



Европейская экономическая комиссия

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

**Рабочая группа по государственно-
частным партнерствам**

Третья сессия

Женева, 3–4 декабря 2019 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

Обзор работы за период после второй сессии

**Рабочей группы по государственно-частным
партнерствам, состоявшейся 20–21 ноября 2018 года**

Измерение и расширение масштабов применения¹ и воздействия стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций в области государственно- частного партнерства

Записка Бюро

Справочная информация

Настоящий документ содержит ряд приоритетных рекомендаций для государств-членов относительно расширения масштабов применения и воздействия стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП.

Бюро Рабочей группы по государственно-частным партнерствам обеспокоено тем, что нормативные документы по ГЧП, подготовленные ЕЭК ООН, недостаточно используются государствами-членами, и предлагается, чтобы Рабочая группа играла более активную роль в применении этих документов и удвоила свои усилия по мобилизации ресурсов. Последнее объясняется тем, что для успешного применения необходимо выделять больше ресурсов.

¹ Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК ООН в области ГЧП не налагают на государства-члены никаких обязательств, поскольку их применение является полностью добровольным.



Предыдущий вариант этого документа был представлен для информации Комитету по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам на его тринадцатой сессии в марте 2019 года. На той сессии Комитет просил:

a) Бюро Рабочей группы по государственно-частным партнерствам и секретариат представить предложение с рекомендациями Рабочей группе для рассмотрения на ее следующей сессии в декабре 2019 года;

b) Рабочую группу по государственно-частным партнерствам вынести рекомендации Комитету на его следующей сессии относительно применения и воздействия стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП; и

c) секретариат провести специальное заседание с участием различных заинтересованных субъектов, посвященное добровольному применению и воздействию стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП, на Международном форуме по ГЧП в мае 2019 года.

На 4-м Международном форуме ЕЭК ООН по ГЧП (Женева, 7–9 мая 2019 года) было проведено по этой теме специальное заседание, на котором были сформулированы дополнительные комментарии и рекомендации, включенные в настоящий документ. Для выполнения некоторых из этих рекомендаций (в настоящем документе они отмечены знаком «(*)») потребуются дополнительные внебюджетные средства.

Бюро рекомендует Рабочей группе одобрить настоящий документ и три содержащиеся в нем рекомендации, а именно:

1. разрабатывать стратегии применения стандартов, руководящих принципов, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП;
2. создавать новые партнерства для расширения масштабов применения и воздействия стандартов, руководящих принципов, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП; и
3. разрабатывать новые показатели для измерения масштабов применения и воздействия стандартов, руководящих принципов, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП.

Бюро также рекомендует, чтобы в случае одобрения рекомендаций оно взяло на себя ответственность за обеспечение их выполнения в сотрудничестве с членами Рабочей группы и секретариатом. По каждой рекомендации Бюро предлагает, чтобы два его члена координировали работу небольшой группы экспертов Рабочей группы в целях обеспечения и мониторинга их осуществления (секретариат также обратится к членам Рабочей группы с призывом принять участие в работе этих небольших групп).

I. Введение

1. Правительства государств – членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и других государств – членов Организации Объединенных Наций на протяжении последних 20 лет регулярно проводят совещания в целях совершенствования и поощрения государственно-частных партнерств (ГЧП) как способов финансирования развития инфраструктуры.

2. Под эгидой Комитета ЕЭК ООН по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам (ранее Комитет по экономическому сотрудничеству и интеграции) Группа специалистов по государственно-частному партнерству провела восемь сессий в период 2008–2016 годов, а Рабочая группа по государственно-частным партнерствам провела две сессии в 2017 и 2018 годах.

3. С 2015 года и с момента утверждения Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития (ЦУР) ЕЭК ООН ведет работу по пересмотру и пропаганде нового подхода к традиционным ГЧП, с тем чтобы люди стали основными бенефициарами государственных услуг, предоставляемых в рамках модели ГЧП. Она переориентирует ГЧП на работу «во благо людей» с целью обеспечения «ценности для населения» и достижения результатов, способствующих осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

4. В течение этого периода межправительственные органы ЕЭК ООН по ГЧП, а именно Рабочая группа по государственно-частным партнерствам и Комитет по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам (КИДКГЧП) одобрили и приняли различные стандарты, руководящие принципы, передовую практику, декларации и рекомендации в области ГЧП.

