



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 3 предварительной повестки дня

**Рассмотрение работы, проделанной после шестой
сессии Рабочей группы по государственно-частным
партнерствам 1–2 декабря 2022 года**

Стандарт государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства¹

**Реализация Повестки дня Организации Объединенных Наций
в области устойчивого развития через эффективное
государственно-частное партнерство в интересах достижения
целей в области устойчивого развития**

Пересмотренный документ Бюро

Справочная информация

Настоящий пересмотренный стандарт, первоначально опубликованный 10 сентября 2018 года в документе ЕСЕ/СЕСІ/УР/РРР/2018/6, содержит стратегические рекомендации для правительств, которые рассматривают возможность разработки и реализации государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере дорожного хозяйства.

¹ Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК по ГЧП принимаются путем аккламации межправительственными органами ЕЭК ООН — 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, состоящей из международных экспертов³, имеющих опыт в реализации проектов ГЧП в сфере дорожного хозяйства и в области устойчивого развития, под руководством Альфредо Лусенте.

Настоящий документ⁴ был доработан секретариатом после проведения общественных консультаций, предусмотренных открытым и транспарентным процессом разработки стандартов, с участием представителей различных ведомств, организаций и частных лиц.

Настоящий документ был одобрен Рабочей группой по государственно-частному партнерству 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.

² ЕЭК обращает внимание на возможность того, что применяемая практика или реализация данного документа может предусматривать использование какого-либо заявленного права интеллектуальной собственности. В основу настоящего документа положены материалы, представленные участниками процесса разработки стандарта государственно-частного партнерства, 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, в форме 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 URL: <https://wiki.unece.org/display/pppp/P0006-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.

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

Бюро выражает огромную благодарность Альфредо Лусенте за руководство проектной группой; Ананду Чиплункару за то, что он поделился своим богатым опытом работы в этой отрасли; и Скотту Уолчаку за руководство работой проектной группы.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Задачи, для решения которых был разработан Стандарт государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства	6
III. Сфера применения Стандарта	7
IV. Основные вопросы	8
A. Государственно-частное партнерство в сфере дорожного хозяйства, направленное на поддержку достижения ЦУР	8
B. Плюсы и минусы государственно-частного партнерства в дорожно-транспортном секторе	12
C. Основные извлеченные уроки	15
D. Основные области риска	17
E. Государственно-частное партнерство, отвечающее ЦУР	17
V. Реализация модели ГЧП на практике	18
A. Отбор проектов	19
B. Вопросы финансирования	21
C. Правовые вопросы	23
D. Целесообразность государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства для стран с низким и средним уровнем дохода	23
E. Другие вопросы, связанные с государственно-частным партнерством в сфере дорожного хозяйства	26
VI. Показатели соблюдения	26
Приложение	
Indicators for compliance of sustainable development goals	29

I. Введение

1. Цель настоящего документа — предоставить в распоряжение правительств набор методологических указаний по использованию модели ГЧП в качестве инструмента мобилизации инвестиций в развитие и обслуживание дорожной инфраструктуры в интересах достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций. Авторы, отталкиваясь от своего опыта в области реализации проектов ГЧП в сфере дорожного хозяйства, ставили перед собой задачу подготовить сбалансированное и непредвзятое описание преимуществ и недостатков использования модели ГЧП в дорожно-транспортном секторе, а также дать точную оценку всему спектру рисков и выгод, связанных с применением формата ГЧП в сфере дорожного хозяйства.

2. Транспортная активность стимулирует экономическое и социальное развитие и обеспечивает доступ к возможностям, но при этом порождает ряд прямых и косвенных негативных явлений, таких как заторы на дорогах, загрязнение воздуха и дорожно-транспортные происшествия. Тот факт, что задачи, связанные с транспортом, включены в девять из семнадцати ЦУР (цели 2, 3, 5, 8, 9, 11, 12, 13 и 17), свидетельствует о важной роли транспорта в реализации самых разных аспектов устойчивого развития. Таким образом, транспорт играет как прямую, так и косвенную роль в достижении ЦУР.

3. Дорожная инфраструктура имеет решающее значение для непосредственного выполнения поставленных в рамках целей в области устойчивого развития задач, связанных с созданием экологичной и устойчивой к потрясениям инфраструктуры, а также как инструмент развития инклюзии в целях поддержки экономического развития и повышения благосостояния людей с акцентом на справедливость и доступность для всех. Дорожная инфраструктура должна непосредственно способствовать повышению безопасности дорожного движения и рациональному и экономичному потреблению ресурсов.

4. Кроме того, она косвенно играет важную роль в реализации широкого круга задач, закрепленных в целях в области устойчивого развития, начиная со стимулирования экономической торговли и развития (внутри страны и на международном уровне) и ликвидации нищеты и заканчивая расширением доступа к образованию, воде и возможностям в сферах сельского хозяйства, промышленности и торговли. Для борьбы с изменением климата необходимо повышать устойчивость дорожной инфраструктуры к потрясениям и ее адаптационный потенциал, используя материалы с низким уровнем воздействия на окружающую среду, повышая экономичность поездок и сокращая использование ископаемых видов топлива. На самом деле качественные, хорошо спланированные, эффективные дорожные системы могут сами по себе способствовать смягчению последствий изменения климата, что весьма актуально в свете того факта, что, по данным Организации Объединенных Наций, изменение климата представляет собой самую большую угрозу для развития, а его широкомасштабные и беспрецедентные последствия особенно сильно бьют по беднейшим и наиболее уязвимым слоям населения.

5. Таким образом, концепция, предполагающая использование модели ГЧП в интересах достижения ЦУР⁶, призвана вывести традиционный формат ГЧП на новый уровень, увязав разработку и осуществление проектов ГЧП с достижением ЦУР и дополнив получившуюся схему общепризнанными параметрами эффективности ГЧП в дорожно-транспортном секторе.

⁶ Для более подробного введения в тему «ГЧП в интересах достижения ЦУР» см. документ ECE/CECI/WP/PPP/2022/6.

II. Задачи, для решения которых был разработан Стандарт государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства

6. При правильной организации проекты ГЧП в сфере дорожного хозяйства могут помочь правительствам в решении задач в области развития, обеспечивая стабильный приток инвестиций, воспроизводимость процессов и доступ к профессиональным знаниям и опыту в области строительства и эксплуатации сложных дорожно-транспортных сетей. Настоящий документ призван служить руководством для правительств при принятии решений относительно использования формата ГЧП в дорожно-строительных проектах, которые с высокой вероятностью будут способствовать достижению ЦУР.

7. Сегодня существует множество разнообразных моделей ГЧП, реализуемых в дорожно-транспортном секторе. Поэтому первая задача, стоящая перед правительствами, намеревающимися развивать применение ГЧП в сфере дорожного хозяйства, заключается в согласовании национальной стратегии развития транспортной системы и всей совокупности государственных программ, с одной стороны, и процедур отбора моделей ГЧП, способных обеспечить достижение поставленных целей при уделении первоочередного внимания интересам людей, с другой стороны.

8. Прикладная полезность традиционной концепции эффективности затрат при оценке проектов ГЧП, разрабатываемых в интересах достижения ЦУР, ограничена. Понятие эффективности затрат активно задействуется практически во всех ГЧП и занимает важное место в процессе принятия решений в государственном секторе⁷. В его основе лежат соображения экономичности, эффективности и результативности (ЭЭР), при этом в центре внимания находятся расходы на закупки и администрирование. Таким образом, проект ГЧП, реализуемый в дорожно-транспортном секторе, будет считаться затратноэффективной сделкой, если он приносит населению чистую экономическую выгоду с точки зрения количества и качества услуг или удобств и стоимости и переноса рисков в течение срока реализации проекта, а также с точки зрения достижения различных целей, связанных с транспортом, и т. д., и при этом делает это более экономичным и результативным образом, чем этого можно было бы достичь при помощи традиционных схем государственных закупок.

9. Не менее важна и оценка промежуточных и конечных результатов проекта с точки зрения улучшения жизни людей. Поэтому проекты ГЧП в интересах ЦУР должны оцениваться на основе подхода, предполагающего создание «ценности для населения» и ориентированного на достижение ЦУР. Подход, основанный на «ценности для населения», означает, что проекты должны быть направлены на решение важнейших проблем, стоящих перед человечеством, а именно на борьбу с голодом и бедностью, повышение благосостояния людей путем расширения доступа к основным услугам, решение социальных проблем в целях повышения социальной сплоченности, преодоление неравенства, достижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин, а также на преодоление всех форм

⁷ Однако, как отмечают некоторые наблюдатели, использование подхода, основанного на оценке эффективности затрат, для обоснования решений по проектам ГЧП может быть затруднено, а сам процесс может быть уязвимым к манипуляциям и даже противоречивым. По их мнению, вместо того, чтобы полагаться только на стандартную оценку эффективности затрат, правительствам необходимо выяснить, не придется ли за реализацию того или иного проекта ГЧП заплатить некую «скрытую цену» и если да, то сопоставить эту цену с выгодами, которые он принесет. См. доклад «Анализ эффективности затрат. Практика и проблемы. Как правительства принимают решения о том, использовать или нет модель ГЧП для предоставления государственной инфраструктуры и услуг» («Value for Money Analysis - Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services»), подготовленный Всемирным банком в рамках круглого стола, состоявшегося 28 мая 2013 года в Вашингтоне, округ Колумбия.

дискриминации по признаку расы, национальности, вероисповедания и культуры. Такие проекты должны обеспечивать жизнестойкость инфраструктуры, снижать риски и способствовать адаптации к изменению климата, а также сокращению выбросов CO₂ и внедрению принципов производства замкнутого цикла через тиражирование более рациональных моделей производства и потребления.

