



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

TRADE/WP.5/2003/7
27 November 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО РАЗВИТИЮ ТОРГОВЛИ,
ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Рабочая группа по международной юридической
и коммерческой практике

Пятьдесят первая сессия
17-19 ноября 2003 года

Проект руководящих принципов¹

**Надлежащее управление в рамках партнерских отношений между
государственным и частным секторами в области инфраструктуры:
уроки, извлеченные из отдельных тематических исследований**

¹ ПРИМЕЧАНИЕ: Секретариат ЕЭК ООН подготовил настоящий дискуссионный документ на основе недавно проведенных тематических исследований в целях выявления актуальных проблем, относящихся к управлению в рамках ПГЧС, и подготовки некоторых рекомендаций, которые в дальнейшем можно было бы использовать для разработки комплекса руководящих принципов надлежащего управления в рамках партнерских отношений между государственным и частным секторами в области развития инфраструктуры.

Введение

В связи с высказывающимися сомнениями в способности государственных органов и субъектов частного сектора эффективно функционировать в условиях все большей глобализации экономики многие правительства, региональные, международные организации и НПО начали в последнее время признавать важное значение надлежащего управления экономическим развитием². Управление имеет столь же важное значение в партнерских отношениях между государственным и частным секторами (ПГЧС) в области инфраструктуры. Однако до сих пор вопрос об управлении в связи с ПГЧС не рассматривался в качестве отдельной проблемы. В рамках ПГЧС используются методы финансирования концессионного характера, которые дают возможность государственным органам обеспечивать финансирование и повышать качество услуг в сфере транспорта, энергетики и телекоммуникаций, а также в здравоохранении, образовании и в области коммунальных услуг. ПГЧС становятся все более обычным явлением в Европе, и в настоящее время есть свидетельства того, что ПГЧС весьма благотворно повлияли на реформирование служб общего пользования, например в плане повышения качества услуг, улучшения инфраструктуры, более эффективной мобилизации капитала, отдачи от вкладываемых средств, обеспечения зданий и услуг, которые без этого были бы недоступны, инновационной деятельности, недопущения перерасхода средств и своевременного завершения проектов. В то же время, как и в случае многих новых инициатив, процесс действия ПГЧС связан с неизбежными рисками, а именно с непроработанностью процедур, слабой подотчетностью и т.д., которые необходимо учитывать, чтобы добиться оптимального применения этой модели и ее разновидностей во всех регионах Европы.

Цель настоящего документа заключается в определении основных элементов надлежащего управления в рамках ПГЧС и наиболее рациональных методов их функционирования в интересах успешной реализации будущих проектов в области инфраструктуры. Документ разделен на три части:

- в части I рассматриваются доводы и аргументы в пользу надлежащего управления и факторы, определяющие его важное значение для участвующих заинтересованных сторон, а именно для государственного и частного секторов,

² К числу этих организаций относятся: Международный валютный фонд (МВФ), Институт Всемирного банка (ИВБ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международный центр по законодательству о деятельности некоммерческих организаций (МЦЗНО).

в связи с подготовкой и реализацией проектов, а также ключевые компоненты надлежащего управления в рамках ПГЧС;

- в части II приводятся примеры различных аспектов и норм надлежащего управления в рамках ПГЧС, взятые из ряда отдельных тематических исследований накопленного в последнее время опыта реализации проектов в области инфраструктуры, которые финансировались из частных источников;
- в части III рассматриваются основные уроки, извлеченные из каждого исследования, и формулируются некоторые выводы и предложения на предмет дальнейшего развития этих принципов надлежащего управления.

Часть I - Аргументы в пользу надлежащего управления в рамках партнерских отношений между государственным и частным секторами и факторы, определяющие важное значение такого управления

1. Определение

Под "управлением" понимаются процедуры, практика и стимулы как в государственном, так и в частном секторах, на базе которых принимаются решения³. В частности, надлежащее управление в рамках ПГЧС относится к таким процедурам, практике и стимулам, которые связаны с подготовкой и реализацией проектов в области инфраструктуры.

Надлежащее управление получает все большее признание государственного и частного секторов в качестве одного из ключевых факторов в формировании и поддержании условий, благоприятных для инвестиций и развития предпринимательства. Потребность в оптимизации "управления" во многих странах возникла в связи с признанием того, что приватизация и либерализация сами по себе недостаточны для поддержания экономического роста. Хотя во многих странах с переходной экономикой стали заметны существенные выгоды, сопряженные с либерализацией и приватизацией, в некоторых случаях они были получены в ущерб прозрачности, подотчетности, социальной справедливости и приемлемости.

³ Существует много определений термина "управление" и много мнений по этому вопросу. В Оксфордском словаре английского языка управление определяется как "действие, способ или факт управления". Даниэль Кауффманн из Института Всемирного банка описывает управление как "осуществление властных полномочий в рамках официальных и неофициальных традиций и институтов в интересах общего блага".

Группа Европейской экономической комиссии по проектам "строительство - эксплуатация - передача" (СЭП) при проведении анализа первого опыта в деле финансирования объектов инфраструктуры из частных источников в 90-х годах отметила, что большинство консультантов проявляли склонность к игнорированию значимости надлежащего управления, и в частности необходимости учета пожеланий заинтересованных сторон (местных жителей, НПО, работников/профсоюзов, гражданского общества, СМИ и т.д.) в отношении ПГЧС⁴.

2. Значение надлежащего управления в рамках ПГЧС для социально-экономического развития

Обеспечение надлежащего управления в рамках ПГЧС имеет жизненно важное значение по следующим причинам:

1. Эффективный режим закупочной деятельности даст государственным учреждениям возможность закупать товары и услуги более высокого качества по более низким ценам.
2. Механизмы, обеспечивающие оптимальное управление проектами, будут способствовать усилению общественной поддержки ПГЧС и помогут тем, кто вырабатывает политику, обрести уверенность в необходимости оказания политической поддержки процессам в рамках ПГЧС.
3. Тщательно спланированные проекты, получившие полное одобрение всех заинтересованных сторон после проведения соответствующих консультаций, сопряжены с меньшим риском взаимного предъявления претензий и тем самым позволяют избегать дорогостоящих судебных разбирательств.
4. Государственный орган, производящий закупки в атмосфере открытости, способствует повышению степени уверенности поставщиков в надежности государства как делового партнера.

