

Развитие концепции государственно-частного партнерства в международно-правовой среде

С. В. Маслова

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Маслова, Светлана В. 2020. «Развитие концепции государственно-частного партнерства в международно-правовой среде». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 950–971. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.408>

В статье анализируются основные аспекты и этапы концептуализации и становления государственно-частного партнерства (ГЧП) на международном уровне. Среди существующих подходов международных организаций к развитию ГЧП выделен тот, который консолидирует концепцию ГЧП с Целями устойчивого развития ООН (ЦУР). Интерес к нему обусловлен заметной активизацией деятельности большого количества международных организаций в этом направлении. Если в зарубежной доктрине пока только формируется запрос на совершенствование концепции ГЧП, основанной на «лучшем соотношении цены и качества» (Value for Money), путем усиления социальной ценности ГЧП, то в подходах международных организаций уже предлагается новый формат ГЧП, основанный на «ценности для населения» (Value for People). Является ли предлагаемое преобразование эволюционным для концепции ГЧП либо представляет собой не более чем масштабную кампанию популяризации ГЧП в поддержку ЦУР? Поиск ответа на этот вопрос и его аргументация — цель статьи. На основе анализа международных стандартов ГЧП делается попытка раскрыть основные элементы и целевые установки обновленной концепции «ГЧП на благо людей» (People-first Public-Private Partnerships). Приводятся отдельные примеры ее практического воплощения в национальных законодательных основах ряда государств и практике ГЧП. В статье также предпринимается критический анализ взаимосвязи ЦУР и «ГЧП на благо людей» не только с точки зрения ее идеологии, но и в контексте правоотношений, складывающихся в рамках «ГЧП на благо людей».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, Цели устойчивого развития, благо людей, права человека, международные стандарты, международные организации.

1. Введение

Концепция государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) попала в фокус международных организаций в начале 1990-х годов, вскоре после ее успешного внедрения в отдельных странах. На международном уровне ГЧП продвигалось как инструмент наращивания инфраструктуры, преодоления бюджетных ограничений, новый стиль государственного управления. Развитие ГЧП в таком качестве со временем стало важным направлением деятельности для более чем 50 международных организаций, которое реализовывалось ими посредством разработки рекомендаций и руководств в сфере ГЧП, институциональной поддержки, организации

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

форумов, формирования компетенций в сфере ГЧП, проведения отраслевых исследований, обзора и распространения лучших практик ГЧП, создания баз данных ГЧП, финансирования проектов ГЧП и даже разрешения споров, возникающих в проектах ГЧП, и др. С недавних пор ГЧП на международном уровне рассматривается в контексте достижения Целей устойчивого развития (далее — ЦУР) Организации Объединенных Наций (далее — ООН). В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 A/RES/70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года»¹ («Повестка-2030») ГЧП указано в качестве одного из ключевых средств достижения ЦУР. К сожалению, дальнейшее прочтение этого международного акта и обзор академических исследований и национального законодательства о ГЧП не проливают достаточно света на то, как именно ГЧП может способствовать достижению ЦУР. Современная доктрина и большинство национальных законодательных актов трактуют ГЧП как взаимодействие государства и частного бизнеса, основанное на объединении ресурсов и распределении рисков, осуществляемое в целях создания и эксплуатации объектов публичной инфраструктуры для обеспечения доступности и повышения качества публичных услуг, где его ключевые преимущества обеспечиваются за счет лучшего «соотношения цены и качества» и экономической эффективности (Value for Money). Тем временем ЦУР ориентированы не только на экономические результаты. Они отражают идеологию устойчивого развития в целом и объединяют в себе, помимо экономических, еще социальные и экологические приоритеты, выдвигая интересы и права людей на первый план. Для решения этой дилеммы международные организации инициировали преобразование концепции ГЧП с тем, чтобы сделать взаимодействие государства и бизнеса соответствующим достижению ЦУР и решению важнейших международных вызовов. Их деятельность на современном этапе воплощена в международных стандартах² и руководящих документах³. Стали ли они правовой платформой для эволюционного развития концепции ГЧП либо пока это только предпосылки для формирования нового подхода к ГЧП и оценке его эффективности, а может быть, и вовсе не более чем масштабная кампания популяризации ГЧП в поддержку ЦУР?

2. Основное исследование

2.1. Теоретические основы концепции государственно-частного партнерства

Задавшись целью раскрыть путь развития концепции ГЧП в международно-правовой среде, нельзя провести исследование, оставив за его рамками рассмо-

¹ UN General Assembly. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 21 October 2015, A/RES/70/1. Дата обращения 20 апреля, 2019. <https://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html>.

² UNECE Standards on PPPs. 2018. Дата обращения 20 апреля, 2019. <https://www.unece.org/ppp/standards.html>.

³ UNECE, Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals, 21 January 2019, ECE/CECI/2019/5. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2019/CICPPP/Official_documents/ECE_CECI_2019_05-en.pdf.

трение ГЧП в теоретическом плане. Анализ зарубежных и отечественных научных работ по данной проблематике приводит к выводу, что понятие ГЧП, во-первых, формировалось, в рамках широкого и узкого подходов, во-вторых, является междисциплинарной категорией. Широкий подход к ГЧП характеризуется тем, что на его основе любая форма взаимодействия между государственными органами и бизнесом для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях приравнивается к ГЧП, независимо от условий, процедур его осуществления и уровня формализации этого взаимодействия (Savas 2000, 105; Сиваков 2014, 214). За счет этого широкий подход к ГЧП позволяет его идеологам и сторонникам интерпретировать в качестве ГЧП уже давно и хорошо известные категории, такие как государственные закупки, арендные отношения, приватизация, особые экономические зоны, любые контракты по производству товаров и предоставлению услуг (Сиваков 2014, 214; Усманова 2018, 55). Такой подход представляется не совсем корректным, поскольку неясно, зачем говорить о ГЧП как самостоятельной категории, если его сущность отождествляется с другими, уже достаточно устоявшимися в экономической и правовой теории (Варнавский 2009, 29). Кроме того, по нашему мнению, широкий подход идет вразрез с коренным замыслом ГЧП, состоящим, как известно, «в привлечении частного финансирования и передаче частному бизнесу функций, традиционно осуществляемых публичными органами, по строительству, эксплуатации и управлению публичными инфраструктурными объектами, а также передаче частному сектору рисков, связанных с этими проектами, частично или полностью»⁴. В настоящее время в научной литературе доминирует узкий подход к понятию ГЧП. На его основе в отношении ГЧП сформулированы четкие требования и критерии, которым эта форма взаимодействия государства и бизнеса должна соответствовать. Здесь ГЧП имеет вполне определенные модели и реализуется, как правило, в отношении конкретного инфраструктурного проекта. Вместе с тем концепция и ключевые свойства ГЧП даже в рамках узкого подхода описываются не идентично, варьируясь в зависимости от того, представителем какой отрасли науки или научного направления является автор соответствующего научного исследования.

Д. Делмон, говоря о ГЧП как о соглашении между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, основной его смысл видит в возможности использования дополнительных частных инвестиций и подчеркивает ценность ГЧП как средства повышения эффективности бюджетного финансирования (Delmon 2010, 7). М. Джерард трактует ГЧП прежде всего как способ улучшения государственных услуг и активов государственного сектора. Сосредоточив внимание на результатах государственных услуг, ГЧП, по его мнению, позволяет государству фокусироваться на результате, т. е. на государственных услугах, устанавливая требования на «выход» (output-based approach), а не на процессе оказания этих услуг, как в случае с традиционным осуществлением проекта государством, при котором устанавливаются требования на «вход» (input-based approach) (Gerrard 2001, 49). Д. Гримси и М. Льюис описывают концепцию ГЧП, заостряя внимание на том, что ГЧП способно снизить для публичных органов риски проектирования, строительства, эксплуатации и, возможно, риски увеличения

⁴ The Private Finance Initiative (PFI): Research Paper 01/117. 18 December 2001, Economic Policy and Statistics Section House of Commons Library. Дата обращения 20 апреля, 2019. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/rp01-117>.

