

## Стандарты ЕЭК ООН для проектов ГЧП в сфере здравоохранения

Вопросы касаются опыта, полученного в ходе разработки программ государственно-частного партнерства (далее – "ГЧП") в сфере здравоохранения.

ЕЭК ООН разрабатывает стандартные рекомендации для правительств, планирующих использовать программы ГЧП для привлечения инвестиций в сферу здравоохранения, которые призваны помочь им должным образом достичь Целей программы ООН по устойчивому развитию. Команда, разрабатывающая стандарты, составила ряд вопросов в отношении опыта, полученного федеральными и региональными государственными органами, которые уже участвовали в проектах ГЧП в сфере здравоохранения, для получения информации, на которой могут быть основаны рекомендации стандарта. Мы будем очень благодарны за любую информацию, которую Вы можете предоставить в ответ на любые из нижеприведенных вопросов.

Мы определили шесть основных пунктов, по которым будем анализировать опыт, полученный на сегодняшний день. Несмотря на то, что многие вопросы подпадают сразу под несколько пунктов, этот план поможет структурно представить вопросы, на основе которых органы исполнительной власти будут разрабатывать свою политику в сфере ГЧП.

- A. **Политика и законодательство:** в этом пункте будут рассмотрены политический и правовой климат, в рамках которого реализуется программа ГЧП, а также методы обеспечения органами исполнительной власти законности программы ГЧП и её соответствия государственной политике в других сферах.
- B. **Экономическая среда и осуществимость программы:** в этом пункте будут затронуты проблемы достижения экономической доступности и реальной осуществимости программы ГЧП с учетом экономических ограничений федеральных и региональных органов исполнительной власти.
- C. **Планирование, цели и экономическое обоснование проектов:** в этом пункте будет обсуждаться, как проходит планирование программы ГЧП и установление её целей, а также как подготавливается, оценивается и утверждается экономическое обоснование для каждого отдельного проекта.
- D. **Обучение и ресурсы:** этот пункт поможет идентифицировать ресурсы, необходимые для планирования и исполнения программы ГЧП, а также навыки специалистов и образовательные программы, которые необходимы для понимания и эффективного управления рисками со стороны публичных и частных партнеров.
- E. **Оценка рынка и работа с рынком:** успешно реализованные программы ГЧП фактически отражают потребности и возможности коммерческого сектора, поэтому этот пункт будет включать рекомендации по работе с частным сектором рынка и соответствующему структурированию программы.
- F. **Прозрачность конкурсных и управленческих процедур:** прозрачность в ходе конкурсных процедур, реализации и управления проектами ГЧП является основным фактором привлечения инвестиций и убеждает участников рынка в эффективности инвестиций. Данный пункт будет определять принципы управления, способствующие прозрачности.

Эти вопросы адресованы правительствам, которые разрабатывают программы ГЧП в сфере здравоохранения, но ещё не имеют реализованных проектов ГЧП, а также правительствам, которые имеют уже работающие программы либо программы ГЧП в других секторах и рассматривают подготовку программы ГЧП в сфере здравоохранения. Мы будем благодарны

за любые ответы. Если какой-либо вопрос нерелевантен, просьба пометить его соответствующим образом.

Большое спасибо за заполнение вопросника.

