

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ В ПРОЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ПРЕОДОЛЕВАЯ КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Студеникин Н.В.

5 февраля в Правительстве РФ состоялась совещание у министра РФ М.А. Абызова по вопросу координации деятельности рабочей группы (Комитета) по реализации проекта строительства Центральной кольцевой автодороги Московской области. В совещании участвовали ведущие эксперты и общественные деятели в сфере инфраструктурных проектов, транспорта, экологии, приглашенные в состав Общественного комитета по сопровождению крупных инвестиционных проектов ГК «Российские автомобильные дороги» Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства. **Тем самым был создан важный прецедент — впервые на правительственном уровне обсуждается вопрос общественного контроля и управления экологическими и социальными рисками перед стартом крупнейшего проекта государственно-частного партнерства, каким является строительство ЦКАД.** Общественный комитет создается во исполнение поручений премьер-министра РФ Д.А. Медведева по результатам совещания о реализации строительства ЦКАД Московской области от 7 декабря 2013 г. и поручений вице-премьера А.В. Дворковича о повышении уровня открытости и расширении общественного контроля в конкурсных процедурах и при реализации проектов строительства автомобильных дорог общего пользования федерального значения. Его основными задачами должны стать публичное сопровождение проведения

конкурсных процедур и реализации крупных инвестиционных проектов ГК «Автодор», обеспечение доступности и открытости информации о результатах деятельности, а также совершенствование механизма учета общественного мнения и обратной связи между гражданами, федеральными органами исполнительной власти и Госкомпанией.

Создание такого Общественного совета обусловлено в том числе трудным опытом первых масштабных инфраструктурных проектов и осознанием важности экологических и социальных рисков, которые и в мировой, и в российской практике могут существенно скорректировать сроки реализации и затраты на проекты государственно-частного партнерства, а в некоторых случаях привести к их отмене. Общественный контроль и работа таких площадок позволяет в докризисном режиме проводить проверку всех решений и процедур, обеспечить открытость обсуждения и создать легитимность реализации таких проектов.

Одним из показателей степени развитости рынка проектов ГЧП в России, а также качества подготовки и реализации самих проектов ГЧП является планирование и создание механизмов снижения экологических и социальных рисков, программ экологической и социальной ответственности. До недавнего времени экологические требования в первых проектах ГЧП были просто «политкорректной» формальностью контракта, которую потом можно

упразднить по причине неясности формулировки.

О том, к каким проблемам может привести игнорирование значения экологического фактора, а также процедур общественного контроля за ходом подготовки и реализации инфраструктурных проектов, свидетельствует опыт первых масштабных российских ГЧП проектов. Так, один из первых проектов в Санкт-Петербурге, Западный скоростной диаметр, начиная с момента его начала в 2008 г. подвергался жесткой критике со стороны экспертов в связи с размытыми критериями ответственности за возможный экологический и социальный ущерб, нанесенный в ходе строительства и эксплуатации дороги, отсутствием процедур общественного контроля. И если в ситуации со строительством участка трассы Москва — Санкт-Петербург через Химкинский лес понадобились экстренные меры и вмешательство на высшем уровне, то в данном случае также было развернуто протестное общественное движение, просто не получившее столь широкой огласки. Экологическое движение «Сохраним Юнтолово» активно участвовало в консультациях по проекту ЗСД, организованных в ЕБРР, и им удалось добиться тогда проведения дополнительной экологической экспертизы, но вопрос раскрытия полной информации об окупаемости проекта и влиянии на окружающую среду для общественности остался нерешенным. Проведенная экспертами Общественная экологическая экспертиза проекта признала планируемые компенсационные мероприятия по отношению к близлежащим ООПТ недостаточными¹.

В августе 2010 года после месяцев противостояния между жителями Химок и экологами с одной стороны и вы-

рубающими лес строителями с другой и применения насилия против активистов протестного движения президент РФ Дмитрий Медведев приостановил проект для проведения общественного обсуждения. Затем, несмотря на резко отрицательные заключения общественности, строительство возобновилось. В ходе этого конфликта, получившего всероссийскую известность, был продемонстрирован, с одной стороны, нарастающий протестный потенциал вокруг экологических ценностей, который при отсутствии процедур и площадок для общественного обсуждения может быстро приобрести политическую подоплеку. С другой стороны, этот пример продемонстрировал значение и необходимость проработки экологических рисков в контрактах ГЧП и распределении ответственности между партнерами.

