



Европейская экономическая комиссия

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-частным
партнерствам

Рабочая группа по государственно-частным партнерствам

Седьмая сессия

Женева, 30 ноября — 1 декабря 2023 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

Рассмотрение работы, проделанной после шестой сессии

Рабочей группы по государственно-частным партнерствам

1–2 декабря 2022 года

Стандарт по государственно-частным партнерствам в области железных дорог¹

**Осуществление Повестки дня Организации Объединенных Наций
в области устойчивого развития через эффективные
«Государственно-частные партнерства в интересах Целей
в области устойчивого развития»**

Пересмотренный представленный документ Бюро

Справочная информация

Приводимый ниже пересмотренный стандарт, первоначально опубликованный 10 сентября 2018 года в документе ECE/CECI/WP/PPP/2018/6, содержит рекомендации в области политики для правительств, которые рассматривают возможность разработки и осуществления государственно-частных партнерств (ГЧП) в железнодорожном секторе.

¹ Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК по ГЧП 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 Группой по проекту ЕЭК², состоящей из международных экспертов³, имеющих опыт ГЧП в железнодорожном секторе и в области устойчивого развития, первоначально под руководством Джонатана Беккитта, а затем Нареша Баны.

Документ⁴ был доработан секретариатом после проведения консультаций с общественностью, предусмотренных открытым и транспарентным процессом разработки стандартов, с участием представителей различных учреждений, организаций и частных лиц.

Документ был одобрен Рабочей группой по государственно-частным партнерствам на ее второй сессии 20–21 ноября 2018 года и принят Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам (Комитет) на его тринадцатой сессии 25–27 марта 2019 года.

Этот документ переиздается в соответствии с решением Комитета, принятым на его пятнадцатой сессии 25–27 мая 2022 года⁵.

Бюро выражает огромную благодарность Нарешу Бану и Джонатану Беккиту за руководство Группой по проекту; Ананду Чиплункару за то, что он поделился своим богатым опытом работы в этом секторе; и Скотту Уолчаку за руководство работой Группы по проекту.

² ЕЭК обращает внимание на возможность того, что практика или внедрение настоящего документа может повлечь за собой использование испрашиваемого права интеллектуальной собственности. Настоящий документ разработан на основе материалов, представленных участниками процесса разработки стандарта государственно-частных партнерств, которые признали, что все возникающие новые права интеллектуальной собственности принадлежат ЕЭК, а также согласились отказаться от защиты своих существующих прав интеллектуальной собственности, использованных в стандартах государственно-частных партнерств, в форме предъявления претензий любой стороне, использующей такие документы.

ЕЭК не занимает никакой позиции относительно доказательств, действительности или применимости любого испрашиваемого права интеллектуальной собственности или любого другого права, которое может быть испрошено любыми третьими сторонами в связи с внедрением настоящего документа. ЕЭК не утверждает, что провела какое-либо расследование или предпринимала какие-либо усилия для оценки любых таких прав.

Пользователи подготовленных ЕЭК документов в сфере государственно-частных партнерств предупреждаются о том, что любые притязания третьих сторон на права интеллектуальной собственности, связанные с использованием этих документов, относятся к сфере их ответственности, и им настоятельно рекомендуется не допускать нарушения прав интеллектуальной собственности какой-либо третьей стороны в результате использования ими подготовленных ЕЭК документов в сфере государственно-частных партнерств.

ЕЭК не несет никакой ответственности за возможное нарушение испрашиваемого права интеллектуальной собственности или любого другого права, притязания по которому могут быть выдвинуты в связи с применением любого из выпущенных ею документов.

³ Перечень экспертов, участвующих в работе Группы по проекту, см. URL: <https://wiki.unece.org/display/pppp/P0005-Team+members>.

⁴ Значительную помощь в подготовке документа оказал обзор опубликованной информации и ответы на подробные анкеты, полученные от организаций государственного и частного секторов, имеющих опыт реализации программ подобного рода.

⁵ Решение 2022 – 4b.2 (ECE/CECI/2022/2): В отношении дальнейшего использования названия «ГЧП на благо людей в интересах достижения ЦУР» Комитет принял к сведению результаты информационных консультаций, проведенных с заинтересованными делегациями по данному вопросу после пятой сессии Рабочей группы по ГЧП в ноябре 2021 года, и постановил:

- i) изменить название на «ГЧП в интересах достижения ЦУР»; и
- ii) постепенно переиздавать документы, одобренные и принятые Комитетом и Рабочей группой по ГЧП, чтобы отразить пункт i) выше в рамках квоты документов, выделенной на подпрограмму ЭСИ, и без дополнительных расходов.

Комитет поручил секретариату переиздать три базовых документа в течение 12 месяцев, а остальные документы — в течение 3 лет. Комитет поручил Бюро Рабочей группы по ГЧП принять решение о том, каким неосновным документам следует отдать приоритет в течение этого периода.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Задачи стандарта	4
III. Область применения стандарта.....	5
IV. Общие вопросы	6
A. Государственно-частные партнерства на железных дорогах в поддержку ЦУР	6
B. Плюсы и минусы государственно-частных партнерств в железнодорожном секторе	9
C. Государственно-частные партнерства, отвечающие задачам ЦУР	13
V. Внедрение модели	15
A. Выбор проектов и исходные требования.....	15
B. Требования к финансированию	16
C. Требования законодательства.....	18
D. Целесообразность для стран с низким и средним уровнем дохода.....	18
E. Другие вопросы, связанные с железнодорожной отраслью.....	19
VI. Показатели соответствия	20
Annex	
Indicators for compliance of sustainable development goals	21

I. Введение

1. Создание железных дорог традиционно относилось к сфере государственного сектора, учитывая их потенциальный вклад в экономическое и социальное развитие, которое обычно находится в центре внимания государства. Они способны обеспечить высокий уровень перевозок пассажиров, товаров и грузов, имеют более высокую энергоэффективность (по сравнению с автомобильными дорогами), но зачастую оказываются менее гибкими и более капиталоемкими, чем автомобильные дороги. ГЧП возникли в этом секторе только в 1990-е годы.

2. Цели в области устойчивого развития (ЦУР) Повестки дня на период до 2030 года — это глобальный призыв к действиям с целью покончить с бедностью, защитить планету и обеспечить всем людям мир и процветание. Железные дороги имеют важное значение для непосредственного выполнения задач Целей 5, 9 и 11, касающихся создания устойчивой и жизнеспособной инфраструктуры и обеспечения инклюзивности в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, с уделением особого внимания обеспечению недорогого и равноправного доступа для всех. Косвенным образом железные дороги важны и тем, что вносят вклад в выполнение задач Целей 2, 3, 5, 8, 9, 11, 12, 13 и 17 на национальном уровне по обеспечению продовольственной безопасности, здорового благосостояния, инклюзивного и устойчивого экономического роста, а также возможностей трудоустройства за счет рационального потребления ресурсов для борьбы с изменением климата. В Повестке дня на период до 2030 года признается, что успешное достижение ЦУР будет зависеть от глобального партнерства и сотрудничества между государственными, частными структурами и гражданским обществом.

3. ЕЭК поддерживает использование глобальных партнерств в интересах устойчивого развития и разработала данный стандарт с целью предоставления рекомендаций правительствам, рассматривающим возможность использования ГЧП для достижения ЦУР⁶, с тем чтобы обеспечить инвестиции в железнодорожную инфраструктуру в качестве одного из способов достижения Целей.