## **А Политика и законодательство**

1. Существует ли в Вашем государстве специальная политика в области здравоохранения или официальная правительственная программа в отношении конкурсных процедур для заключения долгосрочных контрактов в сфере здравоохранения с частными партнерами, по которым риск передается частному сектору? Опишите, пожалуйста, такую программу (программы). Если нет, существуют ли в Вашей стране планы реализации таких программ, и какие Вы видите трудности в их осуществлении?
2. Какие специальные законодательные акты в сфере ГЧП ввело Ваше правительство (или планирует ввести) для осуществления проектов ГЧП в целом и проектов ГЧП в сфере здравоохранения в частности, и какие рекомендации Вы бы могли дать правительствам, планирующим принятие подобных законодательных актов? С какими трудностями и противоречиями в законодательных актах Вы столкнулись при разработке законодательства и политики ГЧП, и как Вы с ними справились? Если Вы осуществляли экспериментальный проект, какие уроки Вы извлекли?
3. Пожалуйста, объясните, какую роль ГЧП в сфере здравоохранения играет в Вашей стране, а также назовите причину, по которой Вы так считаете: например, направлены ли проекты только на создание инфраструктуры, зданий и сооружений, или включают также медицинское оборудование, медицинские услуги или создание системы медицинского страхования?
4. В контексте ГЧП, опишите, пожалуйста, пробелы и коллизии финансовой политики Вашего правительства и политики в области здравоохранения, а также каким образом Вам удалось разрешить подобные конфликты. Какие Вам удалось найти недостатки в политике и законодательстве в отношении Вашей программы ГЧП в сфере здравоохранения, и какие изменения были внесены в программу в свете опыта по осуществлению первых проектов?
5. Разработано ли в Вашей юрисдикции руководство по ГЧП или стандартизированная документация для проектов в области ГЧП? Использовались ли они для ранних проектов, и какие выводы Вы сделали из их применения? Как можно было бы улучшить их сейчас?
6. В чем состоят основные претензии и положительные отзывы о Вашей программе ГЧП в области здравоохранения? Какие формализованные возражения касательно проводимой политики и законодательства были Вами получены, от кого они исходили и какие меры были приняты в связи с ними? В свете Вашего опыта, что бы Вы изменили?
7. Как была воспринята программа ГЧП политиками и государственными служащими, и какие действия были предприняты ими в ее поддержку? Была ли программа поддержана всеми политическими партиями, и какие действия помогли защитить программу от негативного влияния узкопартийных интересов?
8. Каким образом Вы обеспечили соблюдение публичных интересов и защиту государственного сектора в развитии политики и законодательства в области ГЧП? Образовало ли Ваше правительство специализированный орган в области ГЧП, и насколько успешно он работал во взаимодействии с министерством финансов и министерством здравоохранения?

9. Изменила ли программа ГЧП доступность здравоохранения и/или политику в области здравоохранения в Вашей стране, и с каким результатом? Насколько последствия реализации программы совпали с ожиданиями, и почему?
10. К каким консультационным услугам Вы прибегали при работе над законодательством и разработке основных направлений политики, и, оценивая прошедшие события, могли ли более критичные комментарии консультанта помочь сделать реализацию ранних проектов более эффективной? Заметили ли Вы в работе склонность откладывать разрешение сложных вопросов? Как можно было бы улучшить Вашу программу с помощью иного структурирования консультационных услуг - как юридических, так и в области разработки основных направлений политики?
11. Было ли уделено внимание характеристике государственного образования/контрагента, вступающего в отношения ГЧП перед подачей заявки на участие в конкурсе, и в какой степени необходимость в документе, подтверждающем согласие публичного партнера взять на себя обязательства, была обнаружена и осознана на стадии планирования? На основании чего было принято решение придерживаться именно такого подхода?

## **В Экономическая среда и осуществимость программы**

1. Какие основные факторы учитывались вами при рассмотрении ГЧП в качестве альтернативы другим методам, таким как традиционные, финансируемые государственным сектором закупки, сделки в области недвижимости и лизинг и каким образом была обеспечена объективность такого сравнения?
2. Рассматривали ли Вы другие методы долгосрочной политики в области здравоохранения и как Вы оцениваете их в сравнении с использованием ГЧП? Какие вопросы возникли при таком сравнении и как Вы оценили использование методов ГЧП в сравнении с альтернативными подходами, например, приватизацией и большим участием государственного капитала?
3. Каковы экономические стимулы программы ГЧП Вашего правительства? На основании каких фактов была осуществлена подготовка программы и как Вы их использовали? Учитывает ли Ваша программа различие в потребностях городских районов и сельской местности, и в чем именно это проявляется?
4. Как был определен масштаб программы ГЧП и как он был согласован с бюджетной и налоговой политикой и ее приоритетами, как в сфере здравоохранения, так и вне ее? Какие в связи с этим возникли проблемы, и как их удалось решить?
5. Какая методология использовалась при рассмотрении и распределении проектов по степени их приоритетности, а также обеспечении их приемлемости с финансовой точки зрения и с точки зрения соотношения цена/качество? Какие Вы сделали выводы и что бы Вы порекомендовали правительствам, начинающим работать над созданием подобных программ?