стоимости объекта ГЧП за счет того, что публичные платежи не будут производиться, если услуги частным партнером не предоставляются либо они не соответствуют ранее согласованным стандартам (Grimsey, Lewis 2004, xiv). Д. Паркер и К. Хартли формулируют концепцию ГЧП с акцентом на инновациях, применение которых помогает частным партнерам предлагать лучшие решения с тем, чтобы быстрее и с меньшими затратами отвечать требованиям государственного сектора; за счет этого, по их мнению, а также за счет распределения рисков ГЧП обеспечивает получение взаимовыгодных (бесприигрышных) решений при содержании и эксплуатации общественной инфраструктуры (Parker, Hartley 2003, 101). Д. Ходж и С. Грив инновации также помещают в центр концепции ГЧП, согласно которой государственный и частный секторы должны взаимодействовать и достигать общей цели не в рамках «обычного» сотрудничества, а «придумывая новые решения» (Hodge, Greve 2017, 87).

Интерпретация концепции ГЧП в правовых исследованиях тоже разнообразна. А. В. Белицкая описывает ГЧП как вид инвестиционной деятельности с участием государства (Белицкая 2017, 43). Помимо этого, она выделяет смешанные инвестиции в качестве основы ГЧП (Белицкая 2012, 14). К. А. Макаревич определяет ГЧП через урегулированную нормами права деятельность, имеющую целью повышение качества государственного управления в сфере публичной инфраструктуры и государственных услуг на основе привлечения частного сектора для решения задач в соответствующих областях в различных договорных формах на принципах разделения финансовых и иных ресурсов, рисков и ответственности (Макаревич 2013, 29), а В. Ф. Попондопуло — как соглашение публичного и частного партнеров, по которому публичный партнер передает частному функции по частичному или полному финансированию строительства, эксплуатации, реконструкции и управлению объектов социальной инфраструктуры, таких как транспортная инфраструктура, инфраструктура жилищно-коммунального хозяйства, спортивные сооружения, школы, больницы (Попондопуло, Шевелева 2015, 1). Смысл ГЧП, по мнению Н. Г. Дорониной и Н. Г. Семилютиной, заключается в том, что частные предприниматели, заключившие с органом управления концессионный договор, обязуются совершать разного рода юридические действия в обмен на встречное обязательство другой стороны содействовать совершению этих действий и следовать условиям концессионного договора до конца срока, предусмотренного для реализации проекта. Гражданско-правовой договор о ГЧП, таким образом, становится способом организации деятельности частного лица, подчиненной интересам всего общества (Доронина, Семилютина 2011, 73). Исследования ГЧП в свете международного права до сих пор не проводились.

Проведенный анализ научных источников приводит к выводу, что, исследуя природу ГЧП, представители различных отраслей науки и научных направлений, хотя и определяют ее через разные категории, делая акцент на финансовой, инвестиционной, управленческой, инновационной, правовой характеристике ГЧП, тем не менее схожим образом сводят основное назначение ГЧП к финансовому инструменту повышения эффективности использования ресурсов публичного сектора, а преимущества ГЧП связывают лишь с экономическими показателями, но не социальными. Это, по нашему мнению, обедняет концепцию ГЧП и ведет к недооценке его потенциала.

Предвзятым было бы полагать, что исследователи и эксперты игнорируют социальную составляющую ГЧП вовсе. Социальная направленность ГЧП во многих научных работах рассматривается среди существенных характеристик ГЧП. Другое дело, что ее понимание в подавляющем большинстве случаев формируется через призму реализации частным партнером социальной функции государства (Дерябина 2011; Победин, Федулов 2015), создания инфраструктурного объекта, чаще в социальной сфере и/или сфере удовлетворения социальных потребностей населения посредством предоставления государственных услуг и повышения их качества (Фильченков 2008). Из-за этого социальная ценность ГЧП порой слишком узко и поэтому ошибочно толкуется как некая полезность от создания объекта и его эксплуатации, а не как более широкие выгоды, которые качественно улучшают социальные, экологические и личные условия жизни граждан. Как следствие, потенциальные результаты ГЧП, обеспечивающие в том числе социальную ценность ГЧП, оцениваются намного скромнее, чем обстоит дело в реальности.

Такая ситуация может быть обусловлена тем, что существующий подход к ГЧП и его эффективности основан на концепции Value for Money (VfM), демонстрирующей уровень соответствия «отдачи на вложенные средства», «оптимального соотношения цены и качества» (Pitt, Collins, Walls 2006), рассчитанного исходя из рентабельности проекта ГЧП и оптимизации затрат его участников, большей экономической эффективности при меньших затратах (Nisar 2007), эффекта, лежащего в финансовой сфере и определяемого путем анализа финансовых потоков расходов и доходов участников ГЧП (Jun 2010).

Однако современный научный взгляд на проблему подводит к тому, что эффективность ГЧП может оцениваться гораздо шире (Jeffares, Sullivan, Bovaird 2013) и социальная ценность ГЧП для такой оценки весьма значима (Boardman, Hellowell 2016). Проведенный зарубежными исследователями обзор релевантных исследований ГЧП стал эмпирической основой для следующих тезисов: «анализ VfM, фокусирующийся сугубо на экономических эффектах, не смог отразить долгосрочные социальные последствия развития инфраструктуры»; «столь важная оценка социальной ценности ГЧП редко осуществляется при разработке проектов ГЧП и мало освещается в академических исследованиях»; «социальное воздействие должно быть рассмотрено и оценено до выбора проекта ГЧП» (Cui et al. 2018, 776). Все чаще в научной литературе встречаются призывы пересмотреть или усовершенствовать концепцию VfM, поскольку ее расширение и проведение более комплексной и точной оценки не только экономической, но и социальной ценности, которую создает ГЧП, могут значительно улучшить концептуальные основы ГЧП (Mouraviev, Kakabadse 2014). Это стали подмечать и авторы исследований ГЧП во взаимосвязи с устойчивым развитием. По их мнению, хотя текущая практика пока не вышла за пределы VfM, тем не менее экологические и социальные показатели еще предстоит встроить в концепцию ГЧП (Colverson, Perera 2011); для достижения целей устойчивого развития требуется расширение оценки VfM путем включения в нее социальных параметров ГЧП и их рассмотрения (Agarchand, Laishram 2017); необходима новая концептуальная модель оценки ГЧП, учитывающая аспекты, которые имеют отношение к социальному, экологическому и экономическому прогрессу в рамках ЦУР (Berrone et al. 2019).

Таким образом, проведенный обзор современных исследований затронутой проблематики ГЧП приводит к еще одному наблюдению о том, что в зарубежной доктрине формируется запрос на совершенствование концепции VfM и ревизию составляющих ее компонентов; важное место в ней отводится ЦУР и социальной ценности ГЧП.

Осмысление этой задачи и ее успешное решение возможны только при условии знания особенностей социальной ценности ГЧП, но число исследований, затрагивающих именно эту проблему, очень ограничено. А. Рейнарс связывает общественную ценность ГЧП с подотчетностью, прозрачностью, оперативностью реагирования, ответственностью, качеством деятельности в рамках ГЧП (Reynaers 2013). По мнению М. Хаскес, социальная ценность для общества от проекта ГЧП включает доступность, предотвращение дискриминации, стимулирование социальной сплоченности, обеспечение прав человека (Hueskes, Verhoest, Block 2017). Н. Кодуэл, Д. Рерих, Д. Джордж считают, что социальные ценности ГЧП могут варьироваться как в создании социальных объектов и операционной эффективности в предоставлении услуг, так и за пределами этого (Cadwell, Roehrich, George 2017). На основе изложенных подходов понимание социальной ценности ГЧП становится более значимым: оно охватывает и результаты создания объектов инфраструктуры, посредством функционирования которых населению предоставляются новые услуги или повышается эффективность существующих услуг (за счет снижения их себестоимости, повышения качества, обеспечения бесперебойности предоставления, расширения круга населения, имеющего доступ к ним), и блага за пределами инфраструктурных результатов, вытекающие из достижения целевых показателей ЦУР и осуществления прав человека.