10. Соответственно, оценка эффективности затрат (с учетом свойственных ей ограничений, о которых говорилось выше) должна быть расширена путем включения в нее, наряду с экономичностью, эффективностью и результативностью, оценки результатов проекта с точки зрения укрепления социальной справедливости. Подход, предполагающий создание «ценности для населения», включает в себя не только оценку эффективности затрат, но и ответ на вопрос о том, какие проекты принесут наибольшую пользу людям и позволят быстрее продвинуться вперед в достижении ЦУР. Таким образом, авторы настоящего стандарта рекомендуют отводить основополагающую роль понятию «ценность для населения» (не забывая при этом и об эффективности затрат) при принятии решения о том, следует ли государственному учреждению заключать соглашение о ГЧП в сфере дорожного хозяйства и будет ли такое ГЧП способствовать достижению ЦУР.

III. Сфера применения Стандарта

11. Настоящий документ содержит рекомендации по внедрению передовой практики в области разработки и реализации проектов ГЧП в интересах достижения ЦУР в секторе автомобильного транспорта. ГЧП в сфере дорожного хозяйства — это капитальные вложения в дорожно-транспортную инфраструктуру и связанные с ней системы, такие как сопутствующие информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), финансируемые за счет частного капитала и, как правило, окупающиеся по прошествии длительного периода времени и осуществляемые на основе договора ГЧП или соглашения концессионного типа. Проекты, реализуемые на этой основе, варьируются от проектов типа «гринфилд» (строительство и последующая эксплуатация новых автомагистралей) до проектов типа «браунфилд» (модернизация существующих дорог и их преобразование в автомагистрали, а также строительство, эксплуатация и обслуживание мостов, тоннелей, парковок и других аналогичных объектов инфраструктуры). Настоящий стандарт не распространяется на партнерства по предоставлению услуг общественного транспорта, сделки с недвижимостью и лизинговые соглашения, хотя таковые иногда могут осуществляться параллельно с проектами и программами ГЧП, дополнять такие проекты и программы или быть их продолжением.

12. Для целей настоящего документа термин ГЧП обозначает модель взаимодействия, в рамках которой тот или иной государственный орган заключает с партнером из частного сектора долгосрочный договор (обычно на срок более 20 лет) об оказании услуг по проектированию, финансированию, строительству или переоборудованию, эксплуатации и техническому обслуживанию дорожных сетей и связанной с ними инфраструктуры, и/или о выполнении серии проектов такого рода. Понятие «государственный орган» может включать в себя государственное или местное правительственное учреждение, регулирующий орган или другую государственную организацию, занимающуюся строительством или обслуживанием дорожно-транспортной инфраструктуры. Контракты на создание дорожных сетей и/или инфраструктуры часто включают в себя предоставление услуг по эксплуатации и техническому обслуживанию, а также других услуг, таких как организация объектов розничной торговли, услуги АЗС, ремонт и уборка. В рамках большинства моделей ГЧП, реализуемых в сфере дорожного хозяйства, партнер из частного сектора привлекает для финансирования строительства новой инфраструктуры частный капитал, который в большинстве случаев погашается за счет платежей пользователей (например, через взимание платы за проезд) или платежей по концессионному соглашению (например, оплата по факту предоставления услуги или объекта в пользование), вносимых государственной организацией после сдачи проекта. Источником возвратности инвестиций может также быть сбор арендной платы за

пользование придорожным пространством (например, коммерческими или торговыми площадями вдоль дорог), полностью или частично передаваемой частному инвестору. В большинстве случаев такие соглашения действуют до тех пор, пока объекты и услуги соответствуют требованиям и ожидаемым результатам, указанным в договоре.

IV. Основные вопросы

13. Для достижения ЦУР необходим значительный объем инвестиций в совершенствование дорожно-транспортной инфраструктуры. Не будет ошибочным сказать, что успешное осуществление правительством проектов ГЧП в интересах достижения ЦУР в сфере дорожно-транспортных систем и дорожно-транспортной инфраструктуры будет способствовать реализации значительной части задач, закрепленных в Повестке дня на период до 2030 года. С учетом того, что дорожно-транспортная инфраструктура играет как прямую, так и косвенную роль в достижении ЦУР, те поставленные в рамках ЦУР задачи, на реализацию которых осуществление рассматриваемого проекта должно оказать непосредственное воздействие и по которым результаты легко поддаются контролю, необходимо включить в перечень промежуточных и окончательных ожидаемых результатов (например, ЦУР 3 («Хорошее здоровье и благополучие»), ЦУР 5 («Достижение гендерного равенства»), ЦУР 9 («Модернизация производства и инфраструктуры») и ЦУР 11 («Устойчивые города и сообщества»)), принимая при этом в расчет и потенциальный вклад рассматриваемого проекта в те задачи, в реализации которых его осуществление или его итоги могут сыграть вспомогательную роль (например, ЦУР 2 («Ликвидация голода»), ЦУР 3 («Хорошее здоровье и благополучие»), ЦУР 5 («Достижение гендерного равенства»), ЦУР 8 («Обеспечение достойной работы и экономической рост»), ЦУР 9 («Модернизация производства и инфраструктуры»), ЦУР 11 («Устойчивые города и сообщества»), ЦУР 12 («Ответственное потребление и производство»), ЦУР 13 («Действия по борьбе с изменением климата») и ЦУР 17 («Партнерства в интересах достижения ЦУР»)). Для мониторинга вклада в достижение ЦУР, на реализацию которых оказывается непосредственное воздействие на уровне проекта (см. Приложение 1, табл. 1.1), в договоры ГЧП в интересах достижения ЦУР должны быть включены соответствующие критерии оценки, при этом государственные органы должны отслеживать показатели, достижение которых будет косвенно способствовать достижению ЦУР (см. Приложение 1, табл. 1.2).

A. Государственно-частное партнерство в сфере дорожного хозяйства, направленное на поддержку достижения ЦУР

14. В мире существует множество видов проектов ГЧП в сфере дорожного хозяйства. Практически все они предусматривают некую комбинацию услуг по проектированию, строительству, финансированию, эксплуатации и/или техническому обслуживанию дороги или дорог (так называемые проекты DBFO (M)) (проектирование–строительство–финансирование–эксплуатация/обслуживание)), а соответствующие контракты включают конкретные положения о праве собственности на эту дорогу или дороги (и/или передаче ее/их обратно государственному предприятию в определенный момент времени). Модальность ГЧП также существенно различается от проекта к проекту и определяется местными, национальными и даже международными факторами, обуславливающими саму необходимость реализации проекта. Исторически сложилось так, что наиболее распространенными видами ГЧП в сфере дорожного хозяйства были «браунфилд»-концессии. Однако с 2000 года все большую популярность приобретают проекты типа «гринфилд».

15. ГЧП в сфере дорожного хозяйства следует отличать от контрактов на проектирование и строительство (DB), которые перекладывают часть рисков на частного партнера в силу совместной ответственности за проектирование и строительство, но рассматриваются большинством как традиционные контракты государственных закупок, поскольку среди прочих аспектов не сопровождаются той

степенью поглощения рисков и участия в финансировании и тем уровнем партнерства, которые характерны для ГЧП.

16. То же самое справедливо и для контрактов типа «эксплуатация и обслуживание», когда частный партнер эксплуатирует дорогу, находящуюся в государственной собственности, поддерживает ее в надлежащем техническом состоянии, а возможно, даже создает автоматизированную систему управления дорожным движением или разрабатывает электронную систему взимания платы за проезд. В зависимости от объема привлеченных частных инвестиций, срока действия и других параметров такие контракты могут быть отнесены к ГЧП, но в большинстве случаев классифицируются как традиционные подрядные соглашения.

17. Проекты ГЧП, реализуемые в сфере дорожного хозяйства, могут предусматривать использование механизмов «институционального ГЧП» — создание организации, находящейся в совместном владении государственного органа и частного партнера, т. е. так называемого «совместного реализационного механизма» ГЧП. Такие смешанные формы собственности обычно классифицируются как ГЧП, а потому они также охватываются настоящим документом.

1. Наиболее часто встречающиеся типы государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства

Концессионное соглашение с прямым сбором платы за проезд

18. Концессионное соглашение с прямым сбором платы за проезд предусматривает передачу государством частному концессионеру на определенный период времени права на сбор платы за проезд. В этом случае риски, связанные с движением транспорта и сбором платы за проезд, как правило, возлагаются на концессионера, который осуществляет сбор платы при минимальном или нулевом участии государства. В некоторых случаях концессионерам даже предоставляется право свободно устанавливать уровень платы за проезд и применять корректировки в зависимости от времени суток. Однако чаще государство само устанавливает тарифы, привязывая их к какому-либо индексу или сводному показателю. В этом случае концессия прекращается либо после возврата оговоренной в договоре суммы, либо с момента наступления фиксированной даты окончания срока действия.

19. Основной проблемой при заключении концессионных соглашений с прямым сбором платы за проезд является точная оценка спроса — так, несколько проектов были завершены преждевременно или потребовали реструктуризации из-за того, что прогнозы спроса были неточными или завышенными. Этот опыт повлиял на современные представления о рисках, связанных со спросом, и высветил необходимость осторожной и даже консервативной оценки спроса при составлении концессионных соглашений, предусматривающих прямой сбор платы за проезд.

Концессионное соглашение с прямым сбором платы за проезд, предусматривающее гарантии спроса

20. В тех случаях, когда концессионное соглашение с прямым сбором платы за проезд предусматривает гарантии спроса, частный концессионер принимает на себя часть риска, связанного со спросом, но не весь этот риск. В рамках данной модели концессионер получает от государства гарантию минимального трафика. Гарантии трафика являются одним из способов смягчения неточностей в прогнозировании интенсивности движения и позволяют застраховать частного инвестора от последствий чрезмерного оптимизма, о которых говорилось ранее. Альтернативой гарантированному трафику является фиксирование нижнего и верхнего пределов дохода, или так называемая модель «шляпа и воротник» («cap-and-collar»), в рамках которой частному оператору выплачиваются денежные средства, если трафик падает ниже установленного уровня, а государственный сектор полностью (или частично) забирает себе доходы, превышающие установленный процент.