6. Какие источники финансирования были доступны для Вашей программы ГЧП, и каковы основные преимущества и недостатки каждого из них? Как Вы оценивали влияние каждого из них на публичные финансы, политику государственного бухгалтерского учета и аудита, а также соотношение цена/стоимость по сравнению с другими источниками? Какие существуют основания для финансирования проектов ГЧП государством или гражданами? Как Вы оценивали доступность проектов для плательщика и насколько результат совпал с ожиданиями? Как такая схема гарантирует равенство между обеспеченными и малообеспеченными гражданами, и каким образом она гарантирует прибыль частного партнера?
7. Насколько изменились с момента создания программы ГЧП стоимость проектов ГЧП и готовность частного сектора принимать на себя риски? Могли ли Вы улучшить соотношение цена/качество, если бы предвосхитили эти изменения, и каким образом вами была обеспечена реалистичную и доступную цену?
8. Какие гарантии предоставляет государство в отношении концессий, и как Вы определили, что они представляют собой выгодную сделку с точки зрения соотношения цена/качество? Каким образом инвесторам гарантируется поступление оплаты в срок, и каковы их права в случае неуплаты?
9. Каковы права каждой из сторон в случае прекращения соглашения о ГЧП, и как Вы пришли к выводу о том, что они обеспечивают приемлемое соотношение цена/качество?
10. Каким образом удалось гарантировать последовательность соблюдения соотношения цена/качество при переговорах по таким коммерческим вопросам, как предоставление исключительных прав, разрешение споров, контроль изменений, форс-мажор, случаи неисполнения, распределение дохода, передача имущества, управление в период использования объекта, аудит эффективности, установление тарифов, компенсация при прекращении, рефинансирование и продажа долей?

## **С Планирование, цели и экономическое обоснование проекта**

1. Применяете ли Вы методологию, позволяющую определить уровень спроса и предложения на услуги в сфере здравоохранения в настоящий момент и в будущем? На какие источники информации Вы полагаетесь при оценке тенденций в сфере здравоохранения на национальном/местном уровне, факторов риска для населения и демографически детерминированных медицинских услуг? Кто и в какой форме предоставляет Вам консультации в сфере здравоохранения (государственные служащие, консультанты, практикующие врачи)? Какие иные заинтересованные группы должны принимать участие в планировании проекта ГЧП?
2. Какие управленческие и социальные проблемы планировалось решить внедрением программы ГЧП? Каким образом Вы обеспечили взаимодействие существующей инфраструктуры в сфере здравоохранения (государственной и негосударственной) и инфраструктуры, созданной на основе ГЧП, на одной территории и каким образом в ходе реализации программы предотвращалось создание неравных условий?

