



Европейская экономическая комиссия

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

Рабочая группа по государственно-частным партнерствам

Вторая сессия

Женева, 20–21 ноября 2018 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**Обзор работы в области государственно-частных
партнерств за период после первой сессии**

**Рабочей группы по государственно-частным партнерствам,
состоявшейся 21–22 ноября 2017 года**

Стандарт по государственно-частному партнерству в области железных дорог¹

**Осуществление Повестки дня Организации Объединенных Наций
в области устойчивого развития на основе эффективного
государственно-частного партнерства на благо людей**

Представлен Бюро

Резюме

Приводимый ниже международный стандарт содержит рекомендации по вопросам политики, предназначенные для правительств, которые рассматривают возможность развития и осуществления государственно-частного партнерства в железнодорожном секторе.

¹ Стандарты, руководящие принципы, материалы передовой практики, декларации и рекомендации ЕЭК по государственно-частному партнерству одобряются и принимаются путем аккламации межправительственными органами ЕЭК – Рабочей группой по государственно-частным партнерствам и Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам – и не налагают никаких обязательств на государства-члены, поскольку их осуществление носит абсолютно добровольный характер.



Он был подготовлен проектной группой ЕЭК² в составе международных экспертов³ с опытом работы по теме государственно-частного партнерства в железнодорожном секторе и в сфере устойчивого развития, которую первоначально возглавлял Джонатан Беккитт, а затем Нареш Бана.

Документ⁴ был доработан секретариатом после консультаций с общественностью, как это предусматривает открытая и транспарентная процедура разработки стандартов с использованием вклада различных учреждений, организаций и отдельных лиц.

Этот документ был рассмотрен и одобрен Бюро Рабочей группы по государственно-частным партнерствам вместе с рекомендацией в ее адрес о его одобрении. В случае одобрения документы направляются Комитету по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам для принятия.

Бюро выражает большую признательность Нарешу Бане и Джонатану Беккитту за руководство проектной группой, Ананду Чиплункару – за то, что он поделился своим обширным опытом работы в этом секторе, а Скотту Волчаку – за управление работой проектной группы.

² ЕЭК обращает внимание на возможность того, что применяемая практика или реализация настоящего документа могут предусматривать использование какого-либо заявленного права интеллектуальной собственности. В основу настоящего документа положены материалы, представленные участниками процесса разработки стандарта по государственно-частному партнерству, которые признали, что все возникающие новые права интеллектуальной собственности принадлежат ЕЭК, а также согласились отказаться от защиты имеющихся у них прав интеллектуальной собственности, использованных в стандартах государственно-частного партнерства, путем предъявления претензий к любой стороне, пользующейся выпущенными материалами.

ЕЭК не занимает никакой позиции относительно доказательств, действительности или применимости любого заявленного права интеллектуальной собственности или любого другого права, которое может быть заявлено любыми третьими сторонами в связи с реализацией настоящего документа. ЕЭК не утверждает, что ею проводились какие-либо расследования или предпринимались какие-либо усилия по оценке любых таких прав. Пользователи выпущенных ЕЭК материалов о государственно-частном партнерстве предупреждаются о том, что любые притязания третьих сторон на права интеллектуальной собственности, связанные с использованием этих материалов, относятся к сфере их ответственности, и им настоятельно рекомендуется обеспечить, чтобы использование ими выпущенных ЕЭК материалов о таком партнерстве, не нарушало прав интеллектуальной собственности какой-либо третьей стороны.

ЕЭК не признает за собой никакой ответственности за любые возможные нарушения заявленных прав интеллектуальной собственности или любых других прав, притязания по которым могут быть выдвинуты в связи с применением любого из выпущенных ею материалов.

³ Список экспертов, участвовавших в работе проектной группы, размещен по адресу <https://wiki.unece.org/display/pppp/P0005-Team+members>.

⁴ В этом документе широко использованы материалы обзора опубликованной информации и ответы на подробные вопросники, полученные от государственных и частных организаций, обладающих опытом реализации такого рода программ.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Цели стандарта	4
III. Сфера применения стандарта.....	5
IV. Центральные вопросы.....	6
A. Государственно-частное партнерство на благо людей в области железных дорог	7
B. Преимущества и недостатки государственно-частного партнерства в области железных дорог	9
C. Государственно-частное партнерство, отвечающее целям служения людям	14
V. Реализация модели	16
A. Отбор проектов и базовые требования	17
B. Требования к финансированию	18
C. Правовые требования	19
D. Осуществимость партнерства в странах с низким и средним уровнями доходов	20
E. Другие вопросы, связанные с железнодорожным сектором.....	21
VI. Показатели соблюдения.....	21
Annex	
Indicators for compliance of sustainable development goals	23

I. Введение

1. Процесс развития железных дорог традиционно происходит в сфере деятельности государственного сектора ввиду его потенциального вклада в экономическое и социальное развитие, которое является типичной первоочередной задачей правительства. Железные дороги способны обеспечить большие объемы перевозок пассажиров, сырьевых материалов и товаров с более высокой энергоэффективностью (по сравнению с автомобильными дорогами), но часто отличаются от автодорожного транспорта меньшей гибкостью и большей капиталоемкостью. Государственно-частное партнерство (ГЧП) было внедрено в этом секторе только в 1990-х годах.

2. Цели в области устойчивого развития (Цели), предусмотренные в Повестке дня на период до 2030 года, представляют собой всеобщий призыв к действиям, направленным на то, чтобы покончить с нищетой, защитить планету и обеспечить всем людям жизнь в условиях мира и процветания, и железные дороги имеют важное значение для непосредственного выполнения задач по целям 5, 9 и 11, касающимся устойчивой и жизнестойкой инфраструктуры и поощрения инклюзивности в целях поддержки экономического развития и благополучия людей с уделением особого внимания обеспечению недорогого и равноправного доступа к ним для всех. Опосредованно железные дороги играют важную роль и благодаря своему вкладу в выполнение задач, относящихся к преследуемым на национальном уровне целям 2, 3, 5, 8, 9, 11, 12, 13 и 17, связанным с обеспечением продовольственной безопасности, здоровья и благополучия, всеохватного и устойчивого экономического роста и возможностей занятости благодаря устойчивому потреблению ресурсов в интересах действий по борьбе с изменением климата. Для реализации этого в Повестке дня на период до 2030 года признается, что успешное выполнение целей в области устойчивого развития будет зависеть от глобального партнерства и сотрудничества между государственным сектором, частным сектором и гражданским обществом.

3. ЕЭК поддерживает использование глобального партнерства в интересах устойчивого развития и подготовила настоящий стандарт в качестве руководства для правительств, имея в виду использовать государственно-частное партнерство прежде всего на благо людей⁵ для обеспечения инвестиций в железнодорожную инфраструктуру в качестве одного из способов достижения Целей.

II. Цели стандарта

4. При хорошем управлении государственно-частное партнерство в железнодорожном секторе может помочь правительствам справиться с потребностями в области развития путем привлечения устойчивых инвестиций в комплексные железнодорожные системы, использования в них поддающихся тиражированию процессов и задействования в них соответствующего экспертного опыта. Этот стандарт призван оказать правительствам содействие в деле успешного использования государственно-частного партнерства в железнодорожном секторе в качестве шага на пути к достижению целей в области устойчивого развития, и в частности к обеспечению налаживания государственно-частного партнерства на благо людей.

5. В мире существует много различных моделей государственно-частного партнерства в железнодорожном секторе. Для правительств, развивающих партнерство между государственным и частным секторами на железнодорожном транспорте, задача состоит в том, чтобы обеспечить соответствие между их стратегией и программой осуществления проектов и деятельностью по достижению Целей и налаживанию государственно-частного партнерства на благо людей (ГЧПЛ).

6. При оценке проектов, разрабатываемых для ГЧПЛ, традиционная концепция эффективности затрат (ЭЗ) имеет ограничения. Эта концепция обычно является

⁵ Подробная вводная информация о государственно-частном партнерстве на благо людей содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2018/5.

основой ГЧП практически во всех случаях и занимает большое место в процессе принятия решений в государственном секторе. Она основывается на соображениях экономичности, эффективности и действенности, и в учитываемых в этой концепции соображениях особое место занимают такие аспекты, как закупки и административные расходы. Поэтому ГЧП в области железных дорог можно рассматривать как транзакцию, проводимую в соответствии с концепцией эффективности затрат, если она приносит чистую экономическую выгоду населению на уровне результатов проекта, связанных с количеством и качеством услуг или объектов, затратами и передачей рисков в период осуществления проекта, достижением различных целей, относящихся к перевозкам, и т. д., причем все это – в сравнении с традиционным подходом, основанным на государственных закупках.

