



Европейская экономическая комиссия

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

Рабочая группа по государственно- частным партнерствам

Вторая сессия

Женева, 20–21 ноября 2018 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

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

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

Стандарт по государственно-частному партнерству в области автомобильных дорог¹

**Осуществление Повестки дня Организации Объединенных Наций
в области устойчивого развития на основе эффективных
«государственно-частных партнерств на благо людей»**

Представлен Бюро

Справочная информация

В приводимом ниже международном стандарте содержатся принципиальные рекомендации для правительств, рассматривающих возможность создания и практического осуществления государственно-частных партнерств в секторе автомобильных дорог.

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



Он был подготовлен проектной группой ЕЭК² в составе международных экспертов³, обладающих опытом создания государственно-частных партнерств в секторе автомобильных дорог и в области устойчивого развития, под руководством Альфредо Люченге.

Окончательный вариант документа⁴ был подготовлен секретариатом по итогам проведения публичных консультаций в соответствии с требованиями открытого и прозрачного процесса разработки стандартов с участием различных учреждений, организаций и физических лиц.

Настоящий документ был рассмотрен и одобрен Бюро Рабочей группы по государственно-частным партнерствам, рекомендовавшим Рабочей группе одобрить его. В случае одобрения документ будет препровожден Комитету по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам.

Бюро выражает признательность Альфредо Люченге за руководство проектной группой; Ананду Чиплункару, поделившемуся своим богатым опытом работы в этом секторе; и Скотту Волчку за управление работой проектной группы.

² ЕЭК обращает внимание на возможность того, что данная практика или реализация этого документа могут предусматривать использование заявленного права интеллектуальной собственности. В основу настоящего документа положены материалы, представленные участниками процесса разработки стандарта по государственно-частным партнерствам, которые подтвердили, что все созданные новые права интеллектуальной собственности принадлежат ЕЭК, а также согласились отказаться от защиты имеющихся у них прав интеллектуальной собственности, использованных в стандартах по государственно-частным партнерствам, в отношении любой стороны, использующей полученные результаты. ЕЭК не занимает никакой позиции относительно доказывания, действительности или применимости любого заявленного права интеллектуальной собственности или любого иного 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. Все, кто пользуется выходящими материалами ЕЭК по государственно-частным партнерствам, предупреждаются о том, что любые притязания третьих сторон на права интеллектуальной собственности, связанные с использованием ими того или иного выходящего материала ЕЭК по государственно-частным партнерствам, относятся к сфере их ответственности, и им настоятельно рекомендуется обеспечивать, чтобы использование ими выходящих материалов ЕЭК по государственно-частным партнерствам 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 выдвигаться в связи с реализацией любого из ее выходящих материалов.

³ Перечень экспертов, участвующих в работе проектной группы, имеется по адресу <https://wiki.unec.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.

Содержание

Стр.

I.	Введение	4
II.	Цели стандарта	4
III.	Сфера применения стандарта	6
IV.	Главные вопросы	6
A.	Государственно-частные партнерства на благо людей в области автомобильных дорог	7
B.	Положительные и отрицательные стороны государственно-частного партнерств в автодорожном секторе	11
C.	Основные выводы	14
D.	Ключевые области риска	15
E.	Государственно-частные партнерства, отвечающие задачам осуществления на благо людей	16
V.	Разработка модели	17
A.	Вопросы отбора проектов	17
B.	Вопросы финансирования	19
C.	Правовые вопросы	21
D.	Возможность реализации государственно-частных партнерств в области автомобильных дорог в странах с низким и средним уровнем дохода	22
E.	Другие вопросы, связанные с государственно-частными партнерствами в области автомобильных дорог	24
VI.	Показатели выполнения	25
Приложение		
	Indicators for compliance of sustainable development goals	27

I. Введение

1. Цель настоящего документа – служить руководством для правительств при использовании государственно-частного партнерства на благо людей (ГЧПБЛ) для осуществления инвестиций в дорожную инфраструктуру, в том числе в интересах достижения целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР). Он призван представить на основе опыта использования государственно-частных партнерств (ГЧП) для реализации автодорожных проектов взвешенный, нейтральный анализ плюсов и минусов ГЧП в секторе автомобильных дорог, включая достоверное отображение всего спектра рисков и выгод, сопряженных с такими ГЧП.
2. Перевозки выступают стимулирующим фактором социально-экономического развития и открывают доступ к новым возможностям, но в то же время сопряжены и с целым рядом внешних факторов, включая заторы дорожного движения, дорожно-транспортные происшествия и загрязнение окружающей среды. Отражение связанных с транспортом задач в девяти из семнадцати ЦУР (цели 2, 3, 5, 8, 9, 11, 12, 13 и 17) демонстрирует многогранную роль транспорта в процессе устойчивого развития. Ввиду этого транспорт прямо и косвенно выступает фактором достижения целей в области устойчивого развития.
3. Дорожная инфраструктура имеет важнейшее значение для решения поставленных в рамках ЦУР задач в отношении создания устойчивой и стойкой инфраструктуры и поощрения всеохватного подхода в целях поддержки экономического развития и благополучия людей с упором на обеспечение недорогого и равноправного доступа для всех. Она должна создаваться методами, позволяющими прямо способствовать повышению безопасности дорожного движения и обеспечению устойчивого и эффективного потребления ресурсов.
4. Косвенным образом она также крайне важна с точки зрения решения поставленных в рамках ЦУР задач – от ее роли в стимулировании экономического развития и торговли (внутри стран и за их пределами) и искоренения нищеты до содействия расширению доступа к образованию, водоснабжению и возможностям, открывающимся в области сельского хозяйства, промышленности и коммерческой деятельности. Необходимо повысить стойкость дорожной инфраструктуры и ее способность адаптироваться для борьбы с изменением климата на основе использования природосберегающих материалов, повышения эффективности поездок и сокращения использования ископаемого топлива. К тому же качественная, хорошо спланированная, эффективная дорожная сеть позволяет снизить остроту проблемы изменения климата и учесть тот факт, что, по мнению Организации Объединенных Наций, изменение климата представляет наибольшую отдельную угрозу для развития, а его повсеместно проявляющиеся, беспрецедентные по масштабам последствия непомерным бременем ложатся на беднейшие и наиболее уязвимые группы населения.
5. Таким образом, помимо хорошо известных параметров эффективности ГЧП в секторе автомобильных дорог, государственно-частные партнерства на благо людей⁵ призваны вывести традиционные ГЧП на следующий уровень увязки усилий по разработке и обеспечению эффективного функционирования ГЧП с достижением ЦУР.

II. Цели стандарта

6. При правильном управлении ГЧП в секторе автомобильных дорог способны помочь правительствам решать проблемы в области развития благодаря привлечению устойчивых инвестиций, воспроизводимых процессов и опыта специалистов для создания комплексных дорожно-транспортных сетей. Настоящий документ призван помочь правительствам при выборе в рамках проектов в секторе автомобильных дорог

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

тех государственно-частных партнерств, которые относятся к категории ГЧПБЛ и с высокой степенью вероятности будут способствовать достижению ЦУР.

7. Во всем мире в секторе автомобильных дорог существует немало различных моделей ГЧП. Ввиду этого первая проблема, с которой сталкиваются правительства, намеревающиеся развивать ГЧП в этом секторе, состоит в том, чтобы согласовать и увязать воедино национальную стратегию дорожного строительства, программу деятельности и выбор оптимальных моделей ГЧП, в рамках которых вероятно достижение ЦУР, а интересы людей ставятся на первое место.

8. Традиционной концепции эффективного расходования средств присущи свои ограничения при оценке проектов для осуществления в рамках ГЧПБЛ. Принцип эффективности затрат (ЭЗ), как правило, является одним из основных практически во всех ГЧП и играет важную роль в процессе принятия решений в государственном секторе⁶. В основе его лежат соображения экономичности, эффективности и результативности, в первую очередь в таких областях, как закупки и административные расходы. Таким образом, ГЧП в секторе автомобильных дорог будут рассматриваться в качестве меры по обеспечению эффективности затрат, если благодаря реализации проекта население получит чистую экономическую выгоду в плане количества и качества услуг или простоты, стоимости и переноса риска в течение срока действия проекта и достижения различных связанных с перевозкой целей и т. д. по сравнению с традиционным государственным обеспечением.

9. Вместе с тем в плане улучшения жизни людей не менее важна оценка мероприятий, конечных результатов и эффекта проекта. Ввиду этого оценку ГЧПБЛ следует производить на основе концепции «ценности для людей» (ЦЛ), увязываемой с достижением ЦУР. Согласно этой концепции в рамках проектов следует решать насущные проблемы, стоящие перед человечеством, борясь с голодом и нищетой и содействуя повышению благосостояния населения на основе расширения доступа к основным услугам, решения социальных проблем, поощрения социальной сплоченности, преодоления неравенства, обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и отрицания любых форм дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания и культуры. Реализуемые проекты должны обеспечивать стойкость инфраструктуры, снижать уровень рисков и адаптировать ее с учетом изменения климата; приводить к сокращению выбросов CO₂ и продвигать механизмы функционирования экономики замкнутого цикла с разработкой более устойчивых моделей производства и потребления.

10. В этой связи необходимо расширять рамки оценки эффективности затрат (с должным учетом упомянутых выше ограничений этого метода) с включением наряду с факторами экономии, эффективности и результативности соображений равенства. Опираясь на принципы анализа ЭЗ, концепция ЦЛ также предполагает оценку отдачи от проектов по их результатам и последствиям, которые приносят максимальную пользу населению в привязке к ЦУР. Таким образом, в настоящем стандарте содержится рекомендация, согласно которой концепция ЦЛ должна играть ключевую роль (с косвенной оценкой также соображений эффективности затрат) при решении вопроса о том, должно ли какое-либо государственное учреждение заключать соглашение о государственно-частном партнерстве, которое будет признаваться в качестве ГЧПБЛ⁷.