2.2. Подходы международных организаций к понятию и ключевым особенностям государственно-частного партнерства

Изначально концепция ГЧП в подходах международных организаций и региональных интеграционных образований была паритетна базису и основным признакам ГЧП, выработанным в доктрине в рамках узкого подхода к ГЧП. Так, в ее основе на международном уровне заложено сформулированное Программой развития ООН понятие партнерства как «добровольных и основанных на сотрудничестве взаимоотношений между различными субъектами, как представляющими государство, так и не связанными с ним, при которых все участники договариваются совместными усилиями добиваться общей цели или выполнять конкретную задачу и сообща преодолевать неблагоприятные факторы, нести общую ответственность, предоставлять на взаимной основе ресурсы и знания и пользоваться достигнутыми результатами»⁵. Международный фонд сельскохозяйственного развития в своих документах указывает, что «цель любого партнерства состоит в более эффективном решении задач, по сравнению с тем, как каждая из заинтересованных сторон партнерства могла бы решить их самостоятельно. Это достигается путем наращивания взаимодополняющих преимуществ и создания позитивного

⁵ United Nations. 2003. Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General. A/58/150. Дата обращения 25 апреля, 2019. <https://digitallibrary.un.org/record/501843>.

синергизма. Партнерство строится на взаимовыгодных отношениях, регламентированных в юридически обязательных соглашениях между двумя или более сторонами. Снижая риски (через их разделение), объединяя ресурсы (такие как капитал, ноу-хау и активы) и договариваясь о распределении прибыли, партнерства могут улучшить результаты всех вовлеченных в него сторон⁶.

Сообразно этому в Зеленой книге Европейского союза о ГЧП оно определено как особая форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом, основной целью которого является обеспечить финансирование, сооружение, реконструкцию, управление и содержание объекта инфраструктуры или предоставления услуги⁷. Консультативный орган по ГЧП в инфраструктуре закрепляет такие базовые принципы ГЧП, как разделение рисков между участниками, распределение ответственности, закрепление обязательств и условий реализации проекта в контракте⁸. Им соответствуют ключевые признаки ГЧП, сформулированные многими международными акторами. Согласно подходу Европейской экономической комиссии ООН, такими признаками являются: долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (сроком до 30 лет); передача рисков частному сектору; многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами⁹. В правовых актах Содружества Независимых Государств в числе этих признаков: юридически оформленная основа; долгосрочность; объединение ресурсов (денежных средств и иного имущества, профессиональных и иных знаний, опыта, навыков и умений); распределение рисков, в том числе рисков финансирования, строительства, обеспечения доступности или спроса в отношении объекта ГЧП или соответствующих публичных услуг и связанных с ними рисков¹⁰.

Многие международные организации делают акцент в концепции ГЧП на публичную направленность ГЧП и передачу публичных функций частному сектору. Так, в Руководстве Международного валютного фонда по ГЧП оно отнесено к контрактам, в которых частный сектор является поставщиком инфраструктурных активов и услуг, традиционно поставлявшихся государством¹¹. В Резолюции Европейского парламента ГЧП определяется как долговременное, регулируемое контрактом сотрудничество между публичными органами и частным сектором по выполнению публичных обязательств (реализации инфраструктурных проектов и предоставлению публичных услуг), при которых имеющиеся ресурсы передают-

⁶ IFAD. 2016. How to do: Public-Private-Producer-Partnerships in Agricultural Value Chains. Дата обращения 25 апреля, 2019. <https://www.ifad.org/documents/38714170/40311826/How+to+do+commodity+value+chain+development+projects.pdf>.

⁷ Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions. 2004. European Commission, Brussels. Дата обращения 21 апреля, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=IT>.

⁸ Public Private Partnerships in Infrastructure. 2007. World Bank — PPPIRC. Дата обращения 21 апреля, 2019. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership>.

⁹ Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Нью-Йорк; Женева: ООН, 2008. С. 35.

¹⁰ Модельный закон СНГ о публично-частном партнерстве. Принят в г. Санкт-Петербурге 28.11.2014 Постановлением № 41-9 на 41-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. Приложение к Постановлению МПА СНГ от 28.11.2014 № 41-9. Дата обращения 19 апреля, 2019. <http://www.parliament.am/library/modelayin%20orenqner/305.pdf>.

¹¹ IMF. 2004. Public-Private Partnerships. Дата обращения 21 апреля, 2019. <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.

ся в совместное управление, а риски реализации проекта распределяются, исходя из знаний партнеров проекта об оптимальном управлении ими¹².

Как и в доктрине, среди участников международного общения ГЧП воспринимается как эффективный инвестиционный инструмент. В видении БРИКС ГЧП предстает как инструмент привлечения дополнительных ресурсов, сочетающий в себе возможности государственного и частного секторов стран БРИКС в целях реализации технологически сложных проектов, включая инфраструктурные проекты¹³.

Финансово-экономический акцент особенно проявляется в подходах международных банков развития, фокусирующихся на возврате вложенных средств частным партнером и критериях, определяющих размер его вознаграждения. Например, в Справочном руководстве Всемирного банка по ГЧП оно определяется как долгосрочный контракт между государственными органами и частной стороной в отношении создания публичных активов и оказания услуг, в рамках которого частная сторона берет на себя значительные риски и управленческие обязанности, а ее вознаграждение зависит от результатов¹⁴.

Эффективность и преимущества ГЧП в подходах международных организаций долгое время связывались с экономико-финансовыми показателями, определяемыми посредством базового инструмента оценки ГЧП — Value for Money (VfM). В документах Ассоциации государств Юго-Восточной Азии концепция ГЧП основана на его способности получить и обеспечить наилучшее соотношение цены и качества (VfM) при создании публичной инфраструктуры и ее эксплуатации за счет: переноса рисков, снижающего общую стоимость проекта ГЧП для правительств; интеграции всех функций по проекту ГЧП под ответственность одной стороны — частного партнера, что стимулирует его выполнять каждую функцию проекта ГЧП (проектирование, строительство, эксплуатация, обслуживание) таким образом, чтобы минимизировать общие затраты; поиска и внедрения инновационных решений, что обусловлено указанием в контракте ГЧП на ожидаемые результаты и спецификации, а не процессы их достижения; использования активов, поскольку частные партнеры мотивированы на использование одного средства для поддержки нескольких потоков доходов, что снижает стоимость любой конкретной услуги от объекта ГЧП; упора на предоставление услуг, поскольку частный партнер фокусируется на предоставлении услуг без учета других целей или ограничений, типичных для государственного сектора; предсказуемости и прозрачности затрат и финансирования в силу тщательных процессов планирования и обеспечения столь длительных проектов ГЧП; мобилизации дополнительного финансирования; подотчетности¹⁵.

¹² European Parliament Resolution on Public-Private Partnership and Community law on public Procurement and Concessions (2006/2043(INI)). *Official Journal* 313 E, 20/12/2006, p. 0447–0452. Дата обращения 21 апреля, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52006IP0462>.

¹³ Стратегия экономического партнерства БРИКС. Принята в г. Уфе 09.07.2015. Дата обращения 18 апреля, 2019. <https://brics-russia2020.ru/images/114/81/1148133.pdf>.

¹⁴ WB Public-Private Partnerships: Reference Guide 2.0. 2014. Дата обращения 21 апреля, 2019. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20>.

¹⁵ ASEAN Public Private Partnership Guidelines (2014). Дата обращения 21 апреля, 2019. <https://asean.org/storage/2016/09/Public-Private-Partnership-in-South-East-Asia.pdf>.

Согласно подходу Всемирного банка, ГЧП дополняют ограниченные возможности государственного сектора по удовлетворению растущего спроса на развитие инфраструктуры. Это является потенциальным преимуществом ГЧП, достигаемым за счет наилучшего соотношения цены и качества (VfM), которое в документах Всемирного банка трактуется как весь комплекс качественных и количественных методов наиболее оптимального сочетания затрат и выгод в процессе предоставления государственных услуг¹⁶.