7. Вместе с тем не менее важное значение также имеет оценка количественных и качественных результатов и воздействия проекта с точки зрения улучшения жизни людей. Следовательно, ГЧП должно оцениваться на основе подхода, строящегося на концепции благ для людей (БЛ), которая согласуется с курсом на достижение ЦУР. Такой подход означает необходимость охвата в проектах важнейших проблем, стоящих перед человечеством, борьбы с голодом и нищетой и содействия благополучию человека путем расширения доступа к базовым услугам, осуществления социальной повестки действий, способствующей социальной сплоченности, преодоления неравенства, обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин; и отрицания всех форм дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания и культуры. Проекты должны обеспечивать жизнестойкость инфраструктуры, а также смягчение рисков и адаптацию к изменению климата; сокращение выбросов CO₂ и освоение соответствующей практики в рамках экономики замкнутого цикла с развитием более устойчивых моделей производства и потребления.

8. Соответственно, оценка на основе концепции эффективности затрат (с должным учетом ее упоминавшегося выше ограничения) должна быть расширена за счет охвата в ней наряду с экономичностью, эффективностью и действенностью также и вопроса равенства. В подходе, ориентированном на концепцию БЛ, охватываются не только основы концепции ЭЗ: в ней также предлагается оценивать результативность проектов по их качественным результатам и воздействию, приносящим народу наибольшую пользу с точки зрения ЦУР. Как следствие, в настоящем стандарте рекомендуется, чтобы в принятии решения о целесообразности заключения государственным учреждением соглашения о ГЧП по железным дорогам, которое было бы также приемлемым в качестве ГЧП, основополагающую роль играла именно концепция БЛ (позволяющая имплицитно оценить также и эффективность затрат).

III. Сфера применения стандарта

9. В настоящем стандарте предлагаются руководящие указания в отношении передовой практики, связанной с проектированием и осуществлением государственно-частного партнерства в железнодорожном секторе. Государственно-частное партнерство на железнодорожном транспорте представляет собой своего рода капиталовложение, которое может финансироваться за счет концессии с использованием коммерческого финансирования, возмещаемого в течение длительного периода концессии. Концессионер может финансировать всю железнодорожную инфраструктуру, включая железнодорожные станции и подвижной состав, или часть железнодорожной инфраструктуры, например рельсовые пути и те или иные объекты или операции технического обслуживания. Вышесказанное следует отличать от легкого железнодорожного транзита (ЛЖТ) и других городских железнодорожных систем, таких, как метрополитен, монорельсовые железные дороги, подземные городские дороги, подвесные дороги и другие системы, которые служат главным образом целям пассажироперевозок и обеспечения транзитных решений в городских условиях.

10. Для целей настоящего документа термин «программа ГЧП» определяется как рамочная концепция и/или серия проектов, в соответствии с которыми

государственный орган предоставляет партнеру из частного сектора долгосрочные договоры (обычно на срок более 20 лет) на проектирование, финансирование, строительство или переоборудование, эксплуатацию и техническое обслуживание железнодорожных объектов и оказание соответствующих услуг. Термин «государственный орган» может означать национальное или местное правительственное ведомство, регулирующий орган или другую государственную структуру, на которые возложена задача по внедрению железнодорожной инфраструктуры. Эксплуатация таких железнодорожных сетей и/или инфраструктуры железных дорог часто предполагает предоставление эксплуатационных услуг и услуг по техническому обслуживанию.

11. В соответствии с большинством договоренностей о ГЧП по железным дорогам партнер из частного сектора должен привлекать для оплаты новых или модернизируемых объектов инфраструктуры частный капитал, который в большинстве случаев будет возмещаться за счет платежей пользователей или с помощью концессии на обслуживание (примером может служить структура платежа за эксплуатационную готовность), выдаваемой государственным органом. При таких структурах платежей можно также предусмотреть выплату компенсации путем перечисления всех или части связанных с железными дорогами лизинговых или арендных сборов (например, платежей за сдачу в наем коммерческой недвижимости или торговых площадей на территориях, расположенных вдоль железнодорожной сети) в адрес частного партнера. В большинстве случаев подобные соглашения остаются в силе до тех пор, пока объекты и услуги соответствуют требованиям, предъявляемым к результативности работы, и качественным результатам, предусмотренным в соглашении.

IV. Центральные вопросы

12. Для достижения целей в области устойчивого развития требуются значительные инвестиции в совершенствование железнодорожной инфраструктуры. Для правительств особенно важны – чтобы добиться успеха в осуществлении их железнодорожных программ – Цели, указанные в таблицах приложения I.

13. Ввиду того, что железные дороги призваны играть как непосредственную, так и косвенную роль в содействии достижению Целей, необходимо увязать с железнодорожными проектами несколько задач, относящихся к различным целям устойчивого развития. Имеются в виду Цели, на которые можно оказать непосредственное влияние и за которыми можно непосредственно наблюдать при осуществлении проекта на уровне количественных и качественных результатов, а также те более тесно связанные Цели, в реализацию которых проект может внести опосредованный вклад на уровне воздействия.

14. В договоры о государственно-частном партнерстве на благо людей необходимо включать подходящие показатели (см. таблицы 1.1 и 1.2 приложения 1) для контроля за его непосредственным вкладом в достижение Целей на уровне проектов, и правительствам нужно следить за показателями, в результате выполнения которых в достижение Целей вносится косвенный вклад. Цели при осуществлении железнодорожных проектов считаются актуальными.

15. В настоящем документе предлагается модель государственно-частного партнерства, которая призвана помочь правительствам в достижении преследуемых ими Целей и при этом ставит высоко в списке приоритетов их проектов и программ государственно-частного партнерства интересы людей. Такое государственно-частное партнерство на благо людей стимулируется достигаемыми качественными результатами и требует, чтобы проекты обеспечивали реальные трансформационные перемены и приносили людям пользу: они должны выходить за рамки концепции эффективности затрат и создавать блага для людей. Проекты должны способствовать достижению Целей, о которых говорилось выше, в дополнение к традиционным результатам государственно-частного партнерства.

А. Государственно-частное партнерство на благо людей в области железных дорог

16. Существенное значение для оптимального роста в той или иной стране или регионе имеют эффективные логистические системы, а транспорт является одним из важнейших компонентов логистики. В контексте железных дорог благо для людей - это, в частности, железные дороги, способствующие ликвидации нищеты и созданию экономических возможностей путем усиления тех видов транспортных систем, которые являются более эффективными, уменьшают зависимость от ископаемых видов топлива и продолжают развиваться территориально с целью обеспечения более широкого доступа к ним и мобильности для уязвимых членов общества. Железные дороги помогают сократить транзакционные издержки не только за счет снижения цен, но и посредством повышения разнообразия и доступности товаров, одновременно повышая трудовую мобильность и способствуя уменьшению регионального неравенства. Железнодорожные линии не только жизнеспособны как с экономической, так и деловой точек зрения, но и представляют собой более долговечный и устойчивый канал перевозок, благоприятный с точки зрения окружающей среды и выгодный для правительств и сообществ, на которые они воздействуют. Хотя транспорт является одним из самых значительных источников выбросов парниковых газов, железнодорожные перевозки считаются в этом плане относительно менее вредными по сравнению с перевозками, осуществляемыми с использованием частных легковых автомобилей и грузовиков.

Типы и примеры проектов государственно-частного партнерства в области железных дорог

17. Существует несколько подходов к договорам о государственно-частном партнерстве в железнодорожном секторе. Традиционное государственно-частное партнерство может быть адаптировано к потребностям транспортных систем, но его нужно продолжать конструировать с целью достижения желаемых результатов и оказания воздействия на вклад правительства. При государственно-частном партнерстве на железнодорожном транспорте основное внимание уделяется одной из четырех следующих категорий⁶:

а) частным вертикально интегрированным железным дорогам. В этом случае всей железнодорожной инфраструктурой владеет, а также строит и технически обслуживает ее один оператор, который обладает практически исключительной прерогативой использования железных дорог;

б) вертикально интегрированным железным дорогам, находящимся в совместной частной собственности. К ним относится все сказанное выше в пункте а), но в дополнение к этому на операторе лежит обязанность использовать железнодорожную инфраструктуру совместно с пользователями из числа третьих сторон, хотя ему и может быть предоставлен первоначальный период исключительного пользования;

в) поставщикам железнодорожных услуг нижней категории. Оператор железной дороги предоставляет железнодорожную инфраструктуру отдельно от операторов подвижного состава по аналогии с платными автомобильными дорогами; и

г) поставщикам железнодорожных услуг верхней категории. Оператор оказывает услуги по железнодорожным перевозкам (пассажирским и/или грузовым) с использованием железнодорожной инфраструктуры, которой он не владеет.