⁶ Однако, по мнению некоторых специалистов, при использовании концепции эффективности затрат для обоснования решений в отношении ГЧП могут возникать трудности, при этом возможно манипулирование данным процессом, который порой может приобретать противоречивый характер. Они считают, что правительствам, не полагаясь исключительно на оценку эффективности затрат, необходимо установить, будет ли осуществление проекта в виде ГЧП на данном этапе сопряжено с крупными затратами, и если это так, то сопоставить их с соответствующими выгодами. См. "Value for Money Analysis - Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services" Report from World Bank Global Round-Table 28 May, 2013, Washington DC.

⁷ Подробная вводная информация о ГЧПБЛ содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2018/5.

III. Сфера применения стандарта

11. Настоящий документ содержит рекомендации в отношении передовой практики в области разработки и осуществления программ ГЧПБЛ в секторе дорожного транспорта. ГЧП в области автомобильных дорог предполагают осуществление капиталовложений в автодорожную инфраструктуру и связанные с ней системы, например в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), которые финансируются на коммерческой основе, с погашением, как правило, в течение длительного периода и в рамках договора о ГЧП или на концессионной основе. Диапазон осуществляемых таким образом проектов весьма широк – это могут быть проекты строительства и эксплуатации совершенно новых автомагистралей, проекты прокладки автомагистралей на базе модернизации существующих дорог, проекты сооружения мостов, тоннелей, стоянок для автотранспорта или другие проекты строительства, эксплуатации и технического обслуживания аналогичных инфраструктурных объектов. Стандарт не распространяется на партнерства по оказанию услуг в сфере общественного транспорта, сделок с недвижимостью или лизинга, хотя в некоторых случаях такие услуги могут оказываться в связи с проектами и программами ГЧП, в дополнение к ним или на их основе.

12. Для целей настоящего документа понятие «программа ГЧП» определяется как система и/или серия проектов, в рамках которых государственный орган предоставляет партнеру из частного сектора долгосрочные контракты (обычно на срок свыше 20 лет) на разработку, финансирование, строительство или ремонт, эксплуатацию и обслуживание дорожной сети и соответствующей инфраструктуры. Под «государственным органом» может пониматься национальное государственное ведомство или орган местного самоуправления, регулирующий орган или другое государственное учреждение, на которое возложена задача создания дорожной инфраструктуры. Эксплуатация этих сетей автомобильных дорог и/или инфраструктуры нередко включает предоставление эксплуатационных услуг, услуг по содержанию и ремонту и других услуг, например в сфере розничной торговли, снабжения топливом и ремонтных и уборочных работ. Обычно при создании ГЧП в области автомобильных дорог партнер из частного сектора позволит привлечь частный капитал для оплаты новой инфраструктуры, и эти займы в большинстве случаев погашаются за счет платежей пользователей (например, в форме платы за проезд по платной дороге) или на основе заключения с государственным органом концессионного соглашения о предоставлении услуг (система платежей за эксплуатационную готовность). Параллельно с такой структурой погашения могут также использоваться варианты лизинговой или арендной платы в дорожном хозяйстве (например, за участки вдоль дорог, используемые для размещения коммерческих объектов и розничных торговых точек), полностью или частично поступающей частному партнеру. В большинстве случаев эти соглашения остаются в силе до тех пор, пока соответствующие объекты и услуги отвечают оговоренным в соглашении критериям и требованиям.

IV. Главные вопросы

13. Для достижения ЦУР нужны крупные капиталовложения с целью улучшения дорожной инфраструктуры. Действительно, Повестка дня на период до 2030 года в значительной мере выиграет от успешного осуществления правительствами программ ГЧПБЛ в секторе дорожных систем и инфраструктуры. С учетом того, что дорожная инфраструктура и прямо, и косвенно выступает фактором достижения ЦУР, необходима увязка с поставленными в рамках ЦУР задачами, которые можно непосредственно учитывать и контролировать в качестве мероприятий или результатов того или иного автодорожного проекта (например, ЦУР 3 – содействие обеспечению хорошего здоровья и благополучия, ЦУР 5 – достижение гендерного равенства, ЦУР 9 – внедрение инноваций в промышленности и инфраструктурном секторе и ЦУР 11 – создание экологически устойчивых городов и населенных пунктов), а также с теми задачами, которые могут косвенно способствовать достижению конечных результатов или общего эффекта (например, ЦУР 2 –

ликвидация голода, ЦУР 3 – содействие обеспечению хорошего здоровья и благополучия, ЦУР 5 – достижение гендерного равенства, ЦУР 8 – обеспечение достойной работы и экономического роста, ЦУР 9 – внедрение инноваций в промышленности и инфраструктурном секторе, ЦУР 11 – создание экологически устойчивых городов и населенных пунктов, ЦУР 12 – рациональные модели потребления и производства, ЦУР 13 – принятие мер по борьбе с изменением климата и ЦУР 17 – содействие развитию партнерских связей, которые позволяют добиться этих результатов). В договорах о ГЧПБЛ следует предусматривать соответствующие показатели для мониторинга ЦУР, влияние которых ощущается непосредственно на уровне проектов (см. приложение 1, таблица 1.1), государственным же учреждениям необходимо отслеживать показатели, которые характеризуют косвенный вклад (см. приложение 1, таблица 1.2) в достижение ЦУР.

А. Государственно-частные партнерства на благо людей в области автомобильных дорог

14. Во всем мире существует множество форм и методов реализации ГЧП в области автомобильных дорог. Практически во всех случаях наблюдается определенное сочетание положений в отношении проектирования, строительства, финансирования, эксплуатации и/или обслуживания (ПСФЭ(О)) дорог со специальными положениями в отношении прав собственности на дорогу (и/или ее возвращения государственному органу в оговоренный момент времени). Кроме того, различные проекты ГЧП в области автомобильных дорог существенно различаются по своему характеру в зависимости от местных, национальных и даже международных факторов, которые в первую очередь и обуславливают необходимость соответствующего проекта. Исторически сложилось, что ГЧП в области автомобильных дорог чаще всего реализуются в форме концессий на базе уже существующих объектов. Однако начиная с 2000 года все большую популярность приобретают новые проекты.

15. ГЧП в области автомобильных дорог следует отличать от договоров на производство проектных и строительных работ (ПС), в которых на частного партнера переходит часть связанных с сооружением объекта рисков вследствие совокупной ответственности за производство проектных и строительных работ, но которые чаще всего рассматриваются просто как одна из форм традиционного договора в системе государственных закупок, поскольку они, в частности, не предполагают той степени передачи рисков, осуществления финансирования и налаживания партнерских связей, которая характерна для ГЧП.

16. То же самое касается договоров об эксплуатации и обслуживании объектов, когда частный партнер эксплуатирует государственную дорогу, содержит ее в надлежащем техническом состоянии и может даже создавать автоматизированную систему управления дорожным хозяйством или разрабатывать электронную систему взимания платы за проезд. В зависимости от объемов инвестиций, сроков и других эксплуатационных требований такие договоры могут трансформироваться в ГЧП, но в большинстве случаев они относятся к категории традиционных контрактов на оказание услуг.

17. Вместе с тем проекты ГЧП в дорожном секторе могут предусматривать использование модели «институциональных ГЧП» – в этом случае создается структура, принадлежащая на совместных началах государственному и частному партнерам, т. е. совместная специальная проектная компания для реализации ГЧП. Эти смешанные формы владения, как правило, относятся к категории ГЧП и рассматриваются в настоящем документе.

1. Часто встречающиеся структуры государственно-частных партнерств

Концессия на платную дорогу:

18. При предоставлении дорожной концессии государство на определенный срок предоставляет право эксплуатации права на проезд. Как правило, риски оценки

интенсивности дорожного движения и взимания платы за проезд ложатся на частный сектор и полностью относятся к его сфере деятельности при минимальном участии государства или вообще без него. В некоторых случаях концессионеру даже позволяется по своему усмотрению устанавливать плату за проезд и с поправками на время суток. Чаще, однако, тарифы устанавливает государство, увязывая их с тем или иным показателем или сводным индексом. В этом случае концессия заканчивается либо в момент возмещения оговоренной в договоре суммы, либо при наступлении установленного срока ее истечения.

19. Одна из главных проблем в рамках концессий на платные дороги сопряжена с точной оценкой имеющегося спроса, поскольку ряд проектов пришлось завершать преждевременно или же они потребовали реорганизационных мероприятий из-за неточной или завышенной оценки при прогнозировании спроса. Подобные случаи влияют на существующие представления в вопросе о связанных с уровнем спроса рисках и наглядно демонстрируют необходимость тщательной, даже очень осторожной оценки спроса при проработке концессий на платные дороги.

Концессия с гарантиями объемов платы за проезд и интенсивности движения:

20. В случае концессии на платную дорогу, предусматривающей гарантии интенсивности движения, частная сторона принимает на себя некоторые, но не все риски проекта, связанные с размерами спроса. В рамках этой модели концессионер получает от государства гарантию размеров минимального использования. Гарантии интенсивности движения являются одним из методов сглаживания неточностей при прогнозировании интенсивности движения и могут послужить своего рода страховкой на случай упомянутой проблемы излишне оптимистичных оценок. В порядке альтернативы вместо таких гарантий используется вариант установления фиксированных верхних и нижних предельных уровней, и при падении эксплуатационных объемов ниже оговоренного уровня производятся наличные выплаты частному оператору, в случае же превышения установленного процента избыточная выручка полностью (или частично) перечисляется в государственный сектор.