II. Задачи стандарта

4. При правильном управлении ГЧП в железнодорожном секторе способны помочь правительствам в решении задач в области развития, обеспечивая приток устойчивых инвестиций, воспроизводимые процессы и профессиональные знания и опыт в части сложных железнодорожных систем. Настоящий стандарт призван содействовать правительствам в успешном использовании ГЧП в железнодорожном секторе в качестве шага на пути к достижению ЦУР, и в частности к созданию ГЧП в интересах достижения ЦУР.

5. В настоящее время в мире существует множество различных моделей ГЧП, используемых в железнодорожном секторе. Задача правительств, развивающих систему ГЧП на железнодорожном транспорте, состоит в том, чтобы их стратегия и программа осуществления проектов соответствовали Целям и ГЧП в интересах достижения ЦУР.

6. В ходе оценки проектов, разрабатываемых в рамках ГЧП в интересах достижения ЦУР, становятся заметны ограничения, характерные для традиционной концепции эффективности расходования средств (ЭРС). Данная концепция, как правило, лежит в основе практически всех ГЧП и занимает важное место в процессе принятия решений в государственном секторе. Она опирается на соображения экономичности, эффективности и результативности (ЭЭР), при этом в ходе анализа ЭРС предметом рассмотрения становятся такие области, как расходы на закупки и администрирование. В силу этого, ГЧП на железнодорожном транспорте будет считаться сделкой по принципу ЭРС, если оно приносит населению чистую

⁶ Подробное введение в тему «ГЧП в интересах достижения ЦУР» содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2022/6.

экономическую выгоду с точки зрения результатов проекта, связанных с количеством, качеством услуг или объектов, передачи затрат и рисков в течение срока реализации проекта, достижения различных целей, относящихся к перевозкам, и т. д., в качестве противопоставления традиционному подходу на основе государственных закупок.

7. Вместе с тем не менее важна и оценка результатов, итогов и воздействия проекта с точки зрения улучшения жизни людей. В силу этого ГЧП в интересах достижения ЦУР должно оцениваться на основе подхода «ценность для людей», ориентированного на достижение ЦУР. Подход «ценность для людей» означает, что проекты должны быть направлены на решение важнейших проблем, стоящих перед человечеством: борьба с голодом, бедностью, повышение благосостояния людей путем расширения доступа к основным услугам, решение социальных задач, способствующих социальной сплоченности, преодолению неравенства, достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин; отрицание всех форм дискриминации по признаку расы, национальности, вероисповедания и культуры. Такие проекты должны обеспечивать устойчивость инфраструктуры, снижать риски и адаптировать ее к изменению климата; снижать выбросы CO₂ и внедрять практику экономики замкнутого цикла, развивая более устойчивые модели производства и потребления.

8. Соответственно, оценка ЭРС (с учетом ее ограничений, о которых говорилось выше) должна быть расширена и включать в себя, наряду с экономичностью, эффективностью и результативностью, справедливость. Подход «ценность для людей» включает не только основу ЭРС, но и предлагает оценивать эффективность проектов по их результатам и воздействию, которые приносят наибольшую пользу людям с точки зрения ЦУР. В результате этого, в настоящем стандарте рекомендуется, чтобы «ценность для людей» играла основополагающую роль (при одновременной оценке ЭРС) в ходе принятия решения о том, следует ли государственному учреждению заключать соглашение о ГЧП на железнодорожном транспорте, с тем чтобы оно было приемлемым в качестве ГЧП в интересах достижения ЦУР.

III. Область применения стандарта

9. Настоящий стандарт содержит рекомендации по лучшей практике в отношении разработки и реализации ГЧП в железнодорожном секторе. ГЧП на железных дорогах — это капиталовложения, которые могут финансироваться в форме концессии с использованием коммерческого финансирования, погашаемого в течение длительного периода ее действия. Концессионер может финансировать создание всей инфраструктуры железных дорог, включая вокзалы и подвижной состав, или только ее части, например путей и систем, а также объектов технического обслуживания и эксплуатационных услуг. Их следует отличать от легкорельсового транспорта (ЛРТ) и других столичных/городских железнодорожных систем, таких как метро, монорельсы, метро, «скайбас» и другие, которые ориентированы в основном на перемещение пассажиров и обеспечение транзитных решений в городских условиях.

10. Для целей настоящего документа термин «программа ГЧП» определяется как структура и/или серия проектов, в рамках которых государственный орган предоставляет партнеру из частного сектора долгосрочные контракты (обычно на срок более 20 лет) на проектирование, финансирование, строительство или переоборудование, эксплуатацию и техническое обслуживание объектов железнодорожного транспорта и оказание соответствующих услуг. Термин «государственный орган» может включать в себя национальное или местное правительственное ведомство, регулирующий орган или другую государственную организацию, занимающуюся созданием инфраструктуры железных дорог. Эксплуатация таких железнодорожных сетей и/или инфраструктуры часто включает в себя предоставление услуг по эксплуатации и техническому обслуживанию.

11. В рамках большинства механизмов ГЧП на железных дорогах партнер из частного сектора привлекает частный капитал для оплаты новой или обновленной инфраструктуры, который в большинстве случаев погашается за счет платежей

пользователей или концессии на предоставление услуг (например, платежи за эксплуатационную готовность) со стороны государственного органа. Кроме того, такие структуры платежей могут компенсироваться за счет арендной платы, связанной с железнодорожным транспортом (например, за коммерческие или торговые площади вдоль сети), полностью или частично выплачиваемой частному партнеру. В большинстве случаев такие соглашения действуют до тех пор, пока объекты и услуги соответствуют требованиям и результатам, указанным в соглашении.

IV. Общие вопросы

12. Для достижения ЦУР необходимы значительные инвестиции в совершенствование железнодорожной инфраструктуры. Цели, указанные в таблицах приложения, считаются особенно актуальными для правительств с точки зрения успешности их железнодорожных программ.

13. Принимая во внимание то, что железные дороги содействуют достижению Целей как прямо, так и косвенно, необходимо увязывать несколько различных задач ЦУР с железнодорожными проектами, например указав Цели, на которые можно непосредственно воздействовать в рамках проекта и контролировать их достижение на уровне производственных результатов и результатов работы, и более тесно связанные Цели, в достижение которых данный проект может вносить косвенный вклад, оказывая соответствующее воздействие.

14. Для контроля за прямым вкладом в достижение целей на уровне проекта в контракты ГЧП в интересах достижения ЦУР необходимо включать соответствующие индикаторы (см. приложение, таблицы 1.1 и 1.2), при этом правительствам необходимо отслеживать показатели, которые приводят к косвенному вкладу в достижение Целей. Такие Цели считаются актуальными при реализации железнодорожных проектов.

15. В настоящем документе предлагается модель ГЧП, которая призвана помочь правительствам в достижении их Целей, при этом в приоритетах проектов и программ ГЧП одно из главных мест должны занимать люди. ГЧП в интересах достижения ЦУР ориентированы на итоговые результаты и требует от проектов реальных трансформационных изменений и выгод для людей; они должны выйти за рамки ЭРС и обеспечить «ценность для людей». В дополнение к традиционным результатам работы в сфере ГЧП они должны способствовать достижению упомянутых выше Целей.

