

ПЛАТНЫЕ ДОРОГИ В СТРАНАХ ЦАРЭС: СПРАВОЧНИК ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ

ИЮНЬ 2018 ГОДА



ПЛАТНЫЕ ДОРОГИ В СТРАНАХ ЦАРЭС: СПРАВОЧНИК ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ

ИЮНЬ 2018 ГОДА





Лицензия Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO)

© 2018 Азиатский банк развития
6 ADB Avenue, Mandaluyong City, 1550 Metro Manila, Philippines
Тел: +63 2 632 4444; факс: +63 2 636 2444
www.adb.org

Отдельные права защищены. Опубликовано в 2018 году.

ISBN 978-92-9261-402-7 (печатная), 978-92-9261-403-4 (электронная)
Инвентарный номер публикации № TIM189502-3
DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/TIM189502-3>

Мнения, выраженные в настоящей публикации, являются мнениями ее авторов и не обязательно отражают взгляды и политику Азиатского банка развития (АБР) или его Совета управляющих, а также правительств тех стран, которые они представляют.

АБР не гарантирует точность данных, включенных в данную публикацию, и не несет ответственности за любые последствия их использования. Упоминание конкретных компаний или продукции отдельных изготовителей не означает, что они одобрены или рекомендуются АБР в качестве предпочтительных по сравнению с другими подобными продуктами, не упомянутыми в публикации.

Посредством обозначения или ссылки на конкретную территорию или географический район, или посредством использования в настоящем документе термина «страна», АБР не имеет намерений вынести какое-либо суждение относительно юридического или другого статуса любой территории или района.

Эта работа доступна в рамках лицензии «Creative Commons Attribution 3.0 IGO» (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Используя содержание этой публикации, Вы соглашаетесь соблюдать условия этой лицензии. В отношении установления авторства, переводов, адаптаций и разрешений, пожалуйста, ознакомьтесь с положениями и условиями использования на сайте <https://www.adb.org/terms-use#openaccess>.

Данная лицензия CC не применяется к материалам в этой публикации, не защищенным авторскими правами АБР. Если материал относится к другому источнику, пожалуйста, свяжитесь с владельцем авторского права или издателем этого источника для получения разрешения на его воспроизведение. АБР не может привлекаться к ответственности в связи с какими-либо претензиями, вытекающими из использования Вами такого материала.

Пожалуйста, связывайтесь с pubsmarketing@adb.org, если у Вас возникнут вопросы или комментарии в отношении содержания, или если Вы желаете получить разрешение правообладателей на использование публикации в целях, не предусмотренных настоящими условиями, или разрешение на использование логотипа АБР.

Примечания:

В данной публикации символ «\$» обозначает доллары США. АБР признает «Китай» как Китайскую Народную Республику.

С исправленными печатками в публикациях АБР можно ознакомиться по ссылке <http://www.adb.org/publications/corrigenda>.

Содержание

Таблицы, рисунки и вставки	vi
Выражение признательности	viii
Сокращения	ix
1 Введение в руководство	1
1.1 Предыстория	1
1.2 В чем заключаются цели настоящего справочника?	2
1.3 Для кого предназначен данный справочник?	2
1.4 В какой степени платные дороги используются в мире?	2
1.5 Почему платные дороги актуальны для стран ЦАРЭС?	3
2 Дорожные сборы в более широком контексте финансирования дорог	7
2.1 Что такое дорожные сборы?	7
2.2 Какие виды сборов являются наиболее распространенными?	7
2.3 Что такое прямые и скрытые дорожные сборы?	8
2.4 Существуют ли другие системы для финансирования автодорог? Каковы возможные последствия их использования?	10
2.5 Каковы основные преимущества и недостатки дорожных сборов?	12
3 Дорожные сборы в контексте участия частного сектора в финансировании и эксплуатации автомобильных дорог	14
3.1 Какова взаимосвязь между дорожными сборами и приватизацией?	14
3.2 Какие задачи можно решить посредством дорожных сборов, и какие за счет участия частного сектора?	18
3.3 Являются ли проекты, осуществляемые в рамках ГЧП, более дешевыми, чем проекты, осуществляемые посредством традиционных государственных закупок?	21
4 Разработка политики по платным дорогам	23
4.1 Какие существуют варианты?	23
4.2 Как решить, какие части сети должны быть платными?	25
4.3 Должны ли быть платными только магистральные дороги?	26
4.4 Всегда ли должна обеспечиваться альтернативная бесплатная дорога?	27
4.5 Можно ли управлять оттоком транспортных средств?	29
4.6 Рекомендуются ли вводить дорожные сборы на городских магистралях и кольцевых дорогах?	33
4.7 Как можно уладить вопрос обеспокоенности и противодействия пользователей и заинтересованных сторон?	33

5	Создание благоприятной законодательной базы	37
5.1	Какие законы необходимы, чтобы обеспечить надежный фундамент для платных дорог?	37
5.2	Какие благоприятствующие реформы рекомендуется провести в законодательстве дорожного сектора?	37
5.3	Как решать вопросы исключительных прав и конкуренции?	38
5.4	Какие вопросы необходимо решить, чтобы обеспечить уплату дорожных сборов?	38
5.5	Является ли закон о ГЧП предварительным условием для платных автодорог?	39
6	Обеспечение надлежащего управления и навыков	40
6.1	Какие способности и технические навыки необходимы для реализации платных дорог?	40
6.2	Какие организационные структуры и структуры управления следует создать?	41
6.3	Какие структуры следует создать, если оператором является государственный сектор?	43
7	Оценка и подготовка проектов платных автомобильных дорог	45
7.1	Является ли предлагаемая платная дорога наилучшим вариантом? Были ли рассмотрены другие варианты?	45
7.2	Проведена ли надлежащая оценка финансовой приемлемости проекта?	46
7.3	Достаточно ли обоснованы прогнозы спроса?	47
7.4	Как следует устанавливать ставки платы за проезд?	48
7.5	Как быть, если дорожные сборы недостаточны для покрытия стоимости проекта?	50
7.6	Каким образом сегментация платы за пользование автодорогой может решить прочие задачи?	51
7.7	Какой должна быть продолжительность контрактов?	52
7.8	Что делать, когда инфраструктура окупилась? Следует ли прекратить сбор платы за проезд по дороге?	53
8	Поиск правильных партнеров	56
8.1	Кто является ключевыми игроками в проекте платной дороги?	56
8.2	Каковы типичные риски, связанные с проектами платных дорог, и как их распределять?	58
8.3	Как управлять коммерческими рисками?	59
8.4	Как привлечь наиболее подходящих партнеров?	60
9	Закупки для получения лучших конечных результатов	63
9.1	Как организовывать тендерный процесс?	63
9.2	Какие критерии оценки следует использовать?	64
9.3	Как поступать с недобросовестными участниками тендера?	64
9.4	Какие вопросы должен включать контракт на платную дорогу?	65
9.5	Как действовать в случае переговоров по пересмотру условий контракта?	66

10 Как избежать “подводных камней” в реализации проектов	68
10.1 Были ли учтены все скрытые опасности для реализации проекта?	68
10.2 Как осуществлять мониторинг проектирования и строительства, и приемку работ?	70
11 Проектирование и управление платными дорогами	71
11.1 Открытая или закрытая система сбора платы?	71
11.2 Как осуществлять сбор платы за проезд? Каковы побочные эффекты и возможные последствия различных механизмов сбора платы?	73
11.3 Какие технологии наиболее часто используются в электронных системах сбора платы за проезд?	75
11.4 Каким должно быть расстояние между пунктами въезда/съезда?	76
11.5 Нужны ли места для отдыха и придорожного сервиса на платных дорогах?	77
11.6 Какие услуги должны предоставляться?	78
11.7 Как операторы платных дорог должны обращаться с пользователями и социальными группами?	79
12 Хотите узнать больше?	81

Таблицы, рисунки и вставки

Таблицы

1	Источники финансирования автодорог и их последствия	11
2	Преимущества и недостатки дорожных сборов	12
3	Варианты участия частного сектора в платных автодорогах	14
4	Задачи политики, решаемые дорожными сборами и участием частного сектора	18
5	Сравнение между исполнением проектов государственным сектором и в рамках государственно-частного партнерства	22
6	Подходы к проектированию и строительству автомагистралей и их последствия для бесплатной альтернативной дороги	28
7	Аргументы “за” и “против” взимания дорожных сборов на городских дорогах	34
8	Структуры и функции на этапе подготовки	41
9	Структуры и функции на этапе реализации	42
10	Структуры и функции на этапе эксплуатации	43
11	Элементы, оказывающие отрицательное влияние на финансовую приемлемость проекта платной дороги	46
12	Социальные и поведенческие факторы, влияющие на доходы от дорожных сборов	49
13	Рекомендации для пересмотра условий контракта	66
14	Потенциальные “подводные камни” в реализации проектов	68
15	Советы по мониторингу и надзору, осуществляемым дорожными ведомствами, на различных этапах реализации проекта	70
16	Преимущества и недостатки закрытой и открытой систем сбора платы	72
17	Преимущества и недостатки систем сбора платы за проезд	73
18	Преимущества и недостатки мест для отдыха и придорожного сервиса внутри и вне периметра автомагистрали	77
19	Услуги, предоставляемые на автомагистралях, классифицированные по их ценности для пользователей	78

Рисунки

1	Дерево принятия решений по дорожным сборам и ГЧП	25
2	Финансовый цикл инфраструктурного актива	53
3	Карта игроков в проекте платной дороги, финансируемом ГЧП	57
4	Этапы тендера	63
5	Краткое описание закрытой и открытой систем сбора платы	71

Вставки

1	Как Китайская Народная Республика создала самую большую в мире сеть платных автомобильных дорог	4
2	Внедрение платных дорог в Казахстане	5
3	Ранний опыт Таджикистана в области внедрения платных дорог	6
4	Раскрытие скрытых дорожных сборов в Португалии	10
5	Налог на топливо в Соединенных Штатах Америки	12
6	Опыт Российской Федерации в сфере платных автодорог - автомагистраль М11	17
7	Поддержка правительства Малайзии в ходе строительства автомагистрали север-юг	23
8	Платные автодороги становятся воротами для экспорта и роста в Испании	30
9	Колумбия извлекает уроки из четырех поколений платных автодорог	31
10	Противодействие электронным дорожным сборам в Южной Африке	35
11	Эволюция подходов к закупкам в Чили	54

Выражение признательности

Администрирование и руководство подготовкой настоящего документа осуществляли Секретариат Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) и Азиатский банк развития. В состав команды Секретариата, поддерживающей работу по управлению дорожными активами ЦАРЭС, входят Ко Сакомото, Олег Самухин, Ари Каллиокоски, Дебби Гундая и Пилар Сахилан. Главным автором данного руководства является Игнаси Рагас. Неоценимый вклад и информация были внесены всеми странами ЦАРЭС.

Данное руководство является частью серии продуктов знаний, разрабатываемых для оказания поддержки странам-членам ЦАРЭС в решении приоритетных задач, определенных в Стратегии по транспорту и содействию торговле ЦАРЭС до 2020 года.