Модели прямой оплаты: скрытая плата и плата за эксплуатационную готовность:

21. В моделях прямой оплаты пользователи дороги не платят частному партнеру; платит ему государственный партнер. При этом чаще всего используются следующие две модели прямой оплаты: скрытая плата и плата за эксплуатационную готовность. В первом случае имеется в виду модель на базе спроса, в рамках которой за пользователей соответствующие сборы платит государство. В моделях платы за эксплуатационную готовность за основу берется не уровень спроса, а объем предлагаемых услуг. Например, подрядчик обязан предоставить определенный объем услуг, подробно оговоренных в соглашении о ГЧП, и при выполнении этих условий он получает плату в согласованном размере за приведение соответствующих активов «в состояние готовности». В противном случае производятся согласованные вычеты, рассчитываемые на основе начисленных баллов. Эти подходы призваны оградить частного партнера от связанного с проектом риска изменения спроса.

Договоры эксплуатационного содержания по конечному результату:

22. В последние годы наблюдается изменение характера договоров ГЧП об эксплуатационном содержании автомобильных дорог по конечному результату (ЭСАДКР), которые теперь в основном предусматривают выполнение плановых работ по периодическому обслуживанию. Предметом договоров ЭСАДКР могут быть либо отдельные объекты, например дорожные знаки и мосты, или же все дорожные объекты в пределах транспортного коридора или дорожной сети, однако оценка объемов требующихся ремонтно-восстановительных работ обычно производится на основе общих эксплуатационных параметров.

23. Теперь эти проекты часто осуществляются по методу «проектирование – строительство – эксплуатация – техническое содержание – передача», в соответствии с которым подрядчик производит проектные и ремонтно-восстановительные работы

и/или работы по улучшению состояния объектов для обеспечения нужного уровня обслуживания, а затем в течение определенного количества лет эксплуатирует дорогу, поддерживая ее в должном состоянии.

24. Как следует из названия, в проектах ЭСАДКР за основу берутся не затраты, а конечные результаты. Например, согласно традиционным контрактам, в которых за основу берется объем затрат, частному подрядчику платят за каждую заделанную рытвину, в то время как при заключении договора ЭСАДКР подрядчику платят за каждый участок дороги, который содержится в должном состоянии. В свою очередь, в обмен за поддержание этого уровня государство периодически выплачивает подрядчику определенную сумму или разрешает ему взимать плату за пользование услугами такой компании (например, плату за проезд).

2. Другие структурные параметры

25. С учетом вышеупомянутых подходов ГЧП в области автомобильных дорог могут создаваться с различными механизмами оплаты и иметь ряд характерных особенностей:

а) механизм прямой оплаты за проезд по дороге, в рамках которого с пользователей непосредственно взимается сбор за пользование дорожными объектами:

- используется в крупных проектах, реализуемых по схеме «строительство – владение – эксплуатация – передача», и в некоторых проектах ПСФЭ;
- используется в сочетании с программами распределения доходов и гарантий минимального дохода;
- оплата эксплуатационной готовности, т. е. государственный орган выплачивает определенную сумму за «наличие» частной дорожной инфраструктуры и/или частных услуг дорожной сети;
- часто используется в проектах ПСФЭ(О) и на бесплатных, и на платных дорогах в том случае, когда государственный партнер несет все риски изменения спроса (интенсивности движения) или значительную их часть;

б) аннуитетная схема, в соответствии с которой частная структура получает плату за предоставление дорожной инфраструктуры и/или услуг в установленном размере и в течение определенного периода времени:

- используется в основном при осуществлении проектов по схеме «строительство – эксплуатация – передача» (СЭП), когда риски изменения спроса (интенсивности движения) несет государственный партнер, а оплата услуг частного партнера устанавливается в виде фиксированных аннуитетов и не всегда рассчитывается по формуле, отражающей ключевые показатели результатов деятельности;

в) механизм скрытой платы за проезд, в рамках которого государственная организация платит партнеру из частного сектора непосредственно в расчете за транспортное средство или пользователя:

- используется вместо механизма прямой оплаты за проезд по дороге (или в дополнение к нему) в тех случаях, когда система прямой оплаты не подходит или ее недостаточно вследствие социальных или политических рисков (т. е. проезд по дороге должен оставаться бесплатным для пользователей или же ставка платы за проезд должна поддерживаться на допустимом для пользователей уровне);

г) оплата по результатам деятельности, когда платежи частной структуре производятся при условии соблюдения определенных, поддающихся измерению критериев, а не строго в зависимости от использования инфраструктуры или услуг:

- в последнее время наблюдается тенденция к использованию этой системы в проектах ГЧП в области автомобильных дорог, чтобы частный партнер был заинтересован повышать эффективность и безопасность.

26. Эти механизмы могут применяться в рамках отдельных проектов в тех или иных сочетаниях, когда желательно использование смешанного механизма распределения рисков и осуществления платежей.

3. Последние тенденции

27. В последние годы также наблюдается расширение использования электронных технологий на платных дорогах, включая введение автоматизированных технических и эксплуатационных систем в рамках ГЧП. Например, резко возросли масштабы использования оборудования для безбарьерного взимания платы за проезд, позволяя реализовывать ГЧП в сложных городских условиях. В условиях ограниченной территории и большой интенсивности движения городская среда неблагоприятна для установки пунктов сбора платы за проезд, поскольку их установка, с одной стороны, как правило, приводит к увеличению продолжительности поездок, а, с другой стороны, сопряжена с необходимостью приобретения земельных участков, что сделать очень сложно и зачастую дорого. В настоящее время имеются технологии, позволяющие обеспечить проезд пользователей через контрольно-пропускные пункты с установкой вместо большого числа шлагбаумов специальных рамочных порталов. В ряде крупных городов устанавливаются пункты взимания платы (ПВП) на участках с высокой интенсивностью движения транспорта, или городские ПВП. Однако такие системы взимания платы за проезд нельзя приравнивать к собственно программам ГЧП, поскольку они применяются с целью уменьшения заторов в центре города, и выручка от них поступает в фонд муниципалитетов для повышения качества государственных услуг.

28. Тем не менее приведенные примеры говорят о том, что при применении эффективных, современных технологий из частного сектора у государственных органов появляются новые варианты решений. Эти модели также адаптируются с учетом специфики конкретного проекта или конкретной политической и социально-экономической ситуации, демонстрируя преимущества гибкого применения соответствующей модели, и риски использования тех или иных оговоренных в проектах механизмов.

4. Типичные варианты применения

а) При сооружении новых дорожных инфраструктурных объектов в городах часто строятся региональные или городские кольцевые дороги и/или объездные пути для улучшения транспортной доступности. Такие проекты осуществляются на основе концессионных соглашений сроком в среднем от 25 до 30 лет, со сбалансированным распределением рисков за исключением механизма выплат, с использованием смешанного механизма прямой и скрытой оплаты, с привлечением достоверных данных об интенсивности движения, при минимальном объеме использования, как правило, в диапазоне от 50 000 до 100 000 автотранспортных средств в день и с заключением соглашения, которое предусматривает повышение качества дорожных объектов и использование некоторых элементов инфраструктуры ИКТ для контроля использования и отслеживания работы пунктов взимания платы; и

б) строительство новых национальных автомагистралей с целью создания надежной и эффективной сети инфраструктурных объектов, в частности в развивающихся странах. Такие проекты нередко осуществляются на базе концессионных соглашений сроком в среднем порядка 20–25 лет, иногда меньше (менее 20 лет), чтобы иметь возможность увеличить объем концессии в среднесрочной перспективе и гибко применять системы оплаты по результатам или по принципу эксплуатационной готовности.

В. Положительные и отрицательные стороны государственно-частного партнерств в автодорожном секторе

29. Дорожные сети обладают потенциалом превращения в серьезный актив для любой страны – с точки зрения как физических инвестиций, так и социально-экономических выгод. При поддержании в хорошем состоянии и правильном управлении дорожная сеть раскрывает производственный потенциал соответствующего региона, связывая сельскохозяйственные районы с национальными или региональными рынками, и содействует обеспечению экономического роста и социальной интеграции благодаря более тесному взаимодействию городов и деревень. В частности, правительства стран все шире сознают и признают ключевую роль доступности сельских районов и сельского транспорта как факторов достижения ЦУР. С учетом этого правительства готовы развивать дорожную сеть своих стран и обеспечивать управление ею в интересах удовлетворения насущных экономических, политических и социальных потребностей. В некоторых странах в этом случае речь идет о строительстве совершенно новых дорог, в других же требуются меры по ремонту, расширению и увеличению существующих дорожных сетей. Хотя в конечном счете за дороги отвечает государственный сектор, в принципе, определенную роль на протяжении жизненного цикла проекта может играть частный сектор – в сферах строительства, эксплуатации, финансирования или технического обслуживания дорог. Партнерства государственного и частного секторов в области автомобильных дорог отнюдь не являются чем-то новым и при правильной организации в соответствующих обстоятельствах могут повышать качество и эффективность проектов. Кроме того, благодаря таким партнерствам у правительств может появляться возможность укреплять свой институциональный потенциал, сотрудничая с учреждениями, занимающимися разработкой проектов, и международными финансовыми организациями и используя их опыт для создания более эффективных проектов, в которых в соответствии с ЦУР интересы людей ставятся превыше всего.