A. Государственно-частные партнерства на железных дорогах в поддержку ЦУР

16. Эффективные логистические системы являются залогом оптимального развития страны или региона, при этом транспорт представляет собой один из важнейших компонентов логистики. ГЧП в интересах достижения ЦУР в контексте железных дорог — это, в частности, железные дороги, способствующие искоренению бедности и созданию экономических возможностей за счет совершенствования транспортных систем, которые являются более эффективными, снижают зависимость от ископаемого топлива и идут дальше, обеспечивая более широкий доступ и мобильность для уязвимых членов общества. Железные дороги помогают уменьшить транзакционные издержки не только за счет снижения цен, но и за счет увеличения разнообразия и доступности товаров, а также повышения мобильности рабочей силы и сокращения регионального неравенства. Железнодорожные линии не только жизнеспособны как с экономической, так и с коммерческой точки зрения, но и представляют собой более долговечный и устойчивый вариант перевозок, положительно воздействующий на окружающую среду, государство и затрагиваемые общины. Хотя транспорт является одним из крупнейших источников выбросов парниковых газов, железнодорожный транспорт рассматривается как относительно менее вредный, чем частные легковые и грузовые автомобили.

Типы и примеры проектов государственно-частных партнерств на железных дорогах

17. С точки зрения договорных отношений существует несколько подходов к организации ГЧП в железнодорожном секторе. Традиционные ГЧП могут быть адаптированы к потребностям транспортной системы, однако их необходимо доработать для достижения желаемых результатов и увеличения вклада государства в плане воздействия. ГЧП на железнодорожном транспорте в основном относятся к одной из четырех категорий⁷:

a) частные вертикально интегрированные железные дороги: вся железнодорожная инфраструктура находится в собственности одного оператора, который имеет исключительное право пользования железными дорогами, строится и обслуживается им;

b) вертикально интегрированные железные дороги, находящиеся в совместном частном пользовании: то же самое, что и a) выше, с тем отличием, что оператор обязан предоставлять железнодорожную инфраструктуру в пользование третьим лицам, хотя он может быть наделен правом эксклюзивного пользования в первоначальный период;

c) располагающие инфраструктурой поставщики железнодорожных услуг: оператор железных дорог предоставляет железнодорожную инфраструктуру отдельным операторам подвижного состава, аналогично платной дороге;

d) не располагающие инфраструктурой поставщики железнодорожных услуг: оператор предоставляет услуги железнодорожного транспорта (пассажирского и/или грузового) с использованием железнодорожной инфраструктуры, которой он не владеет.

18. В зависимости от потребности в услугах инвестиции могут быть направлены на реализацию любого из четырех типов проектов:

a) **оборудование/подвижной состав/железнодорожные терминалы/депо в рамках государственно-частных партнерств**⁸, когда конкретное оборудование и системы, связанные с железной дорогой (системы управления движением поездов, сигнализация, составы), предоставляются правительству частным партнером с долгосрочным обязательством финансировать, проектировать, строить, вводить в эксплуатацию, эксплуатировать, обслуживать и передавать эти активы; или когда частный партнер отвечает за финансирование, строительство и эксплуатацию объектов вспомогательной инфраструктуры, таких как железнодорожные терминалы или депо для предоставления железнодорожных услуг, или за модернизацию, эксплуатацию и техническое обслуживание существующих объектов;

b) **государственно-частные партнерства по созданию железнодорожной линии, ведущей в аэропорт (ЖЛА)**, в рамках которых частный партнер строит, эксплуатирует и передает отдельную железнодорожную линию, ведущую в аэропорт и из него. Эти железнодорожные системы, как правило, соединяют центральные и

⁷ Лаборатория знаний по ГЧП Группы Всемирного банка. Группа ВБ, URL: <https://pppknowledge.org/sectors/railways#models>.

⁸ В качестве альтернативы закупки могут осуществляться на основе контракта на поставку с частным сектором без привлечения финансирования частного сектора, которое погашается в течение срока концессии, предусматривающего изготовление подвижного состава, включая железнодорожный ремонтный объект для обслуживания подвижного состава; или для сопутствующего железнодорожного оборудования для железнодорожных услуг, или специфического железнодорожного оборудования и систем (системы управления движением поездов, сигнализации, составы), с долгосрочным обязательством продолжать эти поставки. Важно отметить, что в данном случае речь не идет о ГЧП. Они представляют собой классические заводы по производству и выпуску продукции, какой бы специализированной и отраслевой она ни была, поставляющие продукцию с гарантией или без гарантии отбора продукции. Они рассматриваются как контракты на поставку и не имеют тех особенностей финансирования, которые характерны для ГЧП. ГЧП традиционно имеют элемент проектного финансирования для обеспечения поставки фактических активов и сопутствующих услуг.

городские районы с удаленными от аэропорта объектами и предназначены для перевозок в аэропорт, хотя некоторые из них используются для других видов обслуживания и имеют другие остановки, а также связаны с более крупными городскими железнодорожными сетями;

с) **государственно-частные партнерства для высокоскоростных железных дорог (ВСЖД)**, в рамках которых частный оператор строит высокоскоростную железнодорожную линию, обычно соединяющую соседние городские центры и, как правило, являющуюся дополнением к обычным железнодорожным линиям, но не связанную с ними напрямую, при этом после завершения строительства многие такие высокоскоростные железнодорожные линии открыты для различных операторов поездов;

d) **традиционные железнодорожные линии**, когда частный партнер отвечает за всю создаваемую систему железных дорог, проектирует ее часть или всю систему, строит инфраструктуру, предоставляет необходимые системы и подвижной состав, затем эксплуатирует линию в течение срока действия контракта и после этого передает ее государственному сектору.

19. Для классификации вышеперечисленных типов проектов можно использовать три дополнительных критерия в зависимости от сопряжения с другими системами, масштаба и охвата операций, а также распределения коммерческих рисков:

a) **сопряжение**: самостоятельные проекты по принципу «все включено» в сравнении с проектами в виде взаимосвязанных «частей более общей системы»;

b) **эксплуатация**: только инфраструктура/активы в сравнении с интегрированной инфраструктурой/активами и эксплуатацией поездов;

с) **коммерческий риск**: концессии, основанные на эксплуатационной готовности, в сравнении с концессиями, основанными на объеме перевозок.

Общие договорные механизмы государственно-частных партнерств на железных дорогах

20. ГЧП на железных дорогах, как правило, представляют собой концессионные соглашения, в рамках которых частный сектор получает по контракту право на прокладку и/или эксплуатацию железнодорожной линии, ее основных компонентов или станционной инфраструктуры. В зависимости от метода компенсации эти концессии могут принимать следующие формы:

a) основанные на «дорожном движении» или с «оплатой пользователем», когда частный партнер получает компенсацию за свои капитальные вложения и/или усилия от пользователей системы (например, за счет продажи билетов/оплаты тарифов); или

b) основанные на «эксплуатационной готовности», когда частный партнер получает компенсацию за обеспечение доступности системы и ее работу на минимальном уровне, независимо от количества пассажиров и тарифов, если таковые имеются.