В представлении Международной организации гражданской авиации преимущество ГЧП заключается в том, что навыки управления и финансовая хватка частного бизнеса могут создать более выгодное соотношение цены и качества (VfM) для налогоплательщиков при использовании надлежащих механизмов сотрудничества между государственным и частным секторами.

Консультативный орган по ГЧП в инфраструктуре напрямую указывает, что ГЧП может обеспечить лучшее соотношение цены и качества (VfM) при создании и эксплуатации инфраструктуры, используя эффективность и инновационный потенциал конкурентоспособного частного сектора либо для покрытия затрат, либо для достижения более высокого качества услуг.

Таким образом, на начальном этапе развития ГЧП в международно-правовой среде сложился консенсус относительно характеристик, принципов и преимуществ ГЧП, являющихся результатом наилучшего сочетания качества и эффективности при наименьших затратах в ходе реализации проекта ГЧП, направленного на создание публичной инфраструктуры и предоставление публичных услуг.

Однако взятый международным сообществом курс на устойчивое развитие обозначил потребность в изменениях концепции ГЧП: «ГЧП еще не реализовало свой потенциал для устойчивого развития, и необходимо *существенное переосмысление бизнес-моделей контрактных моделей ГЧП*, чтобы обеспечить его движение в этом направлении в будущем»¹⁷; «необходимо пересмотреть руководящие принципы, чтобы ГЧП приводило к выгоде не только для участников проекта ГЧП, но и населения в целом» (Verhulst 2018); «с точки зрения установления устойчивого развития в качестве основной ценности ГЧП требуется фундаментальное изменение в понимании ГЧП как схемы управления, а не прагматического экономического инструмента» (Marx 2019, 2).

2.3. Концепция государственно-частного партнерства в контексте устойчивого развития и взаимосвязи с Целями устойчивого развития ООН

Новое направление развития концепции ГЧП было заложено при проведении представительных межгосударственных форумов, таких как Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию и международные конференции

¹⁶ World Bank. PPIAF. 2013. Value-for-money Analysis — Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services, Report from World Bank Global Round-Table 28 May, 2013, Washington DC. Дата обращения 21 апреля, 2019. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17622>.

¹⁷ International Institute for Sustainable Development. 2011. Sustainable Development: Is there a role for public-private partnerships? Дата обращения 25 апреля, 2019. https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/sust_markets_PB_PPP.pdf.

по финансированию развития. В их итоговых актах признается, что осуществление устойчивого развития зависит от активного участия не только государственного, но и не в меньшей степени частного сектора, который может существенно способствовать обеспечению устойчивого развития, в том числе за счет использования такого важного инструмента, как ГЧП¹⁸. Концепция ГЧП в этих международных актах излагается через проведение публичных инфраструктурных мероприятий с участием частного бизнеса, направленных на устойчивое развитие: «Они имеют большое значение благодаря их потенциалу обеспечивать передачу знаний и технологии, создание рабочих мест, существенное повышение общей производительности и конкурентоспособности, а также активизацию предпринимательской деятельности и в итоге ликвидацию нищеты за счет экономического роста и развития»¹⁹. Основные характеристики ГЧП остаются прежними: использование частных инвестиций, объединение ресурсов и перенос рисков от публичного сектора к частному.

В Аддис-Абебской программе действий ГЧП предстает как инструмент финансирования публичной инфраструктуры в целях устойчивого развития, который обеспечивает справедливое распределение рисков и вознаграждения; отвечает социальным и экологическим стандартам; соответствует принципам устойчивого развития в целях обеспечения «устойчивой, доступной, приемлемой стоимости и безотказно функционирующей качественной инфраструктуры»; предусматривает четкие механизмы подотчетности; согласовывается с национальными приоритетами и соответствующими принципами эффективного сотрудничества в области развития; предусматривает использование инструментов смешанного финансирования²⁰.

Наиболее активное продвижение концепция ГЧП во взаимосвязи с устойчивым развитием получила в деятельности Генеральной Ассамблеи ООН и Экономического и социального совета ООН (далее — ЭКОСОС), а также некоторых их вспомогательных органов и комиссий. В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.2013 68/234 «На пути к глобальному партнерству: принципиальный подход к укреплению сотрудничества между ООН и всеми соответствующими партнерами» содержится рекомендация развивать и реализовывать инициативы в области устойчивого развития, включая важный инструмент ГЧП. В докладе Комиссии ЭКОСОС по устойчивому развитию, подготовленном еще в 2003 г., указывается, что ГЧП при их разработке и реализации должны быть сопряжены с экономическими, социальными и экологическими аспектами устойчивого развития²¹. Согласно позиции Программы развития ООН, ГЧП в области инвестиций в инфраструктуру оказывают определяющее влияние на достижение устойчивого развития. Кон-

¹⁸ Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию. Рио-де-Жанейро 2012. Дата обращения 5 апреля, 2019. <https://undocs.org/ru/A/66/L.56>.

¹⁹ Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development. Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August — 4 September 2002. Дата обращения 15 апреля, 2019. <http://www.un-documents.net/jburgpln.htm>.

²⁰ Outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) and endorsed by the General Assembly in its resolution 69/313 of 27 July 2015. Дата обращения 7 апреля, 2019. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.

²¹ Commission on Sustainable Development — Report on the 11th session. E/CN.17/2003/6. Дата обращения 25 апреля, 2019. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.17/2003/6&Lang=E.

ференция ООН по торговле и развитию связывает устойчивое развитие и ГЧП за счет возможности последнего улучшить соотношение риска и доходности в случае инвестиционных проектов, имеющих отношение к устойчивому развитию.

Оценивая эту тенденцию развития концепции ГЧП не иначе как прогрессивную, нельзя оставить без внимания и уязвимые ее стороны. Во-первых, несмотря на то что она приобрела перманентный характер, эта тенденция основательно закреплена в документах и практической деятельности далеко не всех международных организаций, а только указанных органов ООН. Во-вторых, изменения концепции ГЧП нельзя признать глубинными. С нашей точки зрения, на этом этапе такие изменения состоят лишь в переводе фокуса ГЧП с инфраструктурных и бюджетных потребностей публичных органов на население и удовлетворение его интересов.

По нашему мнению, более значимым для концепции ГЧП и ее дальнейшего развития стало утверждение Целей устойчивого развития, одним из средств достижения которых в «Повестке-2030» заявлено ГЧП. Взаимосвязь ЦУР и ГЧП следует из ЦУР 17, в которой напрямую указывается на необходимость стимулирования и поощрения ГЧП, поскольку они мобилизуют и распространяют знания, опыт, технологии и финансовые ресурсы с тем, чтобы поддерживать достижение ЦУР с опорой на опыт и стратегии использования ресурсов партнеров, а также из ЦУР 9, направленной на развитие качественной, надежной, устойчивой инфраструктуры, включая региональную и трансграничную, для поддержки экономического развития и благополучия людей.

Азиатский банк развития в связи с этим выразил уверенность, что ГЧП при правильной организации обладают потенциалом, который способен удовлетворить огромные потребности государств в инфраструктуре за счет возможностей и ресурсов частного сектора для достижения ЦУР²².

Взаимосвязь ЦУР и ГЧП, основанная на роли последнего в развитии инфраструктуры, закономерна. По нашему мнению, существуют и иные веские аргументы в пользу такой взаимосвязи. Так, развитие инфраструктуры стоит рассматривать не только в узком смысле — как осуществление капитального строительства объектов, но и в более широком плане — в контексте ее доступности. Ведь это напрямую связано с правами человека, осуществление которых невозможно либо крайне затруднительно без доступа к инфраструктуре.

Согласно ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который нужен для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, а согласно ст. 26 — право на образование²³. Реализация перечисленных прав охватывает как минимум две составляющие: право доступа к самому благу (медицинской помощи, социальному обслуживанию, образованию, проживанию в достойных условиях); право доступа к физической инфраструктуре, необходимой для получения этих благ и услуг.