Модели, предусматривающие прямые выплаты концессионеру: теневая оплата проезда и плата за предоставление объекта в пользование

21. При использовании моделей, предусматривающих прямые выплаты концессионеру, частному партнеру платят не пользователи дороги, а партнер из государственного сектора. Две наиболее популярные модели, предусматривающие прямые выплаты концессионеру, это так называемая теневая оплата проезда и плата за предоставление объекта в пользование. В первом случае речь идет о модели, основанной на спросе, когда государство вносит плату за пользователей. Модели типа «оплата по факту предоставления услуги или объекта в пользование» основаны не на спросе, а на выполнении условий соглашения. Например, подрядчик должен выполнить определенные условия в отношении качества или состояния объекта, подробно описанные в договоре ГЧП, и при соблюдении этих условий он получает заранее оговоренную сумму за «предоставление объекта в распоряжение». Если условия не выполняются, то из вознаграждения вычитаются заранее оговоренные суммы по принципу накопленных баллов. Смысл таких подходов заключается в защите частного инвестора от риска низкого спроса.

Контракты с оплатой по конечному результату

22. В последние годы применительно к автомобильным дорогам приобрели популярность проекты ГЧП, предусматривающие оплату по конечному результату. Такие проекты в основном применяются при необходимости заказа работ по текущему и периодическому ремонту. Контракты, предусматривающие оплату по конечному результату, могут распространяться как на отдельные объекты, например дорожные знаки или мосты, так и на все объекты дорожно-транспортной инфраструктуры в пределах того или иного транспортного коридора или сети, но независимо от этого выполнение требований к восстановлению и улучшению состояния обычно оценивается по конечным результатам деятельности.

23. Сегодня при реализации проектов этого типа чаще всего применяется принцип «проектирование–строительство–эксплуатация–обслуживание–передача», когда подрядчик разрабатывает проект и выполняет необходимые работы по реконструкции и/или благоустройству в целях обеспечения определенного уровня обслуживания, а затем эксплуатирует и обслуживает дорогу в течение определенного количества лет.

24. Как следует из названия, оплачиваемой услугой, оказанной в рамках проекта, ориентированного на конечный результат, считается конечный результат деятельности, а не тот или иной вид работ. Например, согласно традиционным контрактам, заключаемым в сфере дорожного хозяйства, где за оплачиваемую единицу принимаются затрачиваемые ресурсы/выполненные работы, частный подрядчик получает деньги за каждую отремонтированную выбоину, в то время как по контракту, ориентированному на конечный результат, подрядчик получает деньги за каждый отрезок дороги, который он поддерживает в удовлетворительном состоянии. В обмен на достижение требуемого стандарта обслуживания государство периодически выплачивает подрядчику фиксированную сумму или разрешает ему взимать плату за пользование дорогами (например, плату за проезд).

2. Другие структурные характеристики

25. Как следует из вышеизложенных подходов, ГЧП в сфере дорожного хозяйства может реализовываться с использованием различных механизмов возврата инвестиций, имеющих свои характерные особенности. Например, это может быть:

а) прямой сбор платы, при котором плата за пользование дорожной инфраструктурой взимается непосредственно с пользователей:

- такой механизм используется в крупномасштабных проектах строительства, (владения), эксплуатации и передачи (В(О)ОТ), а также в некоторых проектах типа DBFO;
- он может сочетаться со схемами распределения доходов и сопровождаться гарантиями минимального дохода;

- плата за предоставление в пользование, когда государственная организация вносит плату за «предоставление в пользование» объекта дорожной инфраструктуры и/или оказание услуг частным партнером;
- этот механизм часто используется в проектах типа DBFO (M) — как предусматривающих платный проезд, так и «условно бесплатных» — в случае, когда государственный партнер несет все или значительную долю рисков, связанных со спросом (трафиком);

b) аннуитетные платежи — механизм возврата инвестиций, при котором частная компания получает плату за предоставление в пользование дорожной инфраструктуры и/или оказание услуг через определенные временные интервалы и в течение фиксированного периода времени:

- этот механизм используется в основном в проектах типа BOT, когда государственный партнер несет риски, связанные со спросом (трафиком), а вознаграждение частного партнера равно фиксированному аннуитетному платежу и не обязательно рассчитывается по формуле ключевых показателей эффективности;

c) теневая оплата проезда — механизм возврата инвестиций, при котором государственная организация напрямую платит партнеру из частного сектора за каждое воспользовавшееся дорогой транспортное средство или за каждого пользователя:

- используется вместо механизма прямых сборов оплаты проезда (или параллельно с ним) в тех случаях, когда установление ценовых тарифов напрямую нецелесообразно или недостаточно из-за социальных или политических рисков (например, дорога должна быть бесплатной для пользователей или сборы должны поддерживаться на приемлемом для пользователей уровне);

d) оплата по конечному результату деятельности — механизм возврата инвестиций, при котором частная организация получает плату за достижение четко прописанных и измеряемых критериев результативности, которые должны быть выполнены, а не строго по факту использования инфраструктуры или услуг:

- в последнее время наметилась тенденция к более широкому использованию таких механизмов в проектах ГЧП в сфере дорожного хозяйства в целях создания для частного партнера стимулов к повышению эффективности и безопасности.

26. В отдельных проектах могут использоваться комбинации указанных схем возврата инвестиций, например когда требуется сочетание распределения рисков и механизма оплаты.

3. Наметившиеся тенденции

27. В последние годы наблюдается расширение использования электронных технологий взимания платы за проезд, в частности внедрение систем автоматизированного сбора платы и операционных схем в рамках ГЧП. Например, резко возросло использование оборудования для взимания платы за проезд в режиме свободного потока, что позволило реализовывать проекты ГЧП в сценариях со сложной городской средой. Городская среда, для которой характерны ограниченность пространства и высокая интенсивность движения, не располагает к установке кабин кассиров-операторов — они нежелательны не только из-за увеличения продолжительности поездки, но и потому, что требуют очень сложных и зачастую дорогостоящих шагов по отводу земельных участков под строительство. В настоящее время существуют технологии, позволяющие организовывать проезд через пункты взимания платы без установки полноценных шлагбаумов, с помощью одних только подвесных комплексов фиксации проезда. В некоторых крупных городах введены также сборы за езду на машине во время пробки или за вождение в городской черте. Однако такие схемы взимания платы за проезд нельзя отнести к ГЧП как таковому, поскольку их применение направлено на снижение загруженности городских центров,

а доходы от них часто поступают в муниципальные бюджеты и используются для повышения качества коммунальных услуг.

28. Тем не менее указанные выше схемы демонстрируют некоторые новые решения, которые становятся доступными правительствам, решившим использовать эффективные современные технологии частного сектора. Имеется также опыт адаптации этих схем с учетом обстоятельств конкретного проекта или конкретного политического/социально-экономического контекста, что указывает на преимущества их гибкого применения и позволяет выявить риски, связанные с некоторыми специфическими обстоятельствами реализации того или иного проекта.

4. Основные области применения

а) Развитие новой дорожной инфраструктуры в городских условиях часто предусматривает строительство региональной или городской кольцевой автодороги и/или объездного пути для улучшения связанности территорий. Такие проекты осуществляются на основе концессионных соглашений, рассчитанных в среднем на 25–30 лет, и предусматривают сбалансированное распределение рисков (за исключением механизма оплаты), смешанный механизм прямой и теневой оплаты проезда, подкрепленный достоверными данными о текущем использовании дорог (при этом минимальная проектная интенсивность использования обычно составляет от 50 000 до 100 000 автомобилей в день), и соглашение, предусматривающее улучшение состояния дорог и создание определенной инфраструктуры ИКТ для мониторинга использования и отслеживания оплаты проезда.

б) Развитие новых национальных магистралей, направленное на создание надежной и эффективной инфраструктурной сети, в частности в развивающихся странах. Такие проекты часто осуществляются на основе концессионных соглашений, рассчитанных в среднем на 20–25 лет, но иногда и на более короткий срок (менее 20 лет), чтобы обеспечить гибкость управления и возможность расширения концессии в среднесрочной перспективе. Оплата услуг частного партнера может осуществляться по конечным результатам деятельности, т. е. по потребительским свойствам объектов и услуг, или по факту предоставления услуги или объекта в пользование.

В. Плюсы и минусы государственно-частного партнерства в дорожно-транспортном секторе

29. Дорожные сети могут стать важнейшим активом для любой страны — с точки зрения как физических инвестиций, так и социально-экономических выгод. Хорошо обслуживаемая и управляемая дорожная сеть раскрывает производственный потенциал регионов, связывая сельскохозяйственные районы с национальными и региональными рынками, а также способствует экономическому росту и социальной интеграции, сближая город и село. В частности, среди национальных правительств растет понимание и признание ключевой роли транспортной доступности сельских районов и сельского транспорта в содействии достижению ЦУР. Исходя из этого понимания, правительства стремятся развивать и улучшать свои дорожные сети для удовлетворения своих экономических, политических и социальных потребностей. В одних юрисдикциях это предполагает строительство новых дорог, в других — реконструкцию, расширение и увеличение протяженности существующей дорожной сети. Хотя в итоге ответственность за состояние дорог несет государство, частный сектор также может играть роль на разных этапах жизненного цикла проекта, будь то строительство, эксплуатация, финансирование или техническое обслуживание дорог. Партнерство между государственным и частным секторами в дорожной отрасли — явление далеко не новое, и при правильном подходе в соответствующих обстоятельствах оно может увеличить отдачу от проекта и повысить его экономическую эффективность. Такое партнерство также может дать возможность правительствам укрепить свой институциональный потенциал за счет работы с агентствами, занимающимися подготовкой проектов, и международными финансовыми учреждениями, адаптировав их опыт в целях разработки более эффективных проектов, основанных на принципах ГЧП и соответствующих ЦУР.

