного бизнеса в модернизации инфраструктуры.

Отдельно имеет смысл остановиться на проблемах, возникших при предоставлении грантов для предотвращения «разрыва финансирования», в частности при осуществлении анализа такого «разрыва» (его величины).

В целом, правила определения размера «разрыва финансирования» были определены в условиях предоставления средств из Структурных фондов ЕС. Но в процессе реализации проектов были выявлены некоторые особенности в их применении¹:

- для проектов, генерирующих доход (например, переработка отходов), грант из фондов ЕС выделялся только в том случае, если

¹ См.: *Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and Starting the Discussion on the Future.*

предполагалось грантовое софинансирование из национальных фондов. Скоординировать эти процессы иногда было чрезвычайно сложно, поскольку в странах развивающихся экономик система бюджетного планирования развита слабо, а бюджеты (государственный и местные) утверждаются на один год;

- если грант предполагалось предоставить для структуры с непрогнозируемыми доходами (например, бесплатные дороги), но позднее структура проекта менялась (скажем, вводилась некоторая плата за проезд), грант требовалось частично вернуть. Выполнить это условие в рамках бюджетного законодательства многих стран было невозможно.

В связи с этим признано желательным, чтобы:

- изначально было достигнуто соглашение о распределении сверхдоходов по проекту (в случае, если такая ситуация возникнет) между публичным и частным партнерами, чтобы впоследствии можно было скорректировать грантовое соглашение;
- процессы по запросу гранта и закупке проекта ПЧП проводились параллельно, поскольку, если первое произойдет раньше, предоставленных по гранту средств может оказаться недостаточно или они будут превышать потребности в «разрыве финансирования» по результатам выбора предложения от потенциального частного партнера. При несоблюдении этого правила проект может стать вообще нереализуемым (например, в случае неполучения гранта или получения его в малом размере). Одним из выходов из такой ситуации мог бы стать «гибкий период времени, на который предоставляется ПЧП/концессия», чтобы можно было учесть изменения в сумме и времени предоставленного гранта. Или же учитывать условия предоставляемого гранта процесса «финансового закрытия» (уже по факту его предоставления). Реализовать это условие на практике не просто — это требует высокой квалификации от публичной власти.

Правилами ЕС не запрещалось предоставление грантов и для уже реализуемых проектов ПЧП, но, на наш взгляд, этого делать не стоит. Желательно все же, чтобы решение о предоставлении гранта было принято до финансового закрытия проекта. Это позволит уменьшить риски частного партнера и повысит эффективность использования средств технической помощи.

Несмотря на то что вопросы предоставления грантов из Структурных фондов ЕС для поддержки ПЧП были достаточно хорошо урегулированы, среди них остались и проблемные сферы, требую-

щие решения. Остановимся на некоторых из них¹, чрезвычайно важных и при усовершенствовании официальной помощи развития в контексте ЦУР.

Статистический учет грантов по ПЧП

Как уже отмечалось ранее, согласно требованиям Евростата, если взнос публичного партнера в проект ПЧП составляет более 50 %, то этот проект должен быть отображен в государственном бюджете и, соответственно, он будет влиять на дефицит бюджета. Вместе с тем грантовая составляющая по проекту также относится ко вкладу публичной власти.

Поэтому, с одной стороны, предоставление гранта ЕС по факту уменьшает фискальную нагрузку на публичный бюджет при реализации того или иного инфраструктурного проекта. С другой же, предоставление такого гранта обуславливает снижение устойчивости государственного бюджета по статистическим показателям и формально может привести к нарушению требований Маастрихтских соглашений.

Подобное может произойти и в случае, если для реализации проектов ПЧП в странах развивающихся экономик будет предоставляться помощь в рамках ОПР (ВОПУР) для ЦУР.

На наш взгляд, этот подход следует изменить. Далеко не всегда грантовая составляющая должна относиться ко вкладу публичной власти в проект ПЧП. Например, если за счет гранта частично или полностью покрывается плата за доступность, в этом точно нет необходимости, поскольку фискальная нагрузка на бюджет при этом отсутствует.

Кроме того, определенные проблемы существуют и со статистическим учетом грантов, предоставляемых для проектов ПЧП через тот или иной фонд. Это касается как распределения объемов предоставленных грантов по странам, проектам и сферам, так и их эффективности для модернизации инфраструктуры с учетом целей, обозначенных в национальных программах социально-экономического развития. При отсутствии четкой и понятной методологии организации такого учета международная помощь будет неэффективной с точки зрения конечного результата.

¹ См.: Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and Starting the Discussion on the Future.

Статистический учет международной технической помощи и ЦУР

Анализ ОПР в рамках Целей Развития Тысячелетия не продемонстрировал четкой корреляции между объемами и направленностью ОПР, с одной стороны, и достижением запланированных ЦРТ индикаторов — с другой. Иными словами, в общем и целом ресурсы ОПР оказали на это позитивное влияние, но оценить эффективность их использования было сложно.

Не случайно при формировании задач для Целей Устойчивого Развития вопросу статистического учета деятельности в рамках ЦУР было уделено довольно значительное внимание. Так, в ЦУР 17 (задача 17.18) предусмотрено усилить оказание поддержки в наращивании потенциала развивающихся стран в целях значительного увеличения объема имеющихся *качественных, своевременных и надежных данных, дезагрегированных по признакам дохода, пола, возраста, расы, этнической принадлежности, миграционного статуса, состояния здоровья, географического местоположения и другим параметрам, актуальным в национальных условиях*. В свою очередь, задача 17.19 предлагает *разработать показатели для оценки прогресса в области устойчивого развития в дополнение к показателю валового внутреннего продукта и поддерживать наращивание в развивающихся странах потенциала в области статистики*.

Традиционно, когда речь идет об усовершенствовании статистического учета, имеется в виду его организация в странах — реципиентах помощи. Это, безусловно, важно. Вместе с тем не менее важным является проведение мониторинга и оценки эффективности деятельности международных организаций по содействию странам развивающихся экономик в достижении Целей Устойчивого Развития. В каких странах и какие программы реализуются? Какие проекты поддерживаются в контексте ЦУР? Каким образом осуществляется мониторинг их выполнения? Насколько эффективны международные организации в содействии решению этих задач? Эти и другие вопросы нельзя недооценивать.

В мире идет активная дискуссия о необходимости поддержки ЦУР. В то же время во многих развивающихся странах через полтора года после утверждения Целей Устойчивого Развития (по состоянию на конец января 2017 года) практически не существует программ технической помощи, имеющих своей целью содействие ЦУР. Например, в Украине такие проекты только готовятся и, возможно, через 2—3 года будут запущены. Как раз к тому времени уже пройдет треть срока, отпущенного для достижения Целей Устойчивого Развития.

При такой пассивной позиции международных организаций не стоит удивляться тому, что высшее руководство, как на национальном, так и на местном уровне практически ничего не слышало о Целях Устойчивого Развития. Как результат, в большинстве стран СНГ адаптация национальных стратегий к ЦУР пока еще даже не планируется.

10.2 Фонды для устойчивого развития в поддержку Целей Развития Тысячелетия и Целей Устойчивого Развития

В конце 2006 года правительством Испании совместно с ПРООН было подписано соглашение о создании Фонда достижения Целей Развития Тысячелетия (Millenium Development Goals Achievement Fund — MDG-F)¹. Целями создания этого Фонда были: помощь странам развивающихся экономик в достижении ЦРТ и повышение эффективности международного сотрудничества для развития.

В 2014 году в связи с возникновением новых задач в контексте Целей Устойчивого Развития, по образу и подобию MDG-F в качестве платформы по сотрудничеству для развития был создан Фонд Достижения Целей Устойчивого Развития (Sustainable Development Goals Achievement Fund — SDG-F). Начальный взнос в этот Фонд вновь сделало правительство Испании. Вместе с тем Фонд остается открытым для всех доноров, как публичных, так и частных, планирующих осуществлять поддержку стран развивающихся экономик в достижении ими ЦУР.

В настоящее время, SDG-F совместно с 14 организациями ООН реализует программы, направленные на достижение ЦУР, в 21 стране мира². Расширился состав его доноров. Но по-прежнему актуальной остается задача совершенствования механизмов поддержки программ, ориентированных на ЦУР (в части приоритизации поддерживаемых за счет Фонда проектов, измерения эффекта оказания помощи с точки зрения ее влияния на ЦУР и т. п.). Для того чтобы определиться, в каком направлении и каким образом следует усовершенствовать деятельность SDG-F, независимыми экспертами Стивенем Брауном и Томасом Вейссом по заказу SDG-F был проведен анализ функционирования этих двух фондов³, на основе которого были выработаны соответствующие рекомендации.

Остановимся на некоторых наблюдениях этих исследователей, которые нам кажутся чрезвычайно важными в контексте Целей Устойчивого Развития.

Среди положительных моментов в организации деятельности SDG-F эксперты отмечают следующие:

- условием поддержки программ за счет средств Фонда является их соответствие национальным политикам и программам;

¹ См.: *Browne S., Weiss T. G. Supporting the 2030 Agenda for Sustainable Development : Lessons from MDG Fund.*

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

- к процессу рассмотрения программ привлекаются местные власти, организации ООН, гражданское общество;
- обязательными для проектов, поддерживаемых Фондом, являются их независимые промежуточная и финальная оценки;
- за счет Фонда поддерживаются исследовательские работы, осуществляемые с участием академических институтов.