30. Участие частного сектора позволяет также отчасти снимать проблемы, связанные с реализацией дорожных проектов. Дороги относятся к числу наиболее сложных и социально значимых инициатив в области инфраструктуры, которые правительства могут осуществлять в интересах своих граждан. Они требуют привлечения сложных технических ресурсов, получения большого числа разрешений, последовательной и эффективной организации эксплуатации и обслуживания и, как правило, влекут колоссальные экологические, социальные и финансовые последствия. Опытный, высококвалифицированный частный партнер может помочь преодолеть все эти трудности, и именно этим может, в частности, объясняться привлекательность ГЧП для правительств.

31. Широко признается, что ГЧП призваны дополнять, а не заменять традиционную систему государственных закупок. Традиционной системе следует отдавать предпочтение, в частности, в тех случаях, когда можно четко определить качество инфраструктуры, выделены достаточные бюджетные средства, технологические потребности невелики и/или в государственном секторе имеются значительные возможности для осуществления эксплуатации и обслуживания объектов. Напротив, ГЧП эффективны в тех случаях, когда качество обслуживания хромает, техническое обслуживание откладывается, вопросам содержания на длительную перспективу внимания не уделяется, требуются новые или инновационные технологические решения или первостепенное значение имеет качество инфраструктуры или услуг.

Преимущества

32. Преимущества программы ГЧП в секторе автомобильных перевозок заключаются в наличии хорошо проработанной документации по планированию и развертыванию дорожных проектов ГЧП как в развитых, так и в развивающихся странах, обширной базы обладающих необходимым опытом структур, играющих ключевую роль при осуществлении проектов в сфере дорожной инфраструктуры.

В силу этого ГЧП в области автомобильных дорог легко поддаются тиражированию, поскольку уже имеется опыт успешной реализации ряда проектов.

33. При выборе наиболее приемлемых моделей для решения задач с ориентацией прежде всего на интересы людей и для достижения ЦУР следует принимать во внимание следующие преимущества, связанные с моделями ГЧП в области автомобильных дорог:

- в рамках привлечения частного капитала и осуществления проектов в области автомобильных дорог появляется возможность использования при эксплуатации государственных дорог опыта и специалистов частного сектора. Это позволяет существенно повысить эффективность конечного потребления в силу сокращения времени поездок и улучшения взаимосвязанности хозяйственных объектов и, в свою очередь, может расширять имеющиеся у государственных органов возможности оплачивать такие усилия. Этот благотворный цикл является беспроигрышным для государственного сектора, потребителей и частного оператора;
- частному сектору рекомендуется не только выступать поставщиком товаров и услуг, но и брать на себя определенные риски и обеспечение оперативной эффективности, позволяя государственным административным органам сосредоточиться на вопросах планирования, стратегии и регулирования, а также эффекте и результатах прилагаемых усилий; такие действия могут послужить толчком к реформированию государственного сектора для повышения транспарентности и подотчетности в секторе государственных закупок в интересах улучшения оперативного надзора и укрепления управленческого потенциала;
- возможность привлечения частного капитала для достижения большего эффекта в автодорожном секторе и более оперативного или эффективного продвижения вперед в процессе достижения ЦУР в области транспорта;
- повышение качества государственных услуг, особенно в случае проектов, предусматривающих взимание платы с пользователей дорог (в виде платы за проезд по платным дорогам или других сборов);
- передача, зачастую в международных масштабах, современных дорожно-транспортных технологий в государственный и частный сектор страны, что позволяет расширить национальные возможности и получить дополнительные ноу-хау и опыт;
- ГЧП, применяя, как правило, более строгие процедуры оценки и отбора проектов, могут благодаря этому помогать правительствам избегать бесполезных, политически мотивированных проектов в транспортном секторе и повышать эффективность использования государственных средств;
- в случае ГЧП объекты, как правило, сооружаются в более сжатые сроки по сравнению с проектами, реализуемыми только с вложением государственных средств. Использование частных средств и гибкость частного сектора при принятии решений в ходе осуществления столь сложных проектов, как строительство дорог, позволяет быстрее проходить инвестиционный этап;
- заострение внимания частного сектора на необходимости эффективного использования ресурсов и материалов на протяжении всего периода реализации проекта; и
- увеличение числа проектов дорожного строительства и повышение уровня доступности различных районов не только способствует общему сокращению масштабов нищеты, но и, наряду с другим положительным эффектом для общества, делает более доступными сами экономические центры и соответственно другие районы для их жителей, расширяет доступ к социальным услугам (здравоохранению, образованию) и способствует обеспечению гендерного развития и равенства.

Недостатки

34. Как правило, ГЧП представляют собой сложные структуры, а сложность обычно оборачивается более высокими издержками. Поэтому государство должно внимательно контролировать расходы в рамках проектов ГЧП, особенно в начальной фазе проекта, увязывая их с другими неотложными потребностями бюджета, например по статьям технического обслуживания автомагистралей и традиционных государственных закупок и инвестиций в секторе транспорта. Некоторые другие недостатки ГЧП в области автомобильных дорог обусловлены:

- тем, что, как правило, правительства склонны слишком быстро применять ту или иную модель без надлежащей подготовки и/или должного выбора типа структуры ГЧП;
- недостаточно тщательным проведением анализа рынка и финансового моделирования, с использованием, например, чрезмерно оптимистичных или завышенных данных пользователей с завышением, соответственно, размеров доходов, из-за чего нередко проекты ГЧП в области автомобильных дорог терпят неудачу или же на частного (а в конечном счете и государственного) партнера обрушивается бремя крупных обязательств по восполнению возникшего дефицита средств;
- трудностями прогнозирования всевозможных оперативных проблем, которые могут возникать на протяжении всего периода осуществления проекта, что зачастую влечет асимметричные последствия и дополнительные непредвиденные расходы. Хотя эту проблему можно частично решать путем пересмотра первоначальных условий, что все чаще и происходит в тех случаях, когда ГЧП в области автомобильных дорог терпят неудачу, в подобных обстоятельствах частный партнер также получает возможность выторговывать чрезмерно благоприятные условия, получить которые было бы невозможно при заключении договора в условиях конкуренции;
- в случае автодорожных проектов, реализуемых на базе уже существующих объектов, трудно требовать, чтобы концессионер принимал на себя риски, связанные с работой, проделанной первоначальным подрядчиком. В таких случаях государственным органам следует снижать риски для частных партнеров посредством, например, предоставления инвестиционных субсидий или финансовых гарантий по проектам платных дорог и/или снижения риска изменения спроса с применением механизма скрытой оплаты обеспечения гарантированной части поступлений с помощью положений о минимальной интенсивности движения;
- строительными трудностями, связанными с развитием технологий сбора платы за проезд по платным дорогам, например в последнее время вместо отдельных кабин для взимания платы за проезд используются целые турникетные площадки или системы безостановочного взимания платы за проезд без устройства таких площадок или установки шлагбаумов;
- трудностями прогнозирования будущих изменений законодательства, в частности требований в отношении безопасности, которые могут повлечь необходимость осуществления новых капитальных вложений на протяжении многих лет существования дороги;
- в случае некоторых видов объектов инфраструктуры, например местных или городских дорог, из-за того, что блокировать въезд пользователей, не платящих за услуги, физически сложно или введение системы прямой оплаты сопряжено с высокими операционными издержками, трудно добиться конкуренции на рынке и в то же время обеспечить равноправные условия открытого доступа и использования для всех слоев общества;
- при наличии серьезных внешних факторов (таких, как дорожные заторы и загрязнение воздуха), которые нельзя легко устранить с помощью рыночных инструментов, высока вероятность того, что придется вмешиваться государственным органам;

- многие страны не готовы полностью передавать транспортную инфраструктуру в частный сектор или переводить ее на рыночную основу, либо в обществе преобладает мнение, что транспортная инфраструктура является неотъемлемой частью общественного достояния и должна эксплуатироваться на благо общества, практически или вообще без соображений коммерческой выгоды; и
- наконец, в некоторых случаях инфраструктура автомагистралей столь сильно переплетается с территориально-пространственным планированием, что государственные органы не готовы полностью оставлять ее в частных руках.

С. Основные выводы

35. Благодаря ГЧП в области автомобильных дорог государственный сектор, как правило, имеет возможность осуществлять дорожные проекты быстрее, чем в случае применения традиционных методов. По сообщениям правительств некоторых стран ГЧП обеспечивают более высокую степень определенности цен и сроков на этапах проектирования и строительства; возрастает и вероятность ускорения ввода в эксплуатацию, поскольку частный партнер заинтересован в этом, чтобы начать получать выручку от сборов за проезд по платной дороге или соответствующие государственные выплаты. Еще одним фактором является то, что в плане ассигнования бюджетных средств государственный сектор отстает от частного сектора, который может мобилизовывать капитал на финансовых рынках, в частности для осуществления крупных проектов. Эти факторы, сами по себе не являясь полным основанием для применения концепции ГЧП, тем не менее представляют собой те аспекты ГЧП, которые государственные учреждения могут использовать в своих интересах.

36. С другой стороны, большинство неудач при использовании ГЧП в области автомобильных дорог можно объяснить некачественной подготовкой или вообще отсутствием технико-экономических обоснований, включая нереалистичные прогнозы интенсивности движения и отсутствие ясности в вопросе выделения государственных средств. В числе других часто встречающихся причин следует назвать неудовлетворительную нормативно-правовую базу и систему правоприменения, слабость институционального потенциала, отсутствие стратегии реализации ГЧП, нереалистичные оценки выручки, недостаточно тщательный финансово-экономический анализ, неадекватное распределение рисков, отсутствие конкурентных возможностей при осуществлении закупок и нежелание или неготовность населения платить за такие услуги.