30. Участие частного сектора может помочь решить некоторые проблемы, возникающие при реализации дорожных проектов. Строительство и поддержание нормального состояния дорог — это одна из самых сложных и социально значимых инфраструктурных инициатив, которые правительства могут реализовать в интересах своих граждан. Такие инициативы требуют высокого уровня технических экспертных знаний, обширной разрешительной документации, последовательной и рациональной эксплуатации и технического обслуживания и, как правило, оказывают огромное воздействие на окружающую среду и социальную и финансовую сферы. Опытный и квалифицированный частный партнер может помочь преодолеть все возникающие на этом пути трудности, и это одна из причин, по которой ГЧП в сфере дорожного хозяйства может быть привлекательным для правительств.

31. Широко распространено мнение о том, что роль ГЧП — дополнять, а не заменять собой традиционные закупки в государственном секторе. Предпочтение традиционным закупкам следует отдавать, в частности, в тех случаях, когда параметры качества инфраструктуры могут быть четко определены, когда в бюджете достаточно средств и когда технологические требования невысоки и/или у государственного сектора имеются широкие возможности эксплуатации и технического обслуживания. С другой стороны, если качество существующих услуг оставляет желать лучшего, техническое обслуживание долгое время откладывалось и/или долгосрочный уход не осуществлялся, если необходимы новые или инновационные технологические решения или же качество инфраструктуры или услуг имеет первостепенное значение, то ГЧП будет наилучшим вариантом.

Преимущества

32. Преимущества программ ГЧП в дорожно-транспортном секторе заключаются в наличии хорошо проработанных комплектов документации по планированию и реализации проектов ГЧП как в развитых, так и в развивающихся странах, а также большой платформы опытных организаций, играющих ключевые роли в проектах дорожной инфраструктуры. Это обуславливает высокий уровень воспроизводимости принципов ГЧП в дорожно-транспортном секторе, так как участники таких программ смогут опираться на опыт успешной реализации целого ряда проектов.

33. Выбирая наиболее подходящие с точки зрения достижения ЦУР модели ГЧП, правительства должны учитывать следующие преимущества использования моделей ГЧП в сфере дорожного хозяйства:

- привлечение частного сектора к финансированию и реализации дорожных проектов может обогатить существующие модели эксплуатации государственных дорог за счет опыта и знаний, накопленных частными компаниями. Это может значительно увеличить выигрыш в эффективности, получаемый пользователями, за счет сокращения времени в пути и улучшения экономической связанности территорий, что в свою очередь увеличит способность государства оплачивать такие проекты. Это выгодно и государству, и пользователям, и частному инвестору;
- частному сектору предлагается не только выступать в роли поставщика оборудования или услуг, но и брать на себя риски, сопряженные с конкретным проектом, и обеспечивать операционную эффективность, что позволяет государственным администраторам сосредоточиться на планировании, политике и регулировании, а также на оценке достигнутого эффекта и результатов своих усилий. Кроме того, такой подход может послужить катализатором реформ в государственном секторе и тем самым привести к повышению прозрачности и укреплению подотчетности в сфере закупок, а значит и к улучшению оперативного надзора и наращиванию потенциала в области управления;
- привлечение частного капитала для достижения лучших результатов в дорожно-транспортном секторе и более быстрого и/или эффективного продвижения страны к достижению ЦУР, связанных с транспортом;

- повышение качества обслуживания населения, особенно для проектов, предусматривающих взимания платы за пользование дорогами (в виде оплаты проезда или иных сборов);
- передача современных дорожно-транспортных технологий, зачастую международных, отечественному государственному и частному сектору, что способствует укреплению отечественного потенциала и расширению ноу-хау и опыта;
- к проектам ГЧП, как правило, применяются более строгие процессы оценки и отбора, и поэтому они могут помочь правительствам избежать политических «белых слонов» (неоправданно дорогих проектов) в транспортном секторе и повысить эффективность использования государственных средств;
- проекты ГЧП, как правило, реализуются в более короткие сроки, чем проекты, реализуемые как государственная инвестиция. Использование частных средств и способность частного сектора быстро принимать решения при выполнении такой сложной задачи, как строительство дороги, способствуют более быстрому протеканию инвестиционной фазы;
- ГЧП в сфере дорожного хозяйства поощряют частный сектор к более эффективному использованию ресурсов и материалов на протяжении всего жизненного цикла проекта;
- увеличение числа дорожных проектов и улучшение связанности не только способствует общему снижению уровня бедности, но и улучшает доступ к экономическим центрам и социальным услугам (здравоохранение, образование), способствует улучшению положения женщин и достижению гендерного равенства, а также приносит другие социальные выгоды.

Недостатки

34. Большинство ГЧП представляют собой сложные структуры, а сложность обычно означает более высокие затраты. Поэтому государство должно взять на себя обязательства по удержанию расходов на проект ГЧП в приемлемых рамках, особенно на начальной стадии, и позаботиться о том, чтобы эти расходы не мешали финансированию из государственного бюджета других неотложных потребностей, например связанных с поддержанием нормального транспортно-эксплуатационного состояния автомагистралей и традиционными государственными закупками и инвестициями в сфере транспорта. Также к недостаткам ГЧП в дорожно-транспортном секторе можно отнести:

- тенденцию к слишком быстрому внедрению модели ГЧП правительствами при отсутствии достаточной подготовки и/или при неправильном выборе структурного типа ГЧП;
- сложность надлежащего анализа рынка и финансового моделирования, например вероятность заложить в проект слишком оптимистичные или завышенные прогнозы использования, что, в свою очередь, ведет к завышению расчетного показателя доходов и часто приводит к провалу проектов ГЧП в дорожно-транспортном секторе или к возникновению у частного (а в итоге и у государственного) партнера значительных обязательств по поглощению вытекающих рисков;
- сложность прогнозирования всех возможных проблем операционного характера, которые могут возникнуть в течение жизненного цикла проекта, что часто приводит к нежелательным последствиям и дополнительным непредвиденным затратам. Хотя эта проблема может быть решена путем пересмотра договорных условий, что становится все более распространенным явлением в случае неудачных проектов ГЧП в дорожно-транспортном секторе, при таких обстоятельствах частный партнер может выторговать себе новые, чрезмерно выгодные условия, которые не были бы получены в конкурентных условиях;

- в случае дорожных проектов типа «браунфилд» трудно требовать от концессионера принятия на себя рисков, вытекающих из работ, выполненных предыдущим подрядчиком. В таких случаях правительствам следует снижать риски для частных партнеров, например предоставляя денежные субсидии или финансовые гарантии в проектах с прямым сбором платы за проезд, и/или снижать риск низкого спроса путем использования механизмов теневой оплаты проезда или хотя бы частичной защиты доходов посредством гарантий минимального трафика;
- сложность учета при строительстве дальнейшего развития технологий сбора платы за проезд. Так, в последнее время отдельные кабины кассиров-операторов уступили место многополосным пунктам взимания платы и системам свободного проезда, где нет ни пропускных пунктов, ни физических барьеров;
- сложность учета будущих изменений в законодательстве, в частности требований к безопасности, которые могут потребовать новых капитальных затрат через много лет после начала эксплуатации дороги;
- эксплуатация некоторых видов инфраструктуры, таких как местные или городские дороги, может быть сопряжена с трудностями физического исключения пользователей, которые не платят, или высокими операционными издержками, связанными с обработкой транзакций при взимании платы за пользование дорогой, что затрудняет создание конкурентного рынка, который мог бы одновременно обеспечить справедливый и открытый доступ и удобство использования для всех слоев общества;
- при наличии существенных внешних факторов (например, перегруженность дорог и загрязнение воздуха), которые не могут быть легко устранены рыночными инструментами, возрастает вероятность того, что придется вмешиваться государству;
- многие страны не приемлют идею полностью частной или обслуживаемой в условиях свободного рынка дорожно-транспортной инфраструктуры, или же в обществе бытует мнение, что транспортная инфраструктура является неотъемлемой частью общественного достояния и должна функционировать на благо общества, не будучи существенно затронута аспектами коммерческой выгоды;
- наконец, строительство некоторых видов скоростных автомагистралей настолько тесно связано с территориальным планированием, что правительства не готовы полностью передать его в руки частного сектора.

С. Основные извлеченные уроки

35. ГЧП в сфере дорожного хозяйства, как правило, позволяет государственному сектору завершать дорожные проекты быстрее, чем при использовании традиционных схем реализации проектов. Некоторые правительства отмечают, что модель ГЧП обеспечивает большую определенность в плане цен и сроков на этапе проектирования и строительства и что при использовании этой модели более вероятен ранний ввод объекта в эксплуатацию, поскольку частный партнер заинтересован в скорейшей сдаче объекта, чтобы как можно быстрее начать получать доход от сборов или государственных платежей. Другим фактором является то, что у государственного сектора уходит больше времени и ресурсов на распределение бюджетных средств, чем у частного сектора на доступ к капиталу, обращающемуся на финансовых рынках, что особенно важно в тех случаях, когда речь идет о реализации крупномасштабных проектов. Хотя сами по себе эти факторы не говорят однозначно в пользу применения модели ГЧП, тем не менее это те свойственные ГЧП характеристики, которые государственные органы могут использовать в своих интересах.

36. С другой стороны, большинство неудач при реализации проектов ГЧП в сфере дорожного хозяйства можно объяснить неадекватностью или отсутствием технико-экономических обоснований, в частности нереалистичными прогнозами интенсивности движения и неопределенностью финансового вклада государства. Среди других распространенных причин — несовершенство законодательной базы и правоприменения, слабый институциональный потенциал, отсутствие стратегии ГЧП, нереалистичные оценки доходов, отсутствие тщательного финансово-экономического анализа, ошибки при распределении рисков, отсутствие конкурентного механизма закупок, а также сопротивление населения или его неготовность платить.

37. Ниже кратко изложены основные уроки, извлеченные из опыта реализации проектов ГЧП в дорожно-транспортном секторе ряда стран⁸.

1. Соблюдение общественных интересов при привлечении частного капитала

38. Эти цели могут противоречить друг другу, и сбалансировать интересы государства и частного партнера бывает непросто. По одну сторону границы раздела интересов лежит стремление государства и населения получить разумную цену и маргинально увеличить ценность или выгоду (например, услуги); по другую сторону находятся интересы частного партнера, которому требуется приемлемый профиль риска и вознаграждения, а также контролируемые операционные издержки.