В то же время экспертами были отмечены и недостатки в функционировании MDG-F, которые следует устранить с целью повышения эффективности управления SDG-F, а именно:

- «в соглашении о создании MDG-F было обозначено, что делать, но не определено, как»¹. Тем самым фактически признано, что эффективных механизмов поддержки ЦРТ на протяжении функционирования этого Фонда так и не было создано;
- несмотря на то что для управления MDG-F был создан Наблюдательный совет (Steering Committee), сотрудничество различных доноров Фонда в процессе его деятельности, а также координация управления его средствами были признаны недостаточно эффективными;
- перечень стран, которым предоставлялась поддержка, был ограниченным; большую роль в их выборе оказывала Испания; четких критериев относительно того, какие страны следует поддерживать в первую очередь, выработано не было;
- приоритетные для оказания поддержки направления преимущественно определялись исходя из позиций доноров MDG-F; единого четкого и понятного видения по этому вопросу так и не было сформировано;
- за время работы MDG-F так и не удалось выработать единые правила и единый подход к его деятельности: каждая организация ООН, участвующая в этом процессе, использовала свои правила, формы контрактов, ставки оплаты труда экспертов и т. п.;
- так и не была создана методология оценки влияния программ, поддерживаемых MDG-F, на достижение тех или иных ЦРТ, а ведь именно на это ориентировалась деятельность Фонда;
- как и в случае Структурных фондов ЕС, при использовании этих двух фондов эффективность оказываемой помощи была ниже, чем могла бы, вследствие низкой институциональной способности стран, которым такая помощь предоставлялась (отсутствие необ-

ходимых институций и низкий профессиональный уровень публичной власти).

Исходя из этих выводов наиболее актуальными на сегодня задачами в контексте развития системы международной поддержки стран в достижении ими Целей Устойчивого Развития видятся такие:

- выработка единого для всех международных организаций подхода к предоставлению финансовой и другой поддержки странам развивающихся экономик в достижении Целей Устойчивого Развития, базирующегося на положениях ЦУР 17;
- формирование системы официальной помощи развитию со стороны международного сообщества с учетом:
 - стартовых позиций стран мира по отношению к ключевым индикаторам задач, которые следует решить к 2030 году в контексте ЦУР;
 - национальных программ устойчивого развития и их соответствия ЦУР, а также других программ и проектов, инициированных национальными правительствами в контексте реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития ООН до 2030 года;
 - уже запущенных донорами программ технической помощи, ориентированных на достижение ЦУР, по странам развивающихся экономик;
- создание методологии оценки влияния программ (как национальных, так и реализуемых в рамках ОПР) на достижение Целей Устойчивого Развития. Подобная методология должна включать в себя не только механизм определения измеримых показателей, по которым будет оцениваться степень такого воздействия, но и порядок проведения мониторинга реализации таких программ со стороны международного сообщества, и прежде всего ООН.

10.3 Другие фонды поддержки стран в создании критичной для Целей Устойчивого Развития инфраструктуры через ПЧП

В мире существуют и другие фонды, ориентированные на содействие развитию публично-частного партнерства и модернизацию инфраструктуры. Ряд таких фондов был создан совсем недавно, уже в то время, когда Цели Устойчивого Развития были в основном сформулированы и готовы к утверждению.

Коротко рассмотрим некоторые из таких фондов.

¹ См.: *Browne St., Weiss Th. G. Supporting the 2030 Agenda for Sustainable Development : Lessons from MDG Fund.*

РРІАГ¹

Консультативная институция по поддержке публично-частной инфраструктуры (Public-Private Infrastructure Advisory Facility — PPIAF) была создана в 1999 году по совместной инициативе правительств Японии и Великобритании в самом начале старта программы ООН по достижению Целей Развития Тысячелетия.

PPIAF осуществляет свою деятельность в составе Мирового банка. Миссией этой институции является содействие в устранении бедности и повышение уровня благополучия в странах развивающихся экономик путем более широкого привлечения частного сектора в инфраструктуру.

Одна из важнейших задач PPIAF — стимулирование устойчивого развития и создание рабочих мест, что в целом коррелируется с ЦУР и ориентировано на создание критичной для достижения Целей Устойчивого Развития инфраструктуры в странах развивающихся экономик с широким привлечением для решения этой задачи частного сектора. Клиентами PPIAF являются национальные правительства и органы местного самоуправления, институции ПЧП, регуляторы.

Для реализации программ технической помощи PPIAF привлекает средства доноров. На сегодня это 15 многосторонних и двусторонних доноров, каждый из которых имеет свое видение относительно приоритетов в деятельности этой институции. Позиция доноров PPIAF в целом учитывается при разработке и утверждении стратегии ее деятельности.

Штаб-квартира PPIAF находится в Вашингтоне. Кроме того, функционируют офисы в Найроби и Дакаре.

Техническую помощь PPIAF оказывает в двух направлениях.

1. Техническая помощь муниципалитетам (the Sub-National Technical Assistance — SNTA)

Эта программа направлена на оказание помощи муниципалитетам по развитию их институциональной способности и созданию возможностей по доступу их на рынки финансирования без предоставления суверенных гарантий с целью улучшения инфраструктурных услуг. Результатом реализации таких программ должно стать повышение кредитоспособности муниципалитетов, а также улучшение регуляторной и правовой среды для привлечения финансирования.

2. Техническая помощь со стороны PPIAF (PPIAF's Technical Assistance)

Эта программа предусматривает помощь правительствам в устранении условий, препятствующих участию частного бизнеса в инфра-

¹ <https://ppiaf.org/about-us>.

структурных проектах. Преимущественно такая помощь оказывается странам с низкими и средними доходами, а также находящимся в конфликтных ситуациях, и сгруппирована по таким направлениям:

- формирование стратегий развития инфраструктуры;
- разработка и внедрение политических, регуляторных и институциональных реформ;
- организация мероприятий для проведения консультаций между сторонами;
- укрепление институциональной способности публичной власти;
- дизайн и внедрение пионерных проектов.

Кроме этого, PPIAF предоставляет техническую помощь в виде грантов для преодоления пробелов в знаниях в сфере инфраструктурного развития, поддерживая исследования и публикации на актуальные для мирового сообщества темы.

PPIAF декларирует направленность своей помощи прежде всего на те страны, где она более всего востребована и может иметь наибольший эффект¹. Приблизительно 60 % всей поддержки PPIAF направляется в страны Африки ниже Сахары, считающиеся наиболее бедными. В то же время помощь оказывается и странам со средним уровнем развития, если предлагаемые для финансирования проекты ориентированы на передачу их опыта странам с более низким уровнем.

Приоритетными сферами для поддержки являются: развитие систем водоснабжения и водоотведения, управление обращением с бытовыми отходами, ирригация, транспортное сообщение, энергетика и телекоммуникации. Предпочтение отдается тем программам, которые осуществляются в рамках стратегий расширения доступа к инфраструктурным услугам для наиболее бедных и по доступным для них ценам.

С конца 2016 года PPIAF работает «под крылом» вице-президента Мирового банка по Устойчивому Развитию, что дает надежду на то, что в ближайшие годы деятельность этой институции будет более предметно привязана к реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития ООН до 2030 года и расширится география оказываемой ею помощи.

Программа подготовки инфраструктурных проектов ЕБРР (IPPF)²

IPPF была создана Европейским банком реконструкции и развития в 2015 году с целью оказания помощи в подготовке хорошо структурированных инфраструктурных проектов в странах, имеющих серьезные

¹ <https://ppiaf.org/about-us>.

² <http://www.ebrd.com/news/2014/ebd-launches-infrastructure-project-preparation-facility.html>.

«инфраструктурные разрывы» и институционально не готовых к их преодолению.

Деятельность IPPF осуществляется в двух направлениях (имеет так называемые два окна — two windows):

- «Окно ПЧП», в рамках которого оказывается содействие подготовке (структурированию) проектов публично-частного партнерства;
- «Окно Устойчивой Инфраструктуры», ориентированное на коммерциализацию инвестиционных проектов, реализуемых публичным сектором.

Предоставляя поддержку в рамках каждого из этих направлений, IPPF самостоятельно привлекает квалифицированных консультантов для оказания помощи в структуризации проектов, что позволяет обеспечивать их высокое качество. Помощь в подготовке проектов сопровождается организацией политических диалогов на высоком уровне, проведением экспертизы проектов для клиентов банка, повышением институциональной способности публичной власти по вопросам инфраструктурного развития и распространением знаний в обществе.

Проекты, поддерживаемые в рамках этой программы, чрезвычайно полезны с точки зрения развития инфраструктуры, но опять же такие критерии их выбора не привязаны к Целям Устойчивого Развития, и определить, каким образом они влияют (или могут повлиять) на достижение этих критериев отдельными странами и планетой в целом, не представляется возможным.

Глобальная Инфраструктурная Программа (GIF)¹

Глобальная Инфраструктурная Программа (the Global Infrastructure Facility — GIF) является глобальной открытой платформой для усиления подготовки и структуризации сложных инфраструктурных ПЧП и обеспечения широкого привлечения к участию в них как частного сектора, так и капитала институциональных инвесторов.

Рынок инфраструктурных инвестиций сегодня оценивается на уровне 1 трлн долл. США. В этих условиях очень важно привлечь на него средства частного бизнеса и институциональных инвесторов, которые станут серьезным дополнением возможностей международных банков развития и стран-доноров в модернизации и создании необходимой для жизни инфраструктуры.

¹ <http://www.worldbank.org/en/programs/global-Infrastructure-facility>; <http://globalinfrastructure.org>

GIF взяла на себя роль координатора и интегратора усилий МФО, частных инвесторов, финансистов и национальных правительств, заинтересованных в развитии инфраструктуры на растущих рынках и в странах развивающихся экономик, в основном концентрируясь на тех масштабных проектах, реализация которых не может быть самостоятельно обеспечена ни одной из перечисленных сторон.

Программа действует с апреля 2015 года с начальной капитализацией 100 млн долл. США. При этом партнеры GIF из частного сектора управляют активами около 12 трлн долл. США. Для того чтобы удовлетворить их аппетиты, планируется сформировать глобальную сеть (pipeline) устойчивых инвестиционных проектов для развития инфраструктуры. С этой целью в рамках GIF начата реализация программ поддержки предложений по подготовке проектов ПЧП и структурированию транзакций. По просьбе заинтересованных правительств оказывается помощь на всех стадиях подготовки проектов ПЧП вплоть до их финансового закрытия. Тем самым снижаются риски провала проектов как для частных партнеров, так и для публичной власти.

В планах GIF также консолидация и привлечение финансовых ресурсов непосредственно для реализации инфраструктурных проектов.