Сокращения

АБР	Азиатский банк развития
АРНЗ	автоматическое распознавание номерных знаков
БУ	бортовое устройство
ГЧП	государственно-частное партнерство
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
км	километр
КНР	Китайская Народная Республика
м	метр
ПВП	пункт взимания платы
ССПП	система сбора платы за проезд
СТСТ-2020	Стратегия по транспорту и содействию торговле до 2020 года
СЭП	строительство-эксплуатация-передача
СЮЛ	специальное юридическое лицо
ЦАРЭС	Центральноазиатское региональное экономическое сотрудничество (Программа)
GPS	глобальная система навигации и определения положения

Введение в руководство

1.1 Предыстория

1. Транспорт - это самый крупный сектор сотрудничества в рамках Программы Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). Отражая потребности стран-членов ЦАРЭС в обеспечении лучшей связанности, совокупные транспортные инвестиции в рамках ЦАРЭС достигли 23,4 млрд. долл. США к концу 2017 года, что составляет 77% всех инвестиций ЦАРЭС. Эти инвестиции способствовали формированию шести мультимодальных транспортных коридоров, которые были первоначально определены в 2008 году, и затем уточнены в 2013 году в рамках Стратегии по транспорту и содействию торговле до 2020 года (СТСТ-2020). Благодаря концентрации усилий в подсекторе автомобильных дорог, было построено или улучшено приблизительно 8 600 километров (км) скоростных дорог и национальных автомагистралей.

2. С созданием этих дорожных активов, потребность в повышении эксплуатационной и институциональной эффективности автодорожной транспортной сети в странах ЦАРЭС стала более насущной. СТСТ-2020 придает важное значение обеспечению надлежащего обслуживания автодорожных коридоров ЦАРЭС, чтобы они обеспечивали требуемый уровень транспортно-эксплуатационного качества дорог. Посредством принятия СТСТ-2020, страны ЦАРЭС согласились принять меры, содействующие увеличению финансирования из государственного бюджета, а также создать дорожные фонды и платные автодороги с целью обеспечения адекватного финансирования для их содержания. В СТСТ-2020 также отмечается, что будет оказана поддержка системам управления активами, чтобы помочь в определении приоритетов и реализации содержания дорог, а также в проведении комплексных обследований состояния дорог и подсчета интенсивности движения для обеспечения надежных исходных данных с целью разработки для коридоров стратегии содержания дорог, ориентированной на результаты. СТСТ-2020 предусматривает, что использование контрактов на эффективное содержание дорог будет расширено, как минимум, на три страны ЦАРЭС.

3. Со времени принятия СТСТ-2020 в 2014 году, Координационный комитет по транспортному сектору (ККТС) Программы ЦАРЭС проводил работу по консолидации знаний и опыта, как самих стран ЦАРЭС, так и других стран мира, которые могут быть полезными в достижении вышеупомянутых целей.

4. Данная публикация, вместе с двумя другими связанными публикациями (*Сборник передовых практик по управлению дорожными активами и Руководство по контрактам на эффективное содержание дорог*), предназначена стать практическим ресурсом для разработчиков политики с целью улучшения основополагающих условий, необходимых для хорошего содержания дорог.

5. Публикация предусмотрена в качестве “живого” документа, который будет время от времени обновляться, по мере того, как страны ЦАРЭС будут накапливать новые знания и опыт в области эксплуатации платных дорог.

1.2 В чем заключаются цели настоящего справочника?

6. Цели данного справочника:

- представить основополагающие концепции в области платного использования дорог;
- рассмотреть основные варианты и аспекты, вызывающие беспокойство, которые обычно возникают при внедрении платных дорог;
- предоставить полезные советы для подготовки, реализации, проектирования и эксплуатации платных дорог.

7. Данный справочник сфокусирован на наиболее часто возникающих трудностях, с которыми в этой области могут столкнуться лица, принимающие решения, и рассматривает уроки, извлеченные из мирового опыта, в частности те, которые являются наиболее актуальными для конкретных обстоятельств стран Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС).

1.3 Для кого предназначен данный справочник?

8. Предполагается, что этот справочник послужит понятным и удобным инструментарием для высокопоставленных официальных лиц, лиц, принимающих решения, и практиков в странах ЦАРЭС, независимо от того, осуществляют ли они уже проекты по платным автодорогам, или, возможно, будут осуществлять их в будущем.

9. Он также может быть полезным для других заинтересованных сторон (законодателей, других государственных органов, коммерческих и потребительских организаций, ассоциаций автомобильных перевозчиков, профессиональных союзов и пр.), так как он представляет комплексный взгляд на платные дороги.

1.4 Насколько широко платные дороги используются в мире?

10. Введение платы за проезд по дорогам было широко распространено с древних времен. Многие империи и государства на протяжении истории взимали пошлины с путешественников, пользующихся дорогами, мостами, или проходящих через городские ворота.

11. Фактически, бесплатное использование дорог – это сравнительно недавняя концепция, появившаяся тогда, когда государства развили достаточно сильную налоговую базу, чтобы финансировать строительство и содержание дорог. Зачастую, существенную часть ресурсов, необходимых для финансирования автодорог, обеспечивали налоги на топливо.

12. Расширение дорожных сетей и ускоренный износ в результате растущей интенсивности движения транспорта экспоненциально увеличивали объем ресурсов, необходимых дорожному сектору. В то же время, многие потребности в социальной сфере конкурируют с автодорогами за государственные финансовые средства. Как результат, традиционные схемы финансирования дорог испытывают чрезмерную нагрузку в некоторых странах. Это вызывает необходимость поиска дополнительных источников доходов.

13. Не так давно социальное осознание внешних факторов, вызванных автомобильным транспортом (загрязнение, вызываемое двигателями внутреннего сгорания, заторы на дорогах, шум или дорожно-транспортные происшествия) добавили новую характеристику к политике в области автомобильных дорог и транспорта. Страны взяли на себя обязательства в рамках международных соглашений осуществлять контроль и сокращать эти внешние факторы. Это ведет к внедрению механизмов ценообразования, нацеленных на компенсацию социальных и экономических издержек автомобильных перевозок, и стимулирование разработки более “зеленых” подходов к мобильности.

14. Является ли это результатом ограниченности бюджетных средств, экологической политики, либо и того, и другого, мы можем обнаружить те или иные виды дорожных сборов или платы за проезд в большинстве стран мира, которые имеют обширные сети дорог с твердым покрытием и автомобильных магистралей,¹ независимо от географического региона, этапа развития или идеологии. Внедрение таких схем является политически чувствительным вопросом повсюду, так как он вызывает обеспокоенность и противостояние со стороны различных заинтересованных сторон.

1.5 Почему платные дороги актуальны для стран ЦАРЭС?

15. Обсуждение вопроса платности дорог актуально для стран ЦАРЭС,² так как большинство из них имеют общие специфические характеристики. Несколько примеров использования платных дорог в странах ЦАРЭС приведены во Вставке 1 -

¹ Множество определений для автомобильных дорог в английском языке иногда приводит к путанице. Оксфордский словарь английского языка дает следующее определение **дороги (road)**: “Широкий путь, ведущий от одного места к другому, в особенности путь со специально подготовленной поверхностью, который может использоваться транспортными средствами”. Там же дано определение **автомобильной магистрали (motorway)**: “Дорога с двумя проезжими частями, предназначенная для быстрого движения, с относительно небольшим числом мест для въезда или съезда”. Однако в американском английском для обозначения любых главных или магистральных дорог, независимо от числа полос движения, которые они имеют, принято использовать слово **“highway”** (которое также часто переводится на русский язык, как автомагистраль – примечание переводчика). При этом эквивалентами термина **“автомагистраль”** в американском английском обычно являются **“expressway”** (скоростная автомобильная дорога), **“freeway”** (скоростная дорога без пересечений в одном уровне и без платы за проезд), или **“turnpike”** (скоростная дорога со взиманием платы за проезд). Другие англоговорящие страны, а также страны, где английский не является основным языком, используют другие названия, такие, как “автомагистраль высшего класса”. В данном руководстве мы приняли терминологию из британского английского: “дороги” - как общее название, и “автомагистрали” - для дорог с быстрым движением и с двумя проезжими частями.

² На момент завершения работы над этим документом (октябрь 2017 года), платные дороги широко использовались в КНР, Казахстане, Пакистане и Таджикистане ввели плату на нескольких автодорогах. Имеется скромный пример в Монголии (платная автомобильная дорога Таван Толгой - Гашуун Сухайт). Планы введения платы на нескольких автомобильных дорогах в Азербайджане, Грузии, Кыргызской Республике, Туркменистане и Узбекистане находятся на разных этапах разработки.

Вставка 1: Как Китайская Народная Республика (КНР) создала самую большую в мире сеть платных автомобильных дорог

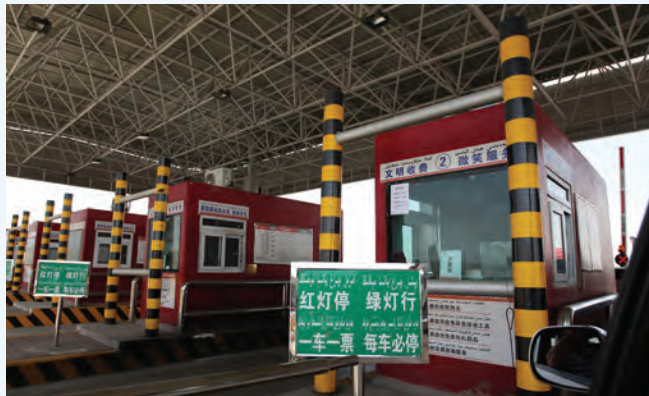
При общей протяженности автомобильных дорог более 120 000 км, КНР на сегодняшний день имеет крупнейшую из платных автодорожных сетей в мире, которая выросла беспрецедентными темпами – начиная с 522 км, которые страна имела в 1990 году, когда была введена в действие национальная система магистральных автодорог. По оценочным данным, около 70% всех платных дорог в мире находятся в КНР.

Важную роль в достижении этого успеха сыграли децентрализованные институциональные и финансовые механизмы КНР. Хотя за планирование и определение структуры основной дорожной сети (известной как «сеть 7918», поскольку она включает 7 автодорог, радиально расходящихся от Пекина, 9 пролегающих по направлению север-юг и 18 – по направлению восток-запад), отвечает Министерство транспорта, большую часть капитальных затрат профинансировали правительства провинций за счет национальных и внешних заимствований, и бюджетных средств. Для строительства и эксплуатации дорог создавались специализированные компании, обычно рассматриваемые на индивидуальной основе, с разным уровнем участия провинциальных правительств и других частных спонсоров. Таким образом, провинциальные правительства имеют существенные доли участия в операторах платных дорог.

Впечатляющее расширение сети автомобильных дорог КНР было бы невозможным без сочетания государственных финансовых средств, частных инвестиций и международного и внутреннего финансирования. Этот процесс роста также способствовал возникновению некоторых инженерных и строительных конгломератов, которые стали весьма активными на международной сцене.

Однако этот быстрый процесс поставил огромные задачи перед провинциальными правительствами, не только в финансовом смысле, но и на институциональном уровне, и на уровне управления. Как было рекомендовано в исследовании АБР в 2008 году (см. источники ниже), требовалось улучшение управления, в частности, для того чтобы:

- четко разграничить роли собственника и функции поставщика услуг;
- использовать конкуренцию, чтобы продвигать эффективность, качество и экономию в рамках задач, переданных на подряд, а также проектного финансирования, исполнения проектов и в операционной деятельности;
- лучше проводить оценку соотношения цены и качества и разрабатывать лучшие варианты с точки зрения технических, управленческих и финансовых аспектов;
- лучше определять роли, обязательства и целевые показатели эффективности в концессионных контрактах;
- создать более прозрачный процесс планирования проектов и закупок по проектам.