37. Некоторые основные выводы, сделанные на основе имеющегося в некоторых странах опыта ГЧП в области автомобильных дорог, кратко изложены ниже⁸:

1. Защита общественных интересов при привлечении частного сектора

38. Поставленные задачи могут не согласовываться друг с другом, и достичь нужного баланса общественных интересов и интересов частного партнера может оказаться очень непросто. Наличие этих двух групп интересов при осуществлении автодорожных проектов ГЧП, по существу, необходимо, чтобы правительство и население получили разумную цену и некоторое увеличение стоимости или блага (например, услуги); частному же партнеру нужны разумные уровни приемлемого риска и вознаграждения и адекватный размер операционных издержек.

39. Ввиду этого существующие в государственном секторе методы технико-экономического обоснования проектов и анализа ситуации играют важную роль при выявлении факторов, определяющих общий размер поступлений за весь период эксплуатации, а также характер соответствующих стратегий распределения рисков. Кроме того, упор на конечные результаты проектов позволяет принимающим решения

⁸ Подробнее см. World Bank Group, PPP Legal Resource Center. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/lessons-learned#Transport>.

государственным органам ориентироваться на потребности клиентов и соответственно определять основные показатели эффективности для их удовлетворения. Крайне важное значение имеют также процедуры закупок на конкурсной основе, и правительствам следует а) применять поэтапные подходы для отсева потенциальных кандидатов и выбора только нескольких из них и/или б) фиксировать проектные потребности и параметры конкурсной заявки для повышения прозрачности и подотчетности при снижении операционных издержек. К тому же признание государственным органами наличия возможной скрытой финансовой выгоды в механизмах такого рода служит преградой для получения частным сектором чрезмерно высокой прибыли и способствует повышению доверия к правительству. Аналогичным образом, подобные меры побуждают частный сектор всеми силами изыскивать творческие и эффективные варианты решений для сложных проектов.

2. Государственно-частные партнерства в области автомобильных дорог как предприятия

40. ГЧП в области автомобильных дорог следует рассматривать в качестве предприятий, требующих тщательно продуманного сочетания технических, правовых и коммерческих условий. Это кардинально отличает их от осуществления типичных государственных проектов, где обязательно представление спецификаций вводимых ресурсов для сооружаемого объекта. В данном случае государственный сектор предоставляет частному сектору право организовать дорожное предприятие и эксплуатировать соответствующий объект в рамках заключенного договора. Ввиду этого необходим выверенный баланс деловых и инженерных компонентов проекта, чтобы частный партнер мог добиться успеха при одновременном решении задач политики государственного сектора и достижения ЦУР.

3. Создание и постоянное укрепление институционального потенциала государственного сектора

41. Важность создания и укрепления институционального потенциала для эффективной программы ГЧП в области автомобильных дорог очевидна. Страны столкнулись с тем, что по мере накопления опыта реализации программ ГЧП и повышения уровня квалификации их сотрудников уменьшаются потребности в привлечении внешних консультантов. Необходимость привлечения дополнительных специалистов, например по правовым и финансовым вопросам, по-прежнему сохранится; однако для концептуальной проработки, материально-технического обеспечения, реализации и регулирования функционирования ГЧП, – которые в свою очередь продолжают развиваться, – требуется весьма значительная институциональная инфраструктура. Не признав это, государственное учреждение может оказаться в ситуации, когда частный партнер будет превосходить его.

D. Ключевые области риска

42. Механизм ГЧП позволяет государственным и частным партнерам распределять риски и регулировать эти вопросы наиболее сбалансированным образом. Однако в силу необходимости достижения ЦУР нужно осуществлять проекты в странах, где риски очень высоки и, при прочих равных условиях, частный сектор будет неохотно вкладывать средства. В данном случае органы власти на всех уровнях должны поощрять компании работать на длительную перспективу, внедрять новые модели партнерских отношений и снижать риски моделей и стратегии ГЧП, что приводит к формированию в стране более благоприятных условий. Межправительственные организации должны помогать страховать хорошие проекты, чтобы компании могли осуществлять инвестиции в странах с низким и средним уровнем дохода.

43. Анализ, проведенный в предыдущих разделах, позволяет выявить ключевые области риска применительно к ГЧП в области автомобильных дорог. Они кратко изложены в разделе 5 технического документа, который прилагается к настоящему

стандарту и в котором содержатся эмпирические данные, использованные для разработки рекомендаций, высказанных в данном документе⁹.

Е. Государственно-частные партнерства, отвечающие задачам осуществления на благо людей

44. Во-первых, ГЧПБЛ в области автомобильных дорог должно представлять собой проект, цели которого примерно равнозначны ЦУР, и иметь следующие параметры:

- **наличие:** ГЧП в области автомобильных дорог должно повышать уровень доступности основных услуг – водоснабжения и канализации, энергоснабжения и т. д. – для населения, особенно для социально и экономически уязвимых его групп;
- **воспроизводимость:** модель ГЧП в области автомобильных дорог должна поддаваться тиражированию и масштабированию достижения преобразующего эффекта, предусмотренного в рамках ЦУР;
- **справедливость:** ГЧП в области автомобильных дорог должно содействовать обеспечению социальной справедливости и более равномерному предоставлению основных услуг всему населению;
- **эффективность:** ГЧП в области автомобильных дорог должно повышать производительность существующих фондов и обеспечивать экономию средств, например в рамках транспортных операций или в плане снижения издержек;
- **устойчивость:** комплексный подход в рамках ГЧП в области автомобильных дорог должен приводить к сокращению выбросов CO₂, стимулировать «зеленый» рост и концептуально и структурно обеспечивать устойчивость к воздействию изменения климата, признавая необходимость учета взаимосвязанного характера ЦУР и их роли в рамках всего цикла проекта, и смягчать эффект повышения рисков, связанных с изменением климата, и экологические последствия, а также обеспечивать адаптацию к этим новым условиям; и
- **эффективность:** ГЧП в области автомобильных дорог должно функционировать и обеспечивать решение поставленных задач.

45. Исходя из вышеизложенного, рекомендуемая модель ГЧП для развития дорожной сети с учетом ЦУР и на благо людей в секторе новой дорожной инфраструктуры (новых проектов) представляет собой модель ПСФЭО, связывающую крупные городские центры с пригородными районами и сельской местностью. Такие проекты повышают общий уровень экономической активности благодаря расширению доступа к товарам и услугам, а также расширению возможностей для трудоустройства и на уровне разработки проектов позволяют правительству объединять рентабельные (по размерам поступлений) дороги с менее рентабельными, повышая в то же время общий уровень доступности возможностей и мобильности бедных и обездоленных людей. Модель ПСФЭО позволяет также распределять расходы на длительный период и учитывать такие важные элементы, как расчет затрат за весь срок эксплуатации, при котором основное внимание уделяется долгосрочной жизнеспособности проекта и максимальному увеличению преобразующего эффекта проекта в интересах населения, поощряется эффективное использование государственных средств и повышается качество государственной дорожной инфраструктуры.

46. Рекомендуемая модель ГЧП для развития/реконструкции существующей дорожной инфраструктуры (проекты на базе существующих объектов) также представляет собой модель ПСФЭО, которая улучшает дорожные условия, повышает пропускную способность дорожной сети и/или повышает степень ее

⁹ Технический документ, приложенный к стандарту ЕЭК по государственно-частному партнерству в области автомобильных дорог ECE/CECI/WP/PPP/2018/INF.1.

эксплуатационной готовности или уровень доступности различных районов. Вместе с тем реализация проектов на базе существующих объектов сопряжена с рядом проблем, которые не возникают в случае новых проектов. Например, при осуществлении проекта на базе существующего объекта может возникать необходимость сохранения или увольнения имеющегося персонала, в связи с чем, в частности, возникают вопросы, касающиеся их заработной платы, пособий, пенсий, условий труда и прав на заключение коллективных договоров; может не хватать точной информации об исходном состоянии объектов, в результате чего может возрасти вероятность необходимости природоохранных, строительных или ремонтных работ; в результате передачи объекта действующими операторами или подрядчиками новому оператору могут проявляться несоответствия и/или возникать новые риски.

47. Серьезной проблемой в рамках и новых проектов, и проектов на базе существующих объектов является невозможность обеспечения финансовой самоокупаемости на основе прямых сборов за проезд по платной дороге, что порождает необходимость внимательного рассмотрения вариантов скрытой оплаты и/или платежей за эксплуатационную готовность. Это особенно касается дорог в сельской местности.

V. Разработка модели

48. Рекомендации, содержащиеся в следующем разделе, представляют собой краткое изложение ключевых вопросов, которые следует рассмотреть при решении вопроса о том, как следует осуществлять дорожный проект с использованием ГЧП, и в рамках привлечения инвестиций в дорожную инфраструктуру.

A. Вопросы отбора проектов

1. Определение четких условий планирования

49. Проект должен являться частью всеобъемлющего, масштабного плана развития автодорожного сектора с преобразующим эффектом, способствующего в идеале достижению ЦУР к 2030 году. Прежде чем приступить к реализации проекта ГЧП в области автомобильных дорог, государственным органам следует подготовить прогнозы интенсивности дорожного движения для полноценной оценки текущего и будущего предложения и спроса в области дорожной инфраструктуры и систем в районе осуществления проекта с учетом возможной конкуренции со стороны других видов транспорта. С учетом этих соображений крайне важна, особенно на ранних этапах осуществления проекта, оценка риска изменения интенсивности движения и спроса, который следует учитывать и анализировать на основе очень осторожных прогнозов.