5. Эти нормативные документы в области ГЧП (см. таблицу 1) отличаются по своему характеру и, следовательно, по способам их применения и возможному воздействию. Их можно разделить на следующие пять категорий:

a) **стандарты:** международные стандарты, содержащие рекомендации в области политики и адресованные правительствам, которые рассматривают возможность создания и внедрения ГЧП в конкретном секторе;

b) **руководящие принципы:** принципы новой модели или подхода к ГЧП, сопровождающиеся описанием действий по их применению;

c) **передовая практика:** включает примеры проектов ГЧП «на благо людей», передовую практику в области разработки портфеля проектов ГЧП или конкретной фазы ГЧП и т. д.;

d) **декларации:** направлены на содействие добровольному применению и распространению стандартов, руководящих принципов и т. д.; и

e) **рекомендации:** конкретные и общие рекомендации, адресованные правительствам, реализующим ГЧП.

Таблица 1

Перечень стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП

<i>Тип соглашения</i>	<i>Название</i>	<i>Статус</i>
Стандарт	Стандарт подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП	Принят (2018 год, КИДКГЧП)
Стандарт	Стандарт по ГЧП в области железных дорог	Принят (2019 год, КИДКГЧП)
Стандарт	Стандарт по ГЧП в области возобновляемых источников энергии	Принят (2019 год, КИДКГЧП)
Стандарт	Стандарт по ГЧП в области автомобильных дорог	Принят (2019 год, КИДКГЧП)
Стандарт	Водоснабжение и санитария	В стадии разработки (общественная экспертиза)
Стандарт	Городской железнодорожный транспорт	В стадии разработки (предварительный проект)
Стандарт	Политика в области здравоохранения	В стадии разработки (общественная экспертиза)
Стандарт	Аэропорты	В стадии разработки (первый проект)
Стандарт	Типовой закон по ГЧП	В стадии разработки
Руководящие принципы	Руководящие принципы в области ГЧП на благо людей в поддержку целей в области устойчивого развития	Приняты (2019 год, КИДКГЧП)

<i>Тип соглашения</i>	<i>Название</i>	<i>Статус</i>
Руководящие принципы	Вводная информация о государственно-частных партнерствах на благо людей в поддержку целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития	Приняты (2019 год, КИДКГЧП)
Передовая практика	Сборник проектов ГЧП на благо людей	В стадии разработки
Передовая практика	Переработка отходов в энергию	В стадии разработки
Декларация	Декларация о предполагающем нулевую терпимость подходе к коррупции в сфере закупок по линии ГЧП	Принята (2019 год, КИДКГЧП)
Рекомендации	Реализация на практике руководящих принципов деятельности государственно-частных партнерств на благо людей	Одобрены (2018 год, Рабочая группа по ГЧП)
Рекомендации	Рекомендации по использованию надежных и независимых экспертов для консультирования по проектам ГЧП на благо людей в странах с низким и средним уровнем дохода	Одобрены (2018 год, Рабочая группа по ГЧП)
Рекомендации	Перечень рекомендуемых положений концессионных договоров в рамках ГЧП на благо людей в поддержку ЦУР	Одобрены (2018 год, Рабочая группа по ГЧП)

6. До их одобрения и принятия государствами-членами стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации разрабатываются в рамках транспарентного и обширного многостороннего процесса с участием международных экспертов и представителей государств-членов, организаций гражданского общества, научных кругов, частного сектора и международных организаций.

7. Например, стандарты ЕЭК ООН в области ГЧП создаются в рамках открытого и прозрачного процесса разработки стандартов, который включает в себя различные этапы: запуск проекта, мобилизацию заинтересованных сторон, разработку первоначального документа, общественную экспертизу, одобрение, утверждение и поддержание.