Пункт взимания платы на скоростной автомагистрали Корла-Куча в Синьцзяне (Китайская Народная Республика). По оценке, около 70% всех платных дорог в мире приходится на КНР. (Фото: Дэн Цзя/АБР)

Источники:

АБР. 2008. *Стратегия акционирования платных дорог КНР. К улучшенному управлению*. Манила. Б. Реджа и др. 2013. Политика платных дорог Китая: Прошлые достижения и будущие направления. *Новости Всемирного банка*. 14 июня. <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/06/14/china-road-tolls-policy-past-achievements-and-future-directions>

Вставка 2: Внедрение платных дорог в Казахстане

Казахстан впервые ввел плату за проезд на 224-км автодороге Астана-Щучинск весной 2013 года. Дорога была сдана в эксплуатацию в 2009 году. Дорожные сборы были введены позднее, после инвестирования 4,7 миллиона долл. США в оборудование для сбора платы, и рассматривались в качестве пилотного проекта. Оператором является Национальная автодорожная компания «КазАвтоЖол». Платежи могут осуществляться наличными, посредством банковской карточки или в электронной форме. Были введены скидки для местных жителей.

Хотя существовала первоначальная обеспокоенность относительно реакции пользователей на плату за использование инфраструктуры, в 2015 году автодорогу использовали более 2,5 миллиона автотранспортных средств; средняя интенсивность движения легковых автомобилей составила 7 000 автомобилей в сутки, а пиковые значения в выходные дни составили 10 000–12 000 автомобилей в сутки. Сборы, уплаченные в 2015 году, превысили ожидания и составили около 2,98 миллиона долл. США. По сравнению с 2014 годом, интенсивность потока транспортных средств увеличилась, в среднем, на 4,9%, тем самым увеличив доходы на 7,2%.

Поступления направляются на содержание дорог и компенсацию затрат на эксплуатацию системы сбора платы, но не на покрытие расходов на строительство автодороги.

«КазАвтоЖол» ввела безналичные формы оплаты, такие как абонентская плата, предоплата через терминалы самообслуживания и транспондеры, чтобы сократить нагрузку на системы сбора платы и избежать создания заторов в пунктах оплаты. Однако, лишь около 700 транспортных средств в день используют такие формы оплаты.

После этого пилотного эксперимента с дорожными сборами в рамках государственного управления, Правительство Казахстана подготовило первый проект по платной дороге в рамках соответствующей схемы государственно-частного партнерства (ГЧП). Это будет проект ГЧП по Большой алматинской кольцевой автомобильной дороге (БАКАД) протяженностью 66 км, который нацелен на сокращение времени проезда на один час, обслуживающий транзитное движение и маятниковые перевозки из трех районов, прилежащих к «большому» Алматы.

Схема предусматривает концессию по принципу «строительство-эксплуатация-передача» на 20 лет. Сметный бюджет составляет 680 миллионов долл. США. Проект рассчитывает на поддержку со стороны Европейского банка реконструкции и развития и Международной финансовой корпорации (подразделение ВБ, работающее с частным сектором), которая выступает в качестве ведущего советника по сделке. Ожидалось, что финансовая сделка будет заключена в 2016 году.

Источники: Международная финансовая корпорация. <http://www.IFC.org>; <http://kazautozhol.kz>; Национальная автодорожная компания Казахстана «КазАвтоЖол». «Tengrinews». <https://en.tengrinews.kz>; и «Astana Times». <http://astanatimes.com>

по Китайской Народной Республике (КНР), Вставке 2 - по Казахстану и Вставке 3 - по Таджикистану.

16. Платные дороги могут представлять собой возможность решить некоторые из проблем региона:

- Их география обычно характеризуется большими расстояниями, сложным рельефом и суровыми погодными условиями. Эти факторы означают, что потребности в инвестициях и финансировании содержания дорог высоки.

Вставка 3: Ранний опыт Таджикистана в области внедрения платных дорог

После нескольких лет отсутствия достаточного внимания к дорогам, последовавших за распадом СССР, Таджикистан испытывал острую необходимость в инвестициях в свою автодорожную сеть. Его положение одной из беднейших бывших советских республик, наряду со сложной географией и экстремальными погодными условиями, лишь увеличивали сложность задач, стоящих перед правительством.

345-км дорога Душанбе-Худжанд-Чанак, связывающая столицу со вторым по величине городом страны и соседним Узбекистаном, является одним из основных экономических коридоров страны. В 2007–2010 годы, благодаря льготному кредиту на сумму 281,1 миллиона долларов США от Экспортно-импортного банка Китая и поступлениям от Правительства на сумму 14,8 миллиона долларов США, была профинансирована крупная программа по восстановлению, совокупной стоимостью 295,9 миллиона долларов США. Контракт на эксплуатацию и содержание дороги был присужден частному оператору («International Road Solutions»-IRS) в рамках 30-летней концессии до 2039 года, и, таким образом, Таджикистан стал первой республикой бывшего Советского Союза в Центральной Азии, внедрившей частные платные дороги.

Задача оказалась не из легких. Стране недоставало соответствующей правовой и институциональной структуры для ГЧП, как и переговорных, коммерческих и коммуникационных навыков для реализации проекта подобного рода.

Дорога проходит через два перевала на высоте более 3 000 метров, и является единственным маршрутом вдоль этого коридора. Не удивительно, что вскоре у общественности возникла обеспокоенность относительно прозрачности и монопольной позиции оператора. Также поступали жалобы о влиянии платы за пользование автодорогой (открытая система сбора платы) на местных жителей и предприятия, расположенные по обеим сторонам пунктов взимания платы. Для решения этой проблемы правительство обязало оператора выдавать бесплатные электронные платежные карточки (ET-карты) местным жителям.

Источники: АБР. 2011. *Развитие транспортного сектора Таджикистана*. Манила; Программа Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества. <http://www.carecprogram.org>; Eurasianet. <http://www.eurasianet.org>; Инновационные решения в области автомобильных дорог. <http://irs.tj/>

- Состояние дорожных сетей во многих районах серьезно ухудшилось после распада Советского Союза и в результате конфликтов и гражданских волнений.
- Хотя некоторые из наиболее богатых ресурсами стран смогли финансировать существенные улучшения в своей дорожной сети, средний уровень состояния дорог в регионе все еще остается плохим.
- Низкие налоги на топливо являются общей практикой в странах ЦАРЭС, что ограничивает потенциальный источник доходов, который может использоваться для улучшения автодорог.

17. Вместе с тем, в данном регионе существуют некоторые специфические трудности в отношении внедрения платных дорог. Так, например, в большинстве стран, которые входили в состав Советского Союза, отказ от понятия бесплатного или значительно субсидируемого транспорта, либо поддержка варианта участия частного сектора в обеспечении инфраструктуры может быть более трудной задачей, чем где бы то ни было.

Дорожные сборы в более широком контексте финансирования дорог

2.1 Что такое дорожные сборы?

18. Плату, собираемую за использование дороги, моста, туннеля или автомагистрали обычно называют «сбором». Сборы носят обязательный характер, и, таким образом, должны быть основаны на положениях, в которых устанавливается (i) их уровень, (ii) кто уполномочен их собирать и (iii) каким образом можно обеспечить их уплату и бороться с мошенничеством. Правовые и нормативные аспекты сборов рассматриваются в Главе 5.

19. Сборы основываются на принципе «платит пользователь». Это подразумевает, что пользователи автодорог должны полностью или частично оплачивать расходы, необходимые для их строительства и/или содержания. При более широком подходе, используемом в некоторых странах, затраты на инфраструктуру включают не только строительство и эксплуатацию, но и другие издержки, которые ложатся на общество, такие как заторы в движении, загрязнение, шум или дорожно - транспортные происшествия (внешние издержки).

2.2 Какие виды сборов являются наиболее распространенными?

20. Исходя из критериев их применения, сборы могут быть классифицированы по четырем основным категориям:

- **На основе расстояния.** В этой категории, пользователи осуществляют оплату пропорционально расстоянию, которое они проехали по конкретной дороге. Пройденное расстояние может быть подсчитано достаточно легко, если на дороге располагается ограниченное количество контролируемых въездов и съездов, чтобы вести учет, в каком месте транспортное средство въехало на дорогу, или съехало с нее. Эта система называется закрытой системой сбора платы за проезд (ССПП). Однако, иногда ее применение может быть затруднительным и дорогостоящим. В таких случаях пункты взимания платы (ПВП) размещают вдоль основного участка дороги с различными интервалами. Эта система называется открытой системой сбора платы за проезд. Более подробно затраты, операции, преимущества и недостатки открытых и закрытых ССПП рассматриваются в разделе 11.1.
- **На основе проезда через определенные пункты.** В этом случае оплата производится за однократное использование конкретного участка дороги. Эта система обычно используется для мостов и туннелей. Дорожные сборы, собираемые в открытых ССПП, также подпадают под эту категорию.

- **На основе времени использования.** Сборы на основе времени позволяют пользователям перемещаться по некоторым автодорогам в течение определенного периода времени, независимо от интенсивности их использования. Эти сборы иногда называют «виньетками» – из-за наклейки или виньетки, которая наклеивается на лобовое стекло. Виньетки могут применяться ко всем транспортным средствам или только к некоторым из них, – обычно к тяжелым транспортным средствам. Они могут быть применимы ко всей сети или только к ее части, – обычно к основным автомагистралям и другим автодорогам, имеющим высокую пропускную способность и/или высокие эксплуатационные характеристики. Водители иностранных транспортных средств, въезжающих в страну, обычно должны покупать виньетки на границе на период времени, в течение которого они планируют находиться в стране. Для отечественных транспортных средств виньетки обычно покупают на год. Должны ли виньетки рассматриваться как дорожные сборы или как тип налога – это отдельная тема для обсуждения. Настоящее руководство не будет углубленно рассматривать виньетки и другие схожие системы.³
- **На основе периметра.** Эти сборы взимаются с любого транспортного средства, которому требуется перемещаться внутри определенного периметра, обычно в центральном районе города, и иногда их называют «сборы за пользование перегруженными участками дорог». Сбор за пользование перегруженными участками может быть основан на времени, т.е., разрешение на въезд, которое позволяет проезжать внутри района столько раз, сколько необходимо, в течение определенного периода времени (как, например плата за проезд по центральной зоне Лондона), или может быть основан на пересечении периметра, т.е. сбор взимается всякий раз, когда транспортное средство проезжает через периметр (например, как в Осло (Норвегия), Сингапуре или Стокгольме (Швеция)). В данном справочнике эти типы сборов не будут рассматриваться подробно.⁴

2.3 Что такое прямые и скрытые дорожные сборы?

21. В некоторых источниках, дорожные сборы, уплачиваемые пользователями в любой форме, называются прямыми дорожными сборами. Это делается для того, чтобы отличать их от скрытых дорожных сборов.