Как и для предыдущих фондов/программ, приоритетными для GIF являются энергетическая инфраструктура, системы водоснабжения и водоотведения, транспортная инфраструктура и телекоммуникации. В рамках этих секторов выбираются проекты, фокусирующиеся на внедрении привлекательных для климата (Climate-smart) решений и на облегчении торговли и взаимодействия (железнодорожные сети, порты и аэровокзалы, автомагистрали).

Основными критериями выбора проектов для поддержки их в рамках GIF являются уменьшение бедности, а также обеспечение инклюзивного и устойчивого роста на растущих рынках и в странах развивающихся экономик. Эти критерии оцениваются по количеству людей, которые получают доступ к услугам в сфере жизнеобеспечения в случае реализации проекта, улучшению качества этих услуг и снижению их стоимости за счет повышения эффективности. Обязательна также приоритетность такого проекта для национального правительства, включая доступность финансовых ресурсов, необходимых для его подготовки и осуществления.

В заключение хотелось бы отметить, что все рассмотренные нами фонды/программы очень похожи друг на друга, особенно две последние. По сути, они отличаются только шириной охвата и целевыми инди-

каторами, достижение которых ориентировано на привлечение финансовых ресурсов к реализации инфраструктурных проектов.

Все три программы в целом содействуют устойчивому развитию в контексте ЦУР. Но при этом в них не наблюдается четкой ориентации на достижение той или иной Цели Устойчивого Развития — они не привязаны к целевым индикаторам тех 169 задач, которые утверждены в рамках ЦУР.

И наконец, все эти программы сосредоточены на экономической инфраструктуре — ни одна из них не предусматривает поддержку создания/модернизации социальной инфраструктуры. В результате не уделяется достаточного внимания нуждам бедного населения в получении им качественных медицинских, образовательных и социальных услуг на уровне, предусмотренном Целями Устойчивого Развития. Не будем забывать, что для реализации подобных проектов в странах развивающихся экономик должны быть развиты модели, основанные на плате за доступность, которые до настоящего времени не пользовались большой популярностью. Эти модели очень сложны технологически и требуют высокой профессиональной подготовки причастных к их реализации субъектов. Их непросто вписать в национальное законодательство стран развивающегося мира. Кроме того, внедрение таких моделей потребует серьезных изменений в бюджетном планировании, организации бюджетного процесса и во многих других вопросах. К сожалению, на сегодня серьезных программ по поддержке развития социальной инфраструктуры в контексте Целей Устойчивого Развития, которые могли бы быть реализованы с участием частного сектора, нет.

10.4 Одна из возможных моделей организации системы поддержки Целей Устойчивого Развития

В третьем разделе этой книги мы сравнили институциональные модели для публично-частного партнерства и Целей Устойчивого Развития и определили, что между ними существует высокий уровень корреляции. Более того, и Глобальная Стратегия Развития ООН, и ПЧП могут быть описаны одной и той же моделью (табл. 10.2). А значит, теоретически Стратегия ООН до 2030 года может быть представлена как некий «глобальный проект ПЧП» и реализовываться на принципах, уже опробованных в рамках публично-частного партнерства на протяжении последних десятилетий.

Таблица 10.2

Соответствие между моделями ПЧП и ЦУР

Характеристика	ПЧП	ЦУР
Ориентация на результат	Результативные показатели, которые должны быть достигнуты Исполнителем Проекта (например, показатели доступности, надежности и качества услуг, предоставляемых с использованием построенного или модернизируемого инфраструктурного объекта)	Индикаторы по 169 задачам в рамках 17 ЦУР, определяющие требования к качеству жизни людей на планете и состоянию окружающей среды к 2030 году
Заказчик Проекта (публичный партнер по договору)	Правительство, министерство или орган местного самоуправления. На стороне Заказчика (публичного партнера) могут выступать государственные и муниципальные предприятия	ООН как инициатор и координатор реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года или уполномоченная им институция (например, организация ООН или фонд по поддержке ЦУР). На стороне Заказчика (публичного партнера) могут выступать другие международные институты или развитые страны, играющие активную роль в содействии устойчивому развитию
Исполнитель Проекта (частный партнер по договору)	Отечественный или зарубежный бизнес. На стороне Исполнителя (частного партнера) также может выступать финансирующая организация	Правительство страны или орган местного самоуправления, подтвердившие свое намерение участвовать в достижении ЦУР и закрепившие эту позицию в стратегических документах. На стороне Исполнителя (частного партнера)

Окончание табл. 10.2

Характеристика	ПЧП	ЦУР
		могут выступать бизнес, заинтересованный в участии в модернизации инфраструктуры; представители общественности
Фиксация договоренностей между партнерами по реализации Проекта	Договор о ПЧП в любой из приемлемых для реализации Проекта форм	Договор о сотрудничестве (Меморандум) между Заказчиком Проекта по достижению ЦУР и отдельной страной/ОМС об условиях использования ОПР (ВОПУР) в определенной ООН форме
Оплата услуг Исполнителя Проекта в соответствии с результатом	Плата потребителей за оказанные услуги, плата за доступность от публично-го партнера	Международная техническая помощь в рамках ОПР (ВОПУР), предоставляемая в зависимости от результатов по достижению показателей в рамках ЦУР

Для того чтобы эффективно организовать процесс содействия достижению ЦУР в рамках этой теоретической модели, на наш взгляд, сначала было бы полезно сформировать иерархическую структуру управления Глобальной Стратегией Устойчивого Развития, например, таким образом, как показано на рис. 10.1.

Роль Координатора со стороны ООН в реализации Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года

Как мы уже отмечали ранее, ОПР (ВОПУР) должна использоваться максимально эффективно с точки зрения ее влияния на достижение Целей Устойчивого Развития. В этом контексте необходимо обеспечить ее «привязку» к результатам деятельности стран — реципиентов помощи по реализации ими Глобальной Стратегии Устойчивого Развития, усилив координацию в сфере ОПР.

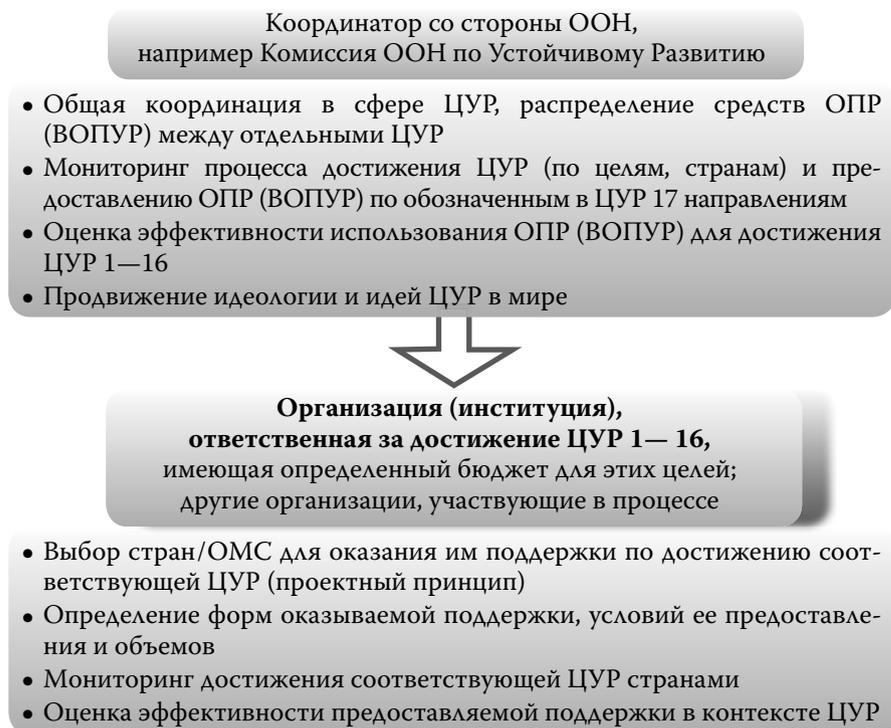


Рис. 10.1. Возможная структура управления Глобальной Стратегией Устойчивого Развития

От Координатора со стороны ООН (далее — Координатор ЦУР) в решении этой задачи будет зависеть очень много.

Во-первых, именно Координатор ЦУР должен построить ясную и четкую иерархическую структуру по участию международных институций и развитых стран в процессе формирования и обеспечения эффективного использования ОПР (ВОПУР) для достижения Целей Устойчивого Развития. Пока еще процесс предоставления ОПР не отличается системностью. Стороннему наблюдателю, да и странам развивающимся экономик, сегодня весьма сложно понять:

- какие институты координируют ОПР (ВОПУР) по содействию достижению каждой из ЦУР (1—16);
- какие критерии предъявляются к странам / ОМС, претендующим на участие в программах международной поддержки по достижению ими соответствующей Цели Устойчивого Развития;

- какие механизмы ОПР определены по каждому из направлений стимулирования устойчивого развития, предусмотренных в ЦУР 17;
- каковы права и обязательства сторон в рамках предоставления ОПР (ВОПУР);
- каким образом и на каких принципах осуществляется мониторинг по реализации проектов поддержки стран/ОМС в рамках ЦУР;
- какой видится роль частного бизнеса и общественности в этом процессе.

Во-вторых, нужны единые методологические подходы для приоритизации предоставления средств ОПР (ВОПУР) в зависимости от проблем, возникающих у развивающихся стран в достижении Целей Устойчивого Развития. На наш взгляд, подобную приоритизацию следует осуществлять в двух измерениях: по отдельным ЦУР (с первой по шестнадцатую) и по формам оказываемой поддержки. Для того чтобы это сделать, следует оценить текущую ситуацию в наиболее проблемных с точки зрения достижения ЦУР странах, а также обеспечить проведение мониторинга влияния той или иной формы международной поддержки на Цели Устойчивого Развития. В этом процессе роль Координатора ЦУР должна быть определяющей.