8. Хотя эти нормативные документы не налагают никаких обязательств на государства-члены, поскольку их осуществление является полностью добровольным, настало время подумать о том, как выполнять накопленные стандарты, руководящие принципы, передовую практику, декларации и рекомендации в отношении ГЧП на благо людей. Для этого есть три причины:

a) Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и сформулированные в ней цели в области устойчивого развития представляют собой не теоретические выкладки, а план действий по улучшению мира и переходу на рельсы устойчивого развития к 2030 году². Только преобразующие действия, стимулирующие устойчивое развитие и являющиеся результатом нормативных документов ЕЭК ООН в области ГЧП, окажут воздействие, необходимое для устранения инфраструктурного разрыва и осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года;

b) спустя более года после принятия Стандарта подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП секретариат ЕЭК ООН не

² Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, A/RES/70/1, Организация Объединенных Наций, см. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

располагает информацией о том, использовался ли он каким-либо правительством. То же самое можно сказать и о других стандартах ЕЭК ООН в области ГЧП. Поэтому для продвижения подхода к ГЧП, ориентированного на благо людей, и реализации большего числа проектов ГЧП на благо людей необходимы дальнейшая мобилизация и дополнительные ресурсы; и

с) хотя в глобальной системе показателей целей и задач в области устойчивого развития Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года имеется конкретный показатель ЦУР, касающийся ГЧП³, а именно показатель ЦУР 17.17.1 «Сумма, выделяемая на а) государственно-частные партнерства и б) партнерства организаций гражданского общества», он отражает только один конкретный аспект и не позволяет оценить степень осуществления и воздействия проектов ГЧП и их вклад в устойчивое развитие. Необходимы другие стратегии и инструменты для обеспечения того, чтобы проекты ГЧП приносили результаты на благо людей и содействовали реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

9. Это потребует разработки различных стратегий применения и механизмов контроля. Кроме того, это будет также отвечать стремлению и политической приверженности государств-членов к применению нормативных документов ЕЭК ООН по ГЧП и разработке проектов ГЧП на благо людей, которые будут способствовать осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

II. Применение и воздействие: определение и важность для Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

10. Применение – это процесс преобразования стратегий, планов или принципов в действия. В рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года действия, являющиеся результатом применения стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП, должны оказывать позитивное социальное, экономическое и экологическое воздействие и стимулировать устойчивое развитие.

11. Однако их применение – нелегкая задача. Например, выполнение стратегических рекомендаций по ГЧП обусловлено, в частности, конкретным политическим контекстом, уровнем политической приверженности, финансовыми и техническими возможностями, уровнем экономического развития и интересами частного сектора.

12. В более общем плане для содействия полному применению нормативных документов ЕЭК ООН в области ГЧП необходимо решить различные проблемы, такие как:

- а) низкая осведомленность о стандартах, руководящих принципах, передовой практике, декларациях и рекомендациях ЕЭК ООН в области ГЧП;
- б) отсутствие заинтересованности в соглашениях со стороны национальных властей, особенно со стороны высокопоставленных правительственных чиновников;
- с) разработка нормативных документов вне открытого и прозрачного процесса разработки стандартов, без должного учета их применения, использования и осуществления;
- д) отсутствие механизма мониторинга;

³ Система глобальных показателей достижения целей в области устойчивого развития и выполнения задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Организация Объединенных Наций, A/RES/71/313 E/CN.3/2018/2, см. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%20refinement_Eng.pdf.

e) слабый технический и институциональный потенциал для осуществления ГЧП правительствами;

f) нехватка ресурсов; и

g) соглашения, не имеющие обязательной силы и предусматривающие добровольное осуществление.

13. Важно определить, что означает применение и воздействие, поскольку их спектр может быть относительно широким. Стандарт ГЧП можно считать примененным, когда он учитывается при разработке нового закона или нормативного положения, касающегося ГЧП, но его также можно считать примененным, когда он применяется к проекту. Тот же вопрос существует при оценке воздействия и того, следует ли его ограничивать применением стандарта ГЧП к проекту или к его более широким результатам в области устойчивого развития.