22. Скрытые дорожные сборы относятся к конкретному типу договоренности, когда частная компания строит и/или эксплуатирует дорогу в рамках схемы ГЧП, но при этом получает компенсацию не за счет сборов, взимаемых с пользователей, а за счет прямых платежей, осуществляемых правительством пропорционально

³ Обзор виньеток в европейских странах, включая текущие ставки, можно найти на сайте: <http://www.tolls.eu/> или <https://www.eurovignettes.eu>

⁴ Более подробно о сборах за пользование перегруженными дорогами в Лондоне см.: Администрация большого Лондона. Сбор за проезд по центральной зоне. <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge/>; в Сингапуре: Правительство Сингапура. Администрация наземного транспорта. Ценообразование электронных дорожных сборов. <https://www.lta.gov.sg/content/ltaweb/en/roads-and-motoring/managing-traffic-and-congestion/electronic-road-pricing-erp.html>



ПВП в Испании. На многих автодорогах в Испании применяются сборы, основанные на расстоянии. (фото Игнаси Рагас)



ПВП во Вьетнаме. На скоростной автомагистрали город Хошимин – Лонг Тханх – Дау Гиай используется закрытая система сбора платы. (фото Эрика Салес/АБР)

интенсивности движения. Эти типы контрактов обычно используются (i) для автодорожных коридоров с низкой интенсивностью движения, когда прямые дорожные сборы будут недостаточными для покрытия затрат, или (ii) когда прямое взимание сборов будет неприемлемым по каким-либо причинам. Они являются достаточно распространенными в некоторых странах, и при этом могут иметь разные формы. Пример масштабов широкого использования скрытых дорожных сборов описан во Вставке 4.

Вставка 4: Раскрытие скрытых дорожных сборов в Португалии

Португалия приняла агрессивную стратегию строительства магистральных дорог, и увеличила свою сеть с 316 км в 1990 году до 2 100 км к 2007 году, отчасти благодаря средствам из фондов выравнивания Европейского Союза. Это помогло в формировании ряда важных частных игроков и реализации первых в Европе электронных систем дорожных сборов (Via Verde).

Помимо платных автодорог с прямыми дорожными сборами, для бедных и малонаселенных регионов была внедрена система автодорог со скрытыми дорожными сборами под названием «SCUT» (или «бесплатно для пользователей» на португальском). Однако схема вскоре продемонстрировала свою нежизнеспособность, а бюджетные ограничения после европейского кризиса 2008 года привели к радикальной трансформации SCUT в автодороги с электронным сбором платы с 2011 года.

Это стало большим политическим, юридическим и техническим вызовом. Необходимо было приучать пользователей к тому, что им необходимо платить за то, что раньше было бесплатным. В рекордные сроки нужно было внести значительные изменения в контракты с частными операторами и внедрить новое оборудование и информационные системы. Сотни водителей иностранных транспортных средств, не знающие об изменениях, подверглись штрафам.

Опыт Португалии показывает ограничения бесплатных схем государственно-частного партнерства, которые могут стать неустойчивым бременем в периоды экономических трудностей. В положительном плане, этот опыт показывает, как маленькая страна может успешно вводить инновации (в области электронного сбора платы) и осуществлять радикальные перемены за короткий промежуток времени.

Источник: автор.

2.4 Существуют ли другие системы для финансирования дорог? Каковы возможные последствия их использования?

23. Как упоминалось выше, расширение сети автомобильных дорог и их содержание для поддержания надлежащего уровня эксплуатационных характеристик и безопасности, требуют огромных ресурсов, объем которых возрастает. Эта ситуация создает давление на правительства, которые должны удовлетворять многие другие экономические и социальные потребности, имея ограниченные ресурсы.

24. Правительства располагают различными вариантами финансирования строительства и содержания дорог. Эти варианты по-разному воздействуют на социальную справедливость, и предоставляют разные стимулы в отношении пользования дорогами и использования транспортных средств с экономичным расходом топлива. Полезно рассмотреть наиболее широко используемые варианты и возможные последствия их использования для правильного определения места схем платных дорог в более широком контексте вариантов политики дорожного сектора (см. Таблицу 1).

Таблица 1: Источники финансирования автодорог и их последствия

Источник финансирования для дорог	Кто платит и последствия
Налоги на доходы	Все налогоплательщики платят пропорционально своим доходам, независимо от того, водят ли они транспортное средство или нет, и их уровня использования автодорог.
Налоги на топливо	Все водители платят пропорционально использованию автодорог (большой пробег означает больше потребленного топлива) и обратно пропорционально топливной экономичности их транспортных средств (водители транспортных средств, расходующих больше топлива, платят больше). Налоги на топливо способны собирать огромные суммы доходов и предоставляют стимулы для более экологически благоприятного использования автодорог. Однако, будучи косвенными налогами, их воздействие пропорционально выше на население с низким уровнем доходов, как и на транспортные компании и профессиональных специалистов. Вставка 5 иллюстрирует некоторые проблемы применения налогов на топливо на примере Соединенных Штатов Америки.
Дорожные сборы	В принципе, дорожные сборы оплачиваются пользователями конкретной инфраструктуры пропорционально их уровням использования. Однако, так как дорожные сборы не распространяются на все автодороги, пользователи платных дорог будут платить, а пользователи “бесплатных” дорог не будут. Это может создать сравнительный дисбаланс между людьми, которые живут и/или работают в разных районах. Кроме того, так как они представляют собой фиксированные сборы, их воздействие пропорционально выше на население с низким уровнем доходов. Преимущества и недостатки дорожных сборов подробнее рассматриваются в разделе 2.5.
Виньетки	<p>Пользователи инфраструктуры платят независимо от уровня использования ими автодорог. В зависимости от того, как выстроена схема, виньетки могут иметь такие же недостатки, что и дорожные сборы и другие косвенные налоги. Однако, они могут предоставить стимулы для использования более эффективных и менее загрязняющих транспортных средств (для которых не требуются, или требуются более дешевые виньетки).</p> <p>Системы, использующие виньетки, могут быть интересны для стран, через которые пролегают транспортные коридоры, дороги которых используются большим количеством иностранных грузовых и легковых автомобилей, которые не платят налоги, а иногда даже не заправляют свои топливные баки в этих странах.</p>
Нефтяные, горнодобывающие или пенсионные фонды	Некоторые правительства могут испытывать соблазн использовать финансовые средства, зарезервированные для будущих потребностей, чтобы избежать политических последствий введения сборов или увеличения налогов. Это может привести к иллюзии, что никто не платит за дороги на данный момент, однако будущим поколениям придется платить за инфраструктуру, которой пользовались их предшественники.

Источник: Составлено автором.

Вставка 5: Налог на топливо в Соединенных Штатах Америки

Система федеральных автомагистралей США была первой в мире спроектированной и построенной сетью автомагистралей континентального масштаба. Потребовалось 35 лет для завершения ее создания после утверждения Закона о федеральной помощи для строительства автомагистралей 1956 года. Сегодня ее общая протяженность составляет 77 017 км.

Принцип финансирования, который лежал в основе системы, – это внедрение налога на топливо, администрирование которого осуществлял Автодорожный трастовый фонд. Этот налог был установлен в размере \$0,03 за галлон топлива в 1956 году. До 1993 года он увеличивался несколько раз. После этого он оставался на одном уровне – \$0,18 за галлон, из-за неспособности политиков достигнуть компромисса в Конгрессе. Если учитывать индекс потребительских цен, то налог в 2016 году должен был составлять \$0,30 за галлон. Это означает, что государственные доходы, получаемые на сегодняшний день, потеряли примерно 40% покупательной способности, которую они имели в 1993 году. Из-за недостаточного финансирования плохое содержание автодорог становится серьезной проблемой. Чтобы исправить эту ситуацию, некоторые штаты увеличили собственные налоги на топливо и стали более открытыми для изучения вариантов с целью введения дорожных сборов и схем ГЧП.

Источник: автор.

2.5 Каковы основные преимущества и недостатки дорожных сборов?

25. Преимущества и недостатки дорожных сборов обобщены в Таблице 2.

Таблица 2: Преимущества и недостатки дорожных сборов

Преимущества сборов	Недостатки сборов
<ul style="list-style-type: none"> • Новый источник доходов. Дорожные сборы создают новый источник доходов для строительства и/или содержания дорог без повышения налогов или акцизов. • Доходы, не привязанные к бюджету и национальным счетам. Дорожные сборы могут создать стабильный источник доходов, не привязанный к бюджету, который позволяет финансировать или содержать дорожную инфраструктуру за пределами национальных счетов. • Трансформация внешних затрат во внутренние. Дорожные сборы заставляют водителей трансформировать внешние затраты, связанные с использованием дорог, во внутренние (принцип «платит пользователь»), создавая, тем самым, ценовой стимул к более эффективному и ответственному использованию дорог. 	<ul style="list-style-type: none"> • Изменение потока движения. Дорожные сборы могут приводить к оттоку транспортного потока с платных дорог на «бесплатные» (обычно второстепенные или местные дороги), вызывая заторы на дорогах, которые не подготовлены для этого. Вопрос «бесплатной альтернативной дороги» рассматривается в разделе 4.4. • Скопление транспорта в пунктах взимания платы. Остановка в ПВП может вызвать заторы в случае высокой интенсивности движения. Эффективные электронные системы сбора оплаты могут значительно сократить, но не исключить, этот риск. • Затраты, связанные со сбором платы. Сбор платы за проезд по дороге связан с затратами, которые могут составить значительную долю общих эксплуатационных затрат.

Продолжение на следующей странице

Таблица 2 продолжение

Преимущества сборов	Недостатки сборов
<ul style="list-style-type: none"> • Схемы дорожных сборов могут предусматривать возможность перекрестного субсидирования, например: <ul style="list-style-type: none"> (i) поддерживать дороги с высокими затратами на строительство, за счет излишков с других дорог, с более низкими затратами на строительство, (ii) дорожные сборы на скоростных автомагистралях могут обеспечивать доходы на содержание «бесплатных» дорог (магистральные улицы в городских районах и др.), (iii) дорожные сборы в более развитых регионах могут финансировать инфраструктуру в менее развитых регионах. • Будущие доходы от дорожных сборов могут использоваться в качестве залога для получения займов или обеспечения для выпуска ценных бумаг (секьюритизации). 	<ul style="list-style-type: none"> • Схемы применения дорожных сборов, могут создать несправедливые ситуации. Некоторые примеры этих ситуаций и возможности их смягчения проиллюстрированы в разделе 7.6. • Социальное воздействие. Поскольку дорожные сборы представляют собой фиксированные тарифы, они могут быть пропорционально большим бременем для бедных, чем для богатых людей. • Политическая оппозиция. Введение дорожных сборов в большинстве случаев является непопулярным шагом, а противодействие может сделать схемы неработоспособными. Некоторые рекомендации относительно действий в случае оппозиции введению дорожных сборов, представлены в разделе 4.7.

Источник: Составлено автором.

3

Дорожные сборы в контексте участия частного сектора в финансировании и эксплуатации автомобильных дорог

3.1 Какова взаимосвязь между дорожными сборами и приватизацией?

26. Введение дорожных сборов не обязательно равносильно приватизации автомобильных дорог. Во многих странах дорожные сборы полностью относятся к сфере деятельности государственного сектора, принимающей различные формы, при этом во многих других странах отмечается различная степень участия частного сектора.

27. Градация вариантов участия частного сектора в платных дорогах показана в Таблице 3.

Таблица 3: Варианты участия частного сектора в платных автодорогах

№	Кому принадлежит дорога	Каким образом финансируются инвестиции	Кто несет ответственность за строительство ^а	Кто несет ответственность за содержание ^а	Кто несет ответственность за сбор платы ^а	Описание	Где это применяется
1	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Полностью частная дорога.	Очень редко. Встречается только на частной территории.
2	Государственный сектор	Частный собственный капитал и долг ^б	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Схема “Строительство-эксплуатация-передача” (СЭП) с полностью частным оператором. Инфраструктура будет передана государственному сектору через определенный период времени, оговоренный в концессионном контракте.	Очень распространено.