18. В зависимости от потребности в услугах, инвестиции могут изыскиваться в рамках любого из четырех следующих типов проектов:

⁶ Лаборатории знаний о ГЧП Группы Всемирного банка. Группа ВБ, <https://pppknowledgelab.org/sectors/railways#models>.

а) **проектов в отношении оборудования/подвижного состава/ железнодорожных терминалов/депо в рамках государственно-частного партнерства**⁷, в которых специальные виды железнодорожного оборудования и железнодорожные системы (системы управления движением поездов, сигнализация, вагонные составы) предоставляются правительству частным партнером с долгосрочным обязательством финансировать, проектировать, сооружать, сдавать в эксплуатацию, эксплуатировать, технически обслуживать и передать эти активы; или частный партнер несет ответственность за финансирование, строительство и эксплуатацию таких объектов вспомогательной инфраструктуры, как железнодорожные терминалы или депо, предназначенные для предоставления железнодорожных услуг, или за модернизацию, эксплуатацию и техническое обслуживание существующих объектов;

б) **проектов государственно-частного партнерства по созданию железнодорожных аэроэкспрессов**, в которых частный партнер строит, эксплуатирует и передает отдельно расположенную железнодорожную линию, обеспечивающую перевозки в аэропорт и из аэропорта. Такие железнодорожные системы, как правило, соединяют центральные/городские районы и удаленные аэропортовые объекты и предназначены для перевозок в зоне аэропортов, хотя некоторые линии обеспечивают сообщение также и по другим маршрутам и имеют остановки в других зонах, а также связаны с более крупными городскими железнодорожными сетями;

в) **проектов государственно-частного партнерства по высокоскоростным железнодорожным линиям (ВЖЛ)**, где частный оператор строит высокоскоростную железнодорожную линию, которая, как правило, соединяет между собой соседние городские центры и обычно представляет собой добавление к традиционным железнодорожным линиям, но не соединена с ними непосредственно, и после завершения многие высокоскоростные железнодорожные линии бывают открыты для различных операторов поездов;

г) **проектов по обычным железнодорожным линиям**, в случае которых частный партнер несет ответственность за всю сооружаемую железнодорожную систему, проектирует часть системы или всю систему, строит инфраструктуру, устанавливает системы и комплектует подвижной состав, затем эксплуатирует линию в течение срока действия договора и в дальнейшем передает ее государственному сектору.

19. Для классификации вышеупомянутых видов проектов по признакам сопряжения с другими системами, масштаба и охвата операций и распределения коммерческих рисков могут использоваться три следующих дополнительных критерия:

а) **сопряжение** – речь может идти о самостоятельных всеохватных проектах или сопряженных проектах, охватывающих «части более крупной системы»;

⁷ С другой стороны, закупки могут производиться на основе договора на поставку с частным сектором – причем без финансирования частного сектора, возмещаемого в течение периода концессии – в целях изготовления подвижного состава, в том числе объектов технического обслуживания железнодорожного назначения, предназначенных для обслуживания подвижного состава; или для поставки соответствующего железнодорожного оборудования, предназначенного для оказания железнодорожных услуг, или специальных видов железнодорожного оборудования и железнодорожных систем (системы управления движением поездов, сигнализация, вагонные составы) с долгосрочным обязательством поддерживать эти поставки. Важно отметить, что это не государственно-частное партнерство. Речь идет о классических производственно-изготовительных предприятиях, пусть и специализированных и секторальных, которые поставляют продукцию с гарантией продажи или без таковой. Такие договоры рассматриваются как договоры на поставку и имеют мало финансовых характеристик, присущих государственно-частному партнерству. Государственно-частное партнерство традиционно используется с определенными формами проектного финансирования для обеспечения предоставления реальных активов и связанных с ними услуг.

b) **характеристика операций** – могут быть охвачены либо только инфраструктура/активы, либо инфраструктура/активы в комплексе с операциями с подвижным составом; и

c) **коммерческий риск** – существуют концессии, основанные на принципе эксплуатационной готовности, и концессии, основанные на принципе учета транспортного потока.

Общие договорные механизмы государственно - частного партнерства в области железных дорог

20. Государственно-частное партнерство в области железных дорог, как правило, представляет собой концессионный механизм, при котором частному сектору по договору предоставляется право на создание и/или эксплуатацию железнодорожной линии или ее основных компонентов или терминальной инфраструктуры. В зависимости от метода компенсации эти концессии могут основываться:

a) на принципе учета транспортного потока или «пользователь платит», при котором частный партнер получает компенсацию за его капитальные инвестиции и/или предпринятые усилия от пользователей системы (например, продажа билетов/взимание тарифов); или

b) на принципе эксплуатационной готовности, при котором частный партнер получает компенсацию за обеспечение доступности системы и ее эксплуатации с соблюдением минимального стандарта, независимо от объема перевозок и кассовой выручки, если таковая имеется.

21. Кроме того, государственно-частное партнерство в области железных дорог чаще всего оформляется следующими видами договоров:

- договором **ПСФЭТОП** (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация, техническое обслуживание и передача), в соответствии с которым концессионер принимает на себя риск строительства и эксплуатации на срок действия железнодорожной концессии, а также в некоторых случаях - риски, связанные с транспортным потоком;
- договором **ПСФТОП** (проектирование, строительство, финансирование, техническое обслуживание и передача), в соответствии с которым концессионер принимает на себя риск строительства и технического обслуживания железнодорожных систем по аналогии с вышеупомянутым видом договоров (ПСФЭТОП), но эксплуатация (и риск, связанный с эксплуатацией) остается на государственном органе;
- договором **ПСФП** (проектирование, строительство, финансирование и передача), в соответствии с которым концессионер несет ответственность только за строительство железнодорожной инфраструктуры и связанное с этим финансирование; и
- договором **ЭиТО** (эксплуатация и техническое обслуживание), при котором железная дорога уже построена или отдельно выставляется государственным органом на торги, а концессионер принимает на себя только ответственность за эксплуатацию и техническое обслуживание.

В. Преимущества и недостатки государственно-частного партнерства в области железных дорог⁸

22. К рискам проектов по государственно-частному партнерству в области железных дорог нужно подходить осторожно, чтобы обеспечить их идентификацию,

⁸ Было проведено всеобъемлющее исследование 27 случаев государственно-частного партнерства в области железных дорог в период до 2012 года с целью выявления долгосрочных тенденций и количественной оценки возможности неудачи или успеха такого партнерства. В нем содержится информация о полезных уроках и новых тенденциях.

категоризацию, тщательное понимание и в дальнейшем их распределение с учетом потребностей сторон, а также жизнеспособности, эффективности и устойчивости проекта. Имеющиеся свидетельства указывают на то, что существуют главным образом три причины неудачного осуществления государственно-частного партнерства в области железных дорог: наличие политического риска, риска, связанного со сложностью проектов, и коммерческого риска. Например, особо важное значение для эксплуатационных условий такого партнерства в этой области имеют структуры регулирования безопасности, которые необходимо тщательно учитывать, и изменения в требованиях к ней нужно предвидеть. Поэтому при оценке преимуществ и недостатков государственно-частного партнерства в области железных дорог правительству необходимо выбрать правильный подход к осуществлению и лучше понимать риски и меры по их уменьшению.

Политический риск

23. Железнодорожные проекты особенно уязвимы перед политическим оппортунизмом в тех случаях, когда проект является оправданным с точки зрения политических выгод, но плохо обоснован экономически и/или финансово затруднителен с самого начала и вряд ли жизнеспособен. Как правило, правительства применяют три вида давления: линия должна быть построена; поезда должны циркулировать; и цены и качество должны быть приемлемыми. Поэтому результирующий риск необходимо тщательно минимизировать.

Риск, связанный со сложностью проектов

24. Железнодорожные системы являются сложными по своей сути. Существует множество операционных систем, начиная с системы обеспечения эксплуатационной надежности и кончая системами сигнализации и безопасности, и практически все линии пересекаются или сопрягаются с автодорожными сетями, другими железнодорожными линиями (например, пассажирскими и/или грузовыми) и находятся во взаимодействии с другими видами использования ресурсов на всей их протяженности и в зонах терминалов. Следовательно, проект такого рода сложен, поскольку в нем есть много подвижных частей, и также сложным является распределение рисков.

25. Возьмет ли на себя частный партнер или государственная структура риск стратегического контроля за системой? Кто будет следить за продажей билетов и соблюдением тарифов? Что будет происходить при задержках в обслуживании, случившихся из-за другого вида общественного транспорта либо по причине блокировки линии? Кто несет риск, когда государственный инспектор выявляет проблему безопасности и должен остановить систему? Что произойдет, если местные или региональные лидеры повысят какой-нибудь налог настолько, что после этого выручки от продажи билетов будет недостаточно для покрытия операционных издержек? Что произойдет в случае невыдачи разрешения и обусловленной этим задержки со сдачей системы в эксплуатацию?