⁴ См. Руководящие принципы в области ПГЧС, подготовленные Группой ЕЭК ООН по проектам "строительство - эксплуатация - передача" (СЭП), Женева, 2001 год.

5. Как правило, надлежащее управление и эффективность институтов тесно связаны с ростом конкурентоспособности и с более высокими темпами экономического роста и развития⁵.

3. Значение надлежащего управления для расширения ЕС

Расширение ЕС и завершение процесса перехода к рыночной экономике требуют значительных усилий для создания более благоприятствующих предпринимательской деятельности условий в Европе. Надлежащее управление является важным элементом экономического роста. Факты говорят о том, что надлежащее управление является важнейшей составной частью устойчивого экономического роста. Напротив, ненадлежащее управление и замедленное экономическое развитие, как представляется, оказывают друг на друга взаимоусиливающее влияние. Становится все более очевидно, что качество управления является фактором, способствующим повышению экономических показателей. Слабость институтов и отсутствие надлежащего управления во многих странах препятствуют процессу экономических реформ. В странах с переходной экономикой ощущается неразвитость предпринимательской культуры и бытует широко распространенное в обществе негативное отношение к предпринимателям, которое связывает их с "теневой экономикой".

В странах с переходной экономикой на уровне предприятий все большее значение будет придаваться принципам деловой и корпоративной социальной ответственности. Корпоративная социальная ответственность означает, что в дополнение к достижению целей максимального извлечения прибылей предприятия должны также нести ответственность за поддержание местной социальной среды. Это позволит предприятиям стать органической частью местных общин и будет способствовать достижению их целей. В странах с переходной экономикой необходимо заложить основы такого образа мышления в деловых кругах и в обществе в целом.

Переходный процесс является долгосрочным процессом строительства новых политических и экономических институтов; он связан не только с либерализацией торговли, цен и приватизацией государственной собственности. Надлежащее управление включает в себя также объединение усилий заинтересованных сторон внутри стран в целях сохранения импульса либерализации. Оно означает также создание систем социальной защиты (от выплаты пособий по безработице до программ профессиональной переподготовки) для многих людей, рабочим местам которых угрожает импорт.

⁵ Douglass C. North (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

4. Значение надлежащего управления для работающих по найму, потребителей и других "заинтересованных сторон"

Управление в рамках ПГЧС имеет также важное значение для потребителей, работающих по найму и других заинтересованных сторон, которые рассчитывают на достижение следующих целей ПГЧС⁶:

1. справедливость и прозрачность процесса отбора, в рамках которого правительства развивают партнерские отношения;
2. обеспечение отдачи от вкладываемых средств⁷;
3. повышение качества основных услуг общего пользования, особенно для социально незащищенных слоев, в сочетании с достижением коммерческого успеха;
4. справедливые стимулы для всех сторон; справедливый доход для лиц, идущих на риск, и надлежащая профессиональная подготовка для всех, кто участвует в новых механизмах партнерства;
5. разумное урегулирование споров, обеспечивающее непрерывность предоставления услуг и предотвращение провала проектов и связанной с этим потери государственных средств;
6. усиление безопасности перед лицом новых угроз и общее повышение надежности услуг, предоставляемых в рамках соглашений о ПГЧС.

Кроме того, государственные служащие выдвигают требования о том, чтобы условия занятости, которые им предоставляются в рамках финансируемых из частных источников проектов, были не хуже, чем те, которыми они пользовались в государственном секторе.

⁶ Следует отметить, что этот перечень не является исчерпывающим и что факторы, которые необходимо учитывать, могут меняться от проекта к проекту. Однако здесь содержится перечень некоторых наиболее крупных и общих проблем, характерных для проектов ПГЧС.

⁷ "Добавленная стоимость, также "отдача от вкладываемых средств", означает более высокое качество при вложении той же суммы денег или аналогичное качество при вложении меньшей суммы денег". См. *Public Private Comparator*, PPP Knowledge Centre, and The Netherlands Ministry of Finance, p. 113.

В частности, они настаивают на том, чтобы ПГЧС не создавали "двухъярусной" практики найма с более низкими трудовыми стандартами в сфере ПГЧС.

Ключевые компоненты надлежащего управления в рамках ПГЧС на основе приведенных выше соображений могут быть сведены к следующему:

1. прозрачность и открытость процесса в рамках ПГЧС;
2. подотчетность государственных органов и публичный контроль;
3. сочетание коммерческого успеха с социальным прогрессом;
4. создание эффективных систем урегулирования споров;
5. надежность и безопасность.

В приводимом ниже разделе эти пункты будут рассмотрены поочередно, с тем чтобы наглядно показать основные проблемы, выявленные в тематических исследованиях.

Часть II - Отдельные проблемы, касающиеся надлежащего управления

1. Прозрачность и открытость процесса в рамках ПГЧС

Постановка проблемы

Благодаря новым формам государственного управления, которые за последние годы стали повсеместно применяться во многих странах, возникли более широкие возможности для взаимодействия с частным сектором. В то же время эти "партнерские отношения" создают предпосылки для недостаточной прозрачности. Для ПГЧС требуется особая форма государственного управления с использованием новых профессиональных знаний, которые значительно шире представлены в частном секторе, чем в государственном. Один из возникающих вопросов сводится к тому, создают ли ПГЧС больше предпосылок для недостаточной прозрачности?

Прозрачность должна являться одним из важнейших критериев при организации и инициировании процесса ПГЧС, если политические/стратегические соображения не заставляют отказаться от нее. Вместе с тем правительства и те, кто вырабатывает политику, должны настаивать на соблюдении принципа прозрачности на всех этапах проекта и добиваться, чтобы его реализация осуществлялась в рамках действительно

открытых процедур, а не только путем их формального признания. Реальная проблема заключается в том, чтобы правила проведения торгов были прозрачными и справедливыми, а предложения на торгах оценивались комиссиями, в состав которых входили бы люди с общепризнанной репутацией компетентных и честных граждан. Более широкой проблемой является вопрос о надзоре над получаемой иностранной помощью и проектами, финансируемыми МФУ, а также о критериях, используемых для оказания помощи и финансирования ПГЧС.