²² ASIAN Development Outlook 2017: Sustaining Development through Public-Private Partnership. Дата обращения 23 апреля, 2019. <https://www.adb.org/ru/news/ppps-can-help-fill-asias-infrastructure-gap-report>.

²³ Всеобщая декларация прав человека. Принята Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948. Дата обращения 2 апреля, 2019. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

Анализ других ЦУР под этим углом показывает их взаимосвязь с ГЧП, поскольку многие из них нацелены на обеспечение и расширение доступа различных групп населения к наиболее важным и востребованным публичным услугам, в том числе водоснабжению, энергоснабжению, образованию, а также на повышение их качества и количества, улучшение показателей жизни населения. Другими словами, ГЧП обеспечивает достижение ЦУР за счет своей способности не только приумножить публичную инфраструктуру, но и интенсифицировать количественно и качественно предоставление медицинских, образовательных и социальных услуг, услуг по водо- и энергоснабжению, санитарии, улучшение их качества, охвата и доступности.

Такого взгляда на ГЧП как на средство достижения ЦУР придерживается и Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана. Согласно ее подходу, достижение ЦУР посредством ГЧП осуществляется за счет создания инфраструктуры в соответствующих секторах здравоохранения, образования, водо- и энергоснабжения, а также за счет: предоставления медицинских и социальных услуг, улучшения их качества, охвата и доступности; обеспечения инклюзивного и качественного образования для всех и содействия обучению на протяжении всей жизни; предоставления образовательных услуг и поддержки обучения на протяжении всей жизни; обеспечения доступа к воде и санитарии для всех; обеспечения водоснабжением, а также доступом к надежной, устойчивой и современной энергии для всех; внедрения решений в области возобновляемых источников энергии; использования возобновляемых источников энергии и мер по повышению энергоэффективности; содействия инклюзивной и устойчивой индустриализации и стимулирования инноваций; доступа к информационно-коммуникационным технологиям и т. п. Кроме того, достижение ЦУР посредством ГЧП обеспечивается за счет создания рабочих мест или развития сельскохозяйственного производства, цепочки поставок продовольствия и, возможно, даже программ поддержки питания, за счет установления или улучшения гендерного равенства в штатном расписании частного партнера и т. п.²⁴

2.4. Вектор на обновление:

«государственно-частное партнерство на благо людей»

На более осязаемые преобразования концепции ГЧП нацелен подход другой региональной комиссии ООН. В 2015 г. Европейская экономическая комиссия ООН (далее — ЕЭК ООН) продекларировала концепцию «ГЧП на благо людей» (People-first Public-Private Partnerships). К ее формированию ЕЭК ООН подтолкнули ограничения «традиционного формата» ГЧП, сдерживающие полноценную реализацию его потенциала для достижения ЦУР: возникла идея раздвинуть концептуальные рамки ГЧП как решения исключительно инфраструктурных проблем.

Позиция ЕЭК построена на том, что в своем новом формате «ГЧП на благо людей» представляет собой «разновидность ГЧП», нацеленную на достижение результатов осуществления инвестиций в инфраструктуру, которые выходят за рамки

²⁴ ESCAP. 2017. Country Guidance: Public-Private Partnerships for Sustainable Development in Asia and the Pacific. Дата обращения 25 апреля, 2019. <https://www.unescap.org/resources/country-guidance-public-private-partnerships-sustainable-development-asia-and-pacific>.

одних лишь критериев эффективности затрат и в большей степени направлены на обеспечение «ценности для людей»²⁵. Отдельные положения, регламентирующие обновление концепции ГЧП, содержатся в стандартах ЕЭК ООН, а именно в Стандарте по ГЧП в области автомобильных дорог²⁶, Стандарте по ГЧП в области железных дорог²⁷, Стандарте подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП²⁸, Стандарте по ГЧП в области возобновляемых источников энергии²⁹. Автору настоящей статьи довелось принять участие в их разработке в составе проектных групп ЕЭК ООН, поэтому хотелось бы отметить, что изначально они задумывались в помощь государствам для получения ими всеобъемлющей информации о лучших международных практиках и программах ГЧП, инструкций по вопросам их адаптации, открытия доступа к международным программам ГЧП в целях создания эффективных национальных программ ГЧП, а также увеличения числа устойчивых проектов ГЧП. Однако уже в начале разработки они были переориентированы с тем, чтобы стандарты стали основой эффективного осуществления проектов, способствующих достижению ЦУР и воздействию на людей во всем мире³⁰. Сейчас в них самих зафиксировано их предназначение — «оказать правительствам содействие в деле успешного использования ГЧП в качестве шага на пути к достижению ЦУР и обеспечению налаживания ГЧП на благо людей»³¹.

В чем же состоят изменения и означают ли они действительное обновление концепции ГЧП?

Во-первых, изменения усматриваются в причинах инициации и целевых установках. Изначально обращение публичного сектора к ГЧП было продиктовано тем, что оно: позволяет эффективно создавать публичную инфраструктуру в условиях, когда государственные финансы недоступны или политически непривлекательны для выполнения государственных задач в политике инфраструктуры; дает возможность задействовать государственный бюджет в других критических областях и смягчать долгосрочное давление на государственные финансы (Savas 2000; Hodge, Greve, Biygautane 2018). Соответственно, движущая сила традиционного

²⁵ UNECE, Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals, 21 January 2019, ECE/CECI/2019/5. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2019/CICPPP/Official_documents/ECE_CECI_2019_05-en.pdf.

²⁶ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Roads, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/8. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_08-en.pdf.

²⁷ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/6. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

²⁸ UNECE Standard on a Zero Tolerance Approach to Corruption in PPP Procurement, 12 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2017/4. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/ppp/Library/ECE_CECI_WP_PPP_2017_04-en.pdf.

²⁹ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Renewable Energy, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/7. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

³⁰ UNECE Report of the Team of Specialists on Public-Private Partnerships on its sixth session: ECE/CECI/PPP/2014/2. Дата обращения 20 апреля, 2019. https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2014/Sixth_session_of_TOS_PPP/ECE_CECI_PPP_2014_2_report_for_website.pdf.

³¹ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/6. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

ГЧП — нехватка или ограниченность бюджетных средств при острой потребности в создании инфраструктуры, а основная цель — ее развитие и повышение качества предоставляемых услуг населению. Помимо этого, ГЧП на благо людей инициируется с тем, чтобы государства смогли продвинуться в достижении ЦУР и повысить свои национальные показатели: благосостояния населения; продовольственной безопасности и устойчивого развития сельского хозяйства; продолжительности жизни; числа населения, обладающего востребованными профессионально-техническими навыками; производственной занятости населения, в том числе молодежи и незащищенных категорий населения; энергоэффективности; применения информационно-коммуникационных и инновационных технологий; благоприятного состояния окружающей среды и т. п.

Во-вторых, имеются в виду изменения в субъектном составе, который в рамках традиционного ГЧП образуют публичный и частный партнеры, они же являются основными бенефициарами ГЧП. Население как получатель благ рассматривается опосредованно, только с позиций пользователей услуг объекта ГЧП. Новый подход предполагает, что из всех заинтересованных сторон в качестве основных бенефициаров проектов ГЧП выступают именно люди³².

В-третьих, изменяется инструментарий оценки эффективности для принятия решений о реализации проекта ГЧП. Если в рамках традиционной концепции ГЧП им является Value for Money, то в рамках нового формата — это Value for People — оценка, охватывающая также и воздействие ГЧП на достижение ЦУР³³. Наряду с критериями экономии и эффективности в данную оценку включаются следующие критерии: равенства, в том числе гендерного³⁴; результативности, предполагающей принесение максимальных выгод людям, рост занятости населения, повышение его благосостояния, улучшение здоровья и условий жизни, снижение смертности³⁵; обеспечения жизнестойкости инфраструктуры, смягчения рисков и адаптации к изменению климата, сокращения выбросов CO₂ и освоения более устойчивых моделей производства и потребления; повышения энергоэффективности³⁶; повышения безопасности, в том числе транспортной³⁷; обеспечения мо-

³² UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Renewable Energy, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/7. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

³³ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/6. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

³⁴ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Roads, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/8. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_08-en.pdf.