26. Регулирование безопасности в рамках железнодорожного проекта, особенно проекта, могущего вызвать проблему безопасности для пассажиров/населения, чаще всего входит в сферу ответственности назначаемой государственным сектором независимой или практически независимой структуры. Эта структура должна обладать техническим экспертным опытом для проведения проверки (проверок) безопасности и полномочием на проведение сертификации железнодорожных систем на предмет их пригодности к эксплуатации. Следовательно, в договор о государственно-частном партнерстве нужно включать положение о роли такой структуры, как правило, предусматривая в нем для нее, в частности, полномочие посещать соответствующие объекты и инспектировать их, и принимая там во внимание вызываемые этим возможные последствия для начала и продолжения

Julien Dohornoy, Public-Private Partnerships in the railways sector – A review of 27 projects, Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Working Paper, April 2012.
https://mpra.ub.uni-muenchen.de/38415/1/Dehornoy_Review_of_railways_PPPs_2012_.pdf

коммерческих операций. К дополнительным аспектам, которые необходимо в нем учитывать, относится механизм расследования аварий на железных дорогах, поскольку в большинстве стран эта функция возлагается на четко определенный орган, заключения которого носят обязательный характер. Это предполагает также возникновение ответственности в случае сбоев, выплату денежной компенсации, предоставление услуг по оказанию чрезвычайной помощи в случае аварий и т. д.

Коммерческий риск

27. Государственно-частное партнерство в области железных дорог, может служить примером того, как правительства могли бы использовать такое партнерство в качестве эффективного инструмента и для чего. Железнодорожные системы хотя и являются долговечными и открывают большие прямые и косвенные возможности для развития, могут быть непомерно дорогими. Во многих странах железнодорожные системы часто находятся в монопольном владении государственного сектора, так как первоначальные капиталовложения являются значительными, а строительство железнодорожных линий может вестись в течение длительных периодов времени. Соответственно, вопросы сдачи железнодорожных активов в эксплуатацию и оказания сопутствующих услуг на основе модели государственно-частного партнерства между секторами нередко требует полного понимания в государственном и частном секторах тех издержек жизненного цикла, которые могут быть возмещены за счет коммерческих операций, и тех, которые возместить невозможно. Эти проблемы зачастую ограничивают степень готовности правительства давать разрешение на то, чтобы процесс осуществления велся через структуру, участвующую в государственно-частном партнерстве.

28. Весьма реальным препятствием для доступа к его преимуществам являются затраты, и в некоторых случаях государственно-частные партнерства с их способностью привлекать финансирование из частных источников могут сделать для государственного сектора доступным вариант с принятием на себя значительных финансовых обязательств при высоком уровне стартовых инвестиций. Следовательно, государственно-частное партнерство в области железных дорог обеспечивает реальные возможности для развития и может быть средством решения проблемы финансирования, которое также позволяет проводить важнейшие работы по модернизации и улучшению стареющей железнодорожной инфраструктуры, а также помогает правительствам в достижении преследуемых ими целей в области устойчивого развития.

29. Критики часто утверждают, что железные дороги уже сами по себе являются дорогостоящей системой. Ввиду сложности государственно-частного партнерства, размера расходов на подготовку к его осуществлению и стоимости частных финансовых ресурсов, связанной с ожиданиями отдачи от их вложения, может получаться так, что в результате правительство берет на себя слишком большой риск. Следствием этого может быть и то, что расходы на систему в расчетах оказываются более значительными, чем они должны были бы быть. В конечном счете это является для правительств политическим вопросом, поскольку такие расходы должны оцениваться на основе анализа эффективности затрат до начала реализации проекта (и анализа благ для людей, проводимого в соответствии с Целями), так что правительства могут быть полностью осведомлены об издержках и выгодах реализации государственно-частного партнерства. Кроме того, может быть, в контексте Целей нужно учитывать такую оценку затрат во вмененных издержках на тот случай, если правительство будет вынуждено отложить на более позднее время предоставление железнодорожных активов и услуг из-за бюджетных ограничений. Зачастую невозвратные издержки могут быть также компенсированы за счет других долгосрочных выгод, таких, как распределение доходов от проектов, экономия на операциях и расходах по техническому обслуживанию, увеличение налоговых поступлений от развития и т. д.

30. Поскольку государственно-частное партнерство позволяет правительству оплачивать систему в течение всего срока действия договора, что может помочь в преодолении барьера высоких расходов, именно подход, основанный на таком

партнерстве, соответственно, может быть решающим фактором, определяющим то, будет ли проект реализовываться или он будет отложен либо отменен.

31. Однако выбор способа оплаты, а именно на основе тарифов или на основе принципа эксплуатационной готовности, ведет к возникновению коммерческих рисков. Основное различие между этими двумя видами платежей заключается в том, что при концессиях, основанных на учете транспортного потока, риск спроса лежит на концессионере, а в случае концессий, основанных на принципе эксплуатационной готовности, – на правительстве. Имеющиеся свидетельства указывают на то, что общей особенностью концессий первого вида является завышение оценки транспортного потока. Во многих случаях передача риска, связанного с этим потоком, частному сектору оборачивалась для него большими издержками, и этот вариант может привести к провалу государственно-частного партнерства. Как представляется, большинство железнодорожных концессий, основанных на учете транспортного потока, заканчивались финансовыми неудачами, требовавшими вмешательства правительства.

32. Следовательно, тот факт, что на работу по взиманию стоимости билетов, платы за перевозку и сборов за доступ и по установлению и поддержанию стабильным их уровня однозначно выделяются ассигнования, как правило, предполагает наличие регулятивного надзора. В тех случаях, когда на основе тарифов устанавливаются ограничения на такого рода доходы, подлежащую принятию наилучшую модель государственно-частного партнерства и соответствующие тендерные параметры, наверное, нужно определяться исходя из ответственности государственного сектора за решение проблем жизнеспособности в частном секторе.

33. Чтобы государственно-частное партнерство оставалось жизнеспособным, необходимо тщательно выявлять и каталогизировать риски железнодорожных проектов, а затем внимательно согласовывать и пропорционально распределять их. Общий подход состоит в том, чтобы возлагать риск на сторону, в наибольшей мере способную управлять этим риском, но существуют градации риска, которые в рамках государственно-частного партнерства должны тщательно выверяться для обеспечения создания четко функционирующей устойчивой системы. Такой уровень сложности при подготовке сделок зачастую выходит за рамки опыта многих государственных должностных лиц, и справиться с ним может быть нелегко даже при участии опытных консультантов; и это касается всех аспектов проекта, начиная с технических аспектов и кончая финансовыми, юридическими и трансакционными элементами.

Другие преимущества и недостатки

34. К другим преимуществам относится нижеследующее.

а) Часто проекты осуществляются частным сектором быстрее, чем государственным. Более быстрая сдача железнодорожных систем означает возможность ускорения процесса повышения эффективности или разгрузки существующих железных дорог, возможность более оперативного создания новых линий сообщения и маршрутов для пассажиров, а также возможность реализовывать экономические и торговые преимущества более быстрыми темпами.

б) Правительства, которые испытывают нехватку финансовых средств для железнодорожных работ и операций, могут рассчитывать на хорошо продуманное государственно-частное партнерство для привлечения частного капитала и финансового (технического) потенциала туда, где его до этого было мало или не было вообще. Однако должно существовать полное понимание и четкое описание того, каким образом будут возмещаться расходы частного оператора, и нужно иметь заблаговременную оценку жизнеспособности и т. д.

в) Подстегиваемые необходимостью обеспечения прибыльности и результативности договоров, частные партнеры, как правило, лучше поддаются стимулированию и обладают большей гибкостью для корректировки и совершенствования обслуживания с целью максимизации его функциональности и эффективности. Можно ожидать, что благодаря эксплуатационной практике частного сектора в повседневные операции и процесс технического обслуживания будут

привнесены инновации ввиду большей вероятности внедрения частными операторами новой современной технологии с тем, чтобы улучшить обслуживание, и продления срока службы активов для гарантирования оптимизации затрат в процессе обеспечения выполнения заранее определенных индексов результативности.

d) Частные инвестиции в железнодорожную инфраструктуру имеют долгосрочный характер, и долгосрочный подход стимулирует хорошо поддерживаемые и хорошо управляемые системы, которые оптимизируются и с большей степенью вероятности способствуют реализации стратегических планов правительства по перевозкам, объединению систем и социальному развитию.

e) Государственно-частное партнерство в области железных дорог может быть подвергнуто реструктуризации в течение срока действия концессии, при этом четко определенные инструменты ее запуска, ее условия и финансовые последствия этого должны быть сформулированы до проведения торгов. К ним может также относиться дальнейшая монетизация активов в рамках проекта с тем, чтобы правительство могло преобразовать свою железнодорожную систему в актив, стимулируемый результативностью.

f) Государственно-частное партнерство в области железных дорог предусматривает инновационные формы финансирования, включая финансирование за счет эмиссии облигаций, поскольку речь идет о долгосрочных проектах, и делает возможным совместное развитие, например ориентированное на транзит развитие недвижимости в зонах, расположенных вдоль железнодорожных линий.