а. Спортивный объект в Дании

Факты, приводимые в тематическом исследовании

Местный орган власти в одном населенном пункте в Дании, где проживают около 20 000 человек, стремясь получить больше средств для финансирования местных проектов, применил на практике новую систему финансирования ПГЧС. Механизм финансирования заключался в продаже таких объектов муниципальной собственности, как школьные здания, детские сады и службы по уборке мусора, частным предприятиям, а затем во взятии их в обратную аренду с условием, что муниципалитет может выкупить их через несколько лет. Кроме того, схемой предусматривался проект строительства спортивной арены и футбольного стадиона, а также плавательного центра в соответствии с 20-летним контрактом. В этой схеме были использованы возможности, предоставляемые налоговой системой Дании: она обеспечивает лизинговой компании налоговые льготы, которых не было у муниципалитета. В 2000 году с одним финансовым учреждением было подписано соглашение о продаже и обратной аренде. При заключении контракта на продажу и обратную аренду не был задействован официальный механизм торгов.

На первый взгляд итоги реализации проектов являются положительными. Ни один муниципалитет Дании не смог до настоящего времени обеспечить столь высокий уровень услуг за счет финансирования из государственных источников. Школьникам были предоставлены бесплатные персональные компьютеры, пенсионеры получили возможность совершать бесплатные поездки, а новые спортивные объекты были приведены в соответствие с международными стандартами. Однако после проведения журналистского расследования было заявлено, что компании выделили средства футбольному клубу ради получения контрактов от местного органа власти. Мэр являлся акционером компании и президентом футбольного клуба, который должен был проводить игры на новом футбольном стадионе.

Проблемы

- Несоблюдение правил закупочной деятельности ЕС в отношении проведения торгов и заключения контрактов.
- Отсутствие надлежащей подотчетности органа власти; местный совет действовал неэффективно в связи с представлением отчетов о платежах.
- Не было официального предложения об участии в торгах, очевидно ввиду заключения контракта на продажу и обратную аренду с частной финансовой компанией, что дало возможность обойти правила закупочной деятельности ЕС.
- Местная община не была поставлена в известность об относящихся к проекту процедурах и договорных формальностях.
- В настоящее время проводятся расследования с целью установления факта незаконных выплат частными компаниями в форме оказания спонсорской помощи местным спортивным клубам в качестве предварительного условия для заключения контрактов на общественные работы с советом.

2. Подотчетность государственных органов и публичный контроль

Постановка проблемы

Формирование ПГЧС связано с трудностями и правового, и финансового характера. Оно сопряжено с участием многих сторон и партнеров, например банкиров, юристов, консультантов и должностных лиц государственных органов на национальном и местном уровнях. Однако важно, чтобы при этом помимо всех "участников сделки" привлекались также все "заинтересованные стороны", т.е. граждане, профсоюзы и работающие по найму, и чтобы им предоставлялась полная информация и возможность высказать свое мнение при подготовке проектов ПГЧС. В некоторых случаях этого непросто добиться с правовой точки зрения, поскольку необходимо соблюдать конфиденциальность процесса торгов и учитывать другие аспекты, которые имеют важное значение для успеха сделки.

Финансирование ПГЧС является сложной задачей. Сделки в рамках ПГЧС сопряжены с выплатами по обязательствам государственного органа в течение 20-30 лет. Это связано с распределением и переводом средств из государственного в частный сектор и наоборот. Информация о таких переводах должна быть открытой, и в этих вопросах должна обеспечиваться подотчетность. Общественности должно быть известно, какие

обязательства взяты на будущее. Эти "условные обязательства" представляют собой обязательства, по которым орган власти должен будет производить выплаты в будущем. Задача заключается в том, чтобы довести до каждого информацию о будущих финансовых обязательствах, предусматриваемых сделкой⁸.

В связи с ПГЧС у некоторых органов власти может возникнуть желание списать долгосрочные финансовые обязательства по государственным активам с "баланса", т.е. перебросить обязательства государственного органа со счета операций с капиталом на счет текущих операций. Кроме того, такая практика может использоваться в качестве механизма для сокрытия от общественности истинных затрат на проект и неизбежно создаст проблемы для налогоплательщиков в будущем. Вопрос заключается в том, на каком уровне должны формироваться ПГЧС в любой экономике?

в. Проект ЧФИ консорциума "Мэпели": продажа земельных участков и зданий Управлением налоговых сборов Соединенного Королевства

Факты, приводимые в тематическом исследовании

В марте 2001 года государственное налоговое ведомство Соединенного Королевства (Управление налоговых и таможенных сборов) в целях мобилизации капитала для министерства финансов выдвинуло частную финансовую инициативу (ЧФИ), смысл которой заключался в передаче прав собственности и прав на управление с получением передаваемых объектов в обратную аренду на 20 лет. За 220 млн. фунтов стерлингов 600 зданий перешли к консорциуму "Мэпели", который был избран в качестве победителя торгов. На момент заключения контракта Управление налоговых сборов заявляло, что оно имеет дело с компанией, зарегистрированной в Соединенном Королевстве. Однако через 18 месяцев оно заявило, что на самом деле речь идет об офшорной компании, зарегистрированной на Бермудских островах. Таким образом, возникла вероятность того, что ценные активы могли оказаться выведенными за пределы досягаемости налоговых органов Соединенного Королевства компанией, зарегистрированной в "налоговом раю".

Министры и должностные лица Управления по налоговым сборам не были проинформированы о ключевых аспектах сделки, включая ее налоговые последствия. Компания "Мэпели - Соединенное Королевство" сообщила о потере 12 млн. фунтов стерлингов в 2001 году после того, как она перевела 81 млн. фунтов стерлингов зарегистрированной на Бермудских островах компании "Мэпели" по генеральному договору аренды. Неизвестно, какую сумму консорциум "Мэпели" взимает с Управления

⁸ PPP: Public - Private Partnerships: "Son-of-Enron"? T. Martin Blaiklock, Adviser, Unpublished paper submitted to the NAO, 27 January 2003.