39. Таким образом, методы анализа проектов и хозяйственных ситуаций в государственном секторе играют важную роль в выявлении факторов, определяющих ценность проекта на протяжении всего его жизненного цикла, а также в формировании соответствующих стратегий распределения рисков. Акцент на результаты проекта позволяет лицам, принимающим решения в государственном секторе, точно определить потребности заказчика и сформулировать ключевые показатели эффективности с учетом этих потребностей. Крайне важны также конкурентные процедуры закупок, и правительствам следует: а) использовать поэтапные подходы для фильтрации потенциальных партнеров; и/или б) фиксировать требования к проекту и параметры предложения для повышения прозрачности и укрепления подотчетности при одновременном снижении операционных издержек. При этом признание государственным сектором возможности получения скрытой финансовой выгоды в рамках такого рода соглашений исключает возможность чрезмерной прибыли частного сектора и способствует укреплению доверия населения к правительству. Подобные меры побуждают частный сектор сосредоточить свои силы на поиске творческих и эффективных решений, необходимых для сложных проектов.

2. Представление о государственно-частном партнерстве в сфере дорожного хозяйства как о предприятии

40. ГЧП в сфере дорожного хозяйства следует рассматривать как предприятие, требующее правильного сочетания технических, правовых и коммерческих условий. Это принципиально отличается от типичного государственного заказа, в котором прописывается набор материалов и услуг, необходимых для строительства объекта. Вместо этого государственный сектор предоставляет частному сектору право инициировать дорожные проекты и эксплуатировать созданные объекты в рамках контракта. Соответственно, необходимо тщательно сбалансировать положения, касающиеся коммерческих и инженерно-технических аспектов, так чтобы частный партнер мог получить выгоду и чтобы проект при этом способствовал выполнению стратегических задач государственного сектора и достижению ЦУР.

⁸ Более подробная информация содержится в документе Группы Всемирного банка «Центр правовых ресурсов по ГЧП». URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/lessons-learned#Transport>.

3. Создание и постоянное совершенствование институционального потенциала государственного сектора

41. Важность создания и совершенствования институционального потенциала для обеспечения эффективности программ ГЧП в сфере дорожного хозяйства не нуждается в дополнительном подчеркивании. Страны убедились в том, что по мере развития модели ГЧП и наращивания кадрового потенциала они могут сократить свою зависимость от внешних консультантов. Вместе с тем потребность в дополнительной специализированной экспертизе в таких областях, как правовые и финансовые вопросы, может не исчезнуть окончательно, а требования к институциональной инфраструктуре, необходимой для концептуальной проработки новых механизмов ГЧП, проведения закупок, реализации проектов и осуществления управления по мере дальнейшего развития ГЧП, весьма значительны. В отсутствие признания этих реалий государственное учреждение может быть превзойдено своим частным партнером.

D. Основные области риска

42. Модель ГЧП позволяет государственным и частным партнерам разделять риски, управление которыми лучше всего осуществлять сбалансированным образом. Однако в тех случаях, когда речь идет о проектах, направленных на достижение ЦУР, необходимо учитывать тот фактор, что такие проекты зачастую реализуются в странах, где риски очень высоки и в которых при прочих равных условиях частный сектор будет неохотно вкладывать свои средства. С учетом этого фактора правительства всех уровней должны поощрять компании к работе на более долгосрочную перспективу и к принятию новых моделей партнерства и схем и стратегий ГЧП, снижающих риски и способствующих созданию благоприятных условий в стране. Межправительственные организации должны помогать страховать «хорошие» проекты, чтобы компании могли инвестировать в страны с низким и средним уровнем дохода.

43. Основные области риска, сопряженные с ГЧП в сфере дорожного хозяйства, вытекают из информации, приведенной в предыдущих разделах. Они кратко изложены в разделе 5 технического документа, прилагаемого к настоящему Стандарту и послужившего источником эмпирических данных для формулирования рекомендаций, приведенных в нем⁹.

E. Государственно-частное партнерство, отвечающее ЦУР

44. Во-первых, ГЧП в интересах ЦУР в сфере дорожного хозяйства должно представлять собой проект, в основных чертах отвечающий ЦУР, и должно обладать следующими характеристиками:

- **доступность:** проект ГЧП в сфере дорожного хозяйства должен повышать доступность основных услуг — водоснабжения и водоотведения, энергоснабжения и т. д. — для населения, особенно для социально и экономически уязвимых слоев;
- **воспроизводимость:** для реализации преобразующего воздействия, предполагаемого ЦУР, модель ГЧП в сфере дорожного хозяйства должна быть воспроизводимой и масштабируемой;
- **справедливость:** ГЧП в сфере дорожного хозяйства должно способствовать укреплению социальной справедливости и более справедливому распределению основных услуг;
- **экономичность:** ГЧП в сфере дорожного хозяйства должно повышать производительность существующих активов и обеспечивать экономию ресурсов, например транспортных операций или денежных средств;

⁹ Технический документ, прилагаемый к Стандарту ЕЭК для проектов государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства ECE/CECI/WP/PPP/2018/INF.1.

- **устойчивость:** комплексный подход к ГЧП в сфере дорожного хозяйства должен предусматривать сокращение выбросов CO₂ и поощрение «зеленого» роста, а проекты ГЧП, реализуемые в дорожно-транспортном секторе, должны разрабатываться и выполняться с учетом необходимости обеспечения устойчивости перед лицом изменения климата и признания взаимосвязанного характера ЦУР и их роли и способствовать повышению устойчивости к изменению климата в течение всего жизненного цикла, а также смягчению возрастающих рисков, связанных с изменением климата, и воздействию на окружающую среду и адаптации к таким рискам и воздействию;
- **эффективность:** ГЧП в сфере дорожного хозяйства должно быть результативным и приводить к достижению поставленных целей.

45. Исходя из вышесказанного, модель ГЧП в интересах достижения ЦУР, рекомендуемая для проектов по созданию новой дорожной инфраструктуры (проекты типа «гринфилд»), — это схема DBFO (М) для связывания крупных городских центров с пригородными и сельскими районами. Подобные проекты не только повышают общую экономическую активность за счет расширения доступа к товарам и услугам, но и улучшают возможности трудоустройства, а с точки зрения проект-девелопмента позволяют государству объединить жизнеспособные (с точки зрения доходности) дороги с менее жизнеспособными, но при этом важными для обеспечения всеобщего доступа к возможностям и содействия мобильности бедных и малообеспеченных слоев населения. Кроме того, проекты типа DBFO (М) позволяют распределить затраты на длительный срок и принять в расчет такие важные элементы, как стоимость за весь срок службы, предоставляя возможность сфокусироваться на долгосрочной жизнеспособности проекта и максимизации его социально преобразующего потенциала, а также способствуют эффективному использованию государственных средств и улучшению качества дорожной инфраструктуры общего пользования.

46. Рекомендуемая модель ГЧП для развития/реконструкции существующей дорожной инфраструктуры (проекты типа «браунфилд») — это также схема DBFO (М), улучшающая состояние дорог, их пропускную способность и/или доступность и связанность. Однако проекты типа «браунфилд» сопряжены с рядом проблем, которых нет у проектов типа «гринфилд». Например, в рамках проекта типа «браунфилд» может потребоваться продлить или прекратить трудовые договоры существующих работников, в частности решить вопросы, связанные с заработной платой, льготами, пенсиями, требованиями к условиям труда и правами на ведение коллективных переговоров; в отсутствие достаточной или точной информации о конструктивных характеристиках объекта повышается вероятность того, что на более поздних сроках потребуются экологические или инженерно-строительные работы или переделки; также нельзя сбрасывать со счетов дефекты и/или неизвестные риски, которые могут возникать при передаче объекта от предыдущего оператора или подрядчика новому оператору.

47. Как в проектах типа «гринфилд», так и в проектах типа «браунфилд» серьезную обеспокоенность неизменно вызывает риск недостаточной финансовой жизнеспособности в случае малого объема прямых сборов, а потому необходимо серьезно рассмотреть целесообразность теневой оплаты и/или оплаты по факту предоставления услуги или объекта в пользование. Это особенно касается сельских дорог.

V. Реализация модели ГЧП на практике

48. Рекомендации, приведенные в следующем разделе, представляют собой краткое изложение основных вопросов, которые необходимо учитывать при выборе механизма реализации дорожного проекта с использованием модели ГЧП и с привлечением частного капитала в дорожно-транспортную инфраструктуру.

A. Отбор проектов

1. Определение четкого контекста планирования

49. Проект ГЧП в сфере дорожного хозяйства должен быть частью комплексного, масштабного плана преобразующего развития дорожно-транспортного сектора, который в идеале должен способствовать достижению ЦУР к 2030 году. Прежде чем приступить к реализации проекта ГЧП в сфере дорожного хозяйства, правительствам следует составить прогнозы движения транспорта применительно к дорожно-транспортной инфраструктуре и системам в демографической зоне проекта для полной оценки текущего и будущего спроса и предложения, принимая во внимание возможную конкуренцию со стороны других видов транспорта. Исходя из этих соображений, риск низкого трафика/спроса, особенно на ранних стадиях реализации проекта, является критическим риском, который необходимо учитывать, ориентируясь на консервативные прогнозы.

2. Отбор проектов и определение порядка их приоритетности с учетом ценности для населения

50. Примерную стоимость каждого дорожного проекта необходимо оценивать до начала этапа закупок, и проект должен осуществляться только в том случае, если и когда он является жизнеспособным с бюджетной и финансовой точек зрения и позволяет обеспечить максимальную из реально осуществимых вариантов эффективность затрат и ценность для населения. Это означает, что матрицы приоритетов при планировании дорожных проектов должны учитывать затраты и время, необходимые для реализации соответствующих проектов ГЧП, наличие бюджетных возможностей и/или финансовой поддержки со стороны государства, а также краткосрочные и долгосрочные задачи развития и желаемые результаты и воздействие, должным образом увязанные с ЦУР.