21. Кроме того, ГЧП на железных дорогах чаще всего структурируется в виде следующих контрактов:

- **ПСФЭТОП** (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация, техническое обслуживание и передача), в рамках которого концессионер принимает на себя риски строительства и эксплуатации в течение всего срока концессии железных дорог, а также, в некоторых случаях, риски перевозок;
- **ПСФТОП** (проектирование, строительство, финансирование, техническое обслуживание и передача), в рамках которого концессионер принимает на себя риски строительства и эксплуатации железнодорожной системы, аналогично вышеописанному контракту (ПСФЭТОП), однако эксплуатация (и связанные с ней риски) остается за государственным органом;

- **ПСФП** (проектирование, строительство, финансирование и передача), в рамках которого концессионер отвечает только за строительство железнодорожной инфраструктуры и соответствующее финансирование;
- **ЭТО** (эксплуатация и техническое обслуживание), в рамках которого железные дороги уже построены или приобретаются отдельно государственным органом, а концессионер берет на себя только обязанности по эксплуатации и техническому обслуживанию.

В. Плюсы и минусы государственно-частных партнерств в железнодорожном секторе⁹

22. К рискам при ГЧП в железнодорожных проектах следует подходить с осторожностью, чтобы обеспечить их идентификацию, классификацию, глубокое понимание и впоследствии распределение с учетом потребностей сторон, а также жизнеспособности, эффективности и устойчивости проекта. Практика показывает, что существуют в основном три причины неудач ГЧП на железных дорогах: политический риск, риск сложности и коммерческий риск. Так, для условий работы ГЧП на железных дорогах особенно важное значение имеют структуры обеспечения безопасности, которые необходимо тщательно проработать, а также предусмотреть изменения в этих требованиях. В силу этого правительствам необходимо выбрать правильный подход к реализации проекта и лучше понять риски и меры по их снижению, оценивая все плюсы и минусы ГЧП на железных дорогах.

Политический риск

23. Железнодорожные проекты особенно подвержены политическому оппортунизму, когда проект оправдывается с точки зрения политической выгоды, но имеет слабое экономическое обоснование и/или с самого начала не обеспечен в финансовом отношении и скорее всего не будет завершен. Как правило, правительства выдвигают три основных требования: соответствующая линия должна быть построена; поезда должны ходить; цена/качество должны быть приемлемыми. По этой причине необходимо пристально заниматься возникающими рисками.

Риск сложности

24. Железнодорожные системы по своей сути являются сложными. Существует множество эксплуатационных систем, от систем обеспечения безопасности до сигнализации и охраны, и практически все линии пересекаются или связаны с дорожной сетью, другими железнодорожными линиями (например, пассажирскими и/или грузовыми), а также взаимодействуют с другими объектами вдоль маршрута и на конечных станциях. Таким образом, проект является сложным, с большим количеством подвижных элементов, в силу чего и распределение рисков является сложным.

25. Будет ли частный партнер или государственная организация нести риск по обеспечению функционирования системы? Кто будет следить за продажей билетов и проверять оплату проезда? Что происходит, если предоставление услуги перевозки задерживается из-за другого вида общественного транспорта или блокировки линии? Кто несет риск, когда государственный инспектор выявляет проблемы с безопасностью и вынужден останавливать функционирование системы? Что делать, если местное или региональное руководство повышает налог так, что стоимость проезда становится недостаточной для покрытия эксплуатационных расходов? Что

⁹ Было проведено комплексное исследование 27 железнодорожных ГЧП до 2012 года с целью выявления долгосрочных тенденций и количественной оценки потенциала неуспеха или успеха таких ГЧП. В нем представлены полезные уроки и новые тенденции. 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.

делать, если разрешение не выдано, при этом сдача системы в эксплуатацию затягивается?

26. Регулирование безопасности в железнодорожном проекте, особенно в том, который связан с обеспечением безопасности пассажиров и населения, чаще всего возлагается на независимую или полунезависимую организацию, назначаемую субъектом государственного сектора. Эта организация будет обладать техническими знаниями для проведения аудита (аудитов) безопасности и полномочиями для подтверждения пригодности железнодорожной системы к эксплуатации. В этой связи в контракте ГЧП необходимо предусмотреть функции такой организации, включая, как правило, предоставление ей доступа, проведение проверки и зависимость начала и продолжения коммерческой деятельности от ее результатов. К числу дополнительных аспектов, которые необходимо рассмотреть, относится механизм расследования железнодорожных аварий, поскольку в большинстве стран этот процесс возложен на определенный орган, выводы которого имеют обязательную силу. Это также предполагает ответственность в случае неудач, денежные компенсации, услуги по ликвидации последствий аварий и т. д.

Коммерческий риск

27. Железнодорожное ГЧП — это, возможно, идеальный пример того, каким образом и почему государственно-частные партнерства могут быть эффективным инструментом для государства. Железнодорожные системы, хотя и являются долговременными объектами и предоставляют значительные возможности для прямого и косвенного развития, могут быть недопустимо дорогими. Поскольку первоначальные капитальные вложения велики, а строительство железнодорожных линий может занимать длительное время, во многих странах железнодорожные системы часто являются монополиями государственного сектора. В силу этого предоставление железнодорожных активов и сопутствующих услуг по модели ГЧП часто требует полного понимания государственным и частным секторами того, какие затраты на протяжении жизненного цикла могут быть возмещены за счет коммерческой эксплуатации, а какие нет. Такие опасения часто ограничивают степень готовности правительств разрешить осуществление того или иного проекта через структуру ГЧП.

28. Вполне реальным препятствием для получения соответствующих преимуществ является стоимость, и в некоторых случаях ГЧП, с их возможностями в плане частного финансирования, способны взять на себя значительные финансовые обязательства, предусматривающие большие по объему первоначальные инвестиции, чем это в состоянии сделать государственный сектор. Таким образом, ГЧП в железнодорожной отрасли обладают реальным потенциалом развития и способны стать финансовым решением, которое также обеспечит широкомасштабную модернизацию и совершенствование устаревшей железнодорожной инфраструктуры и поможет правительствам достичь ЦУР.

29. Критики часто утверждают, что железные дороги и без этого являются дорогостоящей системой. С учетом сложности, стоимости подготовки ГЧП и затрат на частное финансирование с присущими ему ожиданиями в отношении доходности, это может привести к тому, что правительство возьмет на себя слишком большой риск. Результатом этого может также быть то, что система будет стоить «дороже, чем должна». В конечном итоге для правительств данный момент является вопросом политики, поскольку такие затраты должны быть взвешены с помощью анализа ЭРС до начала реализации проекта (и анализа «ценности для людей» в соответствии с Целями), с тем чтобы правительства могли в полной мере оценить затраты и выгоды от реализации ГЧП. В контексте Целей такая калькуляция может также учитывать альтернативные издержки в случае, если правительство вынуждено отложить предоставление железнодорожных активов и услуг из-за бюджетных ограничений. Зачастую невозвратные затраты могут быть компенсированы и другими долгосрочными выгодами, такими как распределение доходов от проекта, экономия на эксплуатационных расходах и расходах на обслуживание, увеличение налоговых поступлений в результате развития и т. д.

30. Поскольку ГЧП позволяет государству оплачивать систему в течение всего срока действия контракта, что может помочь преодолеть барьер высокой стоимости, от использования подхода на основе ГЧП может также зависеть, будет ли данный проект реализован, отсрочен или отменен.

31. Вместе с тем выбор способа оплаты, а именно — на основе тарифа или на основе «эксплуатационной готовности», приводит к возникновению коммерческих рисков. Основное различие между ними заключается в том, что в концессиях, основанных на перевозках, риск спроса принимает на себя концессионер, а в концессиях, основанных на эксплуатационной готовности, — правительство. Как показывает практика, завышение оценки объема перевозок является общей чертой основанных на нем концессий. Передача связанных с перевозками рисков на частный сектор во многих случаях оказывается дорогостоящей и может привести к провалу ГЧП. Как представляется, большинство железнодорожных концессий, основанных на объеме перевозок, оказались финансово несостоятельными и потребовали вмешательства правительства.