по налоговым сборам в связи с оплатой аренды и услуг, поскольку коммерческие соглашения между государственным органом и частным сектором являются конфиденциальными. Кроме того, не могут быть раскрыты дополнительные детали контракта по счетам компании "Мэпели - Бермудские острова", поскольку она не представляет финансовой отчетности и не уплачивает налоги в Соединенном Королевстве. По оценкам некоторых экспертов, эта продажа в конечном итоге обойдется государству в миллионы фунтов стерлингов в связи с недобором налога на прирост рыночной стоимости капитала.

Проблемы

- Государственные должностные лица высокого ранга не были в полном объеме проинформированы о важнейших аспектах контракта.
- Компания, зарегистрированная в "налоговом раю", получила возможность участвовать в организуемых государством торгах, несмотря на то, что в соответствии с контрактом министерство финансов должно было получить меньше налоговых сборов. Ни в законе, ни в контракте не были предусмотрены положения о снятии такой компании с торгов.
- Информация, доведенная правительством до сведения парламента и общественности, не была точной. Истинное содержание контракта было оглашено значительно позже в процессе закупочной деятельности, а в пресс-релизе неверно сообщалось о том, что контракт был подписан с компанией, зарегистрированной в Соединенном Королевстве.
- Финансовый кризис, затронувший "Мэпели - Соединенное Королевство" вскоре после подписания контракта, подтвердил неадекватность применения принципа надлежащей осмотрительности и порядка представления отчетности, который нуждается в улучшении.
- Управление налоговых сборов (УНС) опубликовало два письма по результатам проверок без утверждения руководящим советом УНС, проигнорировав требования, предъявляемые правительством к представлению отчетности.
- В качестве участника торгов консорциум "Мэпели" имел возможность запросить более низкую арендную плату у Управления налоговых сборов, чем зарегистрированные в Соединенном Королевстве компании, которые участвовали в торгах, и по этой причине получил контракт.

с. Проект строительства футбольного стадиона в Цюрихе

Факты, приводимые в тематическом исследовании

Был предложен проект строительства нового футбольного стадиона в Цюрихе, который предусматривал также строительство торгового центра рядом со стадионом. Однако партия "зеленых", выступила против строительства стадиона по экологическим соображениям. Местные жители также выступили против этого проекта, опасаясь еще бóльших заторов дорожного движения вследствие реализации проекта. С целью урегулирования спора был назначен референдум, на который был вынесен вопрос об одобрении разрешения на строительство и решения городских властей о выделении земельного участка и финансовых средств на общую сумму 37,5 млн. швейцарских франков, которая составляет 10% общей стоимости проекта. В сентябре 2003 года на референдуме были получены следующие результаты: 63,26% жителей выразили согласие с планом частной компании и 59,19% согласились на финансовое участие. Банк "Креди Сюисс" профинансирует проект путем выделения кредита на сумму 370 млн. швейцарских франков в качестве участника консорциума с другими частными инвесторами. Проектом предусмотрено улучшение состояния сети общественного транспорта благодаря открытию новых трамвайной и автобусной линий для удовлетворения растущего спроса на перевозки.

Проблемы

- Общественный контроль через референдум, проводимый до окончательного утверждения проекта, дает свои плоды. Позитивное начало участия общественности заключается в том, что в рамках открытого обсуждения общественность начинает лучше понимать суть проблем.
- Настоятельно рекомендуется рассмотрение таких связанных с проектом аспектов, как увеличение интенсивности движения, до утверждения проекта.

d. Проект строительства автомагистрали D47 (Чешская Республика)

Факты, приводимые в тематическом исследовании

В целях улучшения состояния инфраструктуры в соответствии со стандартами ЕС и с учетом ожидаемого все более интенсивного использования автомагистралей был предложен проект модернизации автомагистрали D47. Предполагалось, что он явится

первым проектом в области дорожного строительства в Чешской Республике, в котором будет использован не прямой порядок оплаты, или так называемый метод "шедоу-толлз". В марте 2001 года контракт на строительство 80 км автомагистрали в Чешской Республике (северо-восточная Моравия) был заключен с консорциумом компаний ("Хэллибэртон", "Хаузинг энд констракшн холдинг", "Баухолдинг Штрабаг" и "Ширан"). Было объявлено, что консорциум будет управлять этой автомагистралью в течение 30 лет, а правительство будет вносить ежегодные платежи на основе учета количества автомобилей, пользовавшихся автомагистралью. В контракте было предусмотрено несколько условий в отношении окончательной цены, включая риски, связанные с выкупом собственности и получением разрешений на землепользование (риск, покрываемый правительством).

В апреле 2003 года правительство Чешской Республики приняло решение о расторжении контракта в связи с серьезной критикой относительно цены и пробелов, допущенных в контракте, а также в связи с тем, что крупную сумму денег можно было бы сэкономить даже в случае взыскания возможной неустойки за преждевременное прекращение действия контракта. Кроме того, группы сторонников охраны окружающей среды заявили, что строительство нанесет серьезный ущерб окружающей среде, и настаивали на рассмотрении альтернативного проекта дороги. Была назначена парламентская Комиссия по изучению обстоятельств заключения и последующего расторжения контракта. Вопрос о выплате компенсации строительному консорциуму был решен в июле 2003 года.

В настоящее время правительство Чешской Республики приняло решение о том, что следует возобновить реализацию проекта модернизации автомагистрали D47, но на этот раз с использованием традиционных методов, т.е. строительные компании выбираются по итогам конкурсных торгов, при этом часть финансовых средств выделяется Государственным фондом транспортной инфраструктуры, другая часть должна быть получена за счет выпуска облигаций, а третья - за счет кредитов Европейского инвестиционного банка.

Проблемы

- По какой причине первоначальный контракт был заключен без проведения конкурсных торгов?
- Группы сторонников охраны окружающей среды заявили, что их мнения не были учтены.

- Преждевременное расторжение контракта правительством может послать неверный сигнал частному сектору, хотя, с другой стороны, в долгосрочной перспективе досрочный отказ от контракта может явиться наилучшим решением.
- Следует заблаговременно предусмотреть систему эффективного, а также беспристрастного урегулирования споров.