³⁵ UNECE, Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals, 21 January 2019, ECE/CECI/2019/6. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2019/CICPPP/Official_documents/ECE_CECI_2019_06-en.pdf.

³⁶ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Renewable Energy, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/7. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

³⁷ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Roads, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/8. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_08-en.pdf.

бильности населения, в том числе трудовой³⁸; использования устойчивых систем, способных выдерживать изменение климата³⁹; социальной сплоченности, преодоления неравенства; ликвидации всех форм дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания и культуры⁴⁰; и т. п.

Наконец, происходит изменение условий реализации проектов ГЧП. Основными в рамках традиционного ГЧП являются технико-экономические параметры проекта, именно с их выполнением соотносятся размеры получаемых частным партнером платежей и доходов. В рамках обновленного подхода условия соглашений о ГЧП, в том числе экономические параметры, увязываются с одной или несколькими ЦУР, а также предусматривают стимулирующие положения, обеспечивающие достижение ЦУР, адаптированных в соответствующем государстве⁴¹. В частности, предлагается, чтобы параметры проекта ГЧП на благо людей были ориентированы: на уменьшение числа случаев летального исхода при ДТП за счет надлежащего проектирования; на содержание дорог в рамках проекта о безопасном состоянии; на сокращение выбросов CO₂⁴². Именно их показатели включаются в платежный механизм проекта «ГЧП на благо людей» для расчета размера вознаграждения частного партнера.

Таким образом, «ГЧП на благо людей» в рамках подхода ЕЭК — это ГЧП:

- которое рассматривается как совпадающее по целям с ЦУР;
- которое предполагает, что из всех заинтересованных сторон в качестве основных бенефициаров проектов выделяются люди (население и пользователи);
- которое расширяет доступ к продовольствию, услугам водоснабжения, энергии, транспорта и образования, особенно для социально и экономически уязвимых членов общества;
- которое способствует социальной сплоченности и справедливости и отрицает все формы дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания, культуры и пола;

³⁸ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/6. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

³⁹ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/6. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

⁴⁰ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Renewable Energy, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/7. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf; UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/6. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

⁴¹ UNECE, Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals, 21 January 2019, ECE/CECI/2019/5. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2019/CICPPP/Official_documents/ECE_CECI_2019_05-en.pdf.

⁴² UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Roads, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/8. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_08-en.pdf.

— при котором особое внимание уделяется повышению качества жизни населения, его благосостоянию и созданию рабочих мест на локальном уровне⁴³.

ГЧП на благо людей не ограничивается созданием объектов и оказанием услуг. Оно должно улучшать здоровье и качество окружающей среды на местном уровне, в том числе за счет уменьшения негативных последствий производства, создает новые рабочие места и содействует передаче технологии на местные рынки при одновременном стимулировании местного и регионального экономического потенциала⁴⁴.

Критически оценивая предлагаемые изменения концепции ГЧП, можно встать на позицию о том, что по большей части они наполнены идеологическим содержанием. Возможно, часть из них действительно носит абстрактный характер, но некоторые уже переходят в практическую плоскость. Ряд стран установил законодательно взаимосвязь между ГЧП и ЦУР и национальными целями развития⁴⁵ либо ведет активную работу в этом направлении. Кроме того, отдельные элементы обновленного формата ГЧП обнаруживаются в практике реализации проектов ГЧП, их параметры и результаты четко коррелируют с ЦУР 1–5, 7–10, 11–15. Обзор свидетельствует, что структурированные таким образом проекты исчисляются не единичными примерами (Maslova 2019). Некоторые авторы и вовсе считают, что можно наблюдать «появление нового типа ГЧП для устойчивого развития, и сейчас существует много проектов, связанных с одной или более ЦУР» (Marx 2019, 7).

3. Выводы

И отрицание возможности обновления концепции ГЧП, и форсирование этого процесса без имеющихся на то причин — одинаково опасные действия. В современных условиях не усматривается оснований полагать, что концепция ГЧП должна быть подобна статичной конструкции. Напротив, ее изменение под влиянием значимых обстоятельств национальной или международной политики представляет собой естественный процесс ее развития, свойственный любому явлению. Для иллюстрации сказанного сошлемся на высказывания одного из авторитетных исследователей ГЧП, профессора Г. Ходжа и его соавторов. По их мнению, становится все яснее, что нет и не было единого глобального ГЧП, оно меняется и улучшается со временем. Это привело к движущейся цели для тех, кто заинтересован в понимании и оценке ГЧП. Все более очевидно, что, так же как демократия или искусство, ГЧП «есть сущностно оспариваемое понятие» (Hodge, Greve, Biygautane 2018, 1108).

⁴³ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Renewable Energy, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/7. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

⁴⁴ UNECE Standard on Public-Private Partnerships in Renewable Energy, 10 September 2018, ECE/CECI/WP/PPP/2018/7. Дата обращения 20 апреля, 2019. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_06-en.pdf.

⁴⁵ Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030. 2010. Дата обращения 25 апреля, 2019. https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/LIAS_2030_en_1.pdf; Greece: A Growth Strategy for the Future. 2018. Дата обращения 25 апреля, 2019. <http://www.mindev.gov.gr/greece-a-growth-strategy-for-the-future>; Public-Private Partnership Act of the Republic of Uganda, enacted on August 5, 2015. Дата обращения 23 апреля, 2019. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnership-act-uganda>; и др.

Проведенное исследование показало, что если изначально становление концепции ГЧП в международно-правовой среде проходило в условиях, схожих с доктринальными, то ее дальнейшее развитие привело к результатам, заметно превзошедшим имеющиеся на теоретическом уровне. Пока в зарубежной научной литературе наблюдается формирование запроса на изменение концептуальных основ и базового инструментария ГЧП в целях усиления его социальной ценности и установления взаимосвязи с ЦУР. Но в подходах международных организаций уже закладываются основы для практических решений, и, возможно, мы становимся свидетелями постепенного качественного преобразования ГЧП и его адаптации к «Повестке-2030». Именно в ней кроются побудительные мотивы к этому. Обновленная концепция ГЧП представлена в подходе организаций системы ООН как «ГЧП на благо людей». Ее основные элементы отражены в стандартах и руководящих документах ЕЭК, согласно которым ГЧП на благо людей специально нацелено на получение продуктов и результатов, связанных с ЦУР. Предполагается, что в дополнение к традиционным результатам по расширению доступа населения к качественным публичным услугам и обеспечению населения необходимыми ресурсами (продовольствие, вода, энергия, транспорт и образование) проекты ГЧП на благо людей обеспечивают также повышение национальных показателей государств в отношении: благосостояния населения; продовольственной безопасности и устойчивого развития сельского хозяйства; продолжительности жизни; числа населения, обладающего востребованными профессионально-техническими навыками; производственной занятости населения, в том числе молодежи и незащищенных категорий населения; энергоэффективности; применения информационно-коммуникационных и инновационных технологий; благоприятного состояния окружающей среды и т. п. Проекты ГЧП на благо людей основаны на установленных международным правом принципах недопущения дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания, культуры и пола. Основным бенефициаром таких проектов становится население, и потребности населения учитываются при их структурировании. Не только технико-экономические, но и социальные и экологические показатели используются в платежных механизмах проектов ГЧП на благо людей. И хотя при оценке эффективности таких проектов финансово-экономические аспекты Value for Money не утрачивают своего значения, удовлетворение интересов публичного и частного партнеров уравнивается с удовлетворением потребностей населения и достижением ЦУР в рамках оценки Value for People.

По нашему мнению, в обновленном формате концепция ГЧП при постановке вопроса о том, являются ли проекты ГЧП подходящим средством для достижения ЦУР, способна дать на него утвердительный ответ. Однако это не означает, что процесс обновления концепции ГЧП уже состоялся и завершен. В равной мере это не означает, что Value for Money стало анахронизмом и не подлежит применению. В перспективе видится их совместное либо альтернативное применение.