2. Выявление проектов и определение их приоритетов на основе ценности для населения

50. До начала закупочных и снабженческих операций в рамках любого дорожного проекта следует в общих чертах обсчитать связанные с ним затраты и приступить к работе только в случае подтверждения его бюджетной и финансовой приемлемости и того, что по показателям ЭЗ и ЦЛ проект является самым оптимальным из всех реально осуществимых вариантов. Это означает, что в планах приоритетности работ для целей планирования развития дорожной сети необходимо учитывать затраты средств и времени, необходимые для реализации соответствующих проектов ГЧП в области автомобильных дорог, наличие государственных бюджетных возможностей и/или финансовой поддержки и краткосрочные и долгосрочные цели развития и желаемые результаты и последствия, должным образом согласованные с ЦУР.

3. Подготовка плана осуществления на основе фактических данных

51. В процессе подготовки ГЧП в области автомобильных дорог правительствам следует разрабатывать план для реализации ГЧП (план реализации ГЧП) и особо учитывать следующие моменты:

- i) до начала закупок:
 - планирование использования системы государственных закупок, включающей конкурсные, справедливые и прозрачные процедуры в содействии тому, чтобы ГЧПБЛ позволяли оптимизировать не только ЭЗ, но и ЦЛ;
 - выяснение того, допускают ли местные законы о закупках проведение переговоров с отдельными или включенными в короткий список участниками конкурсных торгов, или же они предусматривают ограниченные возможности оценки качества при присуждении концессии в рамках ГЧП или вообще не дают такой возможности. Это необходимо для проведения тщательного анализа предусмотренных в проекте технических и особых требований, которые участники торгов могут быть в состоянии или готовы удовлетворить;
 - определение и разработка надлежащих политических и законодательных рамок в качестве основы для ГЧП в области автомобильных дорог, например в случае отсутствия законов, регулирующих вопросы «существенных неблагоприятных мер правительства» и положения в договоре о ГЧП;
 - подготовка стандартной документации, руководящих указаний и процедур утверждения ГЧП в области автомобильных дорог на уровне министерств и надзорных органов, включая требования в отношении технико-экономических обоснований, анализ прецедентов, тщательную оценку рисков и вариантов передачи эффективности затрат и ценности для людей;
 - в случае проектов, нерентабельных на основе прямых сборов, но имеющих прочное экономическое обоснование, например проектов строительства дорог, связывающих города с сельской местностью, или дорог в сельской местности, необходимо однозначно определить размеры государственных бюджетных ассигнований или способность государственных органов привлечь финансирование для использования механизмов скрытой оплаты или платежей за эксплуатационную готовность;
 - оценка рыночного спроса и емкости рынка, чтобы ожидания государственного сектора в отношении ГЧП отражали реальную ситуацию на рынке; и
 - во избежание возможных задержек проверка до начала работ того, приобретены ли земельные участки, имеется ли право проезда и будет ли концессионер обладать правом контроля над дорогой;
- ii) на этапе снабжения:
 - обеспечение того, чтобы проекты оставались приемлемыми по затратам, обеспечивали эффективность затрат, представляли ценность для населения и осуществлялись в соответствии с общей программой, политикой и стратегией в области развития; и
 - обеспечение справедливости и прозрачности процесса закупок и абсолютного недопущения коррупции.
- iii) на этапе строительства:
 - включение в договор стимулирующих положений, обеспечивающих осуществление проектов в установленные сроки, в соответствии с

оговоренными стандартами и в рамках установленных смет с обеспечением того, чтобы проекты продолжали отвечать заявленным целям; и

- составление договоров с учетом необходимости сохранения согласованного распределения рисков между сторонами в процессе деятельности; например, с исключением государственных разрешений, лицензий и связанного с ними риска изменений из сферы «применимого права», при этом такие изменения часто рассматриваются отдельно в качестве изменений законодательства, являющихся основанием для получения компенсации;
- iv) до и во время ввода дороги в эксплуатацию
- обеспечение выполнения плана укомплектования штатов для объектов новой дорожной инфраструктуры; эффективного перехода к стадии эксплуатации; и внесения любых необходимых изменений в соответствии с технико-экономическим обоснованием проекта;
- v) на стадии эксплуатации:
- обеспечение возможности прозрачного и эффективного осуществления управления проектами государственными партнерами (и достоверной проверки и аудита эффективности осуществления проектов); и
 - создание систем надзора и наблюдения за осуществлением крупных капиталовложений и работ по расширению, реконструкции и техническому обслуживанию объектов, а также за внесением в проект любых изменений, в том числе в интересах обеспечения максимальной ценности для населения.

4. Привлечение заинтересованных сторон

52. Как показывает опыт, в случае ГЧП в области автомобильных дорог с системой оплаты пользователями (предусматривающей взимание платы с пользователей платной дороги) нежелание населения платить за проезд по такой дороге, если не решать эту проблему, может негативно сказаться на размерах выручки. При сохранении негативного отношения проект может полностью потерпеть неудачу или просто не выйти на уровень оценок спроса, вследствие чего придется привлекать помощь государственного сектора или реорганизовывать проект. Кроме того, очень важны и некоторые другие аспекты, например, экологические и социальные вопросы. Ввиду этого огромное значение приобретает информирование граждан о последствиях реализации проекта и обеспечение активного участия всех заинтересованных сторон на подготовительном этапе. Это необходимо при осуществлении ГЧПБЛ и для сокращения расходов на этапе осуществления закупок.

В. Вопросы финансирования

1. Обеспечение в рамках проекта (или программы) возможностей финансирования на конкурсной основе

53. На стадии планирования ГЧП государственным органам следует проводить официальную оценку потенциальных источников финансирования, включая выпуск местных и международных коммерческих облигаций, привлечение международных финансовых учреждений (включая учреждения по финансированию развития и агентства по кредитованию экспорта) и выпуск государственных облигаций на национальном и международных рынках капитала. Использование инновационных механизмов финансирования имеет ключевое значение для достижения ЦУР, и инвестирование с дополнительной отдачей является одной из форм финансирования, которая потенциально может стать важным вкладом в финансирование ГЧПБЛ в интересах достижения ЦУР. Проводимый анализ предполагает оценку потенциала и степени зрелости местных подрядчиков, возможностей местных банков кредитовать

проекты ГЧП в области автомобильных дорог, потенциала и качества рынка страхования и надежности договорной структуры и той нормативно-правовой базы, на которую опирается договор.

54. Как правило, ГЧП в области автомобильных дорог требуют участия и поддержки международных финансовых учреждений. Обычно в рамках договора о ГЧП поступления в местной валюте нужно конвертировать в твердую валюту. В договорах о ГЧП может предусматриваться вариант, когда определенная часть поступлений не увязывается с колебаниями обменного курса по отношению к свободно конвертируемым валютам: разумеется, договоренность такого рода предполагает в свою очередь готовность частных инвесторов (в частности международных инвесторов) получать часть дохода в местной валюте. Это, однако, зависит от уровня платежеспособности страны, результатов осуществления проектов ГЧП в ней и степени зрелости местного финансового рынка и, следовательно, готовности местных банков осуществлять долгосрочное финансирование проектов ГЧП при ограниченной ответственности заемщика.

55. К тому же кредиторы, финансирующие проект ГЧП в области автомобильных дорог на условиях ограниченной ответственности заемщика, как правило, требуют обеспечения в виде прав собственности на долю в капитале проектной компании. Сюда включаются земельный участок под строительную площадку, имущество и оборудование, договорные права и дебиторская задолженность, банковские счета, страхование и акции проектной компании. В некоторых правовых системах нормы права, касающиеся предоставления обеспечения, могут оказаться недостаточно развитыми или не допускать использования таких активов, как земельные участки, в виде обеспечения в пользу иностранных кредиторов. При разработке программы ГЧП в области автомобильных дорог государственным заказчикам следует продумывать возможность принятия специальных законов или исключений, чтобы кредиторы проекта ГЧП могли пользоваться обычными для них средствами правовой охраны и защиты.

56. К тому же ГЧП в автодорожном секторе во многом подобны любому другому крупному инфраструктурному проекту ГЧП, например кредиторы захотят предусмотреть положения о переходе прав при невыполнении обязательств и о выплате возмещения в случае прекращения осуществления проекта, четкий перечень событий, дающих право на получение компенсации как частным сторонам, так и кредиторам, а нередко и гарантии на случай определенных категорий рисков (рисков изменения размеров выручки или политических рисков, таких как национализация).

57. Однако особенностью ГСП в области автомобильных дорог является залоговое обеспечение. Кредиторы могут также требовать «реального» обеспечения в случае прекращения осуществления проекта. Предметом такого обеспечения зачастую служит участок, отведённый под строительство объекта, и/или имущество, которое имеет рыночную стоимость при перепродаже. Договор о ГЧП должен предусматривать соответствующие положения, позволяющие государственному органу провести повторный конкурс по проекту (для реорганизации проекта при сохранении безопасности кредиторов), но при этом может потребоваться и внесение изменений в законодательство, допускающих приобретение в собственность иностранными владельцами объектов недвижимости в стране.

58. Кроме того, в договорах о ГЧП следует очень четко оговаривать, будет ли положение об увеличении размера платежей на сумму налогов применяться в отношении любого платежа организации-заказчика в связи с прекращением договора, с тем чтобы частная сторона имела возможность выплатить всю сумму кредиторам за вычетом любых применимых налогов.

2. Разработка стандартной модели «скрытых» затрат для целей сопоставления стоимости

59. Государственным органам следует разработать обоснованную и отвечающую местным условиям систему показателей капитальных и эксплуатационных затрат в секторе автомобильных дорог. Эта система должна использоваться для получения

транспарентных данных, подтверждающих, что конкретное дорожное ГЧП обеспечивает оптимальный вариант эффективности затрат по сравнению с альтернативными средствами достижения целей проекта или решения транспортных задач – в частности, по сравнению с прямой реализацией проекта строительства дороги организациями государственного сектора.