3. Сочетание коммерческого успеха с социальным прогрессом

Постановка проблемы

Задача заключается в достижении успеха ПГЧС с коммерческой точки зрения и в то же время в продолжении деятельности по достижению социальных целей традиционных служб общего пользования, обеспечивающих универсальность обслуживания, смягчение проблемы бедности, защиту социально незащищенных и уязвимых групп и т.д.

f. Таджикистанский проект перевода энергоснабжения на Памире на частную основу

В Таджикистане, который является одной из беднейших стран региона, Международная финансовая корпорация (МФК) и Фонд экономического развития Ага Хана (АКФЕД) совместно с правительством Таджикистана разрабатывают проект новых электрогенерирующих мощностей и распределительной сети в Горно-Бадахшанской области, где проживают 250 000 человек. Была создана новая компания ("Памир-энерджи"), 70% акций которой являются собственностью АКФЕД (группа частных светских агентств развития) и 30% - МФК. Стоимость проекта составит 26 млн. долларов. Кроме того, правительство Швейцарии предоставило 5 млн. долларов для покрытия роста тарифов, которое будет необходимо в первые годы для обеспечения соответствия национальным тарифам и поддержки минимального объема потребления. Компания будет контролировать и эксплуатировать все существующие электрогенерирующие мощности, объекты по передаче и распределению электроэнергии в Горно-Бадахшанской области на условиях концессии, предоставленной на 25 лет в дополнение к частично построенной электростанции, мощность которой будет увеличена с 14 МВт до 28 МВт. Она будет также эксплуатировать еще одну электростанцию мощностью 8 кВт в городе Хорог и построит объект по регулированию стока реки вверх по течению от озера Яшилькуль для обеспечения достаточного стока в зимний период, а также проведет модернизацию других объектов, включая подстанцию, передающие и распределительные линии.

Проблемы

- В рамках концессии предоставляются правовые, нормативные, экологические (включая меры по борьбе с обезлесением и загрязнением), финансовые и технические гарантии, получившие одобрение парламента и снижающие политический риск в связи с будущими переменами.
- Предусматривающая социальную защиту тарифная схема, в соответствии с которой тарифы будут постепенно повышаться в течение десяти лет, была согласована на основе гибкого подхода, с тем чтобы обеспечить доступность тарифов в целях смягчения политического и социального риска. В силу ограниченности бюджетных ресурсов и слабости финансового управления в государственном секторе были мобилизованы средства для целевых фондов в целях покрытия затрат на социальную защиту в связи с установлением приемлемого тарифа.

g. Школы Шотландии

Факты, приводимые в тематическом исследовании

В Шотландии более половины средств на ПГЧС было направлено на школы. В 2001 году на школы в рамках ПГЧС приходилось 10% всех капитальных затрат Исполнительного органа Шотландии. В марте 2003 года было объявлено, что почти 750 млн. фунтов стерлингов будет вложено в перестройку или модернизацию еще большего числа зданий школ в рамках второго этапа программы, на которую уже выделено 1,2 млрд. фунтов стерлингов начиная с июня 2002 года. Реализация проекта позволит создать хорошие условия для работы и обеспечит доступ к ИТ на уровне мировых стандартов, что даст возможность ученикам и учителям заниматься совместной продуктивной и эффективной работой, повысить стандарты и максимально развивать личный потенциал каждого участника. По состоянию на май 2002 года насчитывалось 89 школ по линии проектов ПГЧС, капитальная стоимость которых составляет 2,6 млрд. фунтов стерлингов; в некоторых из них создана прекрасная материальная база для преподавания и учебных занятий, имеется плавательный бассейн, спортивный зал, фитнес-зал и освещаемая спортивная площадка с искусственным газоном, у каждого ученика есть свой адрес электронной почты. Основными целями школьных проектов в рамках ПГЧС являются повышение стандартов обучения, улучшение посещаемости школ, подготовка учеников к жизни в информационной эпохе и повышение чувства ответственности учителей за выполнение профессионального долга.

Проблемы

- Отдача от вложенных денежных средств, выражающаяся в виде образовательных стандартов, в настоящее время повышается.
- Школы создаются во многих так называемых "неблагополучных" районах Глазго.
- Целью школьных проектов является достижение прогресса по ряду направлений образования в интересах обеспечения большей привлекательности посещения школ учениками и повышения успеваемости в школах.
- ПГЧС в области образования не сводятся к одной стандартной форме; спектр осуществленных или находящихся на стадии подготовки проектов ПГЧС расширился в связи с удовлетворением разнообразных потребностей и запросов различных местных органов образования.
- Контракты нацеливают частный сектор на обеспечение повышения социальных стандартов; например, к частным подрядчикам могут применяться санкции, если они не обеспечивают повышения образовательных стандартов, предусмотренного контрактом.

4. Создание эффективных систем урегулирования споров*Постановка проблемы*

Многочисленность сторон, участвующих в проектах, финансируемых из частных источников, создает особые проблемы для эффективного функционирования механизма урегулирования споров. Учитывая значимость и важность услуг, предоставляемых в рамках ПГЧС, для функционирования национальной экономики, основная задача заключается в обеспечении непрерывности предоставления услуг в условиях возможных разногласий между различными сторонами проекта.

h. Урегулирование спора в рамках энергетических и транспортных проектов*Факты, приводимые в тематическом исследовании: энергетика*

Две крупные энергетические компании построили совместный объект на основе соглашения о долгосрочных закупках электроэнергии. Однако в заинтересованной стране произошло неожиданное изменение экономических, правовых и политических условий.

Спор начался в связи с проектом, стоимость которого составляла порядка 1 млрд. долларов. Для одной из сторон стало слишком обременительным исключительное договорное использование совместного объекта; в то же время другая сторона настаивала на завершении проекта в целях возмещения своих инвестированных средств. Переговоры, проводившиеся в течение трех лет, не привели к достижению соглашения. Поскольку арбитражное разбирательство было сочтено дорогостоящим и требующим больших затрат времени (для его проведения потребовалось бы до трех лет плюс пять лет для принятия мер соответствующим правоприменительным органом), обе стороны согласились прибегнуть к услугам посредника, определенного после проведения открытого тендера.

