



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

5 July 2001

Russian

Original: English

Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

Тридцать четвертая сессия

Вена, 25 июня – 13 июля 2001 года

Пункт 12 предварительной повестки дня*

**Возможная будущая работа по проектам в области инфраструктуры,
финансируемым из частных источников**

Возможная будущая работа по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников

Записка Секретариата

1. На своей тридцать третьей сессии (Нью-Йорк, 12 июня – 7 июля 2000 года) Комиссия приняла Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников, содержащее рекомендации по законодательным вопросам (A/CN.9/471/Add.9) с изменениями, принятыми Комиссией на данной сессии, и комментарии к рекомендациям по законодательным вопросам (A/CN.9/471/Add.1–8), разработку которых Секретариату было поручено завершить с учетом итогов работы Комиссии (A/55/17, пункт 372)¹. Впоследствии Руководство было опубликовано на всех официальных языках.

2. На этой же сессии Комиссия также рассмотрела предложение в отношении будущей работы в этой области. Было высказано предположение о том, что, хотя Руководство для законодательных органов может оказаться полезным справочным документом для законодателей различных стран при разработке правовых основ, благоприятствующих частным инвестициям в государственную инфраструктуру, было бы тем не менее желательным, чтобы Комиссия разработала более конкретное руководство в форме типовых законодательных положений или даже в форме типового закона, регулирующего конкретные вопросы².

* A/CN.9/482.

3. Рассмотрев это предложение, Комиссия решила, что вопрос о желательности и практической возможности подготовки типового закона или типовых законодательных положений по отдельным вопросам, охватываемым Руководством для законодательных органов, должен быть рассмотрен Комиссией на ее тридцать четвертой сессии. Для того чтобы способствовать принятию Комиссией взвешенного решения по этому вопросу, Секретариату было предложено организовать в сотрудничестве с другими заинтересованными международными организациями и международными финансовыми учреждениями коллоквиум для распространения информации о Руководстве для законодательных органов³.

4. Коллоквиум по теме "Проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников: правовые основы и техническая помощь" был организован при участии и организационной помощи со стороны Консультативного комитета по объектам инфраструктуры, находящимся в публичной частной собственности (ККОИ), являющегося организацией по предоставлению с участием большого числа доноров технической помощи, которая направлена на оказание развивающимся странам содействия в повышении качества их инфраструктуры посредством обеспечения участия в этом частного сектора. Коллоквиум был проведен 2–4 июля 2001 года в Вене в течение второй недели тридцать четвертой сессии Комиссии. Цель Коллоквиума заключалась в ознакомлении с наиболее эффективной законодательной и регулятивной практикой, а также в оценке потребностей стран–получателей в помощи в установлении законодательных и регулятивных основ для партнерских отношений между публичным и частным секторами. Поскольку Коллоквиум был также призван оказать Комиссии помощь в принятии решения о возможной будущей работе по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников, его участникам было предложено сформулировать рекомендации относительно желательности и особенно практической возможности подготовки типового закона или типовых законодательных положений в этой области.

5. В работе Коллоквиума приняли участие свыше 70 зарегистрированных представителей, включая государственных должностных лиц, банкиров и юристов из частного сектора, из более чем 20 государств, а также представителей организаций системы Организации Объединенных Наций (Европейской экономической комиссии и Организации Объединенных Наций по промышленному развитию), многосторонних финансовых учреждений (таких, как Африканский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация и Всемирный банк), межправительственных организаций (таких, как Европейская комиссия и Международный юридический институт по вопросам развития) и неправительственных организаций (таких, как Европейский союз юристов, Международная федерация инженеров–консультантов (МФИК), Европейский форум ведущих предприятий, Панамериканская ассоциация поручителей (ПААП) и Международная ассоциация поручителей). Участники Коллоквиума ознакомились с разнообразным практическим опытом и перспективами в различных правовых системах.