Если внимательно рассматривать мировую практику, то общепринятым является восприятие партнерских проектов как призванных вносить вклад в устойчивое развитие и охрану окружающей среды. Ответственность за реализацию проектов ГЧП в целом возлагается не на природоохранные ведомства, а на министерства экономики, финансов и транспорта, которые несведущи в экологических вопросах, так же как природоохранные ведомства — в экономических и коммерческих основах проектов ГЧП. Экологические риски подробно прописываются в контрактах ГЧП. Поскольку есть общепринятые стандарты и процедуры, то инициаторы проектов ГЧП учитывают требования охраны окружающей среды и, что самое важное, заинтересованы в их выполнении, так как эффективное использование ресурсов и снижение их потерь уже на стадии проектирования и строительства означает сокращение затрат по эксплуатации и увеличение прибыли.

¹ URL: <http://www.ecom-info.spb.ru/files/334.pdf>

В деятельности компаний-операторов важное место занимает развитие и реализация стратегии по корпоративной социальной ответственности и устойчивому развитию. Многие западные компании добровольно включают критерий устойчивости в свои тендерные предложения и схемы проектов. С одной стороны — это залог снижения экологических и социальных рисков, с другой — если не уделять должного внимания вопросам экологии при развитии и реализации проектов ГЧП, можно упустить реальный шанс снизить общие затраты по всему «жизненному циклу» объекта, который может длиться 25–30 лет и более. Инвесторы ГЧП по определению требования охраны окружающей среды, так как эффективное использование ресурсов и снижение их потерь уже на стадии проектирования и строительства означает сокращение затрат по эксплуатации и увеличение прибыли.

При этом, несмотря на то, что реализует проект частный партнер, именно государство, как сторона, заключающая контракт, несет бремя ответственности по гарантии исполнения ГЧП в соответствии с «зелеными» критериями. В контракте фиксируются четкие задачи и технические требования, определяются экологические факторы в качестве показателей эффективности, экологические риски и стороны, принимающие на себя ответственность за управление ими.

В качестве «фильтров» для подрядчиков на этапе строительства и дополнительных форм снижения рисков используются специальные рекомендации, такие как, например, Кодекс природоохранных требований (Green Claims Code), регламентирующие, что должны и какие компоненты не должны содержать те или иные материалы, технологии и др.

Хорошим зарубежным примером проектов ГЧП, объединяющих природоохранную деятельность, коммер-

ческие интересы и жизнеобеспечение сельских населенных пунктов, является проект сохранения лесов в Чесапике (Chesapeake Forest Project). Чесапикский залив — самая широкая дельта в Соединенных Штатах и главная зона отдыха и коммерческого рыболовства в штате Мериленд. Экологическое состояние залива было серьезно нарушено в результате сброса сточных вод из перенаселенных центров и минимального контроля над утилизацией сельскохозяйственных отходов. В ответ на это местные власти начали восстановление экологии залива, уделяя особое внимание совершенствованию управления охраной сухопутных и заболоченных территорий. На основе ГЧП был привлечен частный партнер для управления собственностью. В свою очередь частный сектор получил право осуществлять лесозаготовки на постоянной основе на специально отведенных для этого территориях, что обеспечило необходимый уровень доходов для всех участников проекта.

Возможно, в дальнейшем в российской практике ГЧП также возникнут проекты, направленные на ликвидацию накопленного экологического ущерба, управление ООПТ.

В качестве дальнейших шагов на российском рынке ГЧП для внедрения принципов устойчивого развития в ГЧП можно применить два подхода. Первый — распространение удачного опыта и примеров, где успешно действуют принципы устойчивости. Второй — совершенствование координации между финансовыми и экономическими министерствами, отвечающими за развитие проектов и программ ГЧП, и природоохранными ведомствами. В качестве третьего элемента «устойчивости» проектов ГЧП должны выступить работающие процедуры контроля над соблюдением экологических аспектов ГЧП, содержащихся в контрактах.

Устойчивое развитие в проектах государственно-частного партнерства: преодолевая конфликт интересов

Студеникин Николай Владимирович, доцент кафедры ЭПГЧП МГИМО,
управляющий партнер Коммуникационного агентства PRIRODA

***Аннотация.** В статье дается оценка места экологической проблематики в проектах государственно-частного партнерства в современной России. Отмечается, что в настоящее время в сотрудничестве государственного и частного сектора все большее значение приобретает проблема устойчивого развития и социальной корпоративной ответственности.*

***Ключевые слова:** устойчивое развитие, социальная корпоративная ответственность, государственно-частное партнерство.*

Sustainable Development in Public-Private Partnership Projects: Handling the Conflict of Interest

Nikolai Studenikin, an associate professor of Department of Economic Policy
and Public-Private Partnership of MGIMO-University, a managing partner
of Communication Agency PRIRODA

***Abstract.** The article assesses the significance of environmental agenda in public-private partnership projects in today's Russia. The author argues that sustainable development and corporate social responsibility plays an increasingly important role in cooperation between the state and the private sector in modern Russia.*

***Key words:** sustainable development, corporate social responsibility, private-public partnership.*