3. Предоставление надежного обеспечения платежа, гарантирующего погашение долга

60. ГЧП в области автомобильных дорог представляет собой долгосрочное обязательство государственного сектора. Должен быть создан механизм для регулирования вытекающих из такого партнерства обязательств государственных органов, включая финансовые обязательства, например текущие субсидии и выплаты, условные обязательства и гарантии. Государственным органам следует добиваться максимальной эффективности затрат, предлагая участникам торгов и инвесторам официальные обязательства, обеспечивающие уверенность в том, что платежи будут осуществлены и/или что определенные риски не перейдут на частные стороны (например риск изменения законодательства, стоимости приобретаемого земельного участка и т. д.), поскольку это должно снижать стоимость финансирования.

61. Механизмы взимания платы за проезд по платным дорогам позволяют уменьшить объем государственных финансовых обязательств, если они основываются на достоверных оценках интенсивности движения, подтвержденных признанными международными структурами.

4. План изменения финансовых положений

62. В случае проектов ГЧП в секторе дорожного движения реальные результаты нередко отличаются от первоначальных оценок, причем порой в лучшую, а порой и в худшую сторону. Поэтому может иметь смысл включить положения о том, что организация-заказчик имеет право либо произвести единовременный платеж, либо продолжать погашать долг первой очереди в установленные сроки или же соответствующим образом реструктурировать платежи.

С. Правовые вопросы

1. База регулирования государственно-частных партнерств в области автомобильных дорог

63. Законодательная и нормативная база ГЧП в области автомобильных дорог должна согласовываться с ЦУР и государственной транспортной и экологической политикой, включая экономическую и финансовую политику и другие соответствующие программы, например в сфере городского планирования и контроля в области землепользования. В случае необходимости правительство должно укрепить правовую базу ГЧП на благо людей в качестве стимула для мобилизации частных инвестиций, необходимых для достижения ЦУР, не забывая в то же время о защите прав граждан в инфраструктурных проектах, имеющих огромное значение для жизни людей.

2. Поощрение прозрачности и абсолютной нетерпимости к коррупции

64. Правительства должны обеспечивать прозрачность и подотчетность на всех этапах подготовки проектов, проведения закупок и осуществления проектов, поскольку для успешной и устойчивой реализации проектов на благо людей нужно обеспечить высокую степень прозрачности и подотчетности на всех этапах осуществления проектов ГЧП.

65. Государственные органы должны разработать стандартные определения коррупционной практики в сфере государственных закупок и управления ими и обеспечить их применение в рамках ГЧП в области автомобильных дорог. Для этого в

практику работы государственных органов следует внедрить разработанный ЕЭК стандарт абсолютной нетерпимости к коррупции в сфере закупок в рамках ГЧП.

66. Следует обязывать участников конкурсов по каждому проекту подтвердить готовность соблюдать принципы такой политики противодействия коррупции с их исключением, если они не в состоянии сделать это или имеются доказательства их участия в коррупционных действиях. Признание этого принципа должно быть обязательным требованием при проведении конкурсных торгов.

D. Возможность реализации государственно-частных партнерств в области автомобильных дорог в странах с низким и средним уровнем дохода

67. В условиях обостряющейся нехватки инвестиций и растущих потребностей в средствах многие государственные органы в странах с низким и средним уровнем дохода не могут позволить себе делать выбор между государственными и частными вариантами развития инфраструктуры. В подобных обстоятельствах привлечение частного финансирования допустимо в случае экономически обоснованных проектов, которые в противном случае пришлось бы отложить или вообще отменить из-за нехватки средств.

68. Дорожные проекты ГЧП в странах с формирующейся рыночной экономикой реализуются с большей эффективностью в том случае, когда государственные органы предусматривают осуществление капитальных вложений, что может помочь им добиться более оптимальной эффективности затрат средств и продемонстрировать твердое намерение государства реализовать соответствующий проект.

69. Как правило, в этих странах дорожные проекты ГЧП редко продвигаются и финансируются исключительно отечественными участниками, и необходимо или, по крайней мере, стратегически важно стремиться привлечь международных партнеров. Ввиду этого может возникнуть необходимость разработки надлежащего валютного механизма (с решением вопросов привлечения, конвертируемости и перевода средств) в случае проектов ГЧП, в которых поступления (в рамках моделей «платит государство» и «платит пользователь») номинированы в национальной валюте. Например, обменный курс для расчета сборов с пользователей может устанавливаться на начало года (например, на 2 января). Этот курс может действовать в течение всего года для защиты пользователей от колебаний обменного курса в течение года. Однако следует отметить, что, несмотря на применение этого механизма смягчения последствий, наличие такого риска для конечных пользователей может приводить к снижению интенсивности движения, становиться причиной вступления в силу гарантий в отношении уровня спроса и в конечном итоге выливаться в ответственность государства. Было бы полезно предусмотреть обсуждение этого вопроса и механизмов, которые необходимо создать для обеспечения того, чтобы гарантировать международным инвесторам и кредиторам оговоренный в договоре чистый доход и защитить их от неблагоприятного изменения обменных курсов.

70. В странах с низким и средним уровнем дохода следует также изучать возможность принятия специальных законов или изъятий, чтобы кредиторы дорожного проекта ГЧП могли пользоваться средствами защиты, которые обычно имеются на более зрелых рынках, особенно в части возможностей эффективной преимущественной защиты интересов кредиторов по сравнению со всеми правами и интересами проектной компании. Ощущение недостаточного уровня безопасности в странах с низким и средним уровнем доходов оборачивается увеличением цены кредита, а в некоторых случаях может потребовать прямого включения в договор обязательств в отношении компенсации кредиторам каких-либо пробелов в арсенале ожидаемых ими средств правовой защиты. Однако противоречивые законы и правила могут быть хуже неполных законов или их отсутствия, когда может действовать, по крайней мере на начальном этапе, регулирование на договорной основе.

71. Кроме того, в целях создания стимулов для осуществления инвестиций на формирующихся рынках, где налоговые режимы могут восприниматься как

непредсказуемые или обременительные, может возникать необходимость предоставления государством определенных налоговых стимулов для создания привлекательной основы инвестиций и стабильного налогового режима для поддержания экономической рентабельности проекта.

72. К тому же многие страны устанавливают жесткие требования в отношении закупок местных товаров и услуг. Поощрение и развитие местной промышленности является вполне достойной задачей, но введение чрезмерно ограничительных требований в отношении «местного компонента» может оказаться контрпродуктивным и негативно влиять на размер издержек, а также порождать риски и потенциальные задержки. Таким образом, установление для частного партнера слишком обременительных требований в отношении использования местных подрядчиков может затруднить задачу обеспечения эффективности ГЧП и оптимального соотношения цены и качества.

73. Уровень доходов в развивающихся странах также существенно сокращает размер прибыли в диапазоне приемлемого и фактического уровня платы за проезд по платной дороге, в результате чего без принятия защитных мер определенные слои общества могут быть лишены возможности пользоваться дорожной инфраструктурой. Ввиду этого в таких странах проекты ПСФЭО, возможно, лучше всего осуществлять на основе сочетания систем платежей за эксплуатационную готовность и платежей по конечным результатам (и реже – систем скрытой оплаты проезда по платным дорогам).

74. Опыт демонстрирует ряд эмпирических правил, которыми могут руководствоваться страны с низким и средним уровнем доходов на начальном этапе выбора оптимального дорожного проекта ГЧП.

- Проект должен относиться к той категории, когда он однозначно необходим с социально-экономической точки зрения и при этом такая необходимость признается большинством приверженцев различных политических мнений. Вместе с тем лучше избегать политизированных программ, поскольку они редко отвечают другим критериям.
- Проекты должны быть сопряжены лишь с умеренным уровнем рисков, должны быть достаточно хорошо проработаны (например, на основе серьезного экономического обоснования или предварительных исследований) и не предполагать слишком большого числа ограничений для решения очевидных серьезных социально-экологических проблем или вопросов, скажем, возникающих при приобретении земельных участков.
- Проект должен предусматривать применение известных и апробированных технологий, в случае которых на рынке имеются потенциальные поставщики, с которыми могут быть налажены партнерские связи (т. е. они не должны быть чересчур сложными, рискованными или технически неподтвержденными).
- Проект должен фигурировать в основном приоритетном перечне (например в пяти- или десятилетней программе, утвержденной соответствующим министерством дорожного хозяйства).
- В финансовом отношении лучшими являются проекты, которые практически или вообще не нуждаются в государственной финансовой поддержке. Однако в том случае, если такая поддержка нужна, потоки платежей в рамках проекта должны быть однозначно посильны спонсирующему министерству или ведомству (и/или подкрепляться гарантиями министерства финансов).
- Проект должен быть достаточно значительным, чтобы заинтересовать международных инвесторов и компании, заинтересованные в получении концессий.
- Не вынося всю программу ГЧП в области автомобильных дорог на конкурс за короткий промежуток времени, использование некоторых из этих проектов в качестве пилотных с анализом результатов их осуществления и их

совместимости с моделью ГЧП, возможно, потребует времени, но будет эффективнее с точки зрения затрат.

- К тому же пилотные проекты позволят без особых затрат ускорить процесс обучения и накопить необходимый опыт внутри государственных учреждений, что в противном случае могло бы оказаться трудной задачей.