И наконец, важной функцией Координатора ЦУР должно стать продвижение идеологии устойчивого развития в мире, привлечение внимания к этой проблематике руководства стран развивающихся экономик. Задача эта чрезвычайно актуальна. Ведь через полтора года после утверждения ООН Целей Устойчивого Развития руководство многих стран практически ничего о них не знает и никоим образом не учитывает принципы, цели и задачи Глобальной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года при разработке национальных программных стратегических документов. Более того, к продвижению идеи ЦУР весьма прохладно относятся и некоторые страновые офисы ПРООН. Часто внимание к этому вопросу ограничивается размещением на их официальных сайтах перечня принятых ООН Целей Устойчивого Развития. При этом на некоторых из них, например на сайтах офисов ПРООН в Киргизии и Казахстане, информация о ЦУР присутствует лишь в англоязычных версиях. На русском и национальных языках через полтора года после утверждения ООН Целей Устойчивого развития (по состоянию на 1 февраля 2017 года) можно ознакомиться с информацией лишь о Целях Развития Тысячелетия.

Подобную ситуацию нельзя считать приемлемой. Для того чтобы привлечь внимание правительств стран развивающихся экономик к проблематике устойчивого развития, продвижением идеологии ЦУР

должны заниматься все задействованные в этом процессе международные организации и фонды, а также развитые страны. В свою очередь, Координатор ЦУР должен мониторить этот процесс и оценивать его эффективность.

Роль организации (институции), ответственной за достижение конкретной ЦУР

Несмотря на то что разные ЦУР, возможно, потребуют применения разных подходов к стимулированию стран развивающихся экономик к их достижению, организация деятельности таких институций должна базироваться на единой методологической основе и единых принципах.

В частности, каждой из этих институций было бы полезно отслеживать текущую ситуацию для всех стран мира по таким параметрам:

- стартовой позиции страны в контексте соответствующей ЦУР, «провалам» в критичной для ее достижения инфраструктуре;
- наличие утвержденных/разрабатываемых национальных стратегических документов, предусматривающих достижение показателей соответствующей ЦУР и планируемых в их рамках целевых индикаторов;
- институциональной способности публичного сектора в сфере ЦУР и международной технической помощи;
- текущим результатам по достижению запланированных индикаторов.

При этом определение критериев для получения помощи в рамках ОПР (ВОПУР), выбор форм оказываемой поддержки, а также оценка эффективности воздействия такой помощи на достижение соответствующей ЦУР должны осуществляться с учетом особенностей соответствующей Цели Устойчивого Развития.

Ну и, конечно же, при рассмотрении вопроса о выделении средств в рамках ОПР имело бы смысл учитывать, что все ЦУР взаимосвязаны между собой, а программы по достижению той или иной ЦУР попутно могут позитивно влиять и на другие Цели Устойчивого Развития. Исходя из этого при оценке целесообразности оказания поддержки в рамках ОПР (ВОПУР) приоритетность должна быть обеспечена для комплексных программ, воздействующих на достижение нескольких ЦУР.

При оказании поддержки в реализации таких комплексных программ желательно, чтобы ответственная за включение их в ОПР институция также отслеживала влияние этой помощи и на другие ЦУР, информируя об этом своих коллег, ответственных за остальные Цели Устойчивого Развития.

Критерии по участию стран в проектах ОПР (ВОПУР)

Официальная помощь в целях развития (Всеобщая официальная помощь в целях устойчивого развития) имеют четкую и однозначную цель. Это поддержка достижения Целей Устойчивого Развития странами развивающихся экономик с особым вниманием к наименее развитым странам. Следовательно, планирование такой поддержки должно быть организовано так, чтобы обеспечить получение от нее наибольшего эффекта. Для этого каждый запрос на такую поддержку должен содержать обоснование, каким образом выделение ОПР (ВОПУР) позволит достичь того или иного результата в контексте ЦУР, а также описание способов их измерения. Нужно показать, в чем и насколько они улучшатся. Для разных результативных показателей это будут разные способы, включая, где это необходимо, результаты социологических опросов. При оценке эффективности ОПР желательно избегать голословных утверждений о том, что «что-то просто улучшилось».

Кроме того, если уж мы говорим об аналогии моделей Глобальной Стратегии Устойчивого Развития и ПЧП, то в терминах ПЧП целесообразность оказания такой поддержки должна оцениваться, базируясь на методологии «value-for-money» — наилучшем соотношении цены и качества. Под «ценой» следует понимать размер оказываемой поддержки (в деньгах), под «качеством» — достижение определенных индикаторов по ЦУР, для которых такая поддержка предоставляется.

Национальные Муниципальные Стратегии Устойчивого Развития

Одним из критериев для предоставления ОПР (ВОПУР) может быть наличие в стране/городе утвержденной Стратегии Устойчивого Развития до 2030 года, базирующейся на Целях Устойчивого Развития, а в некоторых случаях — и Национального/Муниципального Инфраструктурного Плана. На наш взгляд, это важно. Ведь это дает международному сообществу четкий сигнал, что ОПР (ВОПУР) будет использоваться в рамках комплексного системного процесса развития территории. В итоге такая помощь будет более прогнозируемой и, наверняка, более эффективной.

Вместе с тем отказывать странам ОМС в поддержке только на основании отсутствия у них соответствующей стратегии было бы неразумно. Ведь даже для того, чтобы понять необходимость разработки подобного документа, может понадобиться международная поддержка в части повышения институциональной способности публичной власти,

продвижения идей устойчивого развития в обществе, усовершенствования институционального и правового регулирования.

В то же время, если в стране/городе не приняты такие документы, помощь по созданию критичной для ЦУР инфраструктуры в рамках ОПР (ВОПУР) может оказаться преждевременной. Ведь в этом случае она может быть направлена не на самые важные для страны проекты, а созданные в их рамках инфраструктурные объекты могут быть либо избыточными, либо неадекватными потребностям территории на перспективу. А, следовательно, велики риски того, что ОПР (ВОПУР) будет использована неэффективно.

Стратегии Устойчивого Развития и эффективность ОПР для содействия ПЧП

- «Приверженность правительства стратегии демонстрируется несколькими способами: через общественное заявление о стратегии реформирования и ожиданий от ПГЧС; посредством консультаций с заинтересованными сторонами и прозрачности процесса; посредством предоставления адекватного финансирования и поддержки для процесса; и посредством назначения влиятельного чемпиона или движущей силы для процесса. Чемпион — это лицо или отдел, который является подотчетным по прогрессу, он является координатором по обеспечению связей и предоставлению информации общественности; обеспечивает фокусирование соответствующего внимания на основных вопросах, работе с различными сторонами для достижения сотрудничества/консенсуса и «ведет» правительство к принятию решений. Статус, доверие и сила мандата чемпиона ПГЧС — сильные индикаторы истинной приверженности правительства проекту ПГЧС»¹.
- «Государственно-частное партнерство в экономике состоится в том случае, если государством будет выработана четкая научно обоснованная политика развития страны или вектор развития страны, в котором составляющими будут интересы частных компаний, направленных на повышение качества жизни граждан и, тем самым, на увеличение мощности страны в целом»².

Формы содействия достижению ЦУР в рамках ОПР

В мире существует большой и довольно успешный опыт по оказанию международной технической помощи странам развивающихся экономик в сфере повышения институциональной поддержки публичной власти, осведомленности общественности в отношении той или иной проблематике, а также по содействию развитию институциональ-

¹ *Руководство по партнерству государственного и частного секторов.* — С. 31.

² *Арменский А. Е. Устойчивое развитие и государственно-частное партнерство // Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы.* — С. 81.

ной и правовой среды. В частности, такой положительный опыт был накоплен в рамках деятельности фондов MDG-F и SDG-F, а также других международных организаций, о чем мы уже говорили ранее.

Далее поговорим о достаточно новой в контексте Целей Устойчивого Развития теме — стимулировании частного бизнеса к участию в создании/модернизации критичной для достижения ЦУР инфраструктуры в странах развивающихся экономик.

Подобная форма ОПР (ВОПУР), конечно же, будет предусматривать и институциональную поддержку, о которой сказано выше. Но основным для стимулирования частного сектора к участию в публично-частных партнерствах стран развивающихся экономик должно стать создание в них привлекательных для бизнеса условий. Они должны быть лучше, чем в экономически развитых странах.

Таковыми условиями являются:

- весомые гарантии политических и регуляторных рисков участия частного бизнеса в проектах ПЧП;
- более высокие прибыли, нежели он имеет в экономически развитых странах (и это при том, что платежеспособный спрос на услуги в сфере жизнеобеспечения в странах развивающихся экономик всегда низок);
- возможность широкого тиражирования технологий, используемых при реализации проекта ПЧП, в той или иной стране;
- имиджевый фактор — признание международным сообществом заслуг частного бизнеса в контексте ЦУР.

Могут ли эти условия быть обеспеченными правительствами стран развивающихся экономик? Вопрос скорее риторический.

Вместе с тем это вполне под силу международному сообществу в рамках оказания официальной помощи в целях развития. Например, за счет фондов, созданных в рамках ОПР (ВОПУР), может осуществляться страхование политических и регуляторных рисков частных партнеров по проектам ПЧП, ориентированным на достижение ЦУР. В то же время предоставление гарантий должно быть подкреплено соответствующими обязательствами стран, в которых реализуются такие проекты, по отношению к организациям, предоставляющим такую помощь. Иными словами, в этом случае следует предусмотреть заключение некоего Договора о сотрудничестве в рамках ОПР (ВОПУР) с четкими условиями и обязательствами.

Если говорить о более высокой и, главное, прогнозируемой прибыли частных партнеров, то тут может быть сформирован механизм, обеспе-

чивающий выплату частному партнеру в рамках проекта ПЧП для ЦУР платы за доступность из средств ОПР (ВОПУР). Такая плата может формироваться как полностью за счет ОПР, так и частично — комбинироваться с платежами публичного партнера. В этом случае, возможно, имело бы смысл предусматривать участие в договоре ПЧП представителя организации, выделившей для реализации проекта ресурсы в рамках ОПР (ВОПУР), для контроля качества оказываемых частным партнером услуг. В отдельных случаях, для стран с высоким уровнем коррупции, такой представитель должен участвовать и в структурировании проекта, в частности, иметь возможность анализировать конкурсную документацию по проекту ПЧП (критерии выбора частного партнера, проект договора и т. п.).