Недостатки

a) Государственно-частное партнерство в области железных дорог требует разработки и согласования всеобъемлющих концессионных соглашений и наличия довольно значительного числа специализированных советников и консультантов для разработки проекта, что имеет следствием возникновение дополнительных затрат времени и увеличение стоимости подготовки.

b) Государственно-частное партнерство в области железных дорог должно быть жизнеспособным. Поэтому в условиях использования частных финансов для новых железнодорожных систем часто требуются структуры платежей, предусматривающие выплату субсидий или плату за достижение полной эксплуатационной готовности, поскольку инвесторы считают прогнозы транспортного потока слишком умозрительными, а риск – слишком большим для успешного финансирования проекта. Многие железнодорожные системы в мире функционируют благодаря субсидиям или при таких тарифах, которые не отражают фактических расходов на строительство и эксплуатацию системы. Переход на частную систему означает, что существующие ставки или тарифы искусственно занижены, и их, наверное, придется увеличить, что, в свою очередь, может сделать обслуживание менее доступным для определенных категорий людей и выставить проект в негативном свете, поскольку заинтересованные стороны могут сделать вывод о том, что частный оператор делает на проекте «деньги».

c) Риски негативной результативности, как правило, являются неприемлемыми для правительства. Когда концессионер сталкивается с финансовыми трудностями, в основном в случае платежей, основанных на учете транспортного потока, правительство имеет два варианта: дать концессионеру обанкротиться и взять инфраструктуру без приемки или выдать разрешение на прекращение движения поездов; либо пойти на выручку концессионеру и поддержать его в трудный момент – даже если у государственного сектора нет договорного обязательства делать это. Перед правительством может встать необходимость оказания прямой финансовой поддержки либо путем дачи поручительства или посредством оплаты существенной гарантии в отношении доходов или гарантии по кредиту, либо путем предоставления преимущественного права движения или аннулирования проекта.

d) На железнодорожных проектах может отразиться неоптимальность трассы пути, выбранной из иных соображений, помимо социально-экономического обоснования. Устойчивые структуры для государственно-частного партнерства не

могут быть подготовлены в отсутствие надежной оценки планирования проекта и в случае нежизнеспособности проекта. Если оценка проведена неудачно или является отрицательной, то это означает, что эти структуры не подходят для целей финансирования со стороны частного сектора.

е) Нет никаких доказательств того, что государственно-частное партнерство автоматически является чем-то лучшим с точки зрения эффективности затрат по сравнению с государственными проектами. Одним из побудительных факторов, способствующих выбору государственно-частного партнерства вместо государственных закупок, является то, что такое партнерство может снизить затраты жизненного цикла на железнодорожную систему. Однако с учетом того, что финансовые и транзакционные издержки в случае государственно-частного партнерства являются более высокими и в придачу возможно возникновение ситуации, когда правительство будет вынуждено поддерживать концессионера или давать за него поручительство, изначально благоприятная оценка эффективности затрат может стать неблагоприятной, а проект – более тяжелым бременем для правительства, чем имеющиеся активы и издержки, связанные с внесением вклада в его программу, и затраты времени и усилий.

35. Если учесть вышеприведенные свидетельства и вышеописанный опыт, то можно сказать, что в сфере государственно-частного партнерства в области железных дорог наблюдаются новые тенденции перехода государственно-частные партнерства:

а) от концессий, основанных на учете транспортного потока, к концессиям, основанным на принципе эксплуатационной готовности;

б) от знаковых проектов к проектам, в большей степени интегрированным с существующими системами и сетями, и

в) от новых самостоятельных транспортных систем (аэробусные линии сообщения, самостоятельные высокоскоростные железные дороги) к совершенствованию существующих сетей железных дорог (оборудование, обновление подвижного состава, добавление недостающих звеньев к высокоскоростным линиям сообщения).

С. Государственно-частное партнерство, отвечающее целям служения людям

36. В контексте Повестки дня на период до 2030 года и в знак признания потребности в том, чтобы государственно-частное партнерство в области железных дорог в дополнение к обеспечению эффективности затрат создавало блага для людей, правительствам, изучающим возможность государственно-частного партнерства в этой области, следует рассматривать обычную железнодорожную линию через призму структуры ПСФЭТОП. Данная модель хорошо зарекомендовала себя на рынке и с наибольшей вероятностью может привести к трансформационным изменениям, предусмотренным в Целях. Это не исключает применения других подходящих вариантов, выбираемых для удовлетворения различных потребностей, но только после их тщательного изучения с учетом извлеченных уроков прошлого и накопленного опыта.

37. Во-первых, хотя трассу линии и необходимость интероперабельности с теми или иными существующими линиями, наверное, должно определять правительство, применение ПСФЭТОП означает, что в интересах достижения установленных им стандартов обслуживания проектировать и строить железнодорожную линию будет партнер из частного сектора. Это предполагает создание новой линии или модернизацию существующей, и, поскольку Цели предусматривают трансформационные изменения, будет существовать потребность в новых, расширенных или принципиально обновленных системах. Целенаправленные улучшения могут быть обеспечены на специализированных линиях в зонах аэропортов, но существенно важны новые или существенно обновленные линии с более значительными возможностями подключения и мобильности.

38. Возможности для внедрения элементов инновационного проектирования можно также обеспечить за счет предоставления и эксплуатации железнодорожных терминалов и депо по линии государственно-частного партнерства, что может иметь результатом улучшение экономических возможностей, социальной мобильности и зеленых пространств и развитие рекреационной и коммерческой экологии в подвергающихся воздействию прилегающих районах. Каналом получения дополнительных доходов для поддержки финансов проектов может быть также монетизация данных о пользователях железных дорог.

39. Проектирование и строительство по модели ПСФЭТОП означает также, что частный партнер имеет контроль над проектом с самых ранних этапов, что обеспечивает больший сквозной контроль за строительством системы; уменьшает вероятность существенных изменений и задержек в ходе строительства; повышает шансы на своевременную сдачу линии без превышения бюджета; и способствует долгосрочной устойчивости, эффективности и новаторству в проектировании (и эксплуатации) системы, поскольку частный партнер будет эксплуатировать ту же систему, которую он строит. Это также стимулирует к применению более устойчивой методологии осуществления, в которой приоритетное внимание уделяется долгосрочной согласованности в предоставлении услуг в плане технического обслуживания активов. За счет этого можно нейтрализовать склонность правительств к тому, чтобы переносить на более позднее время необходимые расходы на техническое обслуживание из-за бюджетных ограничений.

40. Модель ПСФЭТОП также оказывает положительное влияние на финансовую жизнеспособность проекта и привносит в проект строгость на этапах его планирования и проведения эксплуатационных операций. Если частный партнер обладает контролем над проектом в течение всего срока действия договора и ему необходимо обеспечить финансирование работы, побудив инвесторов и кредиторов к вложению капитала на столь длительное время, то вопрос о жизнеспособности проекта, чтобы он был настоящим жизнеспособным, должен быть хорошо продуман и структурирован. В прошлом железнодорожные концессии заканчивались неудачей из-за чрезмерно амбициозных прогнозов транспортного потока в сочетании со структурами доходов типа «пользователь платит». При государственно-частном партнерстве в транспортном секторе – если уровни использования не соответствуют прогнозам (что можно объяснить гало-эффектом новых проектов, нереалистичными прогнозами и/или выдвиганием неоптимальных оснований при отборе проекта) – проект может генерировать недостаточные поступления и в конечном счете столкнуться с финансовым кризисом, что способно поставить под угрозу структуру государственно-частного партнерства и создать риск его преждевременного прекращения с последствиями в виде издержек государственного сектора и пользователей. Эти уроки были извлечены, и теперь правительства либо делают выбор в пользу очень тщательно рассмотренных проектов, основанных на принципе «пользователь платит», либо выбирают структуры оплаты, строящиеся на принципе полной эксплуатационной готовности, что обеспечивает выгоды государственно-частным партнерствам, однако риск, связанный с объемом транспортного потока (риск дохода), продолжает лежать на правительстве, и оно просто платит за «эксплуатационно готовую» систему, предоставляемую частным поставщиком. Когда в своих проектах государственно-частного партнерства на железнодорожном транспорте правительство стремится - в качестве базового принципа – выдвинуть на первый план интересы людей, ему также необходимо гарантировать, чтобы эти проекты были жизнеспособными и устойчивыми и обеспечивали согласованное обслуживание в долгосрочном плане и не оборачивалось для него финансовым или оперативным стрессом.