75. Представляют интерес и уроки, извлеченные из многолетнего опыта содержания дорог с твердым покрытием и грунтовых дорог в ряде стран с низким уровнем дохода с применением системы ПСФЭО или аналогичных структур:

- внедрение новых методов работы требует большой настойчивости и уверенности, чтобы преодолеть первые этапы кривой обучения;
- подход, основанный на учете результатов деятельности, наиболее эффективен, когда он разрабатывается собственными силами и финансируется за счет местных ресурсов;
- соответствующему министерству может потребоваться несколько лет для освоения новых методов работы и признания критериев оценки результатов деятельности в качестве основы для механизма платежей;
- договоры на базе результатов деятельности требуют более тщательного надзора, чем можно было бы ожидать, и министерствам не следует недооценивать важность надзорных требований;
- функции проектирования следует передавать подрядчикам только при осуществлении менее сложных ремонтно-технических работ. Другие, более сложные мероприятия должны оговариваться в конкурсной документации для упрощения оценки заявок и контроля исполнения контракта;
- местные подрядчики обладают весьма ограниченными возможностями предварительного финансирования, что требует тщательного анализа вопросов передачи рисков и потребностей в финансировании в части услуг на базе результатов деятельности для сведения к минимуму возможного неисполнения договора подрядчиками;
- эксплуатационные договоры открывают интересные возможности для местных консультативных фирм, которые могут объединяться с подрядчиками, помогая планировать и осуществлять техническое обслуживание;
- следует предусматривать оказание технической помощи подрядчикам и консультантам на ранних этапах осуществления проекта.

Е. Другие вопросы, связанные с государственно-частными партнерствами в области автомобильных дорог

1. Регулирование

76. В процессе разработке законодательных рамок правительства могут рассмотреть вопрос о создании нормативно-правовой базы, применимой к дорожной инфраструктуре, уделяя особое внимание механизму оплаты работ по техническому содержанию и эксплуатации объектов. Государственные органы могут также рассматривать возможность создания независимого регулятора, который возьмет на себя ответственность за контроль безопасности дорожной инфраструктуры.

2. Превышение сметных расходов

77. Одной из серьезных проблем в контексте развития новой дорожной инфраструктуры может являться распределение ответственности за перерасход средств в силу размера и сложности дорожных программ по сравнению с другими видами инфраструктуры. При оценке возможных источников финансирования важно предусмотреть убедительную стратегию решения этой проблемы.

3. Досрочное прекращение действия договоренностей

78. Особой проблемой в секторе дорожной инфраструктуры является поиск подходящей компании с необходимым опытом при замене оператора. В договорах следует предусматривать достаточно времени для процедур расторжения, чтобы можно было удовлетворительным образом принять соответствующие меры, в том числе для сохранения ключевых субподрядчиков для обеспечения непрерывности процесса эксплуатации.

VI. Показатели выполнения

79. Концессионер обязан соблюдать стандарты и спецификации, оговоренные в договоре. Как правило, имеется в виду соблюдение требований, связанных с вводимыми ресурсами, для обеспечения оговоренных результатов, например строительства дороги определенного технического уровня и определенной протяженности с вспомогательными объектами дорожной инфраструктуры, такими как дренажные системы, мосты и дорожные указатели, с соблюдением мер техники безопасности и экологических норм.

В проектах ГЧП могут также использоваться критерии на основе результатов деятельности, такие как:

- повышение уровня безопасности;
- соблюдение пороговых показателей эксплуатационных качеств дороги;
- недопущение превышения показателей глубины колеи;
- соблюдение показателей испытаний сопротивления дорожного покрытия заносу;
- недопущение превышения согласованных пороговых значений потерь дорожного покрытия;
- обеспечение обслуживания (например чистка знаков, скашивание травы); и
- сокращение времени в пути.

80. Однако для оценки достижения цели строительства дороги показатели и критерии соблюдения должны иметь своим объектом не осуществляемые мероприятия, а получаемые конечные результаты. Эти показатели соблюдения требований на уровне проектов ГЧП также должны разрабатываться государственным учреждением, чтобы показатели результативности проекта увязывались с целями этого учреждения.

81. Как правило, государственное дорожное ведомство ставит цель обеспечить для своих клиентов «безопасные дороги, надежные маршруты перевозок и информирование лиц, совершающих поездки». Эта цель находит отражение в таких приводимых ниже задачах ряда ведомств, как:

- повышение безопасности дорожного движения¹⁰;
- уменьшение заторов и повышение надежности;
- получение отзывов клиентов и принятие соответствующих мер; и
- регулирование экологических последствий на приемлемом уровне и повышение конструктивной устойчивости дорог к изменению климата.

82. При осуществлении договоров ПСФЭ постоянно возникает проблема учета более общих программных целей в показателях результативности проектов и их

¹⁰ ЕЭК с 1950 года находится в авангарде деятельности в области безопасности дорожного движения в рамках системы Организации Объединенных Наций. Дополнительная информация об этой работе размещена по адресу <http://www.unecce.org/trans/main/welcwp1.html>.

увязки с предусмотренными в договорах механизмами осуществления платежей. Например, для обеспечения:

- a) **безопасности дорожного движения:**
 - уменьшение числа случаев летального исхода за счет надлежащего проектирования;
 - содержание дорог в рамках проекта в безопасном и пригодном для эксплуатации состоянии; и
 - осуществление программы информационно-разъяснительной работы среди пользователей по вопросам безопасности дорожного движения;
- b) **надежности маршрутов:**
 - сведение к минимуму задержек и дезорганизации движения из-за планового технического обслуживания; и
 - сведение к минимуму задержек и дезорганизации движения из-за дорожно-транспортных происшествий;
- c) **информирования лиц, совершающих поездки:**
 - обеспечение функционирования технических систем.

83. В контексте ГЧПБЛ, помимо упомянутых выше традиционных показателей результативности ГЧП, касающихся технических аспектов эксплуатации дорог, потребуются и другие показатели осуществления деятельности, достижения результатов и обеспечения нужного эффекта, позволяющие убедиться в соблюдении требований, предполагающих прямой вклад в достижение ряда ЦУР, и в осуществлении деятельности, способствующей достижению ЦУР, в случае которых воздействие носит опосредованный характер.

84. Концессионер обязан вносить прямой вклад в достижение этих ЦУР на уровне мероприятий и результатов проекта (поддающихся измерению в ходе долгосрочного выполнения контрактов), перечисленных в таблице 1.1 приложения 1.

85. Государственный сектор также может использовать такие проекты ГЧПБЛ для оценки вклада результатов проектов в достижение ЦУР более высокого уровня, перечисленных в таблице 1.2 приложения 1. Эти вопросы выходят за рамки сферы контроля концессионера и, собственно говоря, не относятся к исполнению договора. Вместе с тем государственное ведомство может учитывать получаемый эффект при подготовке докладов о ходе достижения этих целей в области устойчивого развития.

Annex

[English only]

Indicators for compliance of sustainable development goals

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

Table 1.1
Direct road public-private partnerships indicators of compliance
 (to be a part of PfPPPs Contract 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) Improved road infrastructure through PPPs can facilitate high quality, long lasting infrastructure, that is safer and	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>
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 PfPPP indicators linked to SDGs. However, depending on the allocation of PPP responsibilities, the indicators also need to be balanced between direct contract deliverable indicators and those attributable to the public-sector agency/government as additional contributions to the project.
2. Above indicators may be suitably altered and are not prescriptive.
3. Applicable indicators need to be chosen depending on the type of project.

Table 1.2

Indirect 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 People-first Public-Private Partnerships 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) <i>Investment in roads infrastructure provides access to opportunities for income generation</i>	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 Measured by: 2.3.1. Average annual income of small-scale food producers, by sex and indigenous status
SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages (Project impact related) <i>Well-designed roads can reduce the traffic blocks, pollution and spillage contamination</i>	3.9. By 2030, substantially reduce the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water and soil pollution and contamination Measured by: 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

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target (select as appropriate)</i>
<p>SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project impact related)</p> <p><i>Use of the PPP model in roads provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality</i></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><i>Road transport is an important element in encouraging economic growth and development</i></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><i>Investment in roads infrastructure is designed to provide access for economic opportunities such as industrial development</i></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>
<p>SDG 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable (Project impact related)</p> <p><i>Improved road infrastructure through PPPs can facilitate improved infrastructure that mitigates adverse environmental impacts</i></p>	<p>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</p> <p>Measured by:</p> <p>11.6.1. Proportion of urban solid waste regularly collected and with adequate final discharge out of total urban solid waste generated, by cities</p> <p>11.6.2. Annual mean levels of fine particulate matter (e.g. PM2.5 and PM10) in cities (population weighted)</p>
<p>SDG 12. Ensure sustainable consumption and production patterns (Project impact related)</p> <p><i>Road infrastructure provides opportunities for avoiding food wastage through access to better transportation facilities for agricultural products</i></p>	<p>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</p> <p>Measured by:</p> <p>12.3.1 National food loss index</p>
<p>SDG 13. Take urgent action to combat climate change and its impact (Project impact related)</p> <p><i>Capacity development and knowledge management in well-designed road projects can result in better and resilient planning of road projects</i></p>	<p>13.1. Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries</p> <p>Measured by:</p>

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target (select as appropriate)</i>
	<p>13.1.1. Establishment of national and local disaster risk reduction strategies</p> <p>13.1.2. Number of deaths, missing persons and persons affected by disaster per 100,000 people</p> <p>13.2. Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning. Measured by:</p> <p>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)</p>
<p>SDG 17. Strengthen the means of implementation and revitalise the global partnership for sustainable development (Project impact related)</p> <p><i>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</i></p>	<p>17.17. Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships</p> <p>Measured by:</p> <p>17.17.1. Amount of United States dollars committed to public-private and civil society partnerships</p>