3. Подготовка плана реализации, основанного на фактических данных

51. При подготовке к реализации проекта ГЧП в дорожно-транспортном секторе правительствам следует разработать план реализации модели ГЧП (план реализации ГЧП) и обратить особое внимание на:

- i) до начала этапа закупок:
 - планирование использования системы государственных закупок, включающей конкурентные, справедливые и прозрачные процедуры, для поддержки реализации проекта ГЧП в интересах достижения ЦУР с целью добиться не только максимальной эффективности затрат, но и максимальной ценности для населения;
 - определение того, допускает ли местное законодательство, касающееся закупок, проведение переговоров с отобранными или включенными в короткий список участниками тендера, или же оно предоставляет ограниченные возможности для качественной оценки при присуждении концессии ГЧП. Это необходимо для тщательного анализа технических и специфических требований проекта, которые могут/хотят удовлетворить участники тендера;
 - выявление и разработка надлежащей стратегии и законодательной базы для поддержки реализации проекта ГЧП в сфере дорожного хозяйства, например в случае отсутствия законов, предусматривающих защиту интересов инвестора в случае «действий правительства, повлекших существенные негативные последствия», и соответствующих положений в договоре ГЧП;
 - подготовка для конкретного проекта ГЧП в сфере дорожного хозяйства стандартной документации, инструкций и процессов утверждения на уровне министерств и надзорных органов, в частности проработка требований о проведении оценки технической осуществимости, анализа

хозяйственной ситуации, тщательной оценки рисков и предположений, имеющих отношение к передаче объекта, а также анализа эффективности затрат и ценности для населения;

- в случае предполагающих прямой сбор платы за проезд проектов, нежизнеспособных с точки зрения доходности, но имеющих сильную экономическую мотивацию, например проектов по созданию связей между сельскими или между сельскими и городскими дорогами, необходимо четко определить размер бюджета, который государство сможет выделить на реализацию проекта, или его способность мобилизовать средства для внесения теневой оплаты или для выплат частному партнеру по факту предоставления услуги или объекта в пользование;
- оценка рыночного спроса и потенциала, так чтобы ожидания государственного сектора в отношении проекта ГЧП отражали рыночные реалии;
- обеспечение отвода земли под строительство и установления сервитута (права проезда), а также гарантирование контроля концессионера над строительным участком до начала работ во избежание возможных задержек;

ii) на этапе закупок:

- обеспечение осуществимости проектов с финансовой точки зрения, их нацеленности на эффективное расходование средств и реализацию ценности для населения, а также соответствия общей программе, политике и стратегии развития государства;
- обеспечение справедливости и прозрачности процесса закупок и абсолютной нетерпимости к коррупции;

iii) на этапе строительства:

- включение в договоры ГЧП положений стимулирующего характера, призванных обеспечить своевременную сдачу проектов в соответствии с установленными стандартами и в рамках бюджета и достижение поставленных целей в долгосрочной перспективе;
- составление договоров таким образом, чтобы при их выполнении соблюдались согласованные принципы распределения рисков между сторонами: например, исключение из «применимого законодательства» необходимости согласования с государственным органом и получения разрешения такого органа, а также положений, возлагающих риск изменений, возникающих в результате этих процессов (изменений, которые в законодательстве часто рассматриваются отдельно как компенсируемые изменения), на частного партнера;

iv) до и во время ввода в эксплуатацию:

- обеспечение выполнения плана укомплектования штатов новых объектов дорожно-транспортной инфраструктуры, бесшовного перехода к этапу эксплуатации и внесения всех необходимых изменений в соответствии с технико-экономическим обоснованием проекта;

v) на этапе эксплуатации:

- обеспечение прозрачности и эффективности управления проектами со стороны государственных партнеров (а также возможность проведения тщательных проверок и аудита эффективности бизнес-процессов);
- создание систем, обеспечивающих отслеживание крупных инвестиций и контроль за строительными/восстановительными работами и работами по техническому обслуживанию, а также за любыми изменениями в

проекте, в том числе в целях обеспечения наилучшей ценности для населения.

4. Взаимодействие с заинтересованными сторонами

52. Опыт показывает, что в случае проектов ГЧП, предполагающих оплату проезда пользователями (платные дороги с установленным тарифом), сопротивление населения введению платы за проезд, если его не преодолеть, может негативно сказаться на доходах. Если негативное восприятие сохраняется, то результатом может стать полный провал проекта или же просто более низкий по сравнению с расчетным значением спрос, что может потребовать поддержки со стороны государственного сектора или реструктуризации. Кроме того, очень важны и некоторые другие аспекты, например экологические и социальные. Поэтому большое значение имеет информирование граждан о последствиях реализации проекта и обеспечение активного участия всех заинтересованных сторон на этапе подготовки. Это необходимо как для проектов ГЧП в интересах достижения ЦУР, так и для снижения затрат на этапе закупок.

В. Вопросы финансирования

1. Обеспечение наличия конкурентоспособных источников финансирования для реализации проекта (или программы)

53. При планировании проекта ГЧП правительствам следует провести официальную оценку потенциальных источников финансирования, включая местные и международные коммерческие займы, международные финансовые учреждения (в том числе учреждения по финансированию развития и агентства по экспортным кредитам), государственные долговые обязательства, а также местные и международные рынки капитала. При этом следует помнить, что ключевое значение для достижения ЦУР имеют инновационные механизмы финансирования и что социально значимые и преобразующие инвестиции являются одной из форм финансирования, которая может играть значительную роль в расширении практики использования ГЧП в интересах достижения ЦУР. При проведении такой оценки необходимо анализировать потенциал и техническую готовность местных подрядчиков, способность местных банков кредитовать проекты ГЧП в сфере дорожного хозяйства, емкость и качество страхового рынка, а также степень проработки структуры контрактов и правовой базы, лежащей в их основе.

54. Реализация проектов ГЧП в дорожно-транспортном секторе в большинстве случаев требует участия и поддержки со стороны международных финансовых учреждений. Доходы в местной валюте, как правило, будет необходимо конвертировать в твердую валюту в соответствии с договором ГЧП. При этом договоры ГЧП могут предусматривать освобождение части доходов от привязки к обменному курсу твердой валюты: такого рода договоренности, конечно, зависят от желания частных инвесторов (в частности, международных) получать часть своих доходов в местной валюте. Однако критериями, которые инвестор будет оценивать при принятии такого решения, будут кредитоспособность страны, имеющийся у нее опыт реализации проектов ГЧП, а также зрелость местного финансового рынка и, соответственно, готовность местных банков осуществлять долгосрочное финансирование проектов ГЧП с ограниченным правом изъятия активов в счет уплаты долга.

55. Кроме того, кредиторы, финансирующие проект ГЧП на условиях ограниченного права изъятия активов в счет уплаты долга, как правило, требуют предоставления обеспечительных прав в отношении всех прав и интересов проектной компании. Сюда входят земля под строительство, материальные активы и оборудование, контрактные права и дебиторская задолженность, банковские счета, страховки и доли в капитале проектной компании. В некоторых юрисдикциях законодательство, касающееся предоставления обеспечительных прав, может быть недостаточно развито или может не позволять использовать в качестве средства

обеспечения кредитов, полученных от иностранных инвесторов, такие активы, как земельные участки. Договаривающимся сторонам следует рассмотреть вопрос о том, можно ли при разработке той или иной программы ГЧП в сфере дорожного хозяйства принять специальное законодательство или сделать исключения, позволяющие кредиторам проектов ГЧП пользоваться защитой и мерами принудительного исполнения обязательств, которыми пользуются кредиторы в обычных условиях.

56. Проекты ГЧП в сфере дорожного хозяйства во многом схожи со всеми другими крупными инфраструктурными проектами ГЧП. Так, кредиторы и в этом случае хотят иметь право на вмешательство в случае невыполнения обязательств подрядчиками, на компенсацию в случае прекращения проекта, на четкую формулировку событий, влекущих за собой компенсацию как для частных сторон, так и для кредиторов, а зачастую и на гарантии по определенным категориям рисков (например, риск низкой доходности или политические риски, такие как национализация).

57. Особое место в проектах ГЧП в сфере дорожного хозяйства занимает залоговое обеспечение. Кредиторы могут также потребовать «реального» имущественного залога в случае расторжения договора. В качестве такого залога часто выступают земельные участки и/или активы проекта, которые будут иметь рыночную стоимость при перепродаже. Договор ГЧП должен включать соответствующие положения, позволяющие правительству провести повторные торги по проекту (для реструктуризации проекта при одновременном обеспечении интересов кредиторов), но при этом могут также потребоваться изменения на уровне законодательства, с тем чтобы разрешить иностранным компаниям владеть недвижимым имуществом на территории государства проекта.

58. Кроме того, в договорах ГЧП должно быть четко указано, будет ли к любым выплатам, причитающимся при расторжении контракта заказчиком, применяться так называемая оговорка об «увеличении суммы платежа на сумму налогов», чтобы частная сторона могла вернуть кредиторам всю сумму за вычетом всех применимых налогов.

2. Разработка стандартизированной «теневой» модели затрат в качестве отправной точки для анализа издержек и выгод

59. Правительству следует разработать надежную и соответствующую местному контексту систему контрольных показателей капитальных и эксплуатационных затрат, связанных со строительством и поддержанием нормального транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог. Эта система должна использоваться для получения прозрачных данных, свидетельствующих о том, что модель ГЧП представляет собой наиболее эффективный с точки зрения затрат вариант по сравнению с альтернативными способами достижения целей проекта или транспортной политики, в частности по сравнению с осуществлением того же дорожного проекта непосредственно государством.