14. Воздействие можно также оценить по тому, в какой степени они способствуют достижению пяти конечных результатов на благо людей⁴, коими являются:

a) доступ и равенство;

b) экологическая устойчивость;

c) экономическая эффективность, включая фискальную устойчивость;

d) воспроизводимость;

e) взаимодействие с заинтересованными сторонами.

15. На такие вопросы непросто ответить, но главная цель состоит в реализации большего числа проектов на благо людей для того, чтобы ликвидировать инфраструктурный разрыв и в то же время способствовать устойчивому развитию. Для этого необходимо проводить мониторинг всех действий и последствий, связанных с применением стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП.

16. Мы вступаем в последнее десятилетие реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и начался отсчет времени, оставшегося до реализации проектов ГЧП на благо людей и достижения ЦУР к 2030 году. Сотрудничество с ключевыми партнерами, имеющими более широкую или иную сферу деятельности, чем ЕЭК ООН, позволило бы расширить воздействие нормативных документов ЕЭК ООН в области ГЧП, как в плане их продвижения и поддержки, так и с точки зрения финансирования и разработки проектов ГЧП на благо людей.

III. Рекомендации

Рекомендация 1

Разработать стратегии применения стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП.

17. Разработка стратегий применения необходима:

a) для содействия использованию стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП;

b) содействия созданию благоприятной среды для ГЧП;

⁴ Руководящие принципы в области ГЧП на благо людей в поддержку целей в области устойчивого развития, ECE/CECI/2019/56, см. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2019/CICPPP/ECE_CECI_2019_05.pdf.

с) оказания странам помощи в применении стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП;

д) укрепления политической приверженности и поддержки в отношении стандартов, руководящих принципов, наилучшей практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН, особенно со стороны высокопоставленных государственных чиновников.

18. При разработке стратегий применения предлагается рассмотреть следующие варианты:

а) разработать **руководство по применению**, чтобы помочь странам в применении стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП. В конечном итоге это руководство могло бы стать онлайн-инструментом (*)⁵, таким как Руководство Организации Объединенных Наций по осуществлению мер в области упрощения процедур торговли⁶. В таком руководстве можно было бы использовать и расширить рекомендации по применению, содержащиеся в Декларации ЕЭК ООН о предполагающем нулевую терпимость подходе к коррупции в сфере закупок по линии ГЧП;

б) разработать **коммуникационные стратегии** для распространения информации о концепции «на благо людей» и нормативных документах ЕЭК ООН в области ГЧП. Одним из эффективных способов является наличие политических сторонников, пропагандирующих концепцию «на благо людей» на страновом уровне, особенно среди высокопоставленных государственных чиновников, которые не всегда знают о работе ЕЭК ООН в области ГЧП; и

с) поощрять использование **официальных запросов** от учреждений-бенефициаров об оказании технической помощи, таких как заявления о намерениях.

Рекомендация 2

Создать новые партнерства для расширения масштабов применения и воздействия стандартов, руководящих принципов, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП.

19. Новые партнерства необходимы для расширения масштабов применения и воздействия нормативных документов ЕЭК ООН в области ГЧП:

а) стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК ООН в области ГЧП будут признаны во всем мире только в том случае, если они будут разрабатываться, поддерживаться, пропагандироваться и использоваться широкой сетью заинтересованных сторон, в том числе в рамках системы Организации Объединенных Наций;

б) они не ограничиваются регионом ЕЭК ООН и могут применяться в других странах;

с) хотя ЕЭК ООН поддерживает стандарты, признанные во всем мире, она имеет ограниченную сферу действия в силу своего размера и мандата; объединение усилий с другими партнерами будет содействовать пропаганде нормативной работы ЕЭК ООН в области ГЧП и модели ГЧП на благо людей;

д) обеспечить распространение информации о проделанной работе и ее понимание, с тем чтобы она оказывала большее и глобальное воздействие; и

е) партнеры могли бы содействовать обновлению и поддержанию различных стандартов, руководящих принципов, передовой практики, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП.

⁵ Для выполнения этой рекомендации потребуются дополнительные внебюджетные ресурсы.

⁶ См. <http://tfip.unecce.org/index.html>.