32. Таким образом, четкое распределение в плане сбора, удержания и установления тарифов, ставок и платы за доступ обычно предполагает надзор со стороны регулирующих органов. В тех случаях, когда на такие доходы установлены ограничения с точки зрения тарифов, ответственность государственного сектора за решение проблем жизнеспособности частного сектора будет определять оптимальную модель ГЧП и соответствующие параметры предложения.

33. Для того чтобы ГЧП оставалось жизнеспособным, риски железнодорожного проекта должны быть всесторонне выявлены и каталогизированы, а затем тщательно согласованы и распределены. Общепринятый подход заключается в распределении рисков между сторонами, способными ими управлять, однако существуют градации рисков, которые должны быть тщательно выверены в рамках ГЧП, с тем чтобы обеспечить создание хорошо функционирующей и устойчивой системы. Такой уровень сложности заключения сделок часто выходит за рамки компетенции многих государственных служащих, и с ним бывает трудно справиться даже при наличии опытных консультантов. Он распространяется на все аспекты проекта — от технических, финансовых и юридических аспектов до элементов сделок.

Другие плюсы и минусы

34. К другим преимуществам относятся:

а) зачастую реализация проектов в частном секторе происходит быстрее, чем в секторе государственном. Ускоренный пуск железнодорожных систем означает, что удастся быстрее повысить эффективность или разгрузить существующие железнодорожные линии, более оперативно будут созданы новые связующие линии и маршруты для пассажиров, при этом быстрее будут реализованы экономические и торговые выгоды;

б) правительства, испытывающие нехватку средств на строительство и эксплуатацию железных дорог, могут обратиться к хорошо разработанному ГЧП для привлечения частного капитала и создания финансового (и технического) потенциала там, где его раньше практически не было. Вместе с тем необходимы полное понимание и определение порядка возмещения затрат частным оператором, предварительная оценка жизнеспособности и т. д.;

в) частные партнеры, как правило, лучше мотивированы и имеют больше возможностей для корректировки и доработки услуг с целью повышения их функциональности и эффективности, что обусловлено их соображениями рентабельности и требованиями к выполнению контрактных обязательств. Можно ожидать, что частная эксплуатация приведет к инновациям в повседневной работе и обслуживании, поскольку частные операторы с большей вероятностью будут внедрять новые современные технологии для улучшения обслуживания и продления срока службы активов, с тем чтобы обеспечить оптимизацию затрат при обеспечении заданных показателей эффективности;

d) частные инвестиции в железнодорожную инфраструктуру носят долгосрочный характер, при этом долгосрочная перспектива стимулирует создание хорошо обслуживаемых и хорошо эксплуатируемых систем, которые оптимизированы и с большей вероятностью будут способствовать реализации стратегических планов государства в области транспорта, взаимосвязанности и социального развития;

e) ГЧП на железных дорогах могут предусматривать реструктуризацию в течение срока действия концессии, при этом четко определенные индикаторы реализации, условия и связанные с ними финансовые последствия должны быть прописаны до начала торгов. Они также могут включать в себя дальнейшую материально-денежную оценку активов в проекте, направленную на то, чтобы дать правительству возможность преобразовать свою железнодорожную систему в активы с высокой эффективностью;

f) ГЧП на железных дорогах позволяют использовать инновационные формы финансирования, включая облигационное финансирование, поскольку они являются долгосрочными проектами, и совместное развитие, например строительство транзитно-ориентированной недвижимости вдоль железнодорожных линий.

Недостатки:

a) ГЧП на железных дорогах требуют разработки и согласования комплексных концессионных соглашений, привлечения к разработке проекта большого числа специализированных консультантов и советников, что приводит к дополнительным затратам времени и средств на подготовку;

b) необходимо обеспечить жизнеспособность ГЧП в железнодорожных системах. В силу этого, в сочетании с использованием частного финансирования новые железнодорожные системы часто требуют субсидирования или структур оплаты за абсолютную эксплуатационную готовность, поскольку инвесторы считают прогнозы перевозок слишком спекулятивными, а риски — слишком большими для успешного финансирования проекта. Многие железнодорожные системы в мире работают на основе субсидий или тарифов, которые не отражают реальных затрат на строительство и эксплуатацию системы. Переход на частную систему означает либо искусственно заниженные ставки оплаты, либо тарифы, которые, возможно, придется повышать, что, в свою очередь, может сделать услугу менее доступной для определенных категорий населения и выставить проект в негативном свете, поскольку заинтересованные стороны придут к выводу, что частный оператор «наживается» на проекте;

c) риски невыполнения работ являются для правительства как правило неприемлемыми. Когда концессионер сталкивается с финансовыми трудностями, в основном с платежами, основанными на объеме перевозок, у правительства есть два варианта: допустить банкротство концессионера и смириться с тем, что инфраструктура не будет введена в эксплуатацию или движение поездов будет прекращено; или же способствовать выходу концессионера из кризиса и поддержать его в трудные времена — даже если государственный сектор по контракту не обязан это делать. Может возникнуть и такая ситуация, когда правительство должно будет оказать прямую финансовую поддержку либо путем содействия выходу из кризиса, либо путем выплаты существенной гарантии по доходам или гарантии по кредиту, либо путем предоставления пути или отмены проекта;

d) железнодорожные проекты могут быть подвержены неоптимальному выбору маршрута по соображениям, не имеющим социально-экономического обоснования. Устойчивые структуры ГЧП не могут быть подготовлены, если нет надежной оценки планирования и обеспечения жизнеспособности проектов. В том случае, если оценку не удастся провести или она дает отрицательный результат, они не подходят для финансирования частным сектором;

e) нет никаких подтверждений того, что ГЧП имеют заведомо лучшие показатели ЭРС, чем государственные проекты. Одним из аргументов в пользу выбора ГЧП, а не государственных закупок, является то, что ГЧП позволяют снизить стоимость железнодорожной системы на протяжении жизненного цикла. Однако если

учесть, что в случае ГЧП финансирование и транзакционные издержки выше, а также возможную ситуацию, когда правительство вынуждено поддерживать или выводить концессионера из кризиса, то первоначально благоприятная оценка ЭРС может оказаться негативной, а проект станет для правительства не столько активом, сколько бременем, и потребует вклада в его программу, а также времени и усилий.

35. С учетом вышеизложенных фактов и опыта, наметившиеся тенденции в развитии ГЧП на железных дорогах заключаются в том, что происходят следующие изменения в плане ГЧП:

а) на смену основанным на объеме перевозок концессиям приходят концессии на основе эксплуатационной готовности;

б) вместо «знаковых» проектов реализуются проекты, более интегрированные с существующими системами и сетями;

в) вместо создания новых автономных транспортных систем (связи с аэропортами, автономные высокоскоростные железные дороги) предпочтение отдается совершенствованию существующих железнодорожных сетей (обновление оборудования, подвижного состава, строительство недостающих высокоскоростных связывающих участков).