Продолжение на следующей странице

Таблица 3 продолжение

№	Кому принадлежит дорога	Каким образом финансируются инвестиции	Кто несет ответственность за строительство ^a	Кто несет ответственность за содержание ^b	Кто несет ответственность за сбор платы ^a	Описание	Где это применяется
3	Государственный сектор	Капитал с миноритарным долевым участием государственного сектора Частный долг ^b	Преимущественно частный сектор	Преимущественно частный сектор	Преимущественно частный сектор	В этом случае – операционная компания в рамках контракта СЭП – совместное предприятие между государственным и частным партнерами. Государственный сектор может продать (либо не продавать) свою долю во время концессионного периода (полная приватизация).	Достаточно распространено.
4	Государственный сектор	Капитал с мажоритарным (или полным) участием государственного сектора. Частный долг ^c	Преимущественно государственный сектор	Преимущественно государственный сектор	Преимущественно государственный сектор	В этом случае операционная компания работает по лицензионному или франшизному контракту. В среднесрочной или долгосрочной перспективе может быть предусмотрена полная или частичная приватизация.	Распространено в странах, имеющих мало опыта и/или на зарождающихся рынках ГЧП.
5	Государственный сектор	Государственный бюджет	Государственный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Правительство передает полную эксплуатацию и содержание существующей дороги(з) частной компании на определенный срок. Обычно это называется концессией на эксплуатацию и содержание.	Достаточно распространено (например, в Латинской Америке).
6	Государственный сектор	Облигации, финансирующие государственную корпорацию	Государственный сектор	Государственный сектор	Государственный сектор	Национальное правительство или правительства штатов создают государственную корпорацию, которой разрешено выпускать долговые бумаги, гарантированные правительством. Акции корпорации нельзя продавать частному сектору.	Распространено в США, редко в других странах.

Продолжение на следующей странице

Таблица 3 продолжение

№	Кому принадлежит дорога	Каким образом финансируются инвестиции	Кто несет ответственность за строительство ^a	Кто несет ответственность за содержание ^a	Кто несет ответственность за сбор платы ^a	Описание	Где это применяется
7	Государственный сектор	Государственный бюджет	Государственный сектор	Государственный сектор	Частный сектор	Это тот случай, когда орган, отвечающий за автомобильные дороги, передает по контракту сбор дорожных пошлин частным специализированным компаниям. Обычно при этом отсутствует коммерческий риск. Это может представлять собой вариацию моделей 4 и 6, когда государственные или полугосударственные компании передают по контракту сбор дорожных пошлин.	Очень редко.
8	Государственный сектор	Государственный бюджет	Государственный сектор	Государственный сектор	Государственный сектор	Это автомобильная дорога, которая на 100% финансируется и обслуживается государственным сектором, когда дорожные сборы собираются непосредственно сотрудниками автодорожной администрации или другими государственными службами.	Очень редко.

^a Мы имеем в виду тех, кто несет конечную ответственность или ответственность по контракту, независимо от того, осуществляется ли фактическая деятельность, такая как строительство, содержание или сбор дорожных пошлин, собственными сотрудниками или передается на субподряд специализирующимся компаниям. Строительные работы передаются на субподряд почти в 100% случаев. Как государственные, так и частные операторы платных автодорог обычно передают на субподряд содержание в рамках различных договоренностей. И, наконец, сбор платы за проезд все чаще передается на субподряд, в частности, когда он включает использование сложных ИТ-систем (электронные системы сбора платы).

^b Иногда с частичным финансированием, грантами или гарантиями государственного сектора.

^c Зачастую эти типы контрактов включают обязательство по проведению крупных работ по реконструкции существующей автодороги. В этих обстоятельствах это будет вариантом схемы “строительство-эксплуатация-передача”, который иногда называется схемой “реконструкция-эксплуатация-передача”.

Источник: Составлено автором.

28. Необходимо подчеркнуть, что платные дороги и ГЧП – это инструменты для достижения определенных задач политики, а не задачи сами по себе. Можно обнаружить, что существует большое разнообразие схем, некоторые из которых сочетают дорожные сборы и ГЧП, а другие нет, в ответ на различные наборы приоритетов и различные социальные, политические и экономические исходные условия. Российская Федерация является примером того, как ГЧП применялось на фоне центрально планируемой экономики (Вставка 6). В разделе 3.2 более подробно рассматривается целесообразность дорожных сборов и ГЧП с целью достижения определенных задач политики.

Вставка 6: Опыт Российской Федерации в сфере платных дорог – автомагистраль М11

Российская Федерация представляет пример тщательно разработанной политики содействия государственно-частному партнерству (ГЧП) в транспортном секторе на фоне центрально планируемой экономики.

Создание базы для ГЧП в дорожном секторе включало:

- Принятие федерального Закона о концессионных соглашениях в 2005 году, а затем Постановления Правительства в 2006 году, которое одобрило концессионные соглашения для автомобильных дорог и транспортной инфраструктуры, такой, как мосты, путепроводы, тоннели, стоянки транспортных средств, пункты пропуска и пункты взимания платы для грузовых транспортных средств.
- Создание Российского федерального дорожного агентства (“Росавтодор”) в качестве контрактующего ведомства для реализации схем ГЧП посредством принятия федерального закона в 2009 году.

Одним из крупных российских автодорожных проектов является автомагистраль М11 протяженностью 648 км, связывающая Москву с Санкт-Петербургом. Автомагистраль М11 проходит параллельно двухполосной автодороге М10, которая остается бесплатной альтернативой.

Первый 43-км участок М11 к северу от Москвы (кольцевой автодороги МКАД), обслуживающий международный аэропорт Шереметьево, был сдан в эксплуатацию в 2015 году в рамках концессионного соглашения с NWCC, совместным дочерним предприятием “Мостотрест” (российский строительный конгломерат), и “VINCI” (французская строительная и концессионная группа), заключенного в 2008 году. Контракт включает проектирование, финансирование и строительство участка, а также его эксплуатацию и содержание в течение 30 лет.

Данный участок был профинансирован за счет инвестиций акционеров в размере 9,2 миллиарда рублей (VINCI – 50%, “Мостотрест” – 50%), выпуска рублевых облигаций (10 миллиардов рублей), банковского кредита (29 миллиардов рублей) и государственной субсидии в размере 23 миллиардов рублей.

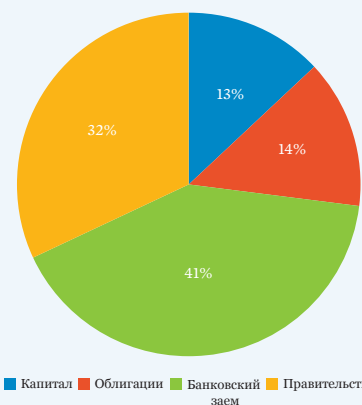
Работы по строительству других участков автомагистрали осуществляются в рамках новых соглашений ГЧП.

Для привлечения частных и иностранных инвестиций было необходимо решить две проблемы: неопределенность нормативно-правовой среды и небольшой существующий опыт в области автодорожных ГЧП, а также неопределенность спроса в стране с большими расстояниями, отсутствием привычки платить за пользование автодорогами и концентрацией населения в небольшом числе городских центров. В этой связи для строительства М11 требовалась значительная государственная поддержка. Например, для последнего 138,8-км участка перед Санкт-Петербургом предлагаемая структура финансирования предполагала 75% государственных средств, и 25% – частных.

Используемый тип концессии –на основе доступности инфраструктуры с гарантированными платежами для покрытия операционных издержек и возврата кредита. Таким образом, возможные штрафные санкции за невыполнение условий затронут только спонсоров проекта через их капитал, но не повлияют на финансирующие организации.

Источники: Российские автомобильные дороги. <http://www.russianhighways.ru>; Мостотрест. <http://mostotrest.ru>; Vinci. <https://www.vinci.com>

Рисунок-вставка: Финансовая структура концессии для первого участка автомагистрали М11



Источник: Vinci. <https://www.vinci.com>

3.2 Какие задачи можно решать посредством дорожных сборов, и какие – за счет участия частного сектора?

29. Существует много причин, по которым правительства могут пожелать провести реформы в сфере финансирования и эксплуатации автомобильных дорог. Эти причины могут быть сгруппированы по нескольким категориям задач. Эти задачи перечислены в Таблице 4, в которой также показано, каким образом дорожные сборы и участие частного сектора могут помочь в их решении.

Таблица 4: Задачи политики, решаемые дорожными сборами и участием частного сектора

Категория задач	Задача	Роль дорожных сборов и участия частного сектора в выполнении задачи
Связанные с финансированием и/или финансами	Решение проблемы недостаточных ресурсов государственного бюджета для строительства автодорог с высокой пропускной способностью.	Частные инвестиции могут быть привлечены в рамках схемы “строй-эксплуатируй-передай” (СЭП), чтобы преодолеть нехватку бюджетных средств. Дорожные сборы являются наиболее распространенным и легким вариантом для возмещения инвестиций и вознаграждения частных инвесторов. Государственная корпорация также может быть способна направлять частные финансовые средства в форме долга, гарантированного правительством, для решения этой задачи.
	Разрешение ситуации, когда правительство закрыло доступ к новому долговому финансированию из-за обеспокоенности финансового рынка относительно платежеспособности, либо из-за ограничения на предельную сумму долга (установленного правительством или другими сторонами).	В этой ситуации привлечение частных инвестиций в рамках схемы СЭП может оказаться единственным вероятным вариантом. При этом прямые дорожные сборы, взимаемые с пользователей, не обязательно являются единственным вариантом для возмещения затрат частному партнеру. Платежи со стороны правительства (“скрытые” дорожные сборы) могут также использоваться для этой цели, так как они рассматриваются не как капитал, а как операционные расходы.
	Разрешение ситуации, когда бюджет и/или источники доходов, выделенные на содержание дорог, систематически недостаточны для финансирования существующих и ожидаемых потребностей.	Эта задача может быть выполнена за счет одного из следующих мероприятий, или их сочетания: <ul style="list-style-type: none"> • Повысить эффективность контрактов на содержание дорог (например, за счет контрактов на содержание дорог на основе показателей эффективности, или концессий на эксплуатацию и содержание). • Увеличить налогообложение топлива, направляя доходы от него на содержание дорог. • Ввести дорожные сборы в любой форме, чтобы создать дополнительный источник доходов.