Широкое тиражирование использования частным партнером предлагаемых им технологий и оборудования возможно при условии успешной реализации им первых (пилотных) проектов в определенной инфраструктурной сфере, а также распространения информации о таких «лучших практиках».

Что касается имиджевого фактора, то это международным организациям обеспечить проще всего.

На наш взгляд, самыми сложными задачами, которые предстоит решить для стимулирования привлечения частного бизнеса в ПЧП для ЦУР в странах развивающихся экономик, являются такие:

- создание и апробирование в различных странах мира методологии гарантирования обязательств частных партнеров со стороны международных организаций;
- совершенствование моделей ПЧП, основанных на плате за доступность, в части инкорпорирования их в национальную правовую среду, а также обеспечения возможности участия в них представителей международных организаций, курирующих достижение ЦУР.

При усовершенствовании моделей реализации ПЧП для ЦУР нужно обратить внимание и на методы оценки целесообразности реализации проектов ПЧП, предусмотрев в них оценку их влияния на достижение ЦУР; механизмы бюджетной поддержки соответствующих проектов, как на национальном, так и на международном уровне; коммуникативные мероприятия, которые имеет смысл осуществлять на всех этапах подготовки и реализации таких проектов.

Отметим, что модели ПЧП, основанные на плате за доступность, ранее в странах развивающихся экономик практически не использовались и во многих из них даже не знакомы. Поэтому для того чтобы переключить на них внимание, очень важно налаживать международ-

ное сотрудничество между развитыми и развивающимися странами по передаче опыта и знаний в этой сфере, а также поддерживать научные и экспертные разработки по совершенствованию методологии реализации проектов ПЧП, основанных на плате за доступность. В контексте достижения ЦУР эти задачи приобретают высокую значимость и, по нашему мнению, должны стать одними из важнейших в совершенствовании системы официальной помощи развития для реализации нового порядка дня до 2030 года.

Тут лишь подчеркнем, что в контексте Целей Устойчивого Развития было бы полезно предусмотреть механизмы государственной поддержки проектов ПЧП, ориентированные на достижение ЦУР, со стороны не только национальных правительств, но и со стороны международного сообщества.

Формы такой поддержки могут быть разными и, конечно же, должны зависеть от конкретного проекта и ситуации в той или иной стране (на той или иной территории).

Мониторинг в рамках ОПР (ВОПУР)

Для того чтобы эффективно организовать процесс достижения Целей Устойчивого Развития, и Координатор ЦУР, и ответственный за каждую из целей (с первой по шестнадцатую) институт должны иметь четкую и понятную информацию о влиянии ОПР (ВОПУР) на достижение ЦУР в той или иной стране (на той или иной территории), то есть необходимо осуществлять соответствующий мониторинг (табл. 10.3 — 10.4).

Отметим, что ЦУР 17 «Укрепление инструментов достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития» предусматривает различные формы поддержки стран/ОМС в достижении ими ЦУР 1—16. И не все они касаются мобилизации финансов (как национальных, так и в рамках ОПР (ВОПУР)) — только задачи 17.1—17.5. Дополнительно предполагается оказывать содействие в трансфере технологий (задачи 17.6—17.8), наращивании потенциала (задача 17.9), активизации многосторонней торговли (задачи 17.10—17.12), обеспечении согласованности действий сторон (задачи 17.13—17.15), развитии многосторонних партнерств (задачи 17.17—17.17), усилении потенциала мониторинга и подотчетности (17.18—17.19). Вместе с тем любая из перечисленных форм ОПР (ВОПУР) невозможна без финансирования. В рамках проведения мониторинга эти цифры вполне можно оценить.

Таблица 10.3

Мониторинг ОПР (ВОПУР) по странам/ОМС

Форма поддержки	Цель предоставления поддержки (в соответствии с первоначальным запросом), временные рамки ОПР	Объемы финансирования		
		Собственные средства страны/ОМС	За счет ОПР (ВОПУР)	Инвестиции частного бизнеса в проекты ПЧП, для осуществления которых представлялась ОПР
Развитие институциональной и правовой среды				
Повышение институциональной способности				
Помощь в реализации проектов по модернизации критичной для достижения ЦУР инфраструктуры: <ul style="list-style-type: none"> • гарантии по проектам ПЧП • плата за доступность за счет ОПР 				

Таблица 10.4

Мониторинг успехов по достижению ЦУР по странам/ОМС

Индикаторы достижения соответствующей ЦУР	Объемы финансирования в рамках ОПР для решения соответствующей задачи (или всего)	Показатели по индикаторам		
		Стартовая позиция	Цель на 2030 год	Текущее состояние
Индикатор выполнения задачи 1				
Индикатор выполнения задачи 2				
...				

Модель организации системы поддержки Целей Устойчивого Развития может быть и иной, но, во-первых, она **должна быть**, а, во-вторых, она должна быть известна и понятна и донорам, и реципиентам ОПР (ВОПУР). Без этого довольно значительные возможности по стимулированию устойчивого развития в странах развивающихся экономик априори не смогут быть использованы эффективно.

Цели Устойчивого Развития ООН
до 2030 года¹**ЦУР 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах**

1.1. К 2030 году устранить чрезвычайную бедность для всех людей, где бы они ни проживали, исходя из того, что в настоящее время такими людьми считаются те, кто живут в день менее чем на 1,25 долл. США.

1.2. К 2030 году уменьшить, по крайней мере, вдвое пропорцию мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в бедности, во всех ее измерениях согласно национальным определениям.

1.3. Внедрить на национальном уровне соответствующие системы социальной защиты и мероприятия для всех, включая самых незащищенных, и к 2030 году добиться существенного охвата ими бедных и уязвимых групп населения.

1.4. К 2030 году гарантировать, что все мужчины и женщины, в частности бедные и уязвимые, имели бы равные права по отношению к экономическим ресурсам, так же как и доступ к базовым услугам, собственности и контролю над земельными ресурсами и другими видами собственности, культурному наследию, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование.

1.5. К 2030 году создать способность к быстрому восстановлению бедных и тех, кто находится в уязвимом положении, а также уменьшить их незащищенность и уязвимость по отношению к экстремальным ситуациям, вызванным природными явлениями, а также к другим экономическим, социальным и экологическим шокам и чрезвычайным ситуациям.

1.a. Гарантировать значительную мобилизацию ресурсов из различных источников, в том числе через расширение сотрудничества в области развития, для того чтобы обеспечить адекватные и пред-

¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

сказуемые средства для развивающихся стран, в частности наименее развитых стран, для внедрения программ и политик устранения бедности во всех ее измерениях.

1.b. Создать крепкую политическую структуру на национальном, региональном и международном уровнях, основанную на ориентированных на бедных и гендерно чувствительных стратегиях развития, для того чтобы поддержать ускорение инвестиций в деятельность по устранению бедности.

ЦУР 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

2.1. К 2030 году устранить голод и гарантировать доступ для всех людей, в частности бедных и находящихся в уязвимой ситуации, включая младенцев, к безопасной, питательной и достаточной пище на протяжении всего года.

2.2. К 2030 году устранить все формы недоедания, включая достижение до 2025 года международно согласованных целей относительно задержки роста и истощения детей до 5 лет, и решений по обеспечению потребностей в питании девочек-подростков, беременных и кормящих женщин, а также пожилых людей.

2.3. К 2030 году удвоить сельскохозяйственную продуктивность и доходы небольших производителей продуктов питания, в частности женщин, коренных народов, семейных фермеров, скотоводов и рыбаков, в том числе через обеспечение и равный доступ к земле, другим продуктивным ресурсам, а также знаниям, финансовым услугам, рынкам и возможностям для получения добавленной стоимости и несельскохозяйственной занятости.

2.4. К 2030 году гарантировать устойчивые системы производства продуктов питания и внедрить стабильные сельскохозяйственные практики, увеличивающие продуктивность и производство, что поможет сохранить экосистемы, усилит способность адаптации к климатическим изменениям, экстремальной погоде, засухам, наводнениям и другим стихийным бедствиям и прогрессивно улучшит качество земли и почвы.

2.5. К 2020 году сохранить генетическое разнообразие семян, культивируемых растений и сельскохозяйственных и домашних животных, включая связанные с ними дикие виды, в том числе через рациональное управление, разнообразные семена и растительные банки на национальном, региональном и международном уровнях, и содействовать доступу к справедливому и равноправному распределению выгод от использования генетических ресурсов и связанных с ними традиционных знаний, согласованных на международном уровне.

2.a. Увеличить инвестиции, в том числе посредством усиления международной кооперации, в сельскую инфраструктуру, агроисследования и распространение услуг, технологий и основных сельскохозяйственных генных банков в целях повышения сельскохозяйственного производственного потенциала развивающихся странах, в частности в наименее развитых странах.

2.b. Откорректировать и не допустить торговые ограничения и искажения на мировых аграрных рынках, в том числе через параллельное устранение всех форм сельскохозяйственных экспортных субсидий и всех экспортных мер с эквивалентным эффектом, в соответствии с мандатом Doha Development Round.

2.c. Принять меры по обеспечению надлежащего функционирования пищевых товарных рынков и их производных, а также поддержать оперативный доступ к рыночной информации, в том числе относительно резервов пищи, для того чтобы помочь ограничить чрезвычайную волатильность цен на продовольствие.

ЦУР 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию всех в любом возрасте

3.1. К 2030 году сократить общемировой показатель материнской смертности до менее чем 70 случаев на 100 000 живорождений.

3.2. К 2030 году положить конец предотвратимой смертности новорожденных и детей в возрасте до пяти лет, с целью уменьшить для всех стран смертность новорожденных по меньшей мере до 12 на 1000 родившихся и детей в возрасте до пяти лет — по крайней мере до 25 из 1000 родившихся.

3.3. К 2030 году положить конец эпидемиям СПИДа, туберкулеза, малярии и запущенных тропических заболеваний и победить гепатит, заболевания, передаваемые через воду, и другие инфекционные заболевания.

3.4. К 2030 году сократить на одну треть показатель преждевременной смертности от неинфекционных заболеваний посредством профилактики и лечения, а также поддержания психического здоровья и благополучия.