Настоящее исследование может стать отправной точкой для обсуждения концепции ГЧП на благо людей в отечественной науке. Так или иначе оно способствует пониманию ГЧП в международно-правовом поле в контексте достижения ЦУР. Будущие разработки, касающиеся преобразования концепции ГЧП, включая ГЧП на благо людей, могут быть сосредоточены на законодательном регулировании возни-

кающих отношений, правовом закреплении показателей связи ГЧП и ЦУР, а также на целях национального развития.

Библиография

- Белицкая, Анна В. 2012. *Правовое регулирование государственно-частного партнерства*. М.: Статут.
- Белицкая, Анна В. 2017. «Государство как участник и регулятор инвестиционных отношений в рамках государственно-частного партнерства». *Бизнес, менеджмент и право* 1–2: 42–46.
- Варнавский, Владимир Г. 2009. «Место и роль государственно-частного партнерства в системе экономических категорий: попытка системного анализа». *Государственно-частное партнерство в условиях кризиса: материалы научно-практической конференции*, 30–31. М.: ИЭ РАН.
- Дерябина, Марина А. 2011. «ГЧП в сфере общественных благ: опыт России». *Наука и инновации* 11 (105): 24–26.
- Доронина, Наталья Г., Семилютина Наталья Г. 2011. *Международное частное право и инвестиции: науч.-практ. исслед.* М.: Контракт; Волтерс Клувер.
- Макаревич, Константин А. 2013. «Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации». Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина.
- Победин, Александр А., Дмитрий В. Федулов. 2015. «Государственно-частное партнерство как инструмент управления социально-экономическим развитием муниципальных образований». *Вопросы управления* 5 (36): 66–72.
- Попондопуло, Владимир Ф., Наталья А. Шевелева. 2015. *Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты*. М.: Инфотропик Медиа.
- Сиваков, Дмитрий О. 2014. «Концессионные соглашения в водном хозяйстве и экологические вызовы». *Государство и бизнес в системе правовых координат*, ред. Андрей В. Габов, 213–219. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М.
- Усманова, Резида М. 2018. «К вопросу о правовом регулировании “особых зон” как форм государственно-частного партнерства в Российской Федерации». *Конституционное и муниципальное право* 7: 52–55.
- Фильченков, Владимир А. 2008. «Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере». Автореф. дис. ... канд. экон. наук, Российский государственный университет туризма и сервиса.
- Agarchand, Nilesh, Boeing Laishram. 2017. “Sustainable infrastructure development challenges through PPP procurement process: Indian perspective”. *International Journal of Project Organisations and Management* 10 (3): 642–662.
- Berrone, Pascual, Joan Enric Ricart, Ana Isabel Duch, Valeria Bernardo, Jordi Salvador, Juan Piedra Peña, Miquel Rodríguez Planas. 2019. “EASIER: An Evaluation Model for Public-Private Partnerships Contributing to the Sustainable Development Goals”. *Sustainability* 11 (2339): 1–25. <https://doi.org/10.3390/su11082339>.
- Boardman, Antony, Mark Hellowell. 2016. “A Comparative Analysis and evaluation of Specialist PPP Units’ Methodologies for Conducting Value for Money Appraisals”. *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice* 19 (3): 191–206.
- Cadwell, Nigel D., Jens K. Roehrich, and Gerard George. 2017. “Social Value Creation and Relational Coordination in Public Private Collaborations”. *Journal of Management Studies* 54 (6): 906–928.
- Colverson, Samuel, Oshani Perera. 2011. “Sustainable Development: Is there a role for public-private partnerships? A Summary of an IISD preliminary investigation”. *Policy Brief*. October. Дата обращения 12 апреля, 2019. https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/sust_markets_PB_PPP.pdf.
- Cui, Caiyun, Yong Liu, Alex Hope, Jianping Wang. 2018. “Review of Studies on the Public-Private Partnerships (PPP) for Infrastructure Projects”. *International Journal of Project Management* 36 (5): 773–794. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.03.004>.
- Delmon, Jeffrey. 2010. *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Project and Risk*. Alphen aan den Rijn: The World Bank and Kluwer Law International.

- Gerrard, Mikael B. 2001. "Public-Private Partnerships: What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations?" *Finance & Development* 38 (3): 48–51.
- Grimsey, Darrin, Mervyn K. Lewis. 2004. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Hodge, Graeme, Carsten Greve. 2017. "On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review". *Public Works Management & Policy* 22 (1): 87–99.
- Hodge, Graeme, Carsten Greve, Mhamed Biygautane. 2018. "Do PPP's work? What and how have we been learning so far?" *Public Management Review* 20 (8): 1105–1121. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428410>.
- Hueskes, Marlies, Koen Verhoest, Thomas Block. 2017. "Governing Public-Private Partnerships for Sustainability. An Analysis of Procurement and Governance Practices of PPP Infrastructure Projects". *International Journal of Project Management* 6: 1184–1195.
- Jeffares, Stephen, Helen Sullivan, Tony Bovaird. 2013. "Beyond the Contract: The Challenge of Evaluating the Performance(S) of Public-Private Partnerships". *Rethinking Public-Private Partnerships. Strategies for Turbulent Times*, eds Carsten Greve, Graeme Hodge, 166–187. New York: Routledge.
- Jun, Jaebum. 2010. "Appraisal of Combined Agreements in Bot Project Finance: Focused on Minimum Revenue Guarantee and Revenue Cap Agreements". *International Journal Strategic Property Management* 14 (2): 139–155.
- Marx, Alex. 2019. "Public-Private Partnerships for Sustainable Development: Exploring Their Design and Its Impact on Effectiveness". *Sustainability* 11: 1–9. <https://doi.org/10.3390/su11041087>.
- Maslova, Svetlana. 2019. "Achieving Sustainable Development Goals through Public Private Partnership: Critical Review and Prospects". *International Journal of Innovation and Sustainable Development* 14 (3): 288–312.
- Mouraviev, Nikolai, Nada Kakabadse. 2014. "Impact of externalities on sustainable development: evidence from public-private partnerships in Kazakhstan and Russia". *Corporate Governance International Journal of Business in Society* 14 (5): 653–669.
- Nisar, Tahir M. 2007. "Value for Money Drivers in Public Private Partnership Schemes". *International Journal of Public Sector Management* 20 (2): 147–156.
- Parker, David, Keith Hartley. 2003. "Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: a Case Study of UK". *Journal of Purchasing & Supply Management* 9: 97–108.
- Pitt, Michael, Norman Collins, Andrew Walls. 2006. "The Private Finance Initiative and Value for Money". *Journal of Property Investment and Finance* 24 (4): 363–373.
- Reynaers, Anne-Maria. 2013. "Public Values in Public-Private Partnerships". *Public Administration Review* 74: 120–128. <https://doi.org/10.1111/puar.12137>.
- Savas, Elton. 2000. *Privatization and Public Private Partnerships*. New York: Chatham House Publ.
- Verhulst, Stefaan. 2018. "Reimagining Public-Private Partnerships". *GovLab Blog*. Дата обращения 12 апреля, 2019. <http://thegovlab.org/reimagining-public-private-partnerships>.

Статья поступила в редакцию 30 августа 2019 г.;
рекомендована в печать 2 сентября 2020 г.

Контактная информация:

Маслова Светлана Валентиновна — канд. юрид. наук; maslova@gsom.pu.ru

Development of the public-private partnership conception in the international legal environment

S. V. Maslova

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Maslova, Svetlana V. 2020. “Development of the public-private partnership conception in the international legal environment”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 950–971. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.408> (In Russian)

The article is devoted to the key aspects and stages of the conceptualization, formation and evolutionary development of public-private partnership (PPP) at the international level. Among the approaches of international organizations to PPP, the one that consolidates the concept of PPP with the UN's S Sustainable Development Goals (SDGs) is highlighted. The interest in it is due to a very noticeable revitalization of a large number of international organizations in this direction. The foreign doctrine is still only forming a request to improve the PPP concept based on the best “Value for Money” through the efforts of the social value of PPP. However, in the approaches of international organizations, a new format of PPP, based on Value for People, is already being proposed. Is the proposed transformation evolutionary for the concept of PPP or is it nothing more than a large-scale campaign to popularize PPP in support of the SDGs? Finding the answer to this question and its argumentation is the purpose of the article. Based on the analysis of international PPP standards, an attempt is made to reveal the main elements and targets of the updated concept of “People-first Public-Private Partnerships”. Some examples of its practical implementation in the national legal framework of some states and the practice of PPP are provided. At the same time, the article undertakes a critical analysis of the relationship between the SDGs and “People-first Public-Private Partnerships” not only in terms of its ideology, but also in the context of legal relations developing within the framework of “People-first Public-Private Partnerships”.