20. Для создания партнерств можно было бы рассмотреть следующие варианты:

a) укреплять сотрудничество с другими **региональными комиссиями Организации Объединенных Наций** и организовывать совместные мероприятия, такие как Международный форум по ГЧП 2020 года, который можно было бы провести в Аддис-Абебе в сотрудничестве с Экономической комиссией для Африки (ЭКА)⁷;

b) выявить аспекты синергии с «Глобальным договором» **Организации Объединенных Наций**, особенно в контексте переориентации системы развития ООН⁸;

c) удвоить усилия по продвижению модели ГЧП на благо людей в работе Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития под эгидой **Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (ДЭСВ ООН)**. В частности, в ежегодном докладе Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития, которая следит за осуществлением Аддис-Абеской программы действий, можно было бы упомянуть работу ЕЭК ООН в области ГЧП в форме директивной записки;

d) заключить соглашение о сотрудничестве с **Фондом устойчивой инфраструктуры (ФУИ)** для внедрения в платформу SOURCE нормативных документов ЕЭК ООН по ГЧП, таких как механизм балльной оценки Инструмента оценки воздействия ГЧП на благо людей и Стандарт подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП; и

e) **перевести на другие языки** (арабский, испанский, китайский⁹) различные стандарты, руководящие принципы, передовую практику, декларации и рекомендации ЕЭК ООН в области ГЧП для расширения масштабов воздействия и создания партнерства во всем мире (*)¹⁰.

Рекомендация 3

Разработать новые показатели для измерения масштабов применения и воздействия стандартов, руководящих принципов, деклараций и рекомендаций ЕЭК ООН в области ГЧП.

21. Показатели необходимы:

a) для измерения прогресса в применении нормативных документов ЕЭК ООН в области ГЧП;

b) сбора информации об их использовании и воздействии;

c) измерения всего спектра способов применения с помощью различных категорий показателей для измерения деятельности по применению, ее результатов и воздействия; и

d) измерения масштабов применения и воздействия проектов ГЧП, а также их вклада в достижение ЦУР, помимо показателя 17.17.1 ЦУР «Сумма, выделяемая на

⁷ См. пресс-релиз от 15 мая 2019 года о 4-м Международном форуме ЕЭК ООН по ГЧП: *The five United Nations Regional Commissions to work together to make PPP «fit for purpose» for the 2030 Agenda for Sustainable Development*: <http://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/ecid/2019/the-five-united-nations-regional-commissions-to-work-together-to-make-ppp-fit-for-purpose-for-the-2030-agenda-for-sustainable-development/doc.html>.

⁸ См. доклад Генерального секретаря о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций (A/74/73–E/2019/14), Организация Объединенных Наций, 2019 год: <https://undocs.org/A/74/73>.

⁹ Ассоциированный с ЕЭК ООН Специализированный центр при Университете Цинхуа в Пекине – TUPP – в настоящее время переводит стандарты, руководящие принципы, передовую практику, декларации и рекомендации ЕЭК ООН в области ГЧП на китайский язык.

¹⁰ Для выполнения этой рекомендации потребуются дополнительные внебюджетные ресурсы.

а) государственно-частные партнерства и б) партнерства организаций гражданского общества».

22. Для разработки этих показателей предлагается рассмотреть следующие варианты:

а) **для выявления и разработки показателей может быть создана проектная группа (*)¹¹**. Могут быть разработаны показатели для измерения масштабов применения и воздействия различных видов нормативных документов ЕЭК ООН в области ГЧП (стандарты, декларации и т. д.). Например:

i) число национальных мер политики, разработанных на основе нормативных документов ЕЭК ООН в области ГЧП на благо людей;

ii) число проектов ГЧП, в которых применяются стандарты ЕЭК ООН в области ГЧП; или

iii) освещение в прессе и СМИ нормативных документов ЕЭК ООН в области ГЧП. Например, число упоминаний стандартов ЕЭК ООН в области ГЧП в средствах массовой информации;

б) **изучить вопрос о том, каким образом ЕЭК ООН могла бы разработать дополнительные показатели ЦУР** для содействия оценке осуществления проектов ГЧП на региональном уровне, помимо показателя ЦУР 17.17.1.

¹¹ То же самое.