41. Кроме того, государственно-частное партнерство в области железных дорог на благо людей должно:

а) быть спроектировано и территориально привязано таким образом, чтобы благодаря ему обеспечивалось сообщение между портами, городскими районами, промышленными зонами, местами туристического назначения и/или населенными пунктами для стимулирования внутристрановой и трансграничной торговли и экономической деятельности;

b) быть нацелено на расширение охвата за счет проникновения в новые городские и сельские районы и увеличения сообщения между ними, с тем чтобы помочь обеспечить улучшение мобильности, безопасности и эффективности поездок, сокращение времени поездок, доступ к рынкам и охват более значительных групп населения в зоне обслуживания общественного транспорта;

c) позволять мобилизационно использовать процесс закупок и положения проекта для решения таких социальных проблем, как улучшение положения дел с гендерным равенством и обслуживанием недообслуживаемых групп, поощряя, например, женщин к выходу на работу и занятию руководящих должностей или оказывая им содействие за счет предоставления возможностей получения подрядов или субподрядов по проекту, улучшая конструкцию систем и объекты для обеспечения возможности их использования инвалидами и т. д., причем делая все это с соблюдением местных законов и официальных требований;

d) предусматривать приоритетное использование устойчивых, резильентных систем, способных выдерживать меняющиеся эксплуатационные условия и изменение климата;

e) предусматривать такую территориальную привязку, чтобы можно было снизить зависимость от частных легковых автомобилей, смягчить проблему заторов, повысить безопасность на дорогах, сократить выбросы углерода и уменьшить грузовые перевозки автотранспортом и износ техники, а также обеспечить текущий ремонт автомобильных дорог;

f) содействовать безопасности и характеризоваться усилением мер безопасности в интересах пользователей;

g) создавать земельные ценности и коммерческую активность путем территориальной привязки возможностей развития к районам, расположенным вдоль железнодорожных линий, и в зонах нахождения станций железных дорог;

h) осуществляться с учетом других видов транспорта и в соответствии с общей стратегией развития транспорта региона или страны; и

i) ориентироваться на обеспечение устойчивости правительства путем облегчения лежащей на нем оперативной и/или финансовой нагрузки с гарантированием передачи технологий и знаний государственному партнеру и поддержанием справедливого проектного баланса, при котором выгоду получают все стороны.

42. Если учесть все аспекты, а именно обычные параметры государственно-частного партнерства и цели государственно-частного партнерства на благо людей, то, как представляется, для развития новых или модернизированных железных дорог и с точки зрения договоров на эксплуатацию и техническое обслуживание существующих активов более предпочтительным выбором является традиционная железнодорожная система, интегрированная с другими видами транспорта в соответствии с моделью государственно-частного партнерства ПСФЭТОП.

V. Реализация модели

43. Рекомендации, содержащиеся, на следующих страницах представляют собой краткое изложение вопросов, которые следует учитывать при определении того, можно ли осуществить проект с использованием государственно-частного партнерства ПСФЭТОП и привлечением частных инвестиций в инфраструктуру железных дорог.

A. Отбор проектов и базовые требования

1. Подготовка плана осуществления на основе фактических данных

44. Для разработки надежного и основанного на фактических данных плана реализации государственно-частного партнерства при подготовке к осуществлению такого партнерства по модели ПСФЭТОП правительствам следует опираться на опыт других проектов по государственно-частному партнерству в области железных дорог и на другой опыт других стран. В плане осуществления государственно-частного партнерства по модели ПСФЭТОП следует очень подробно изложить процесс анализа «финансовой жизнеспособности» проекта, а также тщательно спланированную «модель доходов», которая будет представлять собой основу проекта ПСФЭТОП. Его следует считать эволюционирующим документом, подлежащим стратегическому пересмотру со стандартной периодичностью. В нем должны учитываться уроки, извлеченные из передовой международной практики, и примеры проектов, подобных приводимым в сопутствующем техническом документе⁹.

2. Финансирование при модели ПСФЭТОП

2.1 Проведение транспарентного анализа бизнес-модели

45. В плане осуществления государственно-частного партнерства правительству нужно подробно описать общую финансовую и экономическую модель (бизнес-обоснование), в которой четко отражаются все затраты жизненного цикла, основа для взимания платы за предоставление железнодорожной инфраструктуры и объективные критерии оценки финансовых, социальных, экологических и экономических выгод, которые оно принесет. Проект должен быть рассчитан в общем виде до начала процедуры торгов, и к нему следует приступать только тогда, когда он будет финансово приемлемым, и в том случае, если он, учитывая реально выполнимые варианты, будет обеспечивать наилучшую эффективность затрат и наибольшие блага для людей.

2.2 Проработка четкого контекста для планирования

46. Жизнеспособность модели ПСФЭТОП зависит от генерирования доходов и от работы в период после ввода в эксплуатацию. Необходимо максимально точно спрогнозировать выручку от транспортного потока и из других возможных источников, принимая во внимание все факторы, которые действуют в сфере возможностей в течение всего срока концессии. Правительствам следует подготовить прогнозы транспортного потока, чтобы в полной мере оценить текущее и будущее предложение и спрос на железнодорожные услуги в населенной зоне осуществления проекта и учесть возможную конкуренцию со стороны других видов транспорта. У правительств может возникнуть необходимость заключения разнообразных соглашений о поддержке или предоставления государственной гарантии для обеспечения достаточности потоков доходов и недопущения негативных воздействий и минимизации покровительственного риска.

2.3 Установление стандартов результативности

47. В бизнес-обосновании должны быть изложены основанные на ожидаемых результатах подробные спецификации, в которых устанавливаются стандарты результативности для проекта ПСФЭТОП и учитываются концепции первоочередного учета интересов людей и предусматриваемые в них качественные результаты, а также содержится описание благоприятных воздействий, способствующих достижению Целей. Они должны соответствовать национальным/международным стандартам на железнодорожную инфраструктуру, и в них нужно объективным образом оценить результативность и свести к минимуму возможности для дискреционных действий. Необходимо предусмотреть четкие и реалистичные договорные санкции в отношении

⁹ Technical Document accompanying the ECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways ECE/CECI/WP/PPP/2018/INF.2.

партнера из частного сектора, если в течение срока действия концессии такие стандарты адекватным образом не достигаются. Соответственно, нужно также продемонстрировать качественные и количественные изменения, достигаемые благодаря проекту.

48. Требования в отношении результативности должны включать в себя план интеграции и вовлечения местного населения в организацию проекта, строительство и эксплуатацию проектного объекта и его совершенствование.

В. Требования к финансированию

1. Источники финансов и структуры руководства

1.1 Необходимость непрерывного участия финансовых учреждений в процессе подготовки с самого его начала

49. Типичный проект ПСФЭТОП по государственно-частному партнерству в области железных может стоить многие сотни миллионов долларов. Поэтому целесообразно определить потенциальных кредиторов на раннем этапе процесса. Речь может идти о привлечении местных и международных коммерческих кредиторов задолженности, международных финансовых учреждений (в том числе учреждений по финансированию развития и экспортно-кредитных агентств), выпуске государственного долга (включая капитальные субсидии и иные формы государственных субсидий) и займствованиях на местных и международных рынках капитала. В нем должны существовать положения о «финансировании разрыва в рентабельности». Кроме того, при разработке бизнес-модели, установлении квалифицирующих условий, формулировании критериев торгов и определении текущих и будущих потоков доходов наряду со связанными с этим рисками должно регулярно осуществляться структурированное взаимодействие. Такое вступление в процесс помогает при определении потребностей в новом законодательстве или договорных требованиях, которые могут повлиять на проект и возможности привлечения финансовых средств на него. Это также способствует скорейшему завершению стадии окончательного оформления «финансовых аспектов» концессии, на которой урегулируются многие из условий или проблем кредитования.

1.2 Предоставление надежной гарантии платежа, гарантирующей отдачу на инвестиции и погашение долга

50. Должны быть установлены основы для управления обязательствами правительства, вытекающими из проектов ПСФЭТО, в том числе такими налогово-бюджетными обязательствами, как выплата текущих субсидий или платежей за использование железнодорожной инфраструктуры, и условными обязательствами, например гарантиями. Правительствам следует для обеспечения своевременности и адекватности платежей максимально повышать финансовую жизнеспособность проекта, предлагая участникам торгов и инвесторам официальные инструменты, пользующиеся государственной поддержкой. Они могут снизить стоимость финансирования и усилить «финансовую приемлемость» проекта.