3. Создание надежной системы защиты инвестиций, гарантирующей погашение задолженности

60. Проект ГЧП, осуществляемый в дорожно-транспортной отрасли, представляет собой долгосрочное обязательство государственного сектора. Следует создать механизм управления государственными обязательствами, возникающими в рамках реализации такого проекта ГЧП, предусматривающий, в частности, бюджетные обязательства, такие как регулярные субсидии и платежи, а также условные обязательства и гарантии. Правительствам следует максимизировать эффективность с точки зрения затрат, предлагая участникам торгов и инвесторам формальные инструменты, обеспечивающие уверенность в том, что платежи будут произведены и/или что определенные риски не будут переложены на частные стороны (например, риск изменения законодательства, затраты на приобретение земли и т. д.), поскольку это, как можно ожидать, снизит стоимость финансирования.

61. Механизмы, предусматривающие сбор платы за пользование платными дорогами, могут уменьшить объем финансовых обязательств государства при том

условии, что расчет доходности будет основан на надежных оценках интенсивности движения, подтвержденных авторитетными международными организациями.

4. Планирование на случай финансовых изменений

62. Фактические результаты проектов ГЧП в сфере дорожного хозяйства часто отличаются от первоначальных оценок: иногда они оказываются лучше, иногда хуже. Возможно, стоит включить в договор ГЧП положение, согласно которому договаривающиеся стороны имеют право либо произвести единовременный платеж, либо продолжить выплату долга первой очереди в соответствии с графиком, либо изменить структуру платежей соответствующим образом.

С. Правовые вопросы

1. Нормативно-правовая база, регулирующая осуществление государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства

63. Законодательная и нормативная база, регулирующая осуществление государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства, должна соответствовать ЦУР и национальной транспортной и экологической политике государства, включая экономическую и налоговую политику, а также другие соответствующие направления политики, такие как градостроительство и контроль землепользования. При необходимости правительству следует укрепить нормативно-правовую базу, применимую к ГЧП как инструменту мобилизации частных инвестиций, необходимых для достижения ЦУР, не забывая при этом о защите прав граждан при реализации инфраструктурных проектов, имеющих решающее значение для жизни людей.

2. Повышение прозрачности и абсолютная нетерпимость к коррупции

64. Правительствам следует обеспечивать прозрачность и подотчетность на всех этапах подготовки и реализации проекта, включая этап закупок, так как именно прозрачность и подотчетность на всех этапах реализации являются залогом успешности и устойчивости проектов ГЧП.

65. Правительствам следует разработать стандартные определения коррупционной практики в сфере государственных закупок и управления и обеспечить их применение к проектам ГЧП в сфере дорожного хозяйства. Для этого необходимо внедрить в государственную практику разработанный ЕЭК стандарт об абсолютной нетерпимости к коррупции в сфере закупок в рамках ГЧП.

66. От участников торгов по каждому проекту следует требовать подтверждения их готовности соблюдать данные антикоррупционные стандарты, а участников, которые не могут этого сделать, или тех, в отношении которых имеются доказательства замешанности в коррупции, следует отстранять от участия. Согласие с этим принципом должно быть обязательным условием участие в торгах.

D. Целесообразность государственно-частного партнерства в сфере дорожного хозяйства для стран с низким и средним уровнем дохода

67. Столкнувшись с растущим дефицитом инвестиций и незакрытой потребностью в средствах, многие государственные органы в странах с низким и средним уровнем дохода, преследующие цель развития своей инфраструктуры, в реальности не имеют выбора между государственным и частным финансированием. В таких условиях частный капитал может позволить реализовать экономически целесообразные проекты, которые в противном случае были бы отложены или отменены из-за нехватки средств.

68. Проекты ГЧП в сфере дорожного хозяйства, реализуемые в условиях развивающегося рынка, оказываются более эффективными в тех случаях, когда

правительства рассматривают возможность участия в процессе капвложений, что может помочь органам власти добиться большей эффективности затрат и продемонстрировать соответствующую заинтересованность государства в проекте.

69. Как правило, проекты ГЧП в сфере дорожного хозяйства в таких юрисдикциях редко реализуются и финансируются исключительно национальными субъектами, поэтому необходимо, или по крайней мере стратегически важно, привлекать международных игроков. Соответственно, для проектов ГЧП в сфере дорожного хозяйства, где доходы (как при применении модели «государство платит», так и при применении модели «пользователь платит») деноминированы в местной валюте, может потребоваться разработка механизма смягчения потенциальных убытков при изменении валютного курса, учитывающего соответствующие параметры (наличие, конвертируемость и переводимость). При этом обменный курс, используемый для расчета тарифа для пользователей, может устанавливаться в начале года (например, 2 января). Этот курс может действовать в течение всего года, чтобы защитить пользователей от внутригодовых колебаний валютного курса. Однако следует отметить, что даже при наличии такого механизма смягчения риска конечные пользователи могут оказаться напрямую затронутыми, а это может привести к снижению трафика, повлечь за собой требование реализации предусмотренных договором гарантий спроса и в итоге лечь на плечи государства. Было бы полезно в процессе подготовки проекта уделить время обсуждению этого вопроса и механизмов, которые необходимо создать для обеспечения того, чтобы международные инвесторы и кредиторы получали оговоренную в контракте чистую прибыль и были защищены от неблагоприятных изменений валютных курсов.

70. Странам с низким и средним уровнем дохода следует также рассмотреть возможность принятия специального законодательства или введения изъятий, позволяющих кредиторам проектов ГЧП в сфере дорожного хозяйства пользоваться защитой, обычно предоставляемой на более развитых рынках, в частности обеспечивающих возможность эффективного принудительного исполнения обеспечительных прав в отношении всех прав и интересов проектной компании. Предполагаемая неадекватность гарантий, предоставляемых в странах с низким и средним уровнем дохода, повышает цену долга для государства, а в некоторых случаях может потребовать прямого включения в договор обязательств по компенсации кредиторам любых недостатков в ожидаемых ими средствах защиты. При этом непоследовательность законов и нормативных актов может быть еще хуже, чем ограниченность или отсутствие таковых, так как в последнем случае хотя бы на начальном этапе возможно регулирование на основе положений договора.

71. Кроме того, для стимулирования инвестиций в развивающиеся рынки в тех странах, где налоговый режим может восприниматься как непредсказуемый или обременительный, и для обеспечения экономической жизнеспособности проекта государству может потребоваться предоставить инвесторам определенные налоговые льготы для создания привлекательного инвестиционного климата и установить стабильный налоговый режим.

72. Многие страны предъявляют жесткие требования к закупкам, предписывающие выбор практически исключительно местных товаров и услуг. Конечно, стремление поощрять и развивать местную промышленность заслуживает уважения, однако введение чрезмерно жестких требований к выбору местных поставщиков и продукции может иметь запретительный эффект и негативно сказаться на стоимости и на рисках, а также привести к задержкам в реализации проекта. Поэтому предъявление частному партнеру чрезмерно обременительных требований к уровню локализации может снизить эффективность ГЧП и привести к увеличению затрат.

73. Следует также отметить, что фактор доходов населения в развивающихся странах существенно снижает разницу между приемлемой и фактической суммой платы за проезд, а это может привести к тому, что целые социальные группы будут лишены возможности пользоваться дорожной инфраструктурой, если не будут приняты защитные меры. Таким образом, оптимальной структурной основой для проектов типа DBFO (М) в таких странах может быть сочетание оплаты по факту

предоставления услуги или объекта в пользование и/или оплаты по конечному результату деятельности и реже — системы теневой оплаты проезда.

74. Опыт показывает, что страны с низким и средним уровнем дохода могут ориентироваться на ряд эмпирических закономерностей при первоначальном отборе жизнеспособных проектов ГЧП в сфере дорожного хозяйства.

- Рассматриваемый проект должен быть очевидно необходимым с социальной и экономической точек зрения, и целесообразность его реализации должна признаваться представителями большинства политических течений. Вместе с тем лучше избегать схем, спонсируемых политиками, поскольку они редко удовлетворяют другим критериям.
- Сопряженные с проектом (или проектами) риски должны быть умеренными, а сам проект должен быть достаточно хорошо проработанным (например, должны быть проведены заслуживающие доверия экономические или предварительные исследования) и не наталкиваться на чрезмерное количество ограничений, связанных, например, с очевидными и серьезными социально-экологическими проблемами или трудностями отвода земли под строительство.
- Проект должен предполагать использование известных и проверенных технологий, и для него должен вырисовываться рынок потенциальных поставщиков, с которыми можно заключить партнерские отношения (т. е. он не должен быть слишком сложным, рискованным или технологически недоказанным).
- Проект должен входить в перечень основных приоритетных проектов (например, в пяти- или десятилетнюю программу развития соответствующего дорожно-транспортного министерства).
- В финансовом отношении оптимальными являются проекты, которые не нуждаются или практически не нуждаются в государственной финансовой поддержке. Однако если поддержка необходима, то поток платежей по проекту должен быть очевидно посилен министерству или ведомству-спонсору (и/или подкреплён гарантиями, выданными Министерством финансов).
- Проект должен быть достаточно масштабным, чтобы заинтересовать международных инвесторов и концессионные компании.
- Более трудоемким, но более эффективным с точки зрения затрат вариантом было бы реализовать некоторые такие проекты в качестве пилотных, понаблюдать за ходом их осуществления и оценить их совместимость с моделью ГЧП, прежде чем проводить тендер сразу по всей программе ГЧП.
- Еще одно преимущество пилотных проектов — ускорение процесса обучения и приобретение государственными учреждениями необходимого опыта при сравнительно небольших затратах, чего трудно было бы достичь другим способом.

75. Полезно также учитывать уроки, извлеченные из многолетнего опыта ряда стран с низким уровнем доходов в области содержания дорог как с твердым, так и с грунтовым покрытием в рамках проектов типа DBFO (M) или эквивалентных структур.

- Внедрение новых методов работы требует твердой приверженности и доверия, без чего будет трудно преодолеть сложности, возникающие на начальных этапах обучения.
- Подход, основанный на результатах, лучше всего работает, когда он «вращен» на домашней почве и финансируется за счет местных ресурсов.
- Адаптация министерства к новым методам работы и принятие им эффективности и результативности в качестве критериев оплаты может занять несколько лет.