6. В число более 20 выступивших входили представители международных организаций, ведущие ученые в области права, государственные должностные

лица и частные практики, обладающие значительным опытом по вопросам, касающимся осуществления проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Кроме того, проведение открытого обсуждения, предусмотренного программой Коллоквиума, позволило дополнительно ознакомиться с накопленным опытом и высказанными мнениями.

7. В настоящей записке излагаются предоставленная информация, высказанные мнения и поставленные вопросы, а также рекомендации, вынесенные на Коллоквиуме, для их рассмотрения Комиссией.

8. Первый день Коллоквиума был посвящен изучению способов, с помощью которых международные организации могут наилучшим образом содействовать странам в проведении внутренней политики в отношении частных инвестиций в области инфраструктуры. Подробно были изложены виды помощи, которую международные организации в настоящее время предоставляют или намереваются предоставить странам, желающим использовать финансирование из частных источников для осуществления проектов в области их инфраструктуры.

9. Второй день был посвящен ознакомлению с правовыми основами и конкретным опытом, накопленным в отдельных странах, в том числе в Аргентине, Бразилии, Венгрии, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах Америки, Уганде, Филиппинах, Франции и Хорватии.

10. Третий и заключительный день был посвящен ознакомлению с мнениями представителей частного сектора, т.е. представителей как финансовых учреждений, так и подрядчиков и операторов объектов инфраструктуры, а также заключительным прениям по вопросу о том, каким образом следует распространять информацию о Руководстве, и по вопросу о желательности и практической возможности подготовки типового закона, касающегося отдельных проблем, затрагиваемых в Руководстве.

11. По общему мнению участников, наличие надлежащей правовой основы является крайне важным для обеспечения частных инвестиций в проекты в области инфраструктуры. В связи с этим было отмечено, что Руководство для законодательных органов не содержит предположения о том, что финансирование из частных источников неизбежно является самым оптимальным способом содействия осуществлению проектов в области публичной инфраструктуры; оно скорее направлено на оказание законодателям помощи в установлении надлежащей правовой основы после принятия решения в пользу проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

12. Приведенные участниками, особенно представителями международных организаций, примеры накопленного опыта позволяют предположить, что основными факторами, сдерживающими предложение и разработку проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, являются следующие факторы: плохо продуманная политика и неадекватное регулирование как на законодательном, так и на административном уровне, что ведет к увеличению издержек, связанных с заключением контрактов и проведением конкурсов; плохое банковское обеспечение проектов; неэффективность заключенных контрактов; организационные недостатки и отсутствие координации на правительственном и административном уровнях;

отсутствие у правительственных должностных лиц навыков управления проектами; отсутствие конкуренции и транспарентности процедур отбора; слабость внутренних рынков и недостаточное участие местных коммерческих структур.

13. В ответ был упомянут ряд факторов, которые способны усилить интерес частного сектора к публичным объектам инфраструктуры. Эти факторы включают следующее: твердая политическая воля и руководство; ясная и разрешительная правовая основа; надежные координирующие органы в рамках государственной системы управления; ясность в отношении первоочередных задач и целей, которые должны быть достигнуты посредством привлечения частного сектора.

14. Соответственно виды помощи, которая может быть предоставлена принимающим странам, включают, с одной стороны, финансовую помощь для осуществления следующих видов деятельности: совместное финансирование разработки проектов; предоставление консультативных услуг с целью разработки внутренних законодательных и административных основ; определение руководящих принципов и стандартных процедур; оказание помощи в подготовке кадров и наращивании потенциала; предоставление технической помощи для осуществления конкретных проектов в области инфраструктуры; содействие инвестициям; укрепление и расширение гарантий. С другой стороны, нефинансовая помощь, которая может предоставляться принимающим странам, включает следующие возможные виды: помощь в разработке нового законодательства или изменении действующего законодательства; разработка типовых соглашений о концессии; предоставление консультативных услуг для повышения эффективности работы соответствующих правительственных учреждений и усиления транспарентности при осуществлении государственных закупок; подготовка кадров по правовым вопросам и развитию деловых навыков, а также реформа в области инфраструктуры. Подчеркивалось также большое значение использования способов предоставления помощи, направленных на создание для развивающихся стран и стран с переходной экономикой возможностей осуществлять проекты на автономной и устойчивой основе. Широкую поддержку получило мнение о том, что более высокий уровень координации деятельности этих организаций является желательным, с тем чтобы избежать дублирования различных видов помощи, которую они предоставляют.