3.5. Укреплять профилактику и лечение наркомании, в том числе злоупотребления наркотическими средствами и алкоголем.

3.6. К 2020 году вдвое сократить во всем мире число смертей и травм в результате дорожно-транспортных происшествий.

3.7. К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья, в том числе для целей планирования семьи, получения информации и просвещения, а также интеграцию вопросов охраны репродуктивного здоровья в национальные стратегии и программы.

3.8. Обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения, в том числе защиту от финансовых рисков, доступ к качественным основным медико-санитарным услугам, а также доступ к безопасным, эффективным, качественным и доступным основным лекарственным средствам и вакцинам для всех.

3.9. К 2030 году существенно сократить число случаев смерти и заболеваний в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения воздуха, воды и почв.

3.a. Усилить, в соответствующих случаях, внедрение Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака во всех странах.

3.b. Оказать поддержку в проведении научных исследований и разработке вакцин и лекарственных препаратов для лечения инфекционных и неинфекци-

онных заболеваний, которые в первую очередь затрагивают развивающиеся страны, обеспечить доступность недорогих основных лекарств и вакцин в соответствии с Дохинской декларацией «Соглашение по ТРИПС и общественное здравоохранение», в которой подтверждается право развивающихся стран в полном объеме использовать положения Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности в отношении гибких возможностей в целях охраны здоровья населения, и, в частности, обеспечить доступ к медикаментам для всех.

3.c. Существенно увеличить объем финансирования здравоохранения и обеспечить дальнейший набор, формирование, подготовку и удержание медицинских кадров в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах.

3.d. Усилить способность всех стран, в частности развивающихся, для раннего предупреждения, уменьшения рисков и управления национальными и глобальными рисками в сфере здоровья.

ЦУР 4. Обеспечение всеохватного справедливого и качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

4.1. К 2030 году обеспечить для всех девочек и мальчиков получение бесплатного, справедливого и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться надлежащих и эффективных результатов обучения.

4.2. К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественной системе развития детей в раннем возрасте, ухода и дошкольного образования, с тем чтобы они были готовы к получению начального образования.

4.3. К 2030 году обеспечить равный доступ для всех женщин и мужчин к недорогому и качественному техническому, профессиональному и высшему образованию, в том числе в университетах.

4.4. К 2030 году существенно увеличить количество молодых людей и взрослых, имеющих соответствующие знания и навыки, в том числе профессионально-технические навыки, для обеспечения занятости, создания достойных рабочих мест и развития предпринимательской деятельности.

4.5. К 2030 году ликвидировать гендерное неравенство в сфере образования и обеспечить равный доступ ко всем уровням образования и профессиональной подготовки для находящихся в неблагоприятном положении лиц, включая инвалидов, представителей коренных народов и детей, находящихся в уязвимом положении.

4.6. К 2030 году обеспечить, чтобы все молодые люди и значительная часть взрослого населения, как мужчин, так и женщин, умели читать и считать.

4.7. К 2030 году обеспечить, чтобы все учащиеся приобрели знания и навыки, необходимые для содействия устойчивому развитию, в том числе с помощью обучения по вопросам устойчивого развития, пропаганды устойчивого образа жизни, прав человека, гендерного равенства, поощрения культуры мира

и ненасилия, воспитания граждан мира и признания культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие.

4.a. Создать и усовершенствовать учебные заведения, учитывающие проблемы детей, инвалидов и гендерные аспекты и обеспечивающие безопасную, не связанную с насилием, всеохватную и эффективную среду обучения для всех.

4.b. К 2020 году существенно расширить во всем мире число стипендий, предоставляемых развивающимся странам, особенно наименее развитым странам, малым островным развивающимся государствам и странам Африки, для получения образования в высших учебных заведениях, включая профессионально-техническую подготовку и обучение по вопросам информационно-коммуникационных технологий, технических, инженерных и научных программ, в развитых странах и других развивающихся странах.

4.c. К 2030 году существенно увеличить число квалифицированных учителей, в том числе путем международного сотрудничества по вопросам подготовки учителей в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах.

ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей для всех женщин и девочек

5.1. Повсеместно ликвидировать все формы дискриминации в отношении всех женщин и девочек.

5.2. Искоренить все формы насилия в отношении всех женщин и девочек в общественной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации.

5.3. Искоренить все вредные виды традиционной практики, такие как детские, ранние и принудительные браки и калечащие операции на женских половых органах.

5.4. Обеспечить признание ценности неоплачиваемого ухода за детьми и работ по дому путем предоставления государственных услуг и инфраструктуры, реализации политики в области социальной защиты и поощрения совместной ответственности в домашнем хозяйстве и семье, исходя из национальных условий.

5.5. Обеспечить всестороннее и эффективное участие женщин и их равные возможности в руководстве на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни.

5.6. Обеспечить всеобщий доступ к услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья и репродуктивных прав в соответствии с Программой действий Международной конференции по народонаселению и развитию, Пекинской платформой действий и итоговыми документами конференций по обзору их выполнения.

5.a. Провести реформы для предоставления женщинам равных прав в отношении экономических ресурсов, а также доступа к владению землей и другими формами собственности и контролю за ними, финансовым услугам, праву наследования и природным ресурсам, в соответствии с национальными законами.

5.в. Активизировать использование соответствующих технологий, в частности информационно-коммуникационных технологий, для содействия расширению прав и возможностей женщин.

5.с. Обеспечить принятие и укрепление соответствующих стратегий и применимого законодательства в целях поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях.

ЦУР 6. Обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех

6.1. К 2030 году обеспечить всеобщий и справедливый доступ к безопасной питьевой воде для всех.

6.2. К 2030 году обеспечить доступ к надлежащим и справедливым услугам в области санитарии и гигиены для всех и положить конец открытой дефекации, уделяя особое внимание потребностям женщин и девочек и лиц, находящихся в уязвимом положении.

6.3. К 2030 году повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных сточных вод и существенного повышения доли утилизации и повторного использования сточных вод во всем мире.

6.4. К 2030 году значительно повысить эффективность водопользования во всех секторах и обеспечить сбалансированный забор пресной воды и ее пополнение для решения проблемы нехватки воды и существенного сокращения числа страдающих от этого людей.

6.5. К 2030 году обеспечить комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях, в том числе, в соответствующих случаях, посредством трансграничного сотрудничества.

6.6. К 2020 году обеспечить защиту и восстановление связанных с водными ресурсами экосистем, в том числе гор, лесов, водно-болотных угодий, рек, водоносных горизонтов и озер.

6.а. К 2030 году расширить международное сотрудничество и поддержку в укреплении потенциала развивающихся стран в деятельности и программах в области водоснабжения и санитарии, в том числе по сбору дождевой воды, опреснению воды, повышению эффективности водопользования, обработке сточных вод и применению технологий утилизации и повторного использования.

6.б. Поддерживать и укреплять участие местных общин в улучшении управления деятельностью в области водоснабжения и санитарии.

ЦУР 7. Обеспечение доступа к недорогим, устойчивым, надежным и экологически чистым источникам энергии для всех

7.1. К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к недорогим, современным энергетическим услугам.

7.2. К 2030 году существенно увеличить долю возобновляемых источников энергии в мировом энергетическом балансе.

7.3. К 2030 году удвоить глобальные темпы повышения энергоэффективности.

7.а. К 2030 году укрепить международное сотрудничество в целях облегчения доступа к результатам исследований и технологиям, связанным с экологически чистыми источниками энергии, включая возобновляемые источники энергии, повышением энергоэффективности и передовыми и более чистыми технологиями использования ископаемого топлива, а также поощрять инвестиции в инфраструктуру энергетики и экологически чистые источники энергии.

7.б. К 2030 году расширить инфраструктуру и модернизировать технологии для предоставления современных и надежных энергетических услуг для всех в развивающихся странах, в частности наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах, в соответствии с программами их поддержки.

ЦУР 8. Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

8.1. Поддерживать экономический рост на душу населения в соответствии с национальными условиями и, в частности, рост валового внутреннего продукта на уровне не менее 7 процентов в год в наименее развитых странах.

8.2. Добиться более высоких уровней экономической производительности через диверсификацию, совершенствование технологий и инновации, в том числе за счет большего внимания, уделяемого секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоемким секторам.

8.3. Содействовать разработке ориентированных на развитие стратегий, способствующих производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновациям, и поощрять официальное закрепление и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе путем обеспечения доступа к финансовым услугам.

8.4. Постепенно к 2030 году повысить эффективность потребления и производства ресурсов во всем мире и стремиться к тому, чтобы экономический рост не сопровождался ухудшением состояния окружающей среды, в соответствии с Десятилетней стратегией действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства, при этом развитые страны должны играть ведущую роль в данном процессе.

8.5. К 2030 году обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности.

8.6. К 2020 году существенно сократить долю молодежи, находящейся вне сферы занятости, образования или профессиональной подготовки.

8.7. Принять срочные и эффективные меры по обеспечению запрета и ликвидации наихудших форм детского труда и искоренения принудительного труда и к 2025 году положить конец детскому труду во всех его формах, включая вербовку и использование детей-солдат.

8.8. Обеспечить защиту трудовых прав и создание надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости.

8.9. К 2030 году обеспечить разработку и осуществление стратегий поощрения устойчивого туризма, способствующего созданию рабочих мест, развитию местной культуры и производству местной продукции.

8.10. Укрепить потенциал национальных финансовых учреждений в целях поощрения и расширения доступа к банковским, страховым и финансовым услугам для всех.

8.a. Активизировать реализацию инициативы «Помощь в торговле» в интересах развивающихся стран, в частности наименее развитых стран, в том числе посредством расширенной Интегрированной рамочной программы оказания технической помощи в области торговли для наименее развитых стран.

8.b. К 2020 году разработать и реализовать глобальную стратегию обеспечения занятости молодежи и осуществить Глобальный пакт о рабочих местах Международной организации труда.

ЦУР 9. Создание прочной инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций

9.1. Развивать качественную, надежную, устойчивую и прочную инфраструктуру, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благосостояния людей, с особым упором на реальный и равноправный доступ для всех.