3. Если предоставленной информации было слишком мало либо она была неактуальной, как удалось преодолеть это препятствие и какие предположения сыграли ключевую роль в принятии решений?
4. В какой форме составляется и как подготавливается экономическое обоснование проекта на основе ГЧП? Какие методы используются при сравнении проекта на основе ГЧП и иных способов закупки товаров, работ или услуг с точки зрения соотношения цена/качество? Как устанавливаются ключевые показатели производительности и требования к результатам деятельности?
5. Каким образом осуществляется планирование, определение приоритетов и оценка экономической целесообразности проектов на основе ГЧП в области здравоохранения? Какие советы Вы бы дали представителям других государств? Приведите, пожалуйста, пример передовой практики в области управления планированием, составления экономического обоснования и получения необходимых разрешений.
6. Анализ каких аспектов назначения проекта, спроса, влияния на общество и экологию проводился вами в ходе экономического обоснования? Насколько точными по сравнению с Вашими предположениями оказывались результаты такого анализа?
7. Каким образом Вы определяете, что экономическое обоснование показывает наилучшее соотношение цена/качество в сравнении с другими вариантами, и какие выводы были извлечены из ситуаций, когда это было не так? Как Вы оцениваете преимущества и расходы, связанные с распределением рисков?
8. На чем основана оценка поданных конкурсных предложений по проектам ГЧП и как производится их сравнение с подготовленным перед конкурсом экономическим обоснованием? Какие параметры оценки деятельности используются для оценки успешности результата, и насколько полученные результаты отражали Ваши цели?
9. Насколько подробны Ваши требования к проектам? Представляют ли они собой требования к результатам реализации проекта либо регулируют проект более детально? Используются ли стандартные технические требования, и если да, то какие?
10. Разработан ли в образец проекта или модельный проект, на который следует ориентироваться? Если да, предоставляется ли он участникам конкурса?
11. Имеют ли для Вас ценность инновации с точки зрения проектов на основе ГЧП? Как Вы стимулируете инновации, делаете объективную стоимостную оценку и можете ли Вы привести конкретные примеры?
12. Учитывая долгосрочность периода использования типичных проектов на основе ГЧП, каким образом Вы оцениваете гибкость и способность изменяться в соответствии с меняющимися требованиями каждого проекта, а также потенциальное влияние демографических изменений, изменений методов, применяемых при оказании услуг, технического прогресса и изменений стоимости услуг?

## **D Обучение и ресурсы**

1. Какие лица или группы лиц были вовлечены органами исполнительной власти в разработку программы ГЧП, а также в реализацию конкретных проектов, и в чем заключались их ключевые навыки? Какую они получили подготовку, и могла ли программа быть улучшена с использованием других ресурсов и навыков? Каким образом была обеспечена заинтересованность этих лиц в продолжении работы с Вами?
2. Насколько широко использовались услуги внешних консультантов на каждой стадии и как Вы могли бы извлечь больше пользы из использования их услуг в будущем?
3. Какие проблемы возникли при попытке найти лиц с достаточной профессиональной подготовкой, а также при поиске источников оплаты их услуг? Каких навыков не хватало больше всего и как Вы справились с этой проблемой?
4. Каким образом лица, занимавшиеся разработкой программы и конкретных проектов, взаимодействовали с лицами, определяющими политику в этой сфере, административным персоналом больниц, практикующими врачами, а также с местным, региональным и национальным правительством? Мог ли этот процесс быть улучшен путем использования других ресурсов и методов подготовки, и каким образом Вы подчеркнули значимость государственного интереса в проекте?
5. Какие правительственные и внешние ресурсы требовались во время конкурсных процедур для контроля за проектами и их одобрения, а также для разработки экономического обоснования, управления конкурсной процедурой и переговоров по договорам для каждого проекта? Какие образовательные программы Вы проводите в этой сфере, и как они могут быть улучшены?
6. Какие ресурсы были задействованы и какие программы повышения квалификации были проведены для более эффективного контроля за строительством и сдачей-приемкой новых объектов, и какие меры возможно предпринять для улучшения ситуации?
7. Какие отзывы Вы получили от частного сектора о качестве и количестве штатных сотрудников публичного сектора, управляющих программой в ходе конкурсных процедур и реализации проекта?
8. Существовали ли какие-либо трудности при разработке, утверждении и реализации проектов ГЧП, которые могли бы быть преодолены с использованием большего или меньшего объема ресурсов (по сравнению с использованными), или иных ресурсов по сравнению с использованными, или путем проведения иных программ повышения квалификации специалистов (по сравнению с проведенными)? Какие трудности Вы испытали и как Вы их преодолели?
9. Каким образом представители публичного партнера, работающие по проекту, взаимодействовали с органами центральной и государственной власти, органами местного самоуправления, практикующими врачами и другими и иными сторонами, причастными к реализации проекта? Могли бы ли такие отношения быть более эффективными с использованием иных ресурсов (по сравнению с задействованными) или

с проведением иных программ повышения квалификации (по сравнению с проведенными)?