Продолжение на следующей странице

Таблица 4 продолжение

Категория задач	Задача	Роль дорожных сборов и участия частного сектора в выполнении задачи
Связанные с квалификацией и/или управлением	Преодолеть нехватку практических знаний и технических навыков в управлении и/или эксплуатации современных дорог с высокой пропускной способностью.	Привлечение известных и специализированных компаний, занимающихся строительством и эксплуатацией автодорог, может помочь решить вопрос нехватки навыков. При этом необходимо отметить, что ГЧП и, в частности, схемы СЭП, большей частью являются областью компетенции финансистов и юристов, а не инженеров. Правительства не должны ожидать масштабной передачи технологий от частных операторов автодорог. Наоборот, настоятельно рекомендуется, чтобы правительства наращивали собственный технический потенциал до начала участия в процессах закупок и мониторинга в рамках ГЧП по автомобильным дорогам.
	Преодолеть противодействие изменениям в автодорожной администрации, которая является чрезмерно бюрократической и неспособна эффективно распределять ресурсы.	<p>Более активное участие частного сектора в строительстве, эксплуатации и содержании дорог в любой форме, может помочь улучшить стандарты эффективности, рационального использования средств и реагирования в рамках бюрократического управления автодорогами.</p> <p>Введение дорожных сборов может также обязать дорожную администрацию более эффективно реагировать на требования пользователей.</p>
	Реструктуризировать содержание дорог, которое осуществляется неэффективным государственным органом с чрезмерной численностью персонала.	Общая практика в решении этих проблем – включить положения в контракты на содержание дорог или концессии с частными подрядчиками, которые требуют привлекать для этой работы часть работников из государственного органа.
Связанные с транспортом	Установить принцип платы за использование инфраструктуры для компенсации внешних воздействий автомобильных перевозок.	Введение дорожных сборов в любой форме непосредственно отвечает этой цели. Взимаются ли дорожные сборы в рамках государственной или частной схемы – имеет меньшее значение.
	Продвигать более экологичные транспортные средства и поведение.	<p>Целенаправленная сегментация ставок дорожных сборов может благоприятствовать использованию более энергоэффективных и менее загрязняющих транспортных средств. Кроме того, дорожные сборы могут действовать в качестве ценовых стимулов с целью сокращения использования частных легковых автомобилей в пользу других видов транспорта.</p> <p>Хотя эта задача вполне может быть осуществлена в рамках частных платных автодорог, в конечном итоге существует четкий конфликт интересов: правительство хочет, чтобы легковых автомобилей было меньше, а оператор – чтобы их было больше.</p>

Продолжение на следующей странице

Таблица 4 продолжение

Категория задач	Задача	Роль дорожных сборов и участия частного сектора в выполнении задачи
Связанные с транспортом	Увеличить пропускной потенциал уже перегруженных коридоров, разделяя транспортные потоки перевозок на дальние расстояния и местных перевозок.	<p>Строительство автодороги в загруженном коридоре улучшит сообщение. И не важно, будет она построена за счет частного или государственного финансирования.</p> <p>Введение дорожных сборов на автодороге, обслуживающей перевозки на дальние расстояния, может быть уместным для получения доходов и компенсации внешних затрат, которые ощущаются на местном уровне. Кроме того, водители перевозок на дальние расстояния не проявляют такого нежелания оплачивать дорожные сборы, как местные водители, которым, возможно, придется осуществлять такие поездки ежедневно..</p>
	Управлять движением на загруженных участках.	“Умная” сегментация ставок дорожных сборов может использоваться в качестве ценового стимула для снижения интенсивности движения в часы пик и, таким образом, позволяет в определенной степени управлять заторами движения.
	Повысить безопасность дорожного движения.	<p>Частные или платные дороги не обязательно являются более безопасными. Однако, введение дорожных сборов может оказать положительное влияние на безопасность дорожного движения двумя способами:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Во-первых, безопасность дорожного движения улучшится, если за счет дорожных сборов будет выделяться больше ресурсов на содержание автодорог. • Во-вторых, дорожные сборы могут быть единственным способом финансирования автодорог с отдельными проезжими частями, ограниченным числом въездов/съездов и пересечениями на разных уровнях, которые значительно безопаснее, чем автодороги с одной проезжей частью и двумя полосами движения, открытые для окружающей дорожной сети.
Связанные с экономической политикой	Расширить участие частного сектора во всех аспектах экономики.	<p>Некоторые страны могут пожелать уменьшить долю участия государственного сектора, с тем, чтобы усилить рыночную ориентацию своей экономики и увеличить ее гибкость. Инфраструктура, и особенно автодороги, обычно являются привлекательными секторами для частных инвесторов, если существует адекватная нормативно- правовая среда.</p> <p>Когда вознаграждение поступает от пользователей (дорожные сборы в случае дорог), то ожидается, что операторы инфраструктуры будут в большей степени ориентированы на клиентов, чем если бы вознаграждение поступало от казначейства (скрытые дорожные сборы).</p>

Продолжение на следующей странице

Таблица 4 продолжение

Категория задач	Задача	Роль дорожных сборов и участия частного сектора в выполнении задачи
Связанные с экономической политикой		Однако, существует риск того, что частные операторы инфраструктуры будут ориентированы на нужды клиентов и/или создание добавленной стоимости не в такой степени, как это ожидается. Большинство инфраструктурных активов по характеру являются монополиями или олигополиями. Таким образом, зачастую операционные компании фокусируют больше внимания на том, чтобы добиться благосклонности государственных регуляторов, а не на том, чтобы удовлетворить потребности пользователей.
	Привлекать в страну иностранные инвестиции.	Как было упомянуто выше, инфраструктурные проекты могут быть привлекательными, если нормативно-правовая среда воспринимается, как надежная, стабильная и предсказуемая. Иностранные компании особенно чувствительны к этому. Для иностранных компаний могут быть привлекательны сделки, имеющие низкие политические и регулятивные риски (те риски, которыми иностранцам управлять труднее). Таким образом, стандартные сделки, такие как концессии с взиманием дорожных сборов, могут быть предпочтительными, по сравнению с более сложными сделками, такими как со скрытыми сборами.
	Содействовать появлению национальных строительных и/или инфраструктурных конгломератов.	Некоторые страны достигли успеха в продвижении появления национальных лидеров в этих областях посредством амбициозных инфраструктурных проектов, поддерживаемых и финансируемых ГЧП и дорожными сборами. В некоторых случаях такая политика может включать те или иные барьеры для иностранных компаний при проведении закупок.

Источник: составлено автором.

3.3 Являются ли проекты, осуществляемые в рамках ГЧП, более дешевыми, чем проекты, осуществляемые посредством традиционных государственных закупок?

30. На этот вопрос нельзя дать прямого ответа, так как существует ряд факторов, влияющих на стоимость проектов. Проект ГЧП обеспечит лучшее соотношение цены и качества, если он приведет к чистой положительной выгоде для общества, которая больше, чем та, которая могла быть получена посредством использования любого альтернативного способа закупок. Наиболее часто альтернативой являются стандартные закупки и исполнение государственным сектором. Методологию для оценки этой выгоды с экономической точки зрения обычно называют “компаратором государственного сектора”.

31. Применение в полном объеме методологии компаратора государственного сектора иногда может быть сложной задачей, при этом некоторые необходимые данные часто бывает трудно получить в количественном выражении, используя научные методы.⁵ В Таблице 5 представлено сравнение стандартного проекта государственного сектора с проектом ГЧП в первом приближении.

Таблица 5: Сравнение между исполнением проектов государственным сектором и в рамках государственно-частного партнерства

Фактор	Стандартное осуществление проекта государственным сектором	Осуществление государственно-частным партнерством	Пояснение
Время, необходимое для осуществления проекта	Больше	Меньше	Сроки для принятия решений в частном секторе обычно короче, а механизмы контроля процессов проекта строже.
Стандарты качества осуществленного проекта	Зависит от обстоятельств		Качество зачастую связано с техническими возможностями государственного сектора и его способностью требовать от подрядчиков и операторов применения соответствующих стандартов.
Превышение сметных затрат по проекту	Больше	Меньше	Ожидается, что управление проектом будет более строгим в частных руках, которые вложили в проект значительные средства.
Стоимость финансирования	Ниже	Выше	Государственный долг обычно дешевле, чем частный долг, даже в том случае, если предоставляются государственные гарантии.
Стоимость финансирования	Нет	Существует	Ожидается, что в случае финансирования за счет собственного капитала вознаграждение намного выше, чем в случае долгового финансирования, отчасти для компенсации проектных рисков. При этом источником некоторых из этих рисков – политических и регулятивных – является само правительство.
Расходы на персонал	Выше	Ниже	Более низкие затраты в частном секторе иногда могут отражать более низкую заработную плату, но, что более важно, это обычно отражает более высокую гибкость в управлении человеческими ресурсами.
Административные затраты	Зависит от обстоятельств		Правительства могут ожидать, что ГЧП избавит их от части бремени, связанного с управлением и надзором за дорогами. Однако, ГЧП – это сложные процессы закупок, и требуют наличия хорошо развитых способностей для осуществления мониторинга и регулирования.

Источник: Составлено автором.

⁵ Более подробную информацию см. в: PPIAF. 2009. *Инструментарий для государственно-частных партнерств в области автодорог и автомагистралей*. <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/5-22.pdf>

Разработка политики по платным дорогам

4.1 Какие существуют варианты?

32. Перед тем как начинать проекты по платным дорогам, лица, принимающие решения, должны четко определить свои задачи и приоритеты, и обсудить, какие типы схем являются наиболее подходящими для достижения ожидаемых результатов. В Главах 2 и 3 были даны некоторые рекомендации, которые помогут в проведении такой оценки.

33. В рамках правительства должен быть достигнут консенсус по двум общим вопросам: (i) является ли приемлемым введение нового сбора за использование автодорог и (ii) какой уровень участия частного сектора в создании новой инфраструктуры и/или ее содержании является желательным. Во Вставке 7 приведен практический пример Малайзии.

Вставка 7: Поддержка правительства Малайзии в ходе строительства автомагистрали север-юг

Автомагистраль север-юг (более 800 км от границы с Таиландом до границы с Сингапуром) первоначально была запланирована как государственный проект, и до середины 80-х годов правительство построило 335 км дороги. Затем существующие участки были переданы в частную эксплуатацию. Концессионер получил уже функционирующую автомагистраль и право взимать плату за проезд по ней в обмен на продолжение работ до завершения всего коридора. Таким образом, проектные, строительные, эксплуатационные и коммерческие риски были значительно снижены, и проект стал более привлекательным для частных инвесторов в период, когда платные дороги были еще в новинку в большинстве стран Юго-Восточной Азии. Благодаря уже построенным активам и реальному потоку доходов, концессионеру было легче мобилизовать финансирование на строительство остающихся участков, которые были завершены в период с 1988 по 1994 год. Помимо этого, правительство предоставило гарантию по кредитам концессионера посредством концессионных соглашений. Однако в период азиатского кризиса 1990-х годов некоторые из этих условных обязательств материализовались.



Автоматизированная платная автодорога в Джохоре, Малайзия. Автоматизированные платные автодороги эксплуатируются в Малайзии с 1997 года. (фото Лестера Ледесма /АБР)

Подход, использованный для строительства автомагистрали север-юг, снизил риски для частных инвесторов и, тем самым, открыл двери для новых проектов. Он позволил Малайзии построить разветвленную сеть платных автодорог, одну из наиболее плотных в Азии.

Продолжение на следующей странице

Вставка 7 *продолжение*

При этом данный подход дал понять частному сектору, что правительство готово взять на себя значительную часть рисков. Соответственно, частный сектор очень активно спонсировал новые проекты платных автодорог, иногда полагаясь на рынок недвижимости, как на источник дополнительных доходов.

Источник: АБР. 2000. *Развитие передовой практики в содействии частным инвестициям в автодорожную инфраструктуру*. Манила.

34. Решение о введении дорожных сборов – это нелегкое решение для правительств, так как плата за проезд нигде не пользуется популярностью. Их введение потребует предварительного изучения альтернатив для финансирования автодорог, подобных тем, которые представлены в разделе 2.4. Рекомендуется провести серьезные обсуждения с заинтересованными сторонами, если принято решение рассматривать дорожные сборы как вариант. Участие заинтересованных сторон и вопросы информирования общественности будут рассматриваться в разделе 4.7.

35. Что касается участия частного сектора, некоторые правительства могут быть более склонны, чем другие, к привлечению частных партнеров, в силу таких факторов, как позиция и взгляды правительства, наличие успешного или неуспешного опыта в прошлом, степень знакомства с ГЧП или зрелость банков и подрядчиков в стране.

36. В зависимости от готовности принять дорожные сборы, ГЧП, либо и то и другое, могут быть использованы различные схемы, которые представлены на рисунке 1.