С. Государственно-частные партнерства, отвечающие задачам ЦУР

36. С учетом Повестки дня на период до 2030 года и необходимости того, чтобы ГЧП на железных дорогах обеспечивали не только ЭРС, но и ценность для людей, правительства, планирующие создание ГЧП на железных дорогах, должны рассмотреть возможность строительства обычной железнодорожной линии в соответствии со структурой ПСФЭТОП. Эта модель хорошо зарекомендовала себя на рынке и с наибольшей вероятностью обеспечит трансформационные изменения, предусмотренные Целями. Она не исключает выбора других подходящих вариантов для удовлетворения различных потребностей, но только после детального изучения прошлых уроков и накопленного опыта.

37. Во-первых, хотя расположение линии и необходимость взаимодействия с любыми существующими линиями будут определяться правительством, ПСФЭТОП означает, что партнер из частного сектора спроектирует и построит железнодорожную линию для достижения стандартов обслуживания, определенных правительством. Это предполагает создание новой или модернизацию существующей линии, а поскольку цели требуют трансформационных изменений, то потребуются новые, расширенные или кардинально обновленные системы. Выделенные ведущие в аэропорт линии могут обеспечить целенаправленное улучшение ситуации, однако крайне важно создавать новые или существенно обновлять линии, обеспечивающие большую взаимосвязанность и мобильность.

38. Предоставление и эксплуатация железнодорожных терминалов и депо в рамках ГЧП может также предоставить возможности для инновационного дизайна, который может привести к улучшению экономических возможностей, социальной мобильности, созданию зеленых зон и развитию рекреационной и коммерческой экологии в зоне воздействия и прилегающих районах. Кроме того, материально-денежная оценка данных о пользователях железных дорог может обеспечить дополнительный приток доходов для финансирования проектов.

39. Проектирование и строительство в рамках ПСФЭТОП также означает, что частный партнер получает контроль над проектом на самых ранних стадиях, что обеспечивает более высокий сквозной контроль над строительством системы; снижает вероятность материальных изменений и задержек в ходе строительства; повышает вероятность того, что линия будет сдана в срок и в рамках бюджета; способствует долгосрочной устойчивости, эффективности и инновациям в проектировании (и эксплуатации) системы, поскольку частный партнер будет эксплуатировать ту же самую систему, которую он строит. Кроме того, это стимулирует более устойчивую методологию предоставления услуг, в которой приоритет отдается долгосрочной

последовательности предоставления услуг с точки зрения технического обслуживания актива. Это позволит избежать той тенденции, когда из-за бюджетных ограничений правительства откладывают необходимые расходы на техническое обслуживание.

40. Помимо этого, модель ПСФЭТОП оказывает положительное воздействие на финансовую жизнеспособность проекта и обеспечивает последовательность на этапах планирования и эксплуатации проектов. Когда частный партнер контролирует проект в течение всего срока действия контракта и должен финансировать его, убеждая инвесторов и кредиторов выделить капитал на столь длительный срок, жизнеспособность проекта должна быть хорошо продумана и структурирована, с тем чтобы быть действительно «жизнеспособной». В прошлом железнодорожные концессии терпели неудачу из-за слишком амбициозных прогнозов перевозок, которые сочетались со структурой доходов с «оплатой пользователем». В случае ГЧП в транспортном секторе, если уровень использования не соответствует прогнозам (что может быть вызвано эффектом «ореола» новых проектов, нереалистичными прогнозами и/или неоптимальными обоснованиями при выборе проекта), проект будет испытывать дефицит доходов и в конечном итоге столкнется с финансовым кризисом, что поставит под угрозу структуру ГЧП и создаст риск его досрочного прекращения с соответствующими издержками для государственного сектора и пользователей. Такие уроки уже усвоены, и правительства выбирают либо проекты с весьма тщательным анализом по принципу «пользователь платит», либо структуры оплаты на основе полной эксплуатационной готовности, которые обеспечивают преимущества ГЧП, при этом правительство продолжает нести риски, связанные с объемом перевозок (доходами), и просто платит за «эксплуатационную готовность» системы, обеспеченную частным поставщиком. Основным принципом для правительства, желающего осуществлять ГЧП в интересах достижения ЦУР на железных дорогах, является то, что оно должно обеспечить жизнеспособность, устойчивость и стабильное обслуживание этих проектов в долгосрочной перспективе, а не подвергать их финансовому или операционному стрессу.

41. ГЧП в интересах достижения ЦУР на железных дорогах также будет отвечать следующим требованиям:

a) они должны быть спроектированы и расположены таким образом, чтобы связывать порты, городские районы, промышленные зоны, туристические направления и/или населенные пункты для стимулирования торговли и экономической активности внутри страны и за ее пределами;

b) они должны быть ориентированы в первую очередь на расширение зоны покрытия в городских и сельских районах и между ними для обеспечения лучшей мобильности, безопасных и эффективных поездок, сокращения времени в пути, доступа к рынкам и включения большей части населения в зону обслуживания общественного транспорта;

c) они должны способствовать использованию процесса закупок и положений проекта для решения социальных проблем, таких как улучшение гендерного равенства и обслуживание малообеспеченных групп населения, например продвижение женщин на рабочие и руководящие должности или через возможности заключения контрактов и субподрядов в рамках проекта, улучшение дизайна системы и оборудования для размещения инвалидов и т. д., при соблюдении местных законов и нормативных требований;

d) в их рамках приоритет должен отдаваться устойчивым, жизнестойким системам, способным противостоять меняющимся условиям эксплуатации и изменению климата;

e) размещение соответствующих услуг должно снижать зависимость от личного автотранспорта, уменьшать заторы, повышать безопасность дорожного движения, сокращать выбросы углекислого газа, снижать объем грузоперевозок, уменьшать износ и расходы на содержание автомобильных дорог;

f) они должны повышать уровень безопасности и эффективность мер защиты пользователей;

g) их действия должны приводить к повышению ценности земли и коммерческой активности за счет создания возможностей для развития вдоль железнодорожных линий и на станциях;

h) они должны быть согласованы с другими видами транспорта и общей стратегией развития транспорта в регионе или стране;

i) они должны быть ориентированы на повышение устойчивости правительства путем снижения операционной и/или финансовой нагрузки на него, обеспечения передачи технологий и навыков государственному партнеру, а также поддержания справедливого равновесия в рамках проекта, когда в выигрыше оказываются все стороны.

42. С учетом всех аспектов, т. е. традиционных параметров ГЧП и целей ГЧП в интересах достижения ЦУР, традиционная железнодорожная система, интегрированная с другими видами транспорта в рамках ГЧП на основе модели ПСФЭТОП, представляется лучшим выбором в плане развития новых или обновления существующих железных дорог и контрактов на эксплуатацию и техническое обслуживание существующих активов.

V. Внедрение модели

43. Приведенные ниже рекомендации представляют собой краткое изложение моментов, которые следует учитывать при решении вопроса об осуществлении проекта с использованием ГЧП на основе модели ПСФЭТОП и привлечении частных инвестиций в железнодорожную инфраструктуру.

A. Выбор проектов и исходные требования

1. Подготовка плана осуществления, основанного на фактических данных

44. При подготовке ГЧП на основе модели ПСФЭТОП на железных дорогах правительствам следует использовать опыт других проектов ГЧП на железных дорогах и опыт других стран для разработки надежного и обоснованного плана осуществления ГЧП. План осуществления ГЧП на основе модели ПСФЭТОП должен детально описывать процесс анализа «финансовой жизнеспособности» проекта, а также тщательно продуманную «модель доходов», которая станет основой проекта ПСФЭТОП. Он должен рассматриваться как «живой» документ и подлежать стратегическому пересмотру через регулярные промежутки времени. При этом необходимо учитывать уроки, извлеченные из передового международного опыта, и примеры проектов, аналогичные приведенным в сопроводительном техническом документе¹⁰.

