Организация Объединенных Наций A/CN.9/957

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 February 2018
Russian
Original: English

Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли
Пятьдесят первая сессия
Нью-Йорк, 25 июня — 13 июля 2018 года

Публично-частное партнерство (ПЧП): предлагаемые обновления к Руководству ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников

Замечания Всемирного банка

Записка Секретариата

Всемирный банк представил Секретариату документ для рассмотрения на пятьдесят первой сессии Комиссии. Этот документ воспроизводится в качестве приложения к настоящей записке в том виде, в котором он был получен Секретариатом.

V.18-02574 (R) 300518 300518

Просьба отправить на вторичную переработку

Всемирный банк высоко ценит возможность рассмотреть проекты пересмотренных введения, главы I, главы II и главы III обновленного Руководства. Мы хотели бы выразить признательность Секретариату, а также экспертам, за сотрудничество в предоставлении материалов по проекту пересмотренного текста. Обновленное Руководство станет значимым и своевременным вкладом в представление важнейшей информации для правительств, директивных органов и других заинтересованных сторон, работающих в сфере ПЧП. Рассмотрев указанные выше пересмотренные проекты, Всемирный банк хотел бы сделать следующие замечания, уделив особое внимание главе III (Решение заключить договор).

Глава III Решение заключить договор	
Пункты	Замечания
15	Необходимо также рассмотреть вопрос о прозрачности и публикации заключенных контрактов, а также об их исполнении. Страны предпочитают принимать законы, требующие раскрытия такой информации и/или публикации контрактов по публичным проектам (в некоторых случаях это может не касаться конфиденциальной и защищенной правами собственности информации).
17	Предложенная структура, позволяющая частному партнеру, который не был отобран на конкурентной основе, отбирать затем строительного подрядчика на конкурентной основе, не является идеальной структурой и ее нельзя рассматривать как оптимальную. Если же эту структуру следует обсудить в данном случае, то следует также подробно обсудить проблемы, создаваемые использованием такого подхода, чтобы у читателя не сложилось впечатление, что, поскольку Всемирный банк может допускать такой подход, значит, он является оптимальным или предпочтительным. Подобно тому, как недавно Всемирный банк провел исследование по теме незапрошенных предложений (https://library.pppknowledgelab.org/documents/4580) с целью оказания помощи в разработке руководящих принципов, следует провести тематический исследовательский анализ, прежде чем рекомендовать использование данного подхода, с тем чтобы получить представление о том, обеспечивает ли он эффективность затрат или другие выгоды. Анализ незапрошенных предложений показал, что реальных практических выгод намного меньше, чем ранее предполагалось, и что существуют серьезные недостатки в случае неправильного использования. Нам по опыту известны примеры того, когда использовался подход конкурентного субподряда, который, однако, приводил к высоким ценам на ПЗС (проектирование, закупки и строительство), поскольку у концессионера не было стимула к поддержанию низких цен. Такой подход создает также проблемы для долгосрочной устойчивости соответствующего проекта, поскольку инициаторы проекта, как правило, имеют партнеров, с которыми они работают, и принуждение их к работе с другими не может обеспечить устойчивости.
23	В рамках ПЧП следует также рассмотреть вопрос о затратах в течение всего срока эксплуатации. В отношении строительных проектов также рекомендуется руководствоваться этим подходом, однако он является еще более актуальным в тех случаях, когда участники процедур могут свободно представлять целый ряд технических предложений для решения поставленных задач, некоторые из которых могут быть гораздо более затратными для реализации, чем другие.