1.3 Разработка стандартизированной «теневой» финансовой модели для сопоставления стоимости, генерируемой проектом ПСФЭТОП, с другими моделями

51. Правительствам следует разработать надежную и локально значимую систему сравнительных критериев для капитальных и эксплуатационных затрат. Эта система должна быть использована для установления транспарентных доказательств того, что модель ПСФЭТОП представляет собой наилучший возможный вариант обеспечения эффективности затрат по сравнению с альтернативными способами достижения предусмотренных в ней целей – в особенности при непосредственном осуществлении этого же проекта государственным сектором с помощью традиционных процедур закупок. Такая информация может иметь решающее значение для формирования общественного мнения и мобилизации поддержки от заинтересованных сторон.

2. Консультации и оценка рисков

2.1 Реалистичное определение потенциала

52. Учитывая масштабы и размеры проектов осуществления государственно-частного партнерства на благо людей по модели ПСФЭТОП, правительству следует провести официальные консультации с подрядчиками, поставщиками услуг и консультантами из частного сектора, обладающими соответствующим экспертным опытом в железнодорожном секторе для:

- оценки емкости рынка с целью реализации проекта и разработки программы наращивания потенциала, если она необходима;
- обеспечения наличия потенциала и возможностей для точной оценки и принятия рисков, которые предлагается передать частному сектору; и
- заблаговременного проведения тестов по областям рисков, характеризующимся инновационностью и ранее не проверявшимся.

53. В состав участников консультаций должны входить следующие категории:

- подрядчики;
- проектировщики;
- спонсоры/акционерные инвесторы;
- советники по правовым, финансовым, техническим и страховым вопросам;
- приоритетные кредиторы и, когда целесообразно, международные финансовые учреждения; и
- страховые и перестраховочные компании.

2.2 Четкое изложение предложений по передаче рисков

54. Объективность процесса закупок в рамках ПСФЭТОП возрастет дополнительно при наличии официальной схемы рисков, а также плана смягчения/распределения рисков, которые способствуют подлинной сравнительной конкуренции со стороны потенциальных партнеров при сокращении неопределенностей, связанных с переговорами по окончательным концессионным соглашениям.

С. Правовые требования

1. Создание законодательной базы

55. Законодательная база для государственно-частного партнерства по модели ПСФЭТОП в области железных дорог должна соответствовать государственной транспортной и экологической политике, экономической и налогово-бюджетной политике и политике в других соответствующих областях, например политике, регулирующей городскую планировку и землепользование. Упомянутая законодательная база должна также согласовываться с целями в области устойчивого развития. Наряду с этим нужно рассмотреть законодательство, которое может влиять на жизнеспособность и функционирование железнодорожной системы, например законодательство о монополиях, налогах и стандартах в области безопасности и гигиены труда. Это может также предполагать внесение изменений в существующие законы по таким вопросам, как несостоятельность.

2. Стандартизация протоколов и документации по вопросам закупок

56. Вся закупочную и контрактную документацию следует вести с использованием стандартной документации, поскольку это способствует повышению доверия инвесторов и кредиторов.

D. Осуществимость партнерства в странах с низким и средним уровнем доходов

57. Хотя уроки могут быть извлечены из опыта всех стран, железнодорожные проекты в странах с низким и средним уровнем дохода сталкиваются с разными и иногда значительными проблемами, которые делают маловероятным успешную реализацию в них моделей государственно-частного партнерства в области железных дорог, применяемых в «развитых странах». С другой стороны, как утверждается, потребность в таком партнерстве в этой области в вышеуказанных странах больше, чем в развитых странах, однако условия для него там является менее благоприятными.

58. Во многих странах с низким и средним уровнем дохода существующие железнодорожные системы – это устаревшие системы, причем в Африке возраст некоторых из них превышает 100 лет. Результатом этого являются архаичные физические и эксплуатационные условия: например, объекты инфраструктуры сигнализации или коммуникации малочисленны или вообще отсутствуют, а обслуживание вообще отличается плохим качеством. Страдают также пассажиропоток и практика их использования, что, в свою очередь, ведет к необходимости увеличения государственных субсидий и финансовой поддержки, поскольку система не может поддерживать саму себя. Налицо порочный круг недоиспользования, следствием которого является повышение издержек. В этих условиях государственно-частное партнерство в области железных дорог будет сопряжено с особыми сложностями, так как системы нуждаются в том, чтобы цены отражали затраты, а это означает, что стоимость проезда или тарифы должны быть достаточными для покрытия стоимости первоначальных капитальных инвестиций и долгосрочных эксплуатационных расходов и получения отдачи от вложенных частных финансовых средств. Это может потребовать от правительств в странах с низким и средним уровнем дохода рассмотрения поэтапного подхода, при котором железнодорожным проектам обеспечивается поддержка на ранних этапах их функционирования или осуществления, причем лишь до тех пор, пока услуга (или сеть в целом) не станет достаточно стабильной для того, чтобы быть самодостаточной.

59. Старые системы вызывают дополнительные проблемы с надлежащим моделированием и определением размера проекта. Трудно прогнозировать объемы транспортного движения и пассажиропотока для новых или усовершенствованных систем при наличии неточных данных о транспортном потоке или в том случае, когда такие данные просто не существуют. Это ведет в результате к абсолютно спекулятивной оценке пассажиропотока и масштабов использования и потребует более надежных гарантий и увеличения объема поддержки со стороны правительств. Правительствам следует также использовать консервативные оценки пассажиропотока и планировать финансовую поддержку соответствующим образом с тем, чтобы проектируемые системы оставались жизнеспособными. Кроме того, из-за ухудшения состояния старых систем также не следует недооценивать капитальные расходы по замене или обновлению таких систем.

60. Вместе с тем модели ПСФЭТОП в странах с низким и средним уровнем дохода были реализованы с определенным успехом, особенно на эксклюзивных маршрутах, которые ведут к конкретному порту или к горнодобывающим предприятиям. Магистральные пассажирские и грузовые линии по-прежнему создают трудности.

61. В некоторых странах с низким и средним уровнем дохода политически деликатными также являются вопросы тарифов и ставок перевозки, так как железные дороги в них – предпочтительный вид транспорта. Поэтому правительствам следует внимательно относиться к заинтересованным сторонам и проектировать систему таким образом, чтобы она оставалась доступной для конечных пользователей, народа, и вместе с тем жизнеспособной (и приемлемой для банковского финансирования) с финансовой точки зрения.

62. Для сложных условий также можно порекомендовать менее крупные проекты. В их случае для правительств снижается общая подверженность риску и становится возможным постепенное развитие потенциала как в плане осуществления проектов,

так и с точки зрения общей системы железных дорог. Наверное, существует и возможность объединения иногда явно разнородных проектов с тем, чтобы сделать их в совокупности «более пригодными для финансирования» и более жизнеспособными. Правительствам нужно всего лишь осторожно подходить к оценке компромисса между двумя альтернативами, возможными при группировании мелких проектов. При объединении нескольких проектов в один ослабнет конкуренция или в случае такого группирования повысится эффективность?

Е. Другие вопросы, связанные с железнодорожным сектором

1. Регулирование

63. Чтобы успешно реализовать модель государственно-частного партнерства ПСФЭТОП (как и другие модели), необходимо иметь независимый регулирующий орган, который будет регулировать стандарты результативности работы и тарифы. При разработке законодательной базы правительства могут рассмотреть возможность создания такой нормативной базы для регулирования доступа к железнодорожной инфраструктуре, а также способов осуществления ее технического обслуживания и эксплуатации. Страны, не имеющие независимого регулятора, сталкиваются с более значительными трудностями при развитии всеобъемлющих, согласованных железнодорожных систем.

2. Инфраструктура в смешанной экономике

64. Правительствам нужно рассмотреть вопрос о том, должны ли мощности железнодорожных линий резервироваться для различных категорий обслуживания и каким образом следует распределять приоритеты между ними на линиях и между линиями. Это предполагает выполнение анализа оказываемого – как следствие – воздействия скоростей движения на линиях и их взаимосвязанности с другими видами транспорта с той целью, чтобы наилучшим образом служить интересам народа.