2. Финансирование модели ПСФЭТОП

2.1 Проведение прозрачного анализа бизнес-модели

45. В рамках плана осуществления ГЧП правительство должно разработать общую финансово-экономическую модель (бизнес-обоснование), в которой четко определены стоимость на протяжении всего срока службы, тарификационная база для предоставления железнодорожной инфраструктуры, а также объективные критерии финансовых, социальных, экологических и экономических выгод, которые она принесет. До начала закупок необходимо проводить предварительную оценку стоимости проекта и приступать к его осуществлению только в том случае, если он является инвестиционно привлекательным и дает наивысшую ЭРС, а также подходит для тех, кто рассматривает реально осуществимые варианты.

¹⁰ Технический документ, сопровождающий стандарт ЕЭК по ГЧП в железнодорожной отрасли, ECE/CECI/WP/PPP/2018/INF.2.

2.2 *Разработка четкого контекста планирования*

46. Жизнеспособность модели ПСФЭТОП зависит от получения доходов и ввода в эксплуатацию. Доходы от перевозок и из других возможных источников должны быть спрогнозированы как можно точнее с учетом всех факторов, которые относятся к сфере возможного в течение всего периода концессии. Правительствам следует разрабатывать прогнозы перевозок для полной оценки текущего и будущего спроса и предложения на железнодорожные услуги в демографической зоне проекта, а также учитывать возможную конкуренцию со стороны других видов транспорта. От правительств может потребоваться заключение различных соглашений о поддержке или предоставлении государственной гарантии того, чтобы обеспечить достаточный уровень доходов и не допустить негативного воздействия, а также минимизировать риск неиспользования инфраструктуры.

2.3 *Установка стандартов производительности*

47. Бизнес-обоснование должно содержать подробные спецификации, основанные на результатах, которые устанавливают стандарты эффективности проекта ПСФЭТОП и включают концепции и результаты ГЧП в интересах достижения ЦУР и оказывают благоприятное воздействие, способствующее достижению этих Целей. Они должны соответствовать национальным/международным стандартам для железнодорожной инфраструктуры, объективно оценивать эффективность и сводить к минимуму возможность для принятия дискреционных решений. Должны быть предусмотрены четкие и реалистичные договорные санкции в отношении партнера из частного сектора в случае неудовлетворительного достижения таких стандартов в течение концессионного периода. Таким образом, должны быть продемонстрированы качественные и количественные изменения, произошедшие благодаря этому проекту.

48. Требования к эффективности должны включать план интеграции и вовлечения местного населения в организацию, строительство, эксплуатацию и улучшение проекта.

В. Требования к финансированию

1. Источники финансирования и структуры управления

1.1 Необходимо поддерживать контакты с финансовыми учреждениями с самого начала

49. Типичный железнодорожный проект ГЧП на основе модели ПСФЭТОП, скорее всего, будет стоить многие сотни миллионов долларов. В связи с этим целесообразно определить потенциальных кредиторов на ранней стадии процесса. Это могут быть местные и международные коммерческие кредиторы, международные финансовые учреждения (включая учреждения по финансированию развития и агентства по экспортным кредитам), эмитенты государственных долговых обязательств (включая капитальные гранты и другие формы государственного субсидирования), а также местные и международные рынки капитала. Необходимо предусмотреть возможность «финансирования, выделяемого на преодоление дефицита рентабельности». Кроме того, необходимо обеспечить регулярное структурированное взаимодействие при разработке бизнес-модели, определении квалификационных условий, формулировании критериев конкурсного предложения и определении текущих и будущих потоков доходов, а также сопутствующих рисков. Такая работа помогает проработать потребности в новых законодательных актах или требованиях к контрактам, которые могут повлиять на проект и его способность привлечь финансирование. Это также способствует скорейшему «финансовому завершению» концессии, поскольку многие условия кредитования или проблемы будут уже решены.

1.2 Необходимо предложить надежную защиту платежей, гарантирующую прибыль от инвестиций и погашение долга

50. Должна быть создана система управления государственными обязательствами, возникающими в связи с проектами ПСФЭТОП, включая фискальные обязательства, такие как текущие субсидии или платежи за использование железнодорожной инфраструктуры, и условные обязательства, такие как гарантии. Правительства должны максимально повысить финансовую жизнеспособность проектов, предлагая участникам торгов и инвесторам официальные инструменты, имеющие суверенную поддержку и гарантирующие своевременность и достаточность платежей. Это может снизить стоимость финансирования и повысить «инвестиционную привлекательность» проекта.

1.3 Необходимо разработать стандартизированную «теневую» финансовую модель, с помощью которой можно сравнивать стоимость, создаваемую проектом ПСФЭТОП, с другими моделями

51. Правительствам следует разработать надежную и соответствующую местным условиям систему контрольных показателей капитальных и эксплуатационных расходов. Эта система должна использоваться для получения прозрачных доказательств того, что модель ПСФЭТОП предлагает наивысшую ЭРС по сравнению с альтернативными способами достижения целей, в частности с прямым осуществлением того же проекта государственным сектором через традиционные закупочные процедуры. Такая информация может иметь решающее значение для формирования общественного мнения и получения поддержки со стороны заинтересованных сторон.

2. Консультации и оценка рисков

2.1 Необходимо реалистично соотносить потенциал с потребностями

52. Учитывая масштаб и размеры проектов ГЧП в интересах достижения ЦУР в рамках модели ПСФЭТОП, правительство должно провести официальные консультации с подрядчиками, поставщиками услуг и консультантами частного сектора, обладающими соответствующим опытом в железнодорожном секторе, с тем чтобы:

- a) оценить потенциал рынка для реализации проекта и при необходимости разработать программу наращивания потенциала;
- b) убедиться в наличии потенциала и возможностей для точной оценки и принятия рисков, которые предлагается передать частному сектору;
- c) заранее протестировать инновационные или ранее незадействованные способы распределения рисков.

53. В число консультантов должны входить следующие лица:

- a) подрядчики;
- b) проектировщики;
- c) спонсоры/долевые инвесторы;
- d) юридические, финансовые, технические и страховые консультанты;
- e) крупные кредиторы и, при необходимости, международные финансовые учреждения;
- f) страховые компании и перестраховочные общества.

2.2 Необходимо четко сформулировать предложения по передаче рисков

54. Наличие формального перечня рисков, а также плана их снижения/распределения повысит объективность процесса закупок ПСФЭТОП и будет способствовать развитию реальной сопоставимой конкуренции между

потенциальными партнерами, снижая неопределенность, связанную с переговорами по заключению окончательных концессионных соглашений.

C. Требования законодательства

1. Создание законодательной базы

55. Законодательная база для ГЧП на основе модели ПСФЭТОП на железных дорогах должна быть согласована с транспортной и экологической политикой правительства, экономической и фискальной политикой, а также другими соответствующими видами политики, например регулирующими градостроительство и землепользование. Такая база должна также соответствовать ЦУР. Кроме того, необходимо изучить законодательство, которое может повлиять на жизнеспособность и работу железнодорожной системы, например монопольное, налоговое, а также нормы охраны труда и техники безопасности. Это также может повлечь за собой внесение изменений в существующее законодательство в таких областях, как банкротство.