10. Предусматривает ли программа ГЧП переход штатных сотрудников публичного сектора в частный сектор, а также их переквалификацию? Какие проблемы возникли при этом и как Вы их решили?
11. Если Ваша программа ГЧП включает ГЧП в сфере услуг практикующих врачей, какое участие частного сектора ожидается в отношении управления работой и обучения практикующих врачей? Насколько эффективно частным сектором выполнялись эти обязанности?

## **Е Оценка рынка и работа с рынком**

1. Какой вклад частный сектор внес в развитие политики и законодательства о ГЧП, какие вопросы были подняты и каким образом они были решены? Если бы Вы сейчас начали разрабатывать политику ГЧП в сфере здравоохранения, посоветовали ли бы Вы включение или исключение каких-либо аспектов?
2. Как бы Вы определили уровень благоприятности Вашего делового климата для реализации проектов ГЧП в этой сфере, и как он может быть улучшен? Есть ли у вас соответствующие ресурсы, способствующие решению этого вопроса?
3. Как Вы оцениваете интересы локальных и международных потенциальных заявителей и инвесторов касательно программы ГЧП Вашего правительства в сфере здравоохранения до её запуска (разработки документации/ввода правовых актов)? Какие международные прецеденты были использованы и почему?
4. Как Вы оцениваете возможности локальных и международных подрядчиков/поставщиков услуг в отношении предоставления необходимого объема конкретных услуг (включая долгосрочные услуги по техническому и административному обслуживанию объектов, своевременному выполнению строительства, долгосрочные услуги по управлению оборудованием и услуги по вводу объекта в эксплуатацию и управлению объектом)?
5. Целый ряд вопросов может помешать успешному взаимодействию с частным сектором (например, высокие страновые риски; обвинения в нарушении законодательства о конкуренции; низкий уровень компетентности публичного сектора; низкий интерес частного сектора; трудности с прозрачностью привлечения участников частного сектора; ожидание одностороннего или коммерчески выгодного результата; противоречащие взгляды участников частного сектора). С какими ограничивающими факторами Вы столкнулись, и каким образом Вы разрешили эти ситуации?
6. Какие действия (например, презентации, встречи с инвесторами, официальные технические и коммерческие обсуждения) предпринимались вами до и после запуска официальной конкурсной процедуры для достижения максимального вовлечения рынка и привлечения инвесторов к участию в программе или проектах? Проводите ли Вы



обсуждения с заявителями, выбывшими из конкурсных процедур, предоставляете ли им какую-либо компенсацию, и каким образом?

7. Какие вопросы/потенциальные проблемы были озвучены инвесторами и поставщиками услуг в ходе подготовки, исполнения и финансирования проектов (например, страновые риски, финансовые возможности государства, масштаб проекта, объем услуг, распределение рисков, финансовая структура и любые другие вопросы, которые могут повлиять на возможность привлечения банковского финансирования и эффективность использования средств)? Насколько согласованной была их ответная реакция, и как были решены эти вопросы до и во время проведения конкурсных процедур?
8. По Вашему опыту, что может предпринять правительство для увеличения интереса и большего вовлечения потенциальных инвесторов и поставщиков до конкурса и на его этапе? Осознают ли поставщики услуг разницу между частным здравоохранением и участием частного сектора в обеспечении публичного здравоохранения?
9. Существовала ли необходимость в управлении портфелем проектов Вашей программы ГЧП для поддержания конкурентного спроса? Каким образом Вы наладили такое управление и определили приоритетность проектов?
10. По Вашему опыту, какие инновации можно привнести в процесс анализа рынка и во взаимодействие с ним для повышения эффективности проектов, увеличения числа участников конкурсных процедур и инвесторов, повышения конкуренции и улучшения соотношения цена/качество)?