37. В данном руководстве будут рассматриваться только схемы, показанные на левой стороне рисунка. Но как можно видеть, имеются и другие варианты, показанные на правой стороне.

38. Однако, зачастую, приоритеты разных министерств (финансов, транспорта, окружающей среды и других) могут не совпадать. Обычно, министерства финансов будут более заинтересованы в способности дорожных сборов или ГЧП снизить капитальные и операционные расходы в автодорожном секторе. Министерства транспорта будут больше беспокоиться о технических стандартах, последствиях влияния дорожных сборов на мобильность и их влиянии на остальную сеть. Министерства транспорта могут также считать, что платные дороги, эксплуатируемые частным сектором, могут снизить их возможности в отношении планирования и управления дорожной сетью.

39. Соответственно, достижение этого политического консенсуса, вероятно, потребует проведения обсуждений и экспертных оценок на самом высоком уровне правительства. И результат, скорее всего, будет сочетать в себе различные чувствительные аспекты на политическом уровне, которые необходимо тщательно оценить, чтобы они не привели к противоречиям, когда политика будет осуществляться на практике.

Рисунок 1: Дерево принятия решений по дорожным сборам и ГЧП



40. Реализация проектов по платным автодорогам может быть сложным и длительным процессом. В данном справочнике будут затронуты некоторые из ключевых вопросов и проблем, которые правительствам придется решать, чтобы помочь им избежать уже известных “подводных камней”, с которыми они могут столкнуться.

4.2 Как решить, какие части сети должны быть платными?

41. Принятие решения о том, какие дороги следует сделать платными, и почему, – непростая задача. Кроме того, как будет показано в последующих разделах, не все дороги могут быть пригодны для взимания платы. К сожалению, зачастую подход к дорожным сборам является более казуистическим, чем систематическим, иногда – вследствие инициативных предложений (см. раздел 8.4).

42. Рекомендуется, чтобы решения о введении дорожных сборов принимались не на индивидуальной основе, а в рамках долгосрочной стратегии, которая отражена в генеральном плане по автомобильным дорогам, разработанном и согласованном с основными заинтересованными сторонами. В отношении платных дорог, этот генеральный план должен, как минимум, включать следующее:

- определение и категорию дорог, на которых можно взимать сборы,
- позицию платных автодорог в иерархии сети и их связь с остальной системой,
- их технические стандарты,
- общую стратегию их финансирования и эксплуатации,
- юридические аспекты.

43. Генеральный план должен охватывать широкую перспективу, и желательно, чтобы он охватывал всю страну, а не ее отдельную часть. На данном этапе важно избегать создания ненужных региональных и социальных причин для недовольства, которое может вызвать противодействие дорожным сборам (например, дороги в некоторых регионах являются платными, в то время как в других – нет, без видимых причин, непропорциональное воздействие дорожных сборов на бедные регионы или влияние на бедные слои общества, и т.д.).

44. Настоятельно рекомендуется, чтобы правительство сохранило за собой инициативу по принятию решений, какие новые дороги или новые сегменты дорог будут построены, какие технические стандарты будут к ним применяться, для каких из них будут привлекаться частные инвестиции, и где и каким образом будут вводиться дорожные сборы. Этот подход улучшит техническую обоснованность индивидуальных проектов по платным дорогам и их согласованность в рамках сети. Это также поможет в проведении переговоров с частными партнерами на условиях правительства.

4.3 Должны ли быть платными только магистральные дороги?

45. Теоретически, платной может быть любая дорога. Однако распространенной практикой является взимание дорожных сборов только на автомагистралях, тогда как обычные дороги остаются бесплатными. Несомненно, самые высокие уровни пропускной способности, эффективности и безопасности обеспечиваются дорогами, которые соответствуют определенным стандартам, обычно применяемым к автомагистралям. К сожалению, многие страны пока не могут позволить себе такие стандарты, если дорога не будет платной. Таким образом, зачастую разница между платными и бесплатными дорогами заключается в том, что первые соответствуют стандартам автомагистралей, которые позволяют осуществлять более быстрое и безопасное движение.

46. Но что конкретно представляет собой автомагистраль? На самом деле, гармонизированная терминология по этому предмету отсутствует (см. сноску 1). Соответственно, не существует универсальных стандартов для автомагистралей, и стандарты могут отличаться, в зависимости от географии и других факторов. Ниже приводится пример технических стандартов для автомагистралей в Чешской Республике:⁶

⁶ Эти стандарты - выборка из Стандартов для автомобильных дорог Чешской Республики. См.: CESKEDALNICE. Категории автодорог. <http://www.motorway.cz/categories>

- Две отдельных проезжих части с двумя или более полосами движения на каждой
- Минимальная проектная скорость: 100 км/ч
- Пересечения на разных уровнях
- Общая ширина: минимум от 22,5 метров (м) до 25,5 м
- Ширина полосы движения: 3,75 м
- Ширина укрепленной обочины: минимум 2,5 м
- Зазор безопасности вдоль разделительной полосы: 0,75 м
- Ширина разделительной полосы: минимум 3 м.

4.4 Всегда ли должна обеспечиваться альтернативная бесплатная дорога?

47. Наличие альтернативной бесплатной дороги – это сложный вопрос с возможными серьезными последствиями для приемлемости и согласованности схем платных дорог. Иногда компромисс в форме альтернативной бесплатной дороги является компенсационной мерой для снижения противодействия платным автодорогам, которая не принимает во внимание все возможные последствия и побочные эффекты.

48. **Теоретические функции альтернативной бесплатной дороги.** Аргументация в пользу бесплатной дороги основывается на трех функциях, которые, как ожидается, она должна выполнять. Эти три функции обычно тесно переплетаются, однако они различны по своему характеру:

- Первая – функция, связанная с конкуренцией: как будет показано ниже, ожидается, что альтернативная бесплатная дорога ограничит монопольное положение оператора платных дорог в определенном коридоре.
- Вторая – социальная функция: бесплатная альтернативная дорога рассматривается в качестве защитной меры, обеспечивающей мобильность для бедных (или тех, кто не желает платить дорожные сборы).
- Третья – функция мобильности: если платная дорога имеет ограниченное количество въездов и выездов, должна быть доступна другая (бесплатная) автодорога, чтобы обеспечивать местный доступ и мобильность на короткие расстояния.

49. **Как выглядит альтернативная автодорога на практике.** В практике встречаются два типичных варианта ситуации (Таблица 6):

Таблица 6: Подходы к проектированию и строительству автомагистралей и их последствия для бесплатной альтернативной дороги

<p>Существующая старая дорога сохраняется, как бесплатная альтернатива</p> <p>Новая платная дорога с высокой пропускной способностью строится по новой трассе, не совпадающей со «старой» дорогой. Таким образом, старая дорога естественным путем становится бесплатной альтернативой и обеспечивает местный доступ между точками въезда/ съезда новой автодороги. Эта ситуация позволяет более «гладко» ввести дорожные сборы. Если платная дорога передается частному оператору, то он будет предполагать, что пропускная способность старой автодороги не увеличится существенно до уровня, который отрицательно повлияет на ожидаемые им интенсивность движения и финансовые поступления.</p>	<p>Новая дорога прокладывается по трассе старой дороги</p> <p>Новая платная дорога с высокой пропускной способностью строится с добавлением второй проезжей части к существующей, и большей частью проходит по той же трассе. В этом случае «старая дорога», которая могла бы послужить естественной бесплатной альтернативой, отсутствует, за исключением участков, где новая дорога проходит по другой трассе. Кроме того, на новой дороге, по большей части, остаются те же пересечения, что и на старой, за исключением случаев, когда по ее сторонам сооружаются специальные полосы для въезда и съезда. Введение дорожных сборов на дороге такого типа будет более сложным, так как у новой автодороги не будет альтернативы, не будет сокращено количество въездов и не будет полной изоляции от окружающей местности. Такие ситуации достаточно распространены в развивающихся странах, так как добавление новой проезжей части обходится намного дешевле, чем строительство совершенно новой автомагистрали.</p>
---	--

Источник: составлено автором.

50. **Соображения, вытекающие из теории и практики.** Ниже предлагаются некоторые дальнейшие соображения, вытекающие из функций, которые, согласно ожиданиям, должна выполнять альтернативная бесплатная дорога, и из того, что может произойти на практике:

- Само по себе наличие альтернативной дороги может быть результатом подхода, использованного для строительства новой дороги, а не применения какого-либо принципа.
- Предоставление бесплатной альтернативы может быть концептуально несовместимо с принципом “платит пользователь”, особенно когда доходы от дорожных сборов направляются на выполнение других государственных задач (например, содержание дорог, общественный транспорт и т.д.). В этом случае само существование бесплатной альтернативы идет вразрез с собственными принципами и интересами правительства.⁷
- Иногда интенсивность движения по коридору может быть недостаточно высокой, чтобы поддерживать платную автомагистраль и параллельную

⁷ В Колумбии, где дорожные сборы были введены в большинстве коридоров, нет требования о бесплатной альтернативе. Местные органы власти зачастую устанавливают эквивалентные сборы на автодороги, относящиеся к их юрисдикции, которые могли бы обеспечить альтернативу.

бесплатную дорогу. Требование об обязательном наличии бесплатной дороги создает риск того, что новая дорога с ожидаемой высокой интенсивностью движения станет непривлекательной для частных инвестиций. А обеспечение обоих вариантов за счет государственных средств может оказаться нерациональным использованием ресурсов.

- В случаях, когда оператором платной дороги является государственный орган или государственная корпорация, соображения в отношении конкуренции неприменимы.
- Обеспокоенность относительно влияния дорожных сборов на бедных или на местных жителей может быть разрешена другими средствами, такими как освобождение от платы, скидки и т.д.

51. Должна ли альтернативная бесплатная дорога стать правом гражданина? Ключевой вопрос заключается в том, следует ли предоставить гражданам право на бесплатную дорогу в любом коридоре, и закрепить его в законодательстве? Страны дали разные ответы на этот вопрос:

- Во многих странах ответ был “да” и, таким образом, правительства должны обеспечить тот или иной вариант без оплаты в коридорах, обслуживаемых платной автодорогой (например, Франция, Марокко).
- В некоторых странах подход был более прагматичным. Принцип принят в качестве практики правительства, но не прописан ни в одном из законодательных актов (см. Вставку 8, где приведен пример Испании).
- И, наконец, в других странах – ответ был “нет”. Их правительства дали явно понять, что они не располагают другими вариантами, кроме дорожных сборов, чтобы расширять, улучшать и содержать свою сеть автомобильных дорог (см. Вставку 9, где приведен пример Колумбии).

52. Решение о том, будет ли альтернативная бесплатная автодорога предоставляться пользователям как право, имеет огромное значение и может означать значительные и долгосрочные последствия для политики по платным дорогам. Если это право закреплено в законодательстве, то его исключение может потребовать значительной политической смелости и консенсуса. Таким образом, до того как принимать поспешное решение, рекомендуется взвесить все соображения с учетом долгосрочной перспективы.

4.5 Можно ли управлять оттоком транспортных средств?

53. Отток части транспортных средств на бесплатные альтернативные дороги – это типичный побочный эффект введения дорожных сборов. В некоторых случаях отток транспорта может оказать некоторые из следующих нежелательных воздействий:

- При отсутствии достаточного спроса, проект платной автодороги может стать непривлекательным для потенциальных частных операторов, что создает риски для частных инвестиций. Либо, если дорога уже эксплуатируется, оператору платной дороги приходится постоянно бороться за выживание.