15. По общему мнению участников, Руководство для законодательных органов является ценным документом для оказания законодателям различных стран содействия в установлении законодательной основы, благоприятной для осуществления проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, и следует предпринять усилия по обеспечению широкого распространения информации о Руководстве. Было признано, что Руководство может служить не только инструментом для разработки нового законодательства, но и критерием для определения достаточности и эффективности уже действующего законодательства. Соответственно, участники коллоквиума настоятельно рекомендовали, чтобы Секретариат в координации с другими организациями предпринял совместные инициативы по обеспечению широкого распространения информации о Руководстве (включая ознакомление с ним на региональных семинарах, совещаниях и практикумах, а также в рамках

международных конференций по финансированию проектов; широкое ознакомление с ним в обзорах и бюллетенях, подготавливаемых международными организациями, промышленными или профессиональными ассоциациями и частными юридическими фирмами; ознакомление с его положениями в ходе обучения на курсах, организуемых международными организациями; установление тесных связей через web-сайты соответствующих организаций).

16. В ходе работы Коллоквиума был высказан ряд мнений в отношении желательности и практической возможности разработки типового закона о проектах в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

17. С одной стороны, ряд участников заявили, что существует значительный спрос на такой типовой закон. Было отмечено, что Руководство представляет собой хорошую отправную точку, однако желательно располагать более конкретным руководством в форме типовых законодательных положений, особенно для тех стран, которые не обладают опытом или обладают лишь незначительным опытом в осуществлении проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. В связи с этим была отмечена значительная вероятность того, что типовой закон будет не только поощрять эти страны к решению программных вопросов, лежащих в основе проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, но и способствовать законодательному процессу, ведущему к принятию соответствующего законодательства. Еще одна точка зрения заключалась в том, что наличие типового закона способствовало бы наращиванию соответствующего потенциала в развивающихся странах и могло бы помочь уменьшить для них необходимость полагаться на рекомендации экспертов из развитых стран.

18. Было высказано предположение о том, что типовые положения могут с пользой для дела служить руководством не только в интересах законодателей, но и в течение всего процесса переговоров, в конечном счете обеспечивая его более быстрое проведение и его большую эффективность. Кроме того, было отмечено, что типовые положения могут также быть полезными для правительств, с тем чтобы они могли согласовывать политику и процедуры в рамках различных министерств и ведомств. Кроме того, было отмечено, что типовой закон или типовые законодательные положения могут служить просветительской цели в интересах законодателей, правительственных должностных лиц и судей.

19. Хотя эти мнения получили широкую поддержку среди участников, были высказаны разные мнения по вопросам, которые можно было бы с пользой для дела урегулировать в типовых законодательных положениях. Согласно одной из точек зрения, Комиссия могла бы рассмотреть предложение о разработке краткого типового закона, состоящего из небольшого числа ключевых обязательных положений, затрагивающих вопросы и области, в которых, как показал опыт, надежная правовая основа имеет решающее значение для привлечения инвестиций из частных источников. Было отмечено, что такой типовой закон не должен затрагивать весь спектр вопросов, охватываемых Руководством для законодательных органов. Было указано, что основное содержание такого типового закона может вытекать из самого Руководства для законодательных органов, в котором большинство противоречивых вопросов было урегулировано таким образом, какой является приемлемым для различных

правовых систем. Кроме того, было отмечено, что осуществление такого мероприятия не будет препятствовать осуществлению других дополнительных инициатив, направленных на обеспечение наиболее широкого, по возможности, распространения информации о Руководстве. Еще одно предложение заключалось в том, что такие типовые законодательные положения должны затрагивать только конкретную стадию осуществления проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, а именно стадию отбора концессионера.