2. Стандартизация протоколов и документации по закупкам

56. Вся закупочная и контрактная документация должна вестись с использованием стандартной документации, так как это повышает доверие инвесторов и кредиторов.

D. Целесообразность для стран с низким и средним уровнем дохода

57. Хотя уроки можно извлечь из опыта всех стран, в ходе проектов строительства железных дорог в странах с низким и средним уровнем дохода возникают иные, иногда серьезные проблемы, которые делают маловероятным успех моделей ГЧП на железных дорогах в «развитых странах». В то же время спрос на железнодорожные ГЧП в странах с низким и средним уровнем дохода скорее выше, чем в развитых странах, однако условия, стимулирующие расширение ГЧП, здесь не столь благоприятны.

58. Существующие железнодорожные системы во многих странах с низким и средним уровнем дохода устарели, причем возраст некоторых из них в Африке превышает 100 лет. Это является причиной устаревших физических и эксплуатационных условий, в которых, например, практически отсутствует инфраструктура сигнализации и связи, и в целом низкого уровня обслуживания. Проблемы возникают также в отношении пассажиропотока и использования, что затем приводит к необходимости увеличения государственных субсидий и финансовой поддержки, поскольку соответствующая система не является самодостаточной. Таким образом формируется порочный круг неполного использования, приводящий к увеличению затрат. Создание ГЧП на железных дорогах будет особенно сложным в этих условиях, поскольку системы должны отражать затраты, т. е. тарифы должны быть достаточными для покрытия первоначальных капитальных вложений, долгосрочных эксплуатационных расходов и доходов по линии частного финансирования. Это может потребовать от правительств стран с низким и средним уровнем дохода рассмотреть возможность поэтапного внедрения подхода, при котором поддержка железнодорожных проектов оказывается на ранних стадиях их эксплуатации или реализации, и только до тех пор, пока сообщение (или сеть в целом) не будет развито в достаточной степени, чтобы стать самодостаточным.

59. Старые системы создают дополнительные проблемы в плане надлежащего моделирования и определения масштабов проекта. Трудно прогнозировать интенсивность движения и пассажиропоток для новых или усовершенствованных систем, если имеются неточные данные о движении или такие данные просто отсутствуют. Это приводит к совершенно умозрительным оценкам количества пассажиров и использования систем и требует более жестких гарантий и объемной поддержки со стороны правительств. Правительствам также следует использовать консервативные оценки числа пассажиров и соответствующим образом планировать

финансовую поддержку, чтобы спроектированные системы оставались жизнеспособными. Аналогичным образом в связи с ухудшением состояния старых систем не следует недооценивать капитальные затраты на их замену или обновление.

60. Вместе с тем модели ПСФЭТОП в странах с низким и средним уровнем дохода имеют определенный успех, особенно на маршрутах, которые проложены исключительно к конкретному порту или руднику. Сохраняются проблемы с основными пассажирскими и грузовыми линиями.

61. В некоторых странах с низким и средним уровнем дохода неоднозначными с точки зрения политики являются также вопросы тарифов и ставок, поскольку железные дороги оказываются одним из наиболее предпочтительных видов транспорта. В этой связи правительства должны учитывать интересы данных заинтересованных сторон и разрабатывать систему, которая остается доступной для конечных пользователей — людей, но при этом жизнеспособной (и инвестиционно привлекательной) с финансовой точки зрения.

62. Кроме того, для сложных условий целесообразно использовать небольшие проекты. Это снижает общий риск правительства и позволяет постепенно наращивать потенциал в части как реализации проектов, так и развития всей железнодорожной системы. Возможно также объединение, иногда совершенно разных проектов, с тем чтобы сделать полученное целое «инвестиционно привлекательным» и более жизнеспособным. Правительствам следует лишь внимательно относиться к компромиссу, который необходимо находить при объединении небольших проектов, а именно к потере конкуренции при объединении нескольких небольших проектов в один и к потенциальному повышению эффективности от такого объединения.

Е. Другие вопросы, связанные с железнодорожной отраслью

1. Регулирование

63. Для успешной реализации модели ГЧП на основе ПСФЭТОП (как и других моделей) необходимо наличие независимого регулятора, который будет определять стандарты работы и тарифы. При разработке законодательной базы правительства могут рассмотреть возможность создания такой нормативной базы, которая будет регулировать доступ к железнодорожной инфраструктуре, а также порядок ее обслуживания и эксплуатации. Юрисдикциям, не имеющим независимого регулятора, труднее создать комплексные, единообразные железнодорожные системы.

2. Инфраструктура смешанной экономики

64. Правительствам следует рассмотреть вопрос о том, следует ли резервировать пропускную способность железнодорожных линий для различных категорий обслуживания и как распределять приоритеты на линиях и между ними. Это включает в себя анализ последующего влияния скоростного режима на линиях и взаимосвязи с другими видами транспорта для наилучшего обслуживания населения.

3. Соглашения о досрочном расторжении договоров

65. Контракт, разрабатываемый для ГЧП на железных дорогах, будет включать положения, регулирующие досрочное расторжение, например в случае материального невыполнения контракта. Особой проблемой для железнодорожной инфраструктуры является поиск подходящих заменяющих операторов, обладающих необходимой компетенцией. Это может оказаться сложной и трудоемкой задачей, требующей «проработки» многих договорных соглашений между государством, его частным партнером, кредиторами, а также различными подрядчиками и субподрядчиками по проекту. В силу этого, контракты должны предусматривать достаточное время до расторжения для принятия приемлемых мер, включая сохранение ключевых субконтрактов для обеспечения непрерывности обслуживания.

4. Строительство объектов недвижимости

66. Ключевой особенностью проектов, связанных с развитием железнодорожной инфраструктуры, является возможность строительства объектов недвижимости на таких прилегающих земельных участках, как вокзалы или автостоянки, что может увеличить финансовый вклад в проект, а также обеспечить возможные преимущества с точки зрения восстановления городских районов.

VI. Показатели соответствия

67. Традиционные ГЧП на железных дорогах ориентированы на выходные характеристики и целевые показатели предоставления услуг, обычно охватывающие такие факторы, как возможности/пропускная способность транспортной системы, отделение станций, безопасность, наличие услуг, надежность, комфортность, взаимозаменяемость, доступность, экологичность, требования к электромеханической связи и сигнализации. Эти ключевые показатели, которые должны быть достигнуты, также соответствующим образом контролируются.

68. ГЧП должны включать показатели, имеющие отношение к достижению ЦУР. Эти цели, основанные на производственных и иных результатах работы, которые в конечном итоге относятся к сфере деятельности концессионера проекта, также должны быть предметом контроля за исполнением контракта. Соответствующие показатели приведены в таблице 1.1 приложения I.

69. Кроме того, правительство должно отслеживать вклад проекта ГЧП для железных дорог с точки зрения других результатов достижения соответствующих ЦУР, определенных 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, PPPs for the SDGs 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 PPPs in railways targets relevant to the SDGs 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 PPP 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>PPPs 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 PPP 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 PPPs in railways targets relevant to the SDGs (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>Well-designed railways as an alternative to road transport can positively influence road safety targets included in the global development agenda</p> <p>Well-designed railways can safely transport hazardous chemicals to reduce the pollution and spillage contamination</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 PPP 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 PPPs 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 PPPs 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) PPPs 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