9.2. Содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации, и к 2030 году значительно повысить уровень занятости в промышленности и ее долю в валовом внутреннем продукте в соответствии с национальными условиями, а также удвоить ее долю в наименее развитых странах.

9.3. Расширять доступ мелких промышленных и прочих предприятий, в частности в развивающихся странах, к финансовым услугам, в том числе к недорогим кредитам, и их интеграцию в производственно-сбытовые цепочки и рынки.

9.4. Модернизировать к 2030 году инфраструктуру и модифицировать промышленность для обеспечения их устойчивости, повысив при этом эффективность использования ресурсов и активнее используя чистые и экологически безопасные технологии и производственные процессы во всех странах в соответствии с их индивидуальными возможностями.

9.5. Активизировать научные исследования, повышать технологические возможности промышленного сектора во всех странах, особенно в развивающихся странах, в том числе путем стимулирования к 2030 году инноваций и значительного увеличения числа работников в сфере НИОКР в расчете на 1 миллион человек, а также увеличения государственных и частных ассигнований на НИОКР.

9.a. Содействовать устойчивому и стабильному развитию инфраструктуры в развивающихся странах путем расширения финансовой, технологической и техни-

ческой поддержки африканских стран, наименее развитых стран, стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств.

9.b. Поддерживать национальную деятельность в области технологического развития, исследований и инноваций в развивающихся странах, в том числе путем создания политического климата, благоприятствующего, в частности, диверсификации промышленности и обеспечению добавленной стоимости применительно к сырьевым товарам.

9.c. Значительно расширить доступ к информационно-коммуникационным технологиям и стремиться к обеспечению всеобщего и приемлемого по цене доступа к Интернету в наименее развитых странах к 2020 году.

ЦУР 10. Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними

10.1. К 2030 году постепенно достичь и поддерживать рост доходов нижних 40 процентов населения на уровне выше среднего национального уровня.

10.2. К 2030 году обеспечить расширение прав и возможностей и поощрение социальной, экономической и политической интеграции для всех людей независимо от возраста, пола, состояния здоровья, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса.

10.3. Обеспечить равные возможности и сократить неравенство в плане результатов, в том числе путем устранения дискриминационных законов, политики и практики и поощрения надлежащих законодательных актов, стратегий и действий в этом направлении.

10.4. Проводить соответствующую политику, особенно в вопросах бюджета, заработной платы и социальной защиты, в целях постепенного достижения большего равенства.

10.5. Совершенствовать методы регулирования и мониторинга глобальных финансовых рынков и учреждений и повышать эффективность такого регулирования.

10.6. Обеспечивать расширение представительства и участия развивающихся стран в процессе принятия решений в глобальных международных экономических и финансовых учреждениях в целях укрепления эффективности, авторитета, подотчетности и легитимности этих учреждений.

10.7. Содействовать организованной, безопасной, регулярной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе на основе реализации плановой и хорошо управляемой миграционной политики.

10.a. Проводить в жизнь принцип особого и дифференцированного отношения к развивающимся странам, в частности к наименее развитым странам, в соответствии с соглашениями Всемирной торговой организации.

10.b. Поощрять направление официальной помощи в целях развития и финансовых средств, в том числе прямых иностранных инвестиций, в те государства, где в них ощущается наибольшая потребность, в частности, в наименее развитые страны, страны Африки, малые островные развивающиеся государства и страны, не имеющие выхода к морю, в соответствии с их национальными планами и программами.

10.с. К 2030 году снизить менее чем до 3 процентов операционные издержки, связанные с денежными переводами мигрантов, и ликвидировать каналы денежных переводов с издержками выше 5 процентов.

ЦУР 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов

11.1. К 2030 году обеспечить для всех людей доступ к нормальному, безопасному и приемлемому по цене жилью и основным услугам и улучшить состояние трущоб до качественно нового уровня.

11.2. К 2030 году предоставить доступ к безопасным, приемлемым по цене, доступным и устойчивым транспортным системам для всех, повысив безопасность дорожного движения, в частности путем расширения сети общественного транспорта, уделяя при этом особое внимание нуждам людей, находящихся в уязвимом положении, женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц.

11.3. К 2030 году расширить масштабы открытой для всех и устойчивой урбанизации и возможности для демократического, комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими во всех странах.

11.4. Активизировать усилия по защите и охране всемирного культурного и природного наследия.

11.5. К 2030 году значительно сократить число погибших и пострадавших от бедствий, в том числе от стихийных бедствий, связанных с водой, с особым упором на защиту малоимущих и уязвимых групп населения, и значительно снизить экономические потери от таких бедствий в пересчете на валовой внутренний продукт.

11.6. К 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в расчете на душу населения, в том числе за счет особого внимания к качеству воздуха и к удалению отходов на муниципальном и других уровнях.

11.7. К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, открытым для всех зеленым зонам и общественным местам отдыха, в частности для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов.

11.a. Поддерживать развитие позитивных экономических, социальных и экологических связей между городскими, пригородными и сельскими районами путем укрепления планирования развития на национальном и региональном уровнях.

11.b. К 2020 году существенно увеличить число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на всеобщий охват, обеспечение эффективного использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата и адаптацию к такому изменению, устойчивость к стихийным бедствиям, разработку и осуществление системного управления связанными со стихийными бедствиями рисками на всех уровнях в соответствии с рамочной программой по уменьшению соответствующих рисков (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015—2030).

11.c. Поддерживать наименее развитые страны, в том числе посредством финансовой и технической помощи, в строительстве устойчивых и прочных зданий с использованием местных материалов.

ЦУР 12. Обеспечение рациональных моделей потребления и производства

12.1. Осуществлять 10-летние рамочные программы рационального потребления и производства с участием всех стран, при ведущей роли развитых стран и с учетом развития и потенциала развивающихся стран.

12.2. К 2030 году добиться устойчивого освоения и эффективного использования природных ресурсов.

12.3. К 2030 году сократить вдвое в расчете на душу населения общемировое количество пищевых отходов на розничном и потребительском уровнях и уменьшить потери продовольствия в производственно-бытовой цепочке, в том числе послеуборочные потери.

12.4. К 2020 году добиться экологически безопасного обращения с химическими веществами и всеми отходами на протяжении всего их жизненного цикла в соответствии с согласованными международными механизмами и значительно уменьшить их сброс в воздух, воду и почву для сведения к минимуму их негативного воздействия на здоровье людей и окружающую среду.

12.5. К 2020 году существенно уменьшить объем производимых отходов за счет предупредительных мер, измельчения, переработки и повторного использования.

12.6. Рекомендовать компаниям, особенно крупным транснациональным компаниям, использовать рациональные методы производства и отражать информацию о рациональном использовании ресурсов в своих регулярных отчетах.

12.7. Содействовать обеспечению рациональной практики государственных закупок в соответствии с национальными стратегиями и приоритетами.

12.8. К 2030 году обеспечить, чтобы повсюду в мире люди располагали соответствующей информацией и сведениями об устойчивом развитии и образе жизни в гармонии с природой.

12.a. Поддерживать усилия развивающихся стран по укреплению научно-технического потенциала для перехода к использованию более рациональных моделей потребления и производства.

12.b. Разрабатывать и внедрять механизмы для мониторинга воздействия устойчивого развития на устойчивый туризм, обеспечивающий создание рабочих мест и содействующий развитию местной культуры и производству местной продукции.

12.c. Рационализировать неэффективное субсидирование в отношении ископаемых видов топлива, ведущее к его расточительному потреблению, путем устранения рыночных диспропорций в соответствии с национальными условиями, в том числе путем реорганизации налогообложения и постепенного отказа от таких вредных субсидий там, где они существуют, в связи с их экологическими последствиями, учитывая в полной мере конкретные потребности и условия развивающихся стран и сводя к минимуму возможные неблагоприятные последствия для их развития в целях защиты интересов малоимущих и уязвимых групп населения.

ЦУР 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями

13.1. Повысить во всех странах сопротивляемость и способность адаптироваться к связанным с климатом рискам и стихийным бедствиям.

13.2. Включать меры по борьбе с изменением климата в национальную политику, национальные стратегии и планы.

13.3. Повышать уровень образования, осведомленности и развития человеческого и институционального потенциала в вопросах смягчения последствий изменения климата, адаптации, уменьшения последствий и раннего предупреждения.

13.a. Выполнить взятое сторонами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата из числа развитых стран обязательство достичь цели, предусматривающей мобилизацию на совместной основе из всех источников 100 млрд долл. США в год до 2020 года для удовлетворения потребностей развивающихся стран в контексте значимых действий по предотвращению изменения климата и обеспечению транспарентности в их осуществлении, а также обеспечить полноценное функционирование Зеленого климатического фонда на основе его скорейшей капитализации.

13.b. Поощрять создание механизмов для укрепления потенциала наименее развитых стран в части эффективного планирования и управления в связи с изменением климата, в том числе уделяя особое внимание женщинам, молодежи, местному населению и маргинализированным группам.

ЦУР 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития

14.1. К 2025 году предотвратить и значительно сократить масштабы загрязнения морской среды из любых источников, в частности, в результате осуществляемой на суше деятельности, в том числе морским мусором и пищевыми загрязнениями.

14.2. К 2020 году обеспечить рациональное использование и охрану морских и прибрежных экосистем во избежание серьезных неблагоприятных последствий, в том числе путем укрепления их сопротивляемости, и принять меры для их восстановления в целях обеспечения здоровья и продуктивности океанов.

14.3. Свести к минимуму и устранить последствия окисления океана, в том числе посредством расширения научного сотрудничества на всех уровнях.

14.4. К 2020 году обеспечить эффективное регулирование промысла и прекращение практики перелова, незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла и использования пагубных промышленных методов, а также осуществлять научно обоснованные планы управления для восстановления рыбных запасов в кратчайшие возможные сроки, по крайней мере, до уровней, позволяющих осуществлять максимальную устойчивую добычу, определяемую их биологическими характеристиками.