20. Противоположное мнение, которое также получило значительную поддержку среди участников, заключалось в том, что подготовка типового закона не является ни практически возможной, ни желательной. Что касается практической возможности, то напоминалось о том, что значительные расхождения в подходах, использующихся в различных правовых системах, уже привели к неудаче в осуществлении менее амбициозных проектов на региональном уровне. Что касается желательности, то была выражена общая озабоченность по поводу того, чтобы безотлагательное проведение мероприятия по разработке типовых законодательных положений по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников, может оказать неблагоприятное воздействие на значительную и ценную работу, которая привела к принятию Руководства. Было предложено рассмотреть вопрос о желательности проведения такого мероприятия на более поздней стадии, после того как законодатели будут лучше ознакомлены с существованием и содержанием Руководства и будет фактически проверена полезность Руководства. Что касается предложения о разработке краткого типового закона, то были выражены сомнения в практической возможности подготовки текста, который для различных правовых систем, представленных в Комиссии был бы приемлемым, в качестве Руководства для законодательных органов. Еще одна точка зрения заключалась в том, что типовым законом не сможет надлежащим образом отразить и учесть особенности различных соглашений, существующих в этой области. Была также выражена озабоченность по поводу расходов и времени, требующихся для проведения такой работы. В заключение напоминалось также о необходимости избегать дублирования и вмешательства в ход осуществления других проектов, реализуемых в настоящее время Комиссией.

21. Участникам Коллоквиума напоминалось о ситуациях, когда какой-либо типовым законом необязательно оказывает позитивное воздействие на развитие инфраструктуры. Было отмечено, что многие ключевые вопросы, касающиеся частных инвестиций в области инфраструктуры, не поддавались надлежащему регулированию в контексте типового закона, поскольку носят скорее политический, чем правовой характер. Было также подчеркнуто, что в настоящее время ряд стран проводят обзор своего законодательства, касающегося проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, и что некоторые из них уже используют Руководство для законодательных органов в качестве основы для такой работы. Была выражена озабоченность по поводу того, что решение Комиссии провести дальнейшую работу в этой области может привести к возникновению для этих стран путаницы в отношении авторитетного характера Руководства для законодательных органов как источника, которым должны руководствоваться законодатели различных стран. Такой риск может быть даже большим, если окончательный текст типовых законодательных

положений будет противоречить рекомендациям, содержащимся в Руководстве для законодательных органов, или отклоняться от них.

22. Хотя не было достигнуто достаточного консенсуса для того, чтобы Коллоквиум мог сформулировать конкретные рекомендации Комиссии по вопросу о желательности и практической возможности подготовки типовых законодательных положений, касающихся проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, участники Коллоквиума выразили надежду на то, что вышеизложенные соображения могут помочь Комиссии в принятии взвешенного решения по этому вопросу.

23. Без ущерба для решения Комиссии в отношении возможной будущей работы участники Коллоквиума настоятельно рекомендовали, чтобы соответствующие международные межправительственные и неправительственные организации, а также многосторонние финансовые учреждения разработали совместные стратегии по поощрению использования наиболее оптимальных видов практики, касающихся проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Участники Коллоквиума также настоятельно рекомендовали, чтобы эти организации уделяли особое внимание необходимости обеспечения последовательности подходов в своей деятельности и избежания излишнего дублирования усилий.

24. Комиссия, возможно, пожелает выразить признательность Консультативному комитету по объектам инфраструктуры, находящимся в публичной/частной собственности (ККОИ) за финансовую и организационную поддержку, предоставленную им Секретариату в ходе подготовки к проведению Коллоквиума. Комиссия, возможно, также пожелает выразить признательность различным международным межправительственным и неправительственным организациям, которые были представлены на Коллоквиуме, а также ораторам, приглашенным Секретариатом. Кроме того, Комиссия, возможно, пожелает просить Организацию Объединенных Наций опубликовать доклад о ходе работы Коллоквиума.

Примечания

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 17 (A/55/17), пункты 195–368.*

² Там же, пункт 375.

³ Там же, пункт 379.