36	Хотя издание «Development Business» является одним из возможных средств сообщения о предварительном отборе, его нельзя считать наилучшим для привлечения международных участников процедур. Это издание обычно читают строительные подрядчики, а не обязательно те концессионеры или участники процедур ПЧП, которых захочет привлечь организация-заказчик. Куда более эффективными средствами являются отраслевые журналы, конференции, веб-сайты посольств и международные газеты.
42	Говоря в целом, солидарная ответственность не является надлежащим требованием для ПЧП или аналогичных проектов, поскольку речь идет о долгосрочных механизмах, а члены консорциума, особенно те из них, кто занимаются строительством, захотят иметь возможность выхода из проекта по истечении разумного срока. Что касается члена консорциума, то гарантиями на строительные работы будут пользоваться специальная проектная компания и/или работодатель в течение срока действия гарантий (обычно 10 лет). Одним из подходов является требование в отношении солидарной ответственности, когда и до тех пор, пока члены консорциума образуют и финансируют компанию специального назначения (КСН), которая заключает соглашение о ПЧП. Не совсем ясно, почему организация-заказчик будет требовать после принятия решения о заключении контракта создания КСН в качестве альтернативы требованию о солидарной ответственности. Партнеры по совместному предприятию, возможно, воспользуются подходом, связанным с созданием КСН, поскольку такое создание является механизмом, удобным для ограничения доступа к их балансовым ведомостям (отсюда и трудность с возложением солидарной ответственности на каждого члена консорциума), для структур, финансирующих проект, и для уменьшения налогообложения и (для иностранных инвесторов) репатриации прибыли через дивиденды. Правительства иногда считают, что создание компании специального назначения имеет свои преимущества при заключении долгосрочного контракта с большой долей частного финансирования для обеспечения того, что организация-заказчик не занимается другими видами деятельности или не имеет старых обязательств (т.е. для гарантии ее чистоты), и/или для обеспечения того, что организация-заказчик зарегистрирована в юрисдикции осуществления проекта (если это не относится к головному члену консорциума).
53–68	Что касается ситуаций, связанных с представлением «наилучшей и окончательной оферты» (НОО), то следует позаботиться о том, чтобы до сведения каждого участника процедур доводилась одна и та же информация для обеспечения равных условий. Этого бывает трудно достичь на практике даже в странах, хорошо знакомых с процессом представления НОО. К использованию этой практики в менее развитых странах следует подходить с известной осторожностью. В целом проведение конкурентного диалога может оказаться трудной задачей в наименее развитых странах, в которых прямые переговоры на разных этапах могут приводить к проявлениям некорректности или коррупции.
66 и далее	Где-то в тексте следует упомянуть о создании информационного зала (виртуального или иного) и проведении совещаний, предшествующих рассмотрению заявок. Возможно, до сведения участников процедур следует довести большой объем информации.
74 и 95	Для сведения к минимуму любых переговоров в отношении условий после отбора предпочтительного участника процедур наилучшим видом практики считается включение в запрос предложений полного текста соглашения о ПЧП, предусматривающего возможность внесения только весьма ограниченных поправок в условия, не имеющие отношения к существу.

83	Оценка должна производиться в отношении финансистов, проверки уровня их финансовой состоятельности, объема их обязательств и срока до завершения действия финансовых договоренностей. Прозрачность должна позволить повысить уровень публичной подотчетности для обеспечения более широкого участия общественности и уменьшить случаи злоупотреблений при закупках и исполнении.
100	Процедуры, позволяющие организации-заказчику обходить требования обеспечения конкурентности, подлежат проверке и утверждению надзорным органом, по возможности правительством/исполнительным органом или аналогичным органом высокого уровня, которому поручено рассмотрение предложенного проекта и обоснование необходимости прямых переговоров, будь то после получения незапрошенных предложений или иным образом. В связи с подпунктом (d): если такие случаи допускаются, то они должны быть тщательно сформулированы, поскольку они используются во многих проектах как основание для разрешения закупок из одного источника, хотя на практике существует весьма мало обстоятельств, когда использование исключений действительно оправдано.
124	Было доказано, что такие механизмы, как швейцарский метод закупок «Swiss challenge», являются антиконкурентными. Так, в недавнем докладе Консультативного комитета по объектам инфраструктуры (ККОИ) и Всемирного банка указано на наличие лишь весьма редких случаев, когда конкурентные заявки представляются участниками процедуры, иными чем сторона, представившая предложение, поскольку это воспринимается как отсутствие равных условий при наличии вероятности того, что проект будет передан стороне, представившей предложение.
126	Хотя стороны, представившие проектные предложения, будут всегда стремиться подчеркнуть инновационные аспекты проекта, весьма маловероятно, что данный проект будет действительно инновационным, в связи с чем к этому утверждению следует относиться с большой осторожностью.