14.5. К 2020 году обеспечить сохранение, по меньшей мере, 10 процентов прибрежных и морских районов, сообразуясь с национальным и международным правом и на основе наиболее достоверной имеющейся научной информации.

14.6. К 2020 году запретить определенные виды субсидирования рыболовства, которые приводят к созданию избыточных мощностей и перелову, ликвидировать субсидирование, которое способствует незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу, а также воздерживаться от применения таких новых субсидий, признавая при этом, что соответствующие и эффективные специальные и дифференцированные режимы для развивающихся и наименее развитых стран должны являться неотъемлемой частью проводимых по линии Всемирной торговой организации переговоров о субсидировании рыбного промысла.

14.7. К 2030 году увеличить экономические выгоды от устойчивого использования морских ресурсов для малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран, в том числе за счет рационального управления рыбными запасами, аквакультурой и туризмом.

14.a. Расширять научные знания, развивать научно-исследовательский потенциал и обеспечивать передачу морских технологий с учетом Критериев и руководящих принципов Межправительственной океанографической комиссии в отношении передачи морской технологии с тем, чтобы улучшить здоровье Мирового океана и повысить вклад морского биоразнообразия в развитие развивающихся стран, в частности малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран.

14.b. Обеспечивать доступ мелких рыбопромысловых артелей к морским ресурсам и рынкам.

14.c. Обеспечивать всемерное соблюдение норм международного права, отраженных в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, ее государствами-участниками, включая, когда это применимо, действующих региональных и международных режимов сохранения и устойчивого использования океанов и их ресурсов участниками этих режимов.

ЦУР 15. Защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия

15.1. К 2020 году обеспечить сохранение, восстановление и устойчивое использование наземных и внутренних пресноводных экосистем и связанных с ними услуг, в частности лесов, водно-болотных угодий, гор и засушливых земель, в соответствии с обязательствами по международным соглашениям.

15.2. К 2020 году обеспечить осуществление принципа неистощительного пользования всеми видами лесов, остановить обезлесивание, восстанавливать

деградировавшие леса и значительно увеличить во всем мире масштабы деятельности по возобновлению лесов и лесонасаждению.

15.3. К 2030 году положить конец опустыниванию, восстановить деградировавшие земли и почвы, включая земли, пострадавшие от опустынивания, засухи и наводнений, и стремиться к достижению мира, в котором не будет деградации земель.

15.4. К 2030 году обеспечить сохранение горных экосистем, включая их биоразнообразие, чтобы повысить их способность обеспечивать преимущества, крайне важные для устойчивого развития.

15.5. Принять безотлагательные и серьезные меры для уменьшения темпов деградации естественной среды обитания, прекращения процесса утраты биоразнообразия, и к 2020 году обеспечить защиту и предотвратить исчезновение видов, которым грозит такая опасность.

15.6. Обеспечить совместное использование на справедливой и равной основе выгод от применения генетических ресурсов и содействовать надлежащему доступу к таким ресурсам.

15.7. Принять срочные меры для прекращения браконьерства и незаконной торговли охраняемыми видами флоры и фауны и для пресечения как спроса на продукцию на основе ресурсов дикой природы, так и ее предложения.

15.8. К 2020 году ввести меры по предотвращению внесения инвазивных чужеродных видов и значительно уменьшить их воздействия на земельные и водные экосистемы, а также по контролю и уничтожению приоритетных видов.

15.9. К 2020 году интегрировать связанные с экосистемами и биоразнообразием ценности в национальные и местные планы, процессы развития, стратегии сокращения масштабов нищеты и соответствующие счета.

15.a. Мобилизовать финансовые ресурсы из всех источников, значительно увеличив их объем, в целях сохранения и устойчивого использования биоразнообразия и экосистем.

15.b. Мобилизовать значительные ресурсы из всех источников и на всех уровнях для финансирования неистощительного лесопользования и обеспечить развивающимся странам надлежащие стимулы для такого лесопользования, в том числе для сохранения и восстановления лесов.

15.c. Активизировать во всем мире поддержку усилий по борьбе с браконьерством и незаконной торговлей охраняемыми видами, в том числе путем наращивания потенциала местных общин в плане обеспечения возможностей для устойчивого получения средств к существованию.

ЦУР 16. Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

16.1. Значительно уменьшить масштабы насилия в любом виде и связанную с ним смертность во всем мире.

16.2. Покончить с надругательством, эксплуатацией, торговлей, насилием и пытками во всех формах в отношении детей.

16.3. Содействовать обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях и обеспечить равный для всех доступ к правосудию.

16.4. К 2030 году значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки вооружений, усилить деятельность по изъятию и возвращению похищенных активов и бороться со всеми формами организованной преступности.

16.5. Существенно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах.

16.6. Создавать эффективные, подотчетные и транспарентные учреждения на всех уровнях.

16.7. Обеспечивать гибкий, всеохватный, широкий и представительный процесс принятия решений на всех уровнях.

16.8. Расширять и укреплять участие развивающихся стран в работе органов глобального управления.

16.9. К 2030 году обеспечить правосубъектность для всех, включая регистрацию рождений.

16.10. Обеспечивать доступ общественности к информации и защиту основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями.

16.a. Укреплять соответствующие национальные институты, в том числе на основе международного сотрудничества, с целью создания на всех уровнях, в частности в развивающихся странах, потенциала для предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью.

16.b. Поощрять и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и стратегий в области устойчивого развития.

ЦУР 17. Укрепление инструментов достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития

Финансирование

17.1. Усилить мобилизацию внутренних ресурсов, в том числе за счет международной поддержки развивающихся стран, в целях укрепления внутреннего потенциала в сфере собираемости налогов и других поступлений.

17.2. Добиваться полного выполнения развитыми странами своих обязательств применительно к официальной помощи в целях развития, включая обязательство по выделению 0,7 процента валового национального дохода на официальную помощь в целях развития для развивающихся стран, в том числе от 0,15 до 0,2 процента — для наименее развитых стран.

17.3. Мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы для развивающихся стран из различных источников.

17.4. Оказывать развивающимся странам помощь в достижении приемлемого уровня задолженности в долгосрочной перспективе на основе согласо-

ванных стратегий, нацеленных на содействие, соответственно, привлечению заемных средств, облегчению долгового бремени и реструктуризации долга, и решать проблему внешнего долга бедных стран с крупной задолженностью в целях уменьшения остроты долгового кризиса.

17.5. Принять и осуществлять режимы содействия капиталовложениям в интересах наименее развитых стран.

Технология

17.6. Укреплять сотрудничество Север–Юг, Юг–Юг и трехстороннее сотрудничество на региональном и международном уровнях в вопросах науки, техники и инноваций и обеспечения доступа к достижениям в этой области, расширять обмен знаниями на взаимосогласованных условиях, в том числе за счет более эффективной координации между существующими механизмами, в частности на уровне Организации Объединенных Наций, и с помощью глобального механизма содействия обмену технологиями.

17.7. Содействовать разработке и распространению экологически безопасных технологий и их передаче развивающимся странам на благоприятных, в том числе льготных и преференциальных, условиях и на основе взаимной договоренности.

17.8. Обеспечить полноценное функционирование банка технологий и механизма по укреплению потенциала в области науки, техники и инноваций в интересах наименее развитых стран и активнее использовать технологии, в частности информационно-коммуникационные технологии.

Наращивание потенциала

17.9. Активизировать международную поддержку мер по эффективному и целенаправленному наращиванию потенциала развивающихся стран в помощь национальным планам по достижению всех целей в области устойчивого развития, в том числе на основе сотрудничества Север–Юг, Юг–Юг и трехстороннего сотрудничества.

Торговля

17.10. Содействовать созданию всеобщей, основанной на правилах, открытой, недискриминационной и справедливой многосторонней торговой системы в рамках Всемирной торговой организации, в том числе на основе завершения переговоров в рамках Дохинской повестки дня в области развития.

17.11. Существенно увеличить объем экспорта из развивающихся стран, в частности преследуя цель удвоения доли наименее развитых стран в общемировом объеме экспорта к 2020 году.

17.12. Своевременно обеспечивать беспопынный и не квотируемый доступ на рынки на долгосрочной основе для всех наименее развитых стран в соответствии с решениями Всемирной торговой организации, в том числе посредством обеспечения того, чтобы преференциальные правила сертификации происхождения, применяемые к товарам, импортируемым из наименее развитых стран, были прозрачными и простыми и способствовали облегчению доступа на рынки.

Системные вопросы

17.13. Усилить глобальную макроэкономическую стабильность, в том числе через согласованность действий на политическом и институциональном уровнях.

17.14. Укреплять согласование политики в целях обеспечения устойчивого развития.

17.15. Уважительно относиться к политической сфере и ведущей роли каждой страны в вопросах разработки и осуществления политики в области искоренения нищеты и обеспечения устойчивого развития.

Многосторонние партнерства

17.16. Укреплять глобальное партнерство в интересах устойчивого развития и в дополнение к этому развивать многосторонние партнерские связи, способствующие мобилизации и совместному использованию знаний, опыта, технологий и финансовых ресурсов, в поддержку достижения целей в области устойчивого развития во всех странах, в частности в развивающихся странах.

17.17. Поощрять и стимулировать установление эффективных партнерских отношений в государственном секторе, между субъектами государственного и частного секторов и внутри гражданского общества, опираясь на опыт и используя в качестве ресурса стратегии развития партнерских связей.

Данные, мониторинг и подотчетность

17.18. К 2020 году усилить оказание поддержки в наращивании потенциала развивающимся странам, в том числе наименее развитым странам и малым островным развивающимся государствам, в целях значительного увеличения объема имеющихся качественных, своевременных и надежных данных, дезагрегированных по признакам дохода, пола, возраста, расы, этнической принадлежности, миграционного статуса, состояния здоровья, географического местоположения и другим параметрам, актуальным в национальных условиях.

17.19. К 2030 году, опираясь на имеющиеся инициативы, разработать показатели для оценки прогресса в области устойчивого развития в дополнение к показателю валового внутреннего продукта и поддерживать наращивание в развивающихся странах потенциала в области статистики.