В этом случае посредник оказал существенное содействие в достижении взаимопонимания и помог сторонам изменить оценочную стоимость, в первую очередь с учетом риска принятия не удовлетворяющего ни одну сторону решения в случае обращения в арбитраж. Каждая сторона представила свою собственную оценку подлежащих обсуждению вопросов. Сопоставление позиций и интересов обеих компаний позволило составить намного более реалистичное представление о ситуации. Каждая сторона встречалась в нейтральном месте в течение трех дней с участвующей в процессе посредничества переговорной группой. Через шесть месяцев после начала процесса посредничества участвующие в споре стороны пришли к соглашению.

Факты, приводимые в тематическом исследовании: транспорт

По инициативе Лондонского метрополитена появилась новая заслуживающая внимания форма арбитражного разбирательства, которая имеет значение для других проектов во всем мире и которая могла бы стать для них моделью. Специальная должность арбитра по делам ПГЧС была создана законодательным актом, который был принят Органом управления Большого Лондона в 1999 году и в котором определяются его полномочия и обязанности. Арбитр принимает решения по спорам в связи с ключевыми коммерческими аспектами соглашений о ПГЧС, в частности в рамках проведения семилетних периодических обзоров, и дает рекомендации по любым аспектам соглашения, когда с просьбой об этом обращается одна или обе стороны. Он уполномочен запрашивать у сторон информацию и проводить проверки, консультироваться с соответствующими сторонами и осуществлять любые действия, которые он считает необходимыми для подготовки указаний или рекомендаций. При арбитраже существует бюро, в состав которого входят директор, штат технических, коммерческих и правовых консультантов, а также административный персонал. Принципиально новый аспект заключается в том, что арбитр постоянно находится "на дежурстве", с тем чтобы как можно более оперативно проводить разбирательство по спорам и разрешать их.

Проблемы

- В контрактах должны содержаться четкие положения, предусматривающие эффективный механизм урегулирования спорных вопросов. Хотя условия об арбитражном разбирательстве повсеместно включаются в контракты, в некоторых случаях было бы целесообразно предусматривать иные альтернативные процедуры, в частности посредничество.
- Дорогостоящий и требующий больших усилий судебный процесс может привести к срыву деловых операций и нанести ущерб важным коммерческим связям.
- Репутация компании в глазах общественности может серьезно пострадать в результате судебного процесса.

5. Безопасность и надежность

Постановка проблемы

Предоставление частным сектором транспортных, медицинских и других услуг вызывает беспокойство в связи с обеспечением безопасности и надежности. Главная причина заключается в том, что, стремясь к повышению эффективности путем сокращения затрат, частный сектор может в то же время сокращать затраты на техническое обслуживание, контроль и т.д. в сфере важных услуг. Для заинтересованных сторон и населения наиболее важной проблемой из числа всех проблем, которые должны решать ПГЧС, например повышение эффективности, предоставление более качественных услуг и т.д., является проблема повышения безопасности и надежности при получении услуг.

i. ПГЧС и Лондонский метрополитен

Факты, приводимые в тематическом исследовании

ПГЧС в сфере Лондонского метрополитена является крупнейшим проектом ПГЧС в мире. Оно имеет сложную структуру в связи с разукрупнением интегрированных сетей и проведением конкурсных торгов, в которых участвует большое количество сторон по трем отдельным сделкам. Одним из основных оппонентов проекта, осуществляемого на основе ПГЧС, являлся мэр Лондона. Основной довод мэра, направленный против использования партнерства между государственным и частным секторами для

организации управления лондонским метрополитеном, сводился к проблеме надежности. Он утверждал, что будет сложно добиться соблюдения правил технического обслуживания и обеспечения надежности от трех частных компаний, которым, в соответствии с принятым правительством планом, предоставляется право эксплуатации метрополитена в течение 30 лет. Другое его возражение заключалось в том, что он был избран подавляющим большинством голосов для противодействия этому ПГЧС.

Тревоги по поводу безопасности в Соединенном Королевстве усилились после недавних железнодорожных катастроф. Кроме того, совсем недавно на Лондонском метрополитене имели место случаи травматизма. В августе 2003 года Лондонский метрополитен был переведен на схему ПГЧС, руководимого частным консорциумом, в состав которого входят компании "Тьюб лайнз" и "Метро лэнд". ПГЧС обещает усовершенствовать меры электронной безопасности в качестве составной части программы модернизации станций. Программа ПГЧС по улучшению обслуживания на станциях предусматривает создание отвечающей последним достижениям техники комплексной системы телевизионного видеонаблюдения (CCTV) на каждой станции, оборудование пунктов помощи в билетных залах и на платформах, в служебных помещениях станций, с тем чтобы дать возможность персоналу осуществлять более эффективный контроль за безопасностью станций и оказывать более действенную помощь пассажирам.

Проблемы

- Частные компании должны осознавать свою роль в обеспечении безопасности пользователей услуг.
 - Оценка деятельности ПГЧС во все большей степени будет зависеть от их способности гарантировать пассажирам безопасность на транспортных объектах, эксплуатируемых в рамках ПГЧС или концессии.
- j. Урегулирование претензий в связи с делом о взрыве самолета компании "Пан Америкэн", выполнявшего рейс 103, над Локерби (Соединенное Королевство)**

Факты, приведенные в тематическом исследовании

В 1988 году над шотландским городом Локерби произошло крушение самолета авиакомпании "Пан Америкэн", выполнявшего рейс 103. Причиной катастрофы явилось срабатывание взрывного устройства, заложенного в грузовом отсеке авиалайнера. Взрывное устройство, изготовленное на базе "семтек", не было обнаружено

сканирующими устройствами, использовавшимися в аэропорту посадки. Расследование показало, что в случае использования цветных сканеров, взрывное устройство могло бы быть обнаружено. Причина, по которой цветные рентгеновские сканирующие устройства, не использовались, была связана с тем, что такие устройства намного дороже черно-белых сканирующих устройств. Поскольку за безопасность "Пан Америкэн" отвечала не сама авиакомпания, а зарегистрированная во Флориде другая фирма, обе они не были защищены условиями Варшавской конвенции, которая ограничивает ответственность авиакомпаний за гибель и увечья пассажиров. По этой причине ответственность за возмещение огромного ущерба в результате трагедии была возложена на страховщиков авиакомпании. С целью ограничения своей ответственности в будущем страховщики настаивали на том, чтобы цветные рентгеновские сканирующие устройства были установлены в каждом аэропорту. В результате возложение финансовых обязательств на страховщиков применение такой технологии стало обычным явлением во всей отрасли. Повышение уровня безопасности стало возможным в результате давления, оказанного частным сектором, а не в результате давления правительства⁹.