#### **F       Прозрачность конкурсных и управленческих процедур**

1. Каковы основные стадии и сроки конкурсных процедур по проектам ГЧП в сфере здравоохранения в Вашем государстве? Какую роль играет публичный сектор в проектах на каждой стадии и в чем заключается его финансовое участие на каждой стадии?
2. Существует ли в Вашей юрисдикции официальное определение коррупционных действий? Каким образом Вы обнаруживаете и фиксируете их и боретесь с ними в рамках конкурсных процедур?
3. Как Вы обеспечиваете прозрачность конкурсных процедур, критериев отбора и присуждения контракта? С какими трудностями Вы столкнулись при обеспечении прозрачности, и какие меры Вы предприняли для их преодоления?
4. Какова роль государственного органа ГЧП (если он существует) и международных органов ГЧП в конкурсных процедурах ГЧП? По Вашему мнению, как такие международные органы ГЧП могут способствовать обеспечению прозрачности и эффективной организации конкурсных процедур?
5. Какую роль принимает на себя Ваше правительство в проектах ГЧП в сфере здравоохранения, реализуемых в форме субсидий, субсидированного финансирования, аннуитетов, гарантий минимального дохода и т.д.? Каким образом организовывается учет

расходов по проектам ГЧП, по которым инвестиции предоставляются при поддержке правительства?

6. Каким образом обеспечивается точное соответствие документов по проекту экономическому обоснованию проекта ГЧП? Каким образом и кем подготавливаются и одобряются документы по проекту, и в какой степени достигается соответствие таких документов стандартной документации и учет специфики конкретного проекта?
7. Каким образом устанавливаются требования к составлению конкурсных предложений для объективного сравнения предложений, и как это стимулирует инновации частного сектора? Каким образом учитываются и оцениваются предложения, отличающиеся от требований конкурсной документации, или инициативные предложения, поступающие от заявителей?
8. Опишите, пожалуйста, процедуру утверждения требований к этапу предварительной квалификации, а также критериев и методологии оценки конкурсных предложений по конкретному проекту? Какие документы по проекту открыты для публичного доступа и почему? Как Вы обеспечиваете объективность критериев конкурса и неизменность условий соглашения, заключаемого с победителем конкурса, по сравнению с изначально утвержденными условиями?
9. Дозволяется ли в Вашей юрисдикции направление так называемых "незапрошенных предложений" (частная инициатива по реализации проектов ГЧП)? Если да, каким образом Вы обеспечиваете прозрачность и эффективность соотношения "цена/качество" в случае реализации таких проектов?
10. По каким принципам осуществляется назначение членов конкурсных комиссий? Какими навыками и опытом, по Вашему мнению, должны обладать члены комиссии, и какие консультанты и независимые агентства могут в нее входить? В какой части могут быть опубликованы отчеты об оценке конкурсных предложений, и каким образом происходит документальное оформление и публикация оценки?
11. Пожалуйста, опишите вопросы, связанные с проводимой вами оценкой технической и финансовой части предложения участника конкурса. Каким образом Вы сравниваете и оцениваете удельный вес качества услуг, технических решений, финансовых критериев, оценки спроса и т.п.
12. Существует ли в Вашей юрисдикции требование проверки конкурсной процедуры после присуждения договора? Если да, то в какой форме проходит такая проверка, кто ее проводит, и осуществляется ли публикация ее результатов? Пожалуйста, приведите аргументацию по указанным вопросам.
13. Опишите, пожалуйста, процесс переговоров с (а) заявителями, прошедшими первый отбор, (б) отобранным участником конкурса и (в) частным партнером по проекту после заключения договора. Какие вопросы были подняты и как Вы их решали? Каким образом обеспечивается соответствие между конкурсным предложением и заключенным договором?

14. Какие меры Вы предпринимаете для обеспечения прозрачности управления проектами ГЧП после подписания соглашений по проектам?