Keywords: public-private partnership, sustainable development goals, people-first, sustainable development goals, human rights, international standards, international organizations.

References

- Agarchand, Nilesh, Boeing Laishram. 2017. “Sustainable infrastructure development challenges through PPP procurement process: Indian perspective”. *International Journal of Project Organisations and Management* 10 (3): 642–662.
- Belitskaia, Anna V. 2012. *Legal regulation of public-private partnership*. Moscow, Statut Publ. (In Russian)
- Belitskaia, Anna V. 2017. “The State as a participant and regulator of investment relations in the framework of public-private partnership”. *Biznes, menedzhment i pravo* 1–2: 42–46. (In Russian)
- Berrone, Pascual, Joan Enric Ricart, Ana Isabel Duch, Valeria Bernardo, Jordi Salvador, Juan Piedra Peña, Miquel Rodríguez Planas. 2019. “EASIER: An Evaluation Model for Public-Private Partnerships Contributing to the Sustainable Development Goals”. *Sustainability* 11 (2339): 1–25. <https://doi.org/10.3390/su11082339>.
- Boardman, Antony, Mark Hellowell. 2016. “A Comparative Analysis and evaluation of Specialist PPP Units’ Methodologies for Conducting Value for Money Appraisals”. *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice* 19 (3): 191–206.
- Cadwell, Nigel D., Jens K. Roehrich, Gerard George. 2017. “Social Value Creation and Relational Coordination in Public Private Collaborations”. *Journal of Management Studies* 54 (6): 906–928.
- Colverson, Samuel, Oshani Perera. 2011. “Sustainable Development: Is there a role for public–private partnerships? A Summary of an IISD preliminary investigation”. *Policy Brief*. October. Accessed April 12, 2019. https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/sust_markets_PB_PPP.pdf.

- Cui, Caiyun, Yong Liu, Alex Hope, Jianping Wang. 2018. "Review of Studies on the Public-Private Partnerships (PPP) for Infrastructure Projects". *International Journal of Project Management* 36 (5): 773–794. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.03.004>.
- Delmon, Jeffrey. 2010. *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Project and Risk*. Alphen aan den Rijn, The World Bank and Kluwer Law International.
- Deriabina, Marina. 2011. "PPP in the sphere of public goods: the experience of Russia". *Nauka i innovatsii* 11 (105): 24–26. (In Russian)
- Doronina, Natalia G., Natalia G. Semiliutina. 2011. *International private law and investment: science and practice*. Moscow, Kontrakt, Volters Kluver Publ. (In Russian)
- Fil'chenkov, Vladimir A. 2008. "Formation of public-private partnership in the social sphere". PhD abstract, Rossiiskii gosudarstvennyi universitet turizma i servisa. (In Russian)
- Gerrard, Mikael B. 2001. "Public-Private Partnerships: What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations?" *Finance & Development* 38 (3): 48–51.
- Grimsey, Darrin, Mervyn K. Lewis. 2004. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, Edward Elgar.
- Hodge, Graeme, Carsten Greve. 2017. "On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review". *Public Works Management & Policy* 22 (1): 87–99.
- Hodge, Graeme, Carsten Greve, Mhamed Biygautane. 2018. "Do PPP's work? What and how have we been learning so far?" *Public Management Review* 20 (8): 1105–1121. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428410>.
- Hueskes, Marlies, Koen Verhoest, Thomas Block. 2017. "Governing Public-Private Partnerships for Sustainability. An Analysis of Procurement and Governance Practices of PPP Infrastructure Projects". *International Journal of Project Management* 2: 1184–1195.
- Jeffares, Stephen, Helen Sullivan, Tony Bovaird. 2013. "Beyond the Contract: The Challenge of Evaluating the Performance(S) of Public-Private Partnerships". *Rethinking Public-Private Partnerships. Strategies for Turbulent Times*, eds Carsten Greve, Graeme Hodge, 166–187. New York, Routledge.
- Jun, Jaebum. 2010. "Appraisal of Combined Agreements in Bot Project Finance: Focused on Minimum Revenue Guarantee and Revenue Cap Agreements". *International Journal Strategic Property Management* 14 (2): 139–155.
- Makarevich, Konstantin A. 2013. "Financial and legal regulation of public-private partnership in the Russian Federation". PhD abstract, Moskovskii gosudarstvennyi iuridicheskii universitet imeni O. E. Kutafina. (In Russian)
- Marx, Alex. 2019. "Public-Private Partnerships for Sustainable Development: Exploring Their Design and Its Impact on Effectiveness". *Sustainability* 11: 1–9. <https://doi.org/10.3390/su11041087>.
- Maslova, Svetlana. 2019. "Achieving Sustainable Development Goals through Public Private Partnership: Critical Review and Prospects". *International Journal of Innovation and Sustainable Development* 14 (3): 288–312.
- Mouraviev, Nikolai, Nada Kakabadse. 2014. "Impact of externalities on sustainable development: evidence from public-private partnerships in Kazakhstan and Russia". *Corporate Governance International Journal of Business in Society* 14 (5): 653–669.
- Nisar, Tahir M. 2007. "Value for Money Drivers in Public Private Partnership Schemes". *International Journal of Public Sector Management* 20 (2): 147–156.
- Parker, David, Keith Hartley. 2003. "Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: a Case Study of UK". *Journal of Purchasing & Supply Management* 9: 97–108.
- Pitt, Michael, Norman Collins, Andrew Walls. 2006. "The Private Finance Initiative and Value for Money". *Journal of Property Investment and Finance* 24 (4): 363–373.
- Pobedin, Aleksandr A., Dmitrii V. Fedulov. 2015. "Public-private partnership as a tool for managing the socio-economic development of municipalities". *Voprosy upravleniia* 5 (36): 66–72. (In Russian)
- Popondopulo, Vladimir F., Natal'ia A. Sheveleva. 2015. *Public-private partnership in Russia and foreign countries: legal aspects*. Moscow, Infotopik Media Publ. (In Russian)
- Reynaers, Anne-Maria. 2013. "Public Values in Public-Private Partnerships". *Public Administration Review* 74: 120–128. <https://doi.org/10.1111/puar.12137>.
- Savas, Elton. 2000. *Privatization and Public Private Partnerships*. New York, Chatham House Publ.

- Sivakov, Dmitry O. 2014. "Concession agreements in water management and environmental challenges". *Gosudarstvo i biznes v sisteme pravovykh koordinat*, ed. by Andrei V. Gabov, 213–219. Moscow, IZiSP Publ., INFRA-M Publ. (In Russian)
- Usmanova, Remiza M. 2018. "On the issue of legal regulation of 'special zones' as forms of public-private partnership in the Russian Federation". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 7: 52–55. (In Russian)
- Varnavskii, Vladimir G. 2009. "The place and role of public-private partnership in the system of economic categories: an attempt at system analysis". *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v usloviakh krizisa: materialy nauch.-prak. konf.*, 30–31. Moscow, IE RAN Publ. (In Russian)
- Verhulst, Stefaan. 2018. "Reimagining Public-Private Partnerships". *GovLab Blog*. Accessed April 12, 2019. <http://thegovlab.org/reimagining-public-private-partnerships>.

Received: August 30, 2019
Accepted: September 2, 2020

Author's information:

Svetlana V. Maslova — PhD in Law; maslova@gsom.pu.ru