3. Механизмы досрочного прекращения

65. В разрабатываемый договор о государственно-частном партнерстве в области железных дорог должны включаться положения, регламентирующие порядок его досрочного прекращения, например в случае существенного несоблюдения договора. Особой проблемой в случае железнодорожной инфраструктуры является поиск для замены нарушителя договора подходящих операторов, обладающих необходимой компетенцией. Это может быть сопряжено с трудностями и занять много времени и требует «выработки» многочисленных контрактных договоренностей между правительством, его частным партнером, кредиторами и различными подрядчиками и субподрядчиками по проекту. Поэтому договоры должны позволять иметь достаточно времени для их заблаговременного прекращения с целью создания удовлетворительных механизмов, в том числе и для сохранения ключевых субподрядных договоров ради обеспечения непрерывности обслуживания.

4. Развитие недвижимости

66. Одной из ключевой особенностью проектов, предусматривающих развитие железнодорожной инфраструктуры, являются возможности для развития недвижимости в прилегающих зонах, таких, как железнодорожные станции или автомобильные стоянки, которые могут увеличить вклад в финансовые результаты проекта, а также для обеспечения возможных выгод за счет возрождения городских районов.

VI. Показатели соблюдения

67. При традиционном государственно-частном партнерстве в области железных дорог основное внимание уделяется спецификациям, основанным на выходных результатах, и целевым показателям оказания услуг, в которых обычно охватываются

такие аспекты, как возможности/потенциал системы перевозок, разделение станций, безопасность, доступность обслуживания, надежность, комфорт, взаимозаменяемость, доступ, окружающая среда и электромеханические коммуникации и требования к сигнализации. Эти подлежащие выполнению ключевые показатели, которые основываются на результативности работы, также надлежащим образом контролируются.

68. В случае государственно-частного партнерства на благо людей в состав показателей необходимо включать показатели, имеющие актуальное значение с точки зрения достижения целей в области устойчивого развития. Эти цели, основанные на ожидаемых количественных и качественных результатах, которые в конечном счете находятся в сфере контроля концессионера проекта, должны быть одним из объектов мониторинга результативности договора. Соответствующие показатели подробно характеризуются в таблице 1.1 приложения I.

69. Кроме того, правительство должно контролировать вклад проектов государственно-частного партнерства в области железных дорог в создание других воздействий на соответствующие цели в области устойчивого развития, как это определено в таблице 1.2 приложения.

Annex

[English only]

Indicators for compliance of sustainable development goals

In addition to the performance parameters listed in the main text of the document, related to the technical aspects of railways management, PfPPPs must also include indicators to monitor the outputs, outcomes and impacts of the project. Given below in Table 1.1 is a matrix of indicators that can be used as appropriate. Table 1.2 deals with the contribution of project to the impacts on the SDGs. These are beyond the control of the concessionaire and not a part of the contract performance per se. However, the government agency can take cognizance of the impacts in reporting the progress of achievement of the SDGs.

Table 1.1

Direct Public-Private Partnerships in railways targets relevant to the Sustainable Development Goals and measurement indicators

(to be measured by the Concessionaire as a part of contract output and outcome)

<i>Sustainable Development Goal</i>	<i>Relevant Sustainable Development Goal indicators and measurement</i>
<p>SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (project output related)</p> <p>Use of the Public-Private Partnerships model in railways projects provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality</p>	<p>5.5. Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life</p> <p>5.5.2. Proportion of women in employment and managerial positions</p>
<p>SDG 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation (project output related)</p> <p>Investment in railways is generally for the long term and is designed to provide high quality, resilient, infrastructure that will last for years to come</p>	<p>9.1. Develop quality, reliable, sustainable and resilient infrastructure, including regional and transborder infrastructure, to support economic development and human well-being, with a focus on affordable and equitable access for all</p> <p>9.1.2. Passenger and freight volumes, by mode of transport</p>
<p>SDG 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable (project outcome related)</p> <p>Public-Private Partnerships in railways can facilitate high quality, long lasting infrastructure, that is safer and more affordable, and improves interconnectedness and cross-border traffic while expanding access to economic opportunities for citizens</p>	<p>11.2. By 2030, provide access to safe, affordable, accessible and sustainable transport systems for all, improving road safety, notably by expanding public transport, with special attention to the needs of those in vulnerable situations, women, children, persons with disabilities and older persons</p> <p>11.2.1. Proportion of population that has convenient access to railways transport, by sex, age and persons with disabilities</p>

Note:

1. The scope of the private sector participation needs to be enhanced to include applicable PfPPP indicators linked to SDGs. However, depending on the allocation of PPP responsibilities, the indicators also need to be balanced between direct contract deliverable indicators and those attributable to the public-sector agency/government as additional contributions to the project.
2. Above indicators may be suitably altered and are not prescriptive.
3. Applicable indicators need to be chosen depending on the type of project.

Table 1.2

Indirect Public-Private Partnerships in railways targets relevant to the Sustainable Development Goals

(to be measured by the Government Agency as a part of contract impact contributing to the overall Goals for the country)

<i>Sustainable Development Goal</i>	<i>Relevant Sustainable Development Goal indicators and measurement</i>
<p>SDG 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture (project impact related)</p> <p>Investment in railways provides opportunities for income generation through better and cheaper access to markets and opportunities for value addition (bulk transport of agricultural commodities) and non-farm employment</p>	<p>2.3. By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment</p> <p>2.3.2. Average income of small-scale food producers, by sex and indigenous status</p>
<p>SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages (project impact related)</p> <p><i>Well-designed railways as an alternative to road transport can positively influence road safety targets included in the global development agenda</i></p> <p><i>Well-designed railways can safely transport hazardous chemicals to reduce the pollution and spillage contamination</i></p>	<p>3.6. By 2020, halve the number of global deaths and injuries from road traffic accidents</p> <p>3.6.1. Death rate due to road traffic injuries</p> <p>3.9. By 2030, substantially reduce the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water and soil pollution and contamination</p> <p>3.9.1. Mortality rate attributed to ambient air and soil pollution</p>
<p>SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project impact related)</p> <p>Use of the Public-Private Partnerships model in railways provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality</p>	<p>5.1. End all forms of discrimination against all women and girls everywhere</p> <p>5.1.1. Whether or not legal frameworks are in place to promote, enforce and monitor equality and non-discrimination on the basis of sex</p>
<p>SDG 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all (project impact related)</p> <p>Railways is an important element in triggering economic growth and development</p>	<p>8.1. Sustain per capita economic growth in accordance with national circumstances and, in particular, at least 7 per cent gross domestic product growth per annum in the least developed countries</p> <p>8.1.1. Annual growth rate of real GDP per capita</p>
<p>SDG 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation (project impact related)</p> <p>Investment in railways is designed to provide access for economic opportunities and support industrial development through raw materials and finished products transport</p>	<p>9.2. Promote inclusive and sustainable industrialization and, by 2030, significantly raise industry's share of employment and gross domestic product, in line with national circumstances, and double its share in least developed countries</p> <p>9.2.1. Manufacturing value added as a proportion of GDP and per capita</p> <p>9.2.2. Manufacturing employment as a proportion of total employment</p>

<i>Sustainable Development Goal</i>	<i>Relevant Sustainable Development Goal indicators and measurement</i>
Investment in railways is designed for efficient fuel use and reduced GHG emissions	9.4 By 2030, upgrade infrastructure and retrofit industries to make them sustainable, with increased resource-use efficiency and greater adoption of clean and environmentally sound technologies 9.4.1 CO ₂ emission per unit of value added
SDG 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable (project impact related) Improved railways through Public-Private Partnerships can facilitate modal shift (from road to railways) of passengers and goods that mitigates adverse environmental impacts	11.6. By 2030, reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including by paying special attention to air quality and municipal and other waste management 11.6.2. Annual mean levels of fine particulate matter (e.g. PM _{2.5} and PM ₁₀) in cities (population weighted)
Railways through Public-Private Partnerships can facilitate connectivity of urban, peri-urban and rural areas	11.a. Support positive economic, social and environmental links between urban, peri-urban and rural areas by strengthening national and regional development planning 11.a.1. Proportion of population living in cities that implement urban and regional development plans integrating population projections and resource needs, by size of city
SDG 12. Ensure sustainable consumption and production patterns (project impact related) Railways is a more fuel-efficient means of transportation of passengers and freight (compared to roads)	12.2. By 2030, achieve the sustainable management and efficient use of natural resources 12.2.2. Domestic fuel consumption, domestic fuel consumption per capita, and domestic fuel consumption per GDP
Railways facilitates better bulk transportation for agricultural commodities avoiding potential food wastage	12.3. By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses 12.3.1 National/provincial food loss index
SDG 17. Strengthen the means of implementation and revitalise the global partnership for sustainable development (project impact related) Public-Private Partnerships in railways provide opportunities for public and private alignment and win-win situations where both public and private interests are served through a mutually beneficial long-term relationship	17.17 Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships 17.17.1 Amount of United States dollars committed to public-private and civil society partnerships