Проблемы

- Партнерство с частным сектором может привести к повышению стандартов безопасности на транспорте и в других отраслях сферы услуг благодаря потенциальной возможности судебного разбирательства, а также в силу финансовых обязательств, возникающих в связи с деятельностью в условиях рыночной экономики.

Часть III - Основные уроки и рекомендации

Приведенный выше анализ свидетельствует о необходимости уделяния большего внимания со стороны правительств, государственных органов и представителей частного сектора вопросу о надлежащем управлении при формировании партнерских связей между государственным и частным секторами. Многие проекты нередко сталкивались с проблемами из-за недостаточного внимания, уделявшегося необходимым процедурам и процессам. Вне всякого сомнения, проблемами ПГЧС не могут заниматься одни лишь специалисты в области техники, права и финансов; к их решению должны также подключиться широкие слои общественности.

⁹ См. "The Rule of Law and Economic prosperity" Peter Watson, BA, LLB, SSC, документ, подготовленный для второго Форума ЕЭК ООН "Земля для развития", 30-31 октября 2003 года, Рим, Италия (вебсайт КГН ЕЭК ООН).

В существующих руководствах и исследованиях, подготовленных различными учреждениями, и в частности ЮНСИТРАЛ, ЕС, можно почерпнуть бесценную информацию технического характера по проблемам ПГЧС. Вопрос заключается в том, почему постоянно приходится сталкиваться с теми или иными примерами ненадлежащего управления. Являются ли эти и многие другие документы (руководящие принципы) достаточно исчерпывающими? Не нуждаются ли они в обновлении? Заключается ли проблема в практике осуществления? Или, может быть, следует объединить существующие документы, с тем чтобы учесть все аспекты надлежащего управления? Следует ли развить приводимые ниже принципы в систему руководящих принципов по "надлежащему управлению" в рамках ПГЧС, которая бы учитывала уже накопленный опыт и включала в себя эти новые элементы?

Надлежащее управление подразумевает правила, процессы и поведение, которые оказывают влияние на способ осуществления властных полномочий, в первую очередь в связи с принципами открытости, участия, подотчетности, эффективности и последовательности. В приводимых ниже пяти разделах излагаются уроки, извлеченные из упомянутых выше тематических исследований.

1. Прозрачность и открытость процесса в рамках ПГЧС

Прозрачность является главным принципом ПГЧС при проведении закупочной деятельности и конкурсных торгов. Прозрачность должна обеспечивать справедливую конкуренцию при проведении торгов и позволять правительствам производить закупки с максимальной отдачей от затрачиваемых денежных средств. Такой принцип подразумевает принятие на себя много конкретных обязательств. Они перечисляются в руководящих принципах закупочной деятельности и проведения конкурсных торгов, которые были подготовлены многосторонними банками развития, Всемирным банком, ЕБРР, различными отраслями делового сектора, ОЭСР, МТП и Организацией Объединенных Наций. В то же время необходимо прилагать еще больше усилий для их осуществления.

Взаимодействие с частным сектором в рамках новой формы "государственного управления" стало причиной возникновения новых предпосылок для коррупции. Они с трудом поддаются контролю и искоренению. Эти трудности нередко возникают на местном уровне. Децентрализация привела к расширению властных полномочий местных органов и позволила оптимизировать процесс принятия решений и укрепить демократические начала, но в некоторых случаях она не сопровождалась принятием необходимых нормативно-правовых документов. С учетом этих новых факторов

уязвимости и возможностей важную роль должны играть такие новые независимые стороны, как СМИ и гражданское общество. Как видно из одного тематического исследования, средства массовой информации могут играть важную роль, в первую очередь в выявлении случаев коррупции.

Правительствам необходимо энергично поддерживать свободу прессы и создавать условия для ее максимально свободной деятельности по расследованию фактов коррупции. Граждане являются жертвами и потенциальными источниками информации о коррупции. Важнейшей задачей для многих стран является определение способов, с помощью которых могут быть мобилизованы группы потребителей, с тем чтобы они могли высказывать свое мнение и добиваться правовой защиты от коррупции.

Государственные ведомства и подразделения, ответственные за ПГЧС, имеют наиболее оптимальную централизованную структуру и соответствующие полномочия, необходимые для разработки стандартных правил надлежащего поведения. В этой связи было бы полезно, если бы Союз ЕЭК ООН по ПГЧС совместно с Европейской комиссией и другими сторонами выступил с четким заявлением, в котором осуждалось бы отсутствие прозрачности в процессе формирования ПГЧС и содержалось бы обязательство проводить работу по повышению стандартов в области контроля и соблюдения совместно с такими представителями частного сектора, как, например, Европейская организация строительной индустрии (ЕОС). Важно, чтобы правительства и частный сектор разрабатывали критерии, позволяющие оценивать прогресс в области создания более прозрачных условий проведения торгов в рамках ПГЧС. Такие критерии могли бы явиться стимулом как для инвесторов, так и правительств в деле более активного развития ПГЧС.

2. Подотчетность государственных органов и публичный контроль

Другим средством преодоления недостаточной прозрачности и условий для коррупции является создание более эффективных механизмов подотчетности государственных органов. Подотчетность, в частности, означает представление базисной информации о ценах, предусматриваемых в рамках проектов. Надлежащий анализ затрат и результатов должен проводиться до начала осуществления проектов (как это показано на примере D47), а факты и цифры должны доводиться до сведения общественности. Случай с компанией "Мэпели" стал следствием плохой информированности о финансировании проектов и недостаточной информированности о компании, с которой был заключен контракт.