- Контракты на выполнение работ, в которых критерием оплаты является результат деятельности, требуют более тщательного контроля, чем можно было бы ожидать, и министерствам не следует недооценивать возникающие в связи с этим потребности.
- Ответственность за проектирование должна передаваться подрядчикам только при выполнении относительно простых работ по техническому обслуживанию. Другие, более существенные мероприятия должны быть прописаны в конкурсной документации в целях упрощения процессов оценки заявок и контроля за исполнением контракта.
- Местные подрядчики имеют весьма ограниченные возможности мобилизации первоначальных инвестиций, поэтому необходимо тщательно проработать вопрос передачи рисков и проанализировать потребности в финансировании той части услуг, оплата за которую будет осуществляться по результатам деятельности, с тем чтобы свести к минимуму риск невыполнения обязательств подрядчиками.
- Контракты на выполнение работ, в которых критерием оплаты является результат деятельности, открывают заманчивые возможности для местных консалтинговых фирм, которые, объединившись с подрядчиками, помогают планировать процесс оказания услуг по обслуживанию дорог и управлять им.
- На ранних этапах осуществления проекта подрядчикам и консультантам необходимо предоставить техническую поддержку.

Е. Другие вопросы, связанные с государственно-частным партнерством в сфере дорожного хозяйства

1. Регулирование

76. При разработке законодательной базы правительства могут рассмотреть возможность создания рамок нормативного регулирования, применимых к дорожно-транспортной инфраструктуре, в частности касающихся порядка оплаты услуг по ее содержанию и эксплуатации. Правительства могут также рассмотреть вопрос о создании независимого регулирующего органа, который будет отвечать за контроль безопасности дорожной инфраструктуры.

2. Перерасход средств

77. Серьезной проблемой при создании новой дорожной инфраструктуры может стать распределение ответственности за перерасход средств, который может возникать ввиду масштабов и сложности дорожных работ по сравнению с другими видами инфраструктурных инициатив. При оценке потенциальных источников финансирования важно иметь убедительную стратегию решения этой проблемы.

3. Положения о досрочном расторжении

78. Особенно чувствительной проблемой для дорожно-транспортной инфраструктуры является поиск подходящих операторов, обладающих необходимой компетенцией, в случае досрочного расторжения контракта. Контракты должны предусматривать достаточное время между подачей уведомления о расторжении и прекращением действия обязательств для принятия удовлетворительных мер, в том числе для сохранения ключевых контрактов субподряда в целях обеспечения непрерывности деятельности.

VI. Показатели соблюдения

79. Концессионер обязан соблюдать стандарты и спецификации, указанные в договоре. Как правило, речь идет о соблюдении требований к проводимым мероприятиям и вводимым ресурсам, направленных на получение заданных

результатов, например дороги определенного технического качества и протяженности с сопутствующей дорожной инфраструктурой, такой как водопропускные трубы, мосты, объекты, повышающие безопасность дорожного движения, и знаки, а также на соблюдение экологических требований.

К проектам ГЧП могут применяться также критерии, основанные на результатах, такие как:

- повышение уровня безопасности;
- достижение минимальных показателей качества езды;
- соблюдение предельно допустимой глубины колеи;
- удовлетворительный результат исследований на коэффициент сцепления;
- удержание потерь дорожной одежды в пределах установленных пороговых значений;
- оказание услуг (например, очистка знаков, покос травы);
- сокращение времени в пути до конечного пункта.

80. Однако для оценки достижения конечной цели, а именно предоставления дороги пользователям, необходимы показатели и параметры соблюдения, ориентированные на общий конечный результат, а не на промежуточные итоги. Эти показатели соответствия, применимые на уровне проекта ГЧП, должны разрабатываться государственным органом, с тем чтобы увязать показатели эффективности проекта с целями ведомства.

81. Типичная цель государственного дорожно-транспортного ведомства — обеспечить пользователей «безопасными дорогами, надежной инфраструктурой, достоверной информацией». Эта цель проявляется в нескольких задачах ведомства, таких как:

- повышение безопасности дорожного движения¹⁰;
- снижение перегруженности и повышение надежности;
- сбор отзывов пользователей и реагирование на них;
- удержание воздействия на окружающую среду в приемлемых границах и обеспечение устойчивости к изменению климата при проектировании дорог.

82. В контрактах типа DBFO (M) постоянной проблемой является соотнесение более широких программных целей с показателями и параметрами результативности проекта, а также увязка этих показателей с механизмами оплаты, используемыми в контрактах. Программные цели можно увязать, например, со следующими задачами в рамках проекта:

- а) создание безопасных дорог:**
 - уменьшение количества жертв за счет правильного проектирования;
 - поддержание проектной дороги в безопасном и исправном состоянии;
 - реализация программы повышения осведомленности пользователей о безопасности дорожного движения;
- б) обеспечение надежности поездок:**
 - минимизировать задержки и перебои в работе из-за планового технического обслуживания;

¹⁰ ЕЭК является первопроходцем в области рассмотрения вопросов обеспечения безопасности дорожного движения в системе ООН, занимаясь данной темой с 1950 года. С подробной информацией о соответствующей работе можно ознакомиться по URL: <http://www.unece.org/trans/main/welcwp1.html>.

- минимизировать задержки и перебои в работе из-за дорожно-транспортных происшествий;

с) **предоставление достоверной информации:**

- обеспечение работоспособного состояния технологических систем.

83. В контексте ГЧП в интересах достижения ЦУР для определения соответствия проекта некоторым ЦУР, достижению которых он должен способствовать напрямую, а также его косвенного вклада в достижение других ЦУР одних традиционных показателей результативности ГЧП, упомянутых выше и относящихся к техническим аспектам управления дорогами, может быть недостаточно. В таком случае потребуются разработать дополнительные показатели достижения результатов и измерения промежуточных итогов и результирующего воздействия.

84. Концессионер обязан обеспечить прямой вклад в достижение тех ЦУР, содействие достижению которых обозначено в качестве одного из конечных результатов и/или промежуточных итогов проекта (измеряемых в течение длительного периода действия контракта), приведенных в таблице 1.1 Приложения 1.

85. Государственный сектор может использовать показатели результативности проектов ГЧП в интересах достижения ЦУР также и для оценки вклада таких проектов в достижение ЦУР более высокого порядка, перечисленных в таблице 1.2 Приложения 1. Вклад в достижение этих ЦУР находится вне сферы ответственности концессионера и сам по себе не является условием договора. Однако государственные органы могут учитывать этот вклад при составлении отчетов о ходе достижения этих ЦУР.

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 road 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 road Public-Private Partnerships indicators of compliance
 (to be a part of PPPs for the SDGs' contracts as performance targets within the contract period)

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target select as appropriate) (Note 1)</i>
SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages (Project output related) Road safety targets included in the global development agenda	3.6. By 2020, halve the number of global deaths and injuries from road traffic accident Measured by: 3.6.1. Annual death rate due to road traffic injuries on project road
SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project output related) Use of the PPP model in road projects provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality	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 Measured by 5.5.1. Proportion of women employed in the concession agency during project implementation and also proportion of women in managerial positions in the same
SDG 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation (Project output related) Investment in roads infrastructure is generally for the long term and is designed to provide high quality, resilient, infrastructure that will last for years to come	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 Measured by: 9.1.1. Proportion of the vulnerable or rural population (depending on the road context) who live within 2 km of an all-season road 9.1.2. Passenger and freight volumes, by mode of transport
SDG 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable (Project outcome related)	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

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target select as appropriate) (Note 1)</i>
Improved road infrastructure through PPPs 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	Measured by: 11.2.1. Proportion of population that has convenient access to public transport, by sex, age and persons with disabilities

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 road public-private partnerships impact targets relevant to the sustainable development goals

(to be assessed by the Government Agency)

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target (select as appropriate)</i>
Relevant SDGs affected by impacts of PPP projects (not directly controlled by the project outputs and outcomes alone and depends on other factors beyond project boundary)	To be assessed by the Government Agency (Note 1 of Table 1.1)
SDG 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture (Project impact related)	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
Investment in roads infrastructure provides access to opportunities for income generation	Measured by: 2.3.1. Average annual income of small-scale food producers, by sex and indigenous status

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target (select as appropriate)</i>
<p>SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages (Project impact related)</p> <p>Well-designed roads can reduce the traffic blocks, pollution and spillage contamination</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>Measured by:</p> <p>3.9.1. Mortality rate attributed to increased vehicular pollution contribution (fine particulate matter e.g., PM2.5 and PM10) 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 roads 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>Measured by:</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>Road transport is an important element in encouraging 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>Measured by:</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 roads infrastructure is designed to provide access for economic opportunities such as industrial development</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>Measured by:</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>

SDG 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable (Project impact related)

Improved road infrastructure through PPPs can facilitate improved infrastructure 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

Measured by:

11.6.1. Proportion of urban solid waste regularly collected and with adequate final discharge out of total urban solid waste generated, by cities

11.6.2. Annual mean levels of fine particulate matter (e.g., PM2.5 and PM10) in cities (population weighted)

SDG 12. Ensure sustainable consumption and production patterns (Project impact related)

Road infrastructure provides opportunities for avoiding food wastage through access to better transportation facilities for agricultural products

12.3. By 2030, halve per capita global (national) food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses

Measured by:

12.3.1 National food loss index

SDG 13. Take urgent action to combat climate change and its impact (Project impact related)

Capacity development and knowledge management in well-designed road projects can result in better and resilient planning of road projects

13.1. Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries

Measured by:

13.1.1. Establishment of national and local disaster risk reduction strategies

13.1.2. Number of deaths, missing persons and persons affected by disaster per 100,000 people

13.2. Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning.

Measured by:

13.2.1. Communication of the establishment or operationalization of an integrated policy/strategy/plan which increases the countries' ability to adapt to the adverse impacts of climate change, and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development (including a national adaptation plan, nationally determined contribution, national communication, biennial update report or other)

SDG 17. Strengthen the means of implementation and revitalise the global partnership for sustainable development (Project impact related)

PPPs in roads 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

Measured by:

17.17.1. Amount of United States dollars committed to public-private and civil society partnerships