Естественно, что правительства должны проявлять большую бдительность при заключении сделок с партнерами, зарегистрированными в "налоговом раю", о чем свидетельствует вышеупомянутый случай в Соединенном Королевстве, но они должны также обращать внимание и на другие проблемы. Например, правительства могут предусматривать отклонение заявок компаний, которые идут вразрез с политикой правительств по обеспечению прозрачности и открытости в сфере налогообложения. Прозрачность должна быть критерием отбора участников торгов и заключения контракта. Кроме того, степень защиты собственного рынка участника торгов, если им является иностранная компания, также может быть дополнительным критерием, в соответствии с которым участник торгов может быть снят с конкурса.

Случай с компанией "Мэпели" подтвердил важное значение открытого парламентского расследования, практикуемого в политической системе Соединенного Королевства. Но в то же время следует расширить полномочия национальных контрольно-ревизионных органов по рассмотрению конкретных дел. К этим полномочиям следует отнести полномочия на принятие решения о начале расследования конкретного дела. Наряду с этим им должны быть предоставлены полномочия на получение дополнительной информации, непосредственно относящейся к финансированию проектов.

Большинство вопросов финансирования в рамках ПГЧС имеет технический характер, и в этой связи часто говорят о том, что обычные граждане не заинтересованы в получении такой информации. Однако проект строительства футбольного стадиона в Цюрихе показал, что открытое обсуждение может явиться стимулом для участия общественности и лучшего понимания ею сути вопроса. Кроме того, правительства и частный сектор в ряде случаев неохотно идут на раскрытие информации о том, в какой степени каждая сторона оказала финансовую поддержку другой стороне в рамках проекта ПГЧС. Это связано с конфиденциальностью переговоров между государственным и частным секторами, проводимых до совершения сделки. Но крайне важно, чтобы обе стороны брали на себя твердые обязательства относительно раскрытия информации. Без такого раскрытия информации существует возможность для манипулирования счетами, перекрестными субсидиями и для других злоупотреблений получаемыми из государственных источников средствами. В этой связи частные компании должны открывать доступ к своей финансовой отчетности по каждой концессии, участниками которой они являются.

И наконец, если в ходе осуществления сделки возникают проблемы и правительство должно вмешаться посредством предоставления субсидий и другой финансовой помощи с целью предотвращения полного срыва проекта, от общественности начинают поступать

жалобы относительно отсутствия информации о размерах средств, выплачиваемых населением на проект через взимаемые налоги. В некоторых странах существует высокая степень открытости в отношении расходования государственных средств на проекты в рамках ПГЧС. Такая информация должна быть открытой и легкодоступной для всех.

3. Условия, благоприятствующие как коммерческому успеху, так и социальному развитию

Важнейшим фактором устойчивости ПГЧС является их способность обеспечивать социальные выгоды и добиваться коммерческой жизнеспособности. Это нелегкая задача, поскольку частный сектор заинтересован в получении прибылей, а бедные и слаборазвитые регионы нередко не являются привлекательными для инвесторов из частного сектора. В случае Таджикистана оказалось возможным привлечь частный сектор с помощью схемы, которая была применена в максимально неблагоприятных условиях. Вследствие ограниченности бюджетных ресурсов и слабости финансового управления в государственном секторе здесь пришлось мобилизовать четко оговоренные средства для покрытия затрат на социальную защиту в связи с поддержанием приемлемого тарифа и, тем самым, для снижения политических и социальных рисков. К позитивным побочным эффектам таких проектов относятся такие желательные с социальной точки зрения результаты, как, например, создание рабочих мест в бедных регионах, а также использование местных специалистов и компаний.

Еще одним интересным вариантом модели ПГЧС становится создание некоммерческих организаций как отражение заинтересованности ПГЧС в улучшении социальных условий. В то же время мотив извлечения прибылей является хорошим стимулом для повышения эффективности и стандартов и может использоваться для достижения социальных целей, что подтверждается тематическим исследованием проекта "Школы Шотландии", при реализации которого компании получали право на финансовые льготы только в том случае, если они обеспечивали повышение образовательных стандартов и улучшение посещаемости учебных занятий.

4. Урегулирование споров

В контрактах, заключаемых между представителями государственного и частного секторов, должны включаться положения об эффективной системе урегулирования споров. Судебные процессы могут влечь за собой высокие судебные издержки, срыв деловых операций, причинение ущерба важным коммерческим связям и подрыв репутации правительств и компаний в глазах общественности. Сторонам контракта следует рассматривать возможности использования альтернативных методов

арбитражного разбирательства, а в случаях крупных проектов, связанных с предоставлением важных инфраструктурных услуг, придерживаться, например, модели, использованной ПГЧС в случае Лондонского метрополитена. Кроме того, могут возникать обстоятельства, при которых целесообразно использовать другие способы урегулирования споров, не связанные с арбитражным разбирательством.

Как было показано в одном тематическом исследовании, альтернативой может быть независимое посредничество. В то же время имеется мало информации о том, каким образом можно организовать или использовать посредничество в целях урегулирования споров, особенно в странах, где наиболее велика потребность в создании альтернативных систем урегулирования споров для совершенствования судебных процессов. В связи с этим, возможно, было бы целесообразно заняться подготовкой руководящих принципов с другими организациями, в частности с ЮНСИТРАЛ, и отразить в них, каким образом эти механизмы могли бы удовлетворять потребности, существующие в странах с формирующейся рыночной экономикой.

5. Безопасность и надежность

Должны быть предусмотрены процедуры, обеспечивающие соблюдение требований безопасности и надежности в проектах в рамках ПГЧС. Но недостаточно лишь принять новые процедуры. Необходимо также твердое стремление к их осуществлению. В частном секторе существуют экономический императив, заставляющий повышать уровень стандартов. Партнерство со страховщиками, как это стало очевидно на примере авиакатастрофы в Локерби, указывает на то, что экономические факторы и потенциальная возможность судебного разбирательства являются достаточными стимулами для повышения уровня стандартов и их соблюдения.

Правительствам необходимо создавать органы, которые могли бы осуществлять контроль за технической надежностью проектов ПГЧС. Необходимо предусмотреть, чтобы они были независимыми и в их состав входили эксперты. Компании также должны продемонстрировать свое понимание повышенных требований, предъявляемых к надежности проектов ПГЧС, и наглядно показать, что они применяют новые стандарты в своей повседневной коммерческой практике.