Вставка 8: Платные дороги становятся воротами для экспорта и роста в Испании

В 1967 году Испания утвердила Национальный план по автомобильным дорогам, который предусматривал строительство 3 160 км магистральных дорог. Он был принят в соответствии с рекомендациями Всемирного банка по улучшению автодорожной связанности вдоль Средиземноморского побережья страны для содействия перевозкам между основными промышленными районами Испании и европейскими рынками. Недостаточное бюджетное финансирование в то время заставило правительство первыми в Южной Европе внедрить схему проектов СЭП для автодорог, и первый дорожный участок был сдан в эксплуатацию в 1972 году.

Раннее внедрение платных автодорог и проектов СЭП в относительно бедной стране, по западноевропейским стандартам того времени, с дальними расстояниями и низкой плотностью населения, имело очень важное значение для содействия экспорту (сначала сельскохозяйственной продукции, а позднее и промышленной) и ускорения экономического роста. Это также способствовало возникновению сильного сектора операторов инфраструктуры, большинство из которых отпочковались от строительных компаний, ставших крупными мировыми игроками.



Автомагистраль AP7 в Испании. AP7 была первой платной автомагистралью в Испании, которая стала основными воротами страны для экспорта в Европу. (Фото: Игнаси Рагас)

При этом, по мере того, как испанская экономика росла, и страна стала правомочной для получения грантов Европейского Союза, правительство стало также строить и бесплатные автомобильные дороги. К 1985 году общая протяженность платных дорог составила 1 807 км, плюс 643 км бесплатных. К 2011 году протяженность платных дорог составляла 3 300 км, а бесплатных – 12 900 км. Некоторые бесплатные автодороги финансировались в рамках схем “скрытых дорожных сборов”.

Отсутствие последовательного подхода в отношении платных и бесплатных дорог с течением времени привело к некоторым несоответствиям и поводам для жалоб по всей стране. Регионы, где были построены первые платные дороги, считали несправедливым, что им приходится платить, в то время как в других регионах, где дороги были построены позднее, они бесплатные. Вследствие этого, в определенные периоды политическое давление усиливалось настолько, что в тех же коридорах, где имеются платные автодороги, строились также бесплатные дороги, несмотря на то, что законодательство не обязывает обеспечивать бесплатные альтернативы платным дорогам.

Источник: автор.

Вставка 9: Колумбия извлекает уроки из четырех поколений платных автодорог

Колумбия – это большая страна со сложным рельефом, имеющая высокие горные хребты Анд, большие реки и густые амазонские леса – все это является огромной проблемой для обеспечения автомобильной связанности в рамках страны. В течение многих лет в Колумбии существовали государственные платные дороги. Пользователи не ожидают, что в основных коридорах появятся “бесплатные альтернативы”, так как зачастую сделать это просто невозможно. Даже дороги с двумя полосами движения могут быть платными. В прошлом, в более беспокойные времена, дорожные сборы даже взимались не правительством, а группами повстанцев, которые контролировали некоторые районы страны.

С начала 90-х годов в стране были предприняты несколько последовательных волн (которые там называют “поколения”) концессий на автодороги и другие инфраструктурные активы, несмотря на отсутствие законодательства о концессиях или ГЧП. Каждое из этих “поколений” начиналось после анализа успехов и неудач предыдущих поколений.

Правительство запустило первое поколение концессий на автодороги в 1992 году. Оно предусматривало строительство 230 км новых дорог, а также восстановление и содержание 1 486 км существующих дорог. Сметные инвестиции составили 869 миллионов долларов США. На этот момент у правительства было мало опыта в области ГЧП и оно поспешило подписать контракты еще до завершения приобретения земли и получения экологических разрешений. В контрактах не были определены процедуры для урегулирования споров и проведения повторных переговоров, и не были сформулированы четкие правила по оплате гарантий. Кроме того, правительство не провело оценку кредитоспособности участников тендера, что привело к тому, что некоторые контракты были присуждены компаниям, которые не смогли мобилизовать финансирование. Это первое поколение характеризовалось задержками в реализации, проведением повторных переговоров, превышением сметных затрат и выплатами по гарантиям, превышавшими ожидаемые. Однако, несмотря на недостатки, этот проект позволил стране улучшить свои дороги в такой степени, в какой само правительство не смогло бы себе позволить в период экономических трудностей и проблем в области безопасности.



Автомагистраль Меделлин-Картахена. Дорога, соединяющая города Меделлин и Картахена – одна из платных автомагистралей в Колумбии. (Фото Игнаси Рагас)

Продолжение на следующей странице

Вставка 9 *продолжение*

Второе поколение автодорожных концессий началось в 1997–98 гг. с двух контрактов, которые включали восстановление дорожных одежд на участках протяженностью 353 км, новое строительство – 178 км и содержание – 975 км дорог, с совокупным сметным объемом инвестиций 504 миллиона долларов США. Основным критерием для присуждения контрактов был ожидаемый доход концессионера, в связи с чем, срок контрактов не был фиксированным. На этот раз правительство улучшило инженерные проекты и технические спецификации, а также провело исследования спроса, чтобы снизить перерасход средств. Помимо этого, в 1998 году новым законом был образован Фонд непредвиденных обязательств, который получал взносы от всех концессионеров, тем самым создавая “подушку безопасности” для правительства и ограничивая риск его потенциальных непредвиденных обязательств.

Третье поколение было запущено между 2001 и 2004 годами. Оно состояло из десяти контрактов в общей сложности на 1 772 км и с ожидаемым объемом инвестиций 930 миллионов долларов США. Инженерные проекты, технические спецификации и матрица распределения рисков подверглись дальнейшим улучшениям. Присуждение контрактов было упрощено, при этом единственным критерием была ожидаемая сумма доходов.

В 2006–2007 годы было запущено четвертое поколение, которое развертывалось в несколько очередей до настоящего времени, включая даже несколько проектов, инициированных частным сектором.

В начале большинство концессий были организованы государственным автодорожным агентством “Instituto Nacional de Vias” (Национальный институт автодорог – INVIAS). Однако, после 2011 года было создано Национальное агентство инфраструктуры (Agencia Nacional de Infraestructuras), как специализированный орган для закупки проектов ГЧП в любых секторах; таким образом, INVIAS стало нести ответственность только за дороги, управление которыми осуществляет государственный сектор.

Платные автодороги позволили Колумбии обеспечить надежную связанность большей части ее крупных городских районов и портов даже в трудные времена. Обучение в процессе работы позволило правительству значительно улучшить свой технический и регулятивный потенциал, в результате чего оно стало серьезным и предсказуемым партнером для частного сектора.

Источники: АБР. 2000. *Развитие передовых практик для продвижения инвестиций частного сектора в автодорожную инфраструктуру*. Манила; CAF. 2010. *Infraestructura Pública y Participación Privada. Conceptos y Experiencias en América y España*. Cámara Colombiana de Infraestructura; Instituto Nacional de Vias. <http://www.invias.gov.co>, Agencia Nacional de Infraestructura. <http://www.ani.gov.co>

- Движение транспортных средств в обход платной дороги может создать слишком большое давление на второстепенные местные дороги, не подготовленные для интенсивного движения, тем самым вызывая заторы и нанося им повреждения. Состояние дорог может ухудшиться, если значительную часть транспортных средств, изменивших маршрут, составляют тяжелые транспортные средства.
- Население и предприятия, расположенные вдоль дорог, используемых водителями, не желающими платить дорожные сборы, могут жаловаться на неудобства или потенциальную опасность, создаваемые транспортным потоком, движущимся в обход платной дороги.

- Изменение маршрута движения транспортными средствами идет вразрез с намерением правительства направлять большую часть или все транспортные средства, следующие на дальние расстояния, и/или большегрузные транспортные средства по платной дороге с высокой пропускной способностью.

54. Ограничение возможности движения транспортных средств в обход платной дороги может быть сложным вопросом, так как он напрямую связан с предметом исключительных прав, предоставленных оператору платной автодороги, и позицией правительства относительно бесплатной альтернативы.

55. На практике, органы власти могут использовать разнообразные меры, чтобы управлять изменением маршрута движения транспорта, при этом не подрывая основополагающие принципы и права, такие как:

- Ограничение скорости, кольцевые пересечения, светофоры, “лежащие полицейские”, шумовые полосы и другие меры регулирования движения, которые делают местные дороги непривлекательными для транспортных средств, осуществляющих дальние перевозки, и большегрузных транспортных средств.
- Прямой запрет движения большегрузных транспортных средств по местным дорогам, за исключением доставки грузов.

4.6 Рекомендуется ли вводить дорожные сборы на городских магистралях и кольцевых дорогах?

56. Дорожные сборы на дорогах с высокой пропускной способностью, обслуживающих или пересекающих крупные города, получили широкое распространение. Из-за быстрого роста городов и автомобилизации, заторы на городских дорогах стали серьезной проблемой. Многие города рассматривают финансирование городских дорог частным капиталом как единственный вариант увеличения пропускной способности дорог. При этом необходимо отметить, что введение дорожных сборов на городских дорогах может также привести к негативным побочным эффектам. В Таблице 7 представлены некоторые аргументы “за” и “против” взимания дорожных сборов на городских дорогах.

57. То, что ранее было сказано в отношении национального масштаба, также применимо к городскому и столичному масштабу. Введение платных дорог в городской и столичной среде должно рассматриваться в рамках комплексного подхода, который принимает во внимание несколько факторов, таких как городской транспорт, движение транспортных потоков и парковки, зонирование территории и т.д.

4.7 Как можно уладить вопрос обеспокоенности и противодействия пользователей и заинтересованных сторон?

58. Концепцию дорожных сборов нелегко сделать популярной. Это тем более трудно сделать в тех местах, где само понятие дорожных сборов пока не законо-

Таблица 7: Аргументы “за” и “против” взимания дорожных сборов на городских дорогах

Аргументы “за”	Аргументы “против”
<ul style="list-style-type: none"> • Дороги с высокой пропускной способностью, предназначенные для снижения скопления транспорта в городской среде – это сложные и дорогостоящие сооружения, которые обычно выходят за рамки финансовых возможностей местных органов власти. • Потребность в высокой интенсивности движения в городах и столичных районах делает городские автодороги привлекательными для инвестиций. Они могут быть более привлекательными для частных инвестиций, чем междугородние коридоры с более низкой интенсивностью движения. • Дорожные сборы могут использоваться для того, чтобы сделать непривлекательным использование легковых автомобилей и стимулировать использование общественного транспорта. 	<ul style="list-style-type: none"> • Отток транспортных средств, вызванный дорожными сборами, может усугубить загруженность транспортом второстепенных бесплатных дорог. • Введение дорожных сборов может исказить задачу кольцевой автодороги – собирать транспортные потоки, пересекающие город, и отводить их от города, – так как пользователи, которые не желают платить, могут продолжать проезжать через город. • Жители районов, обслуживаемые платной автомагистралью, могут жаловаться на необходимость платить дорожные сборы за местные передвижения. • Дорожные сборы могут создать эффект границы, влияя на привлекательность районов для бизнеса и проживания за пределами и внутри барьеров, создаваемых платными дорогами. • Увеличение пропускного потенциала дорог, ведущих в город, приведет к дальнейшему росту количества легковых автомобилей на улицах центральной части города, которые уже могут быть не в состоянии обеспечить достаточно пространства для прохождения транспортных потоков и парковки.

Источник: Составлено автором.

Все еще существует много стран, имеющих обширную сеть автодорог с большой пропускной способностью, где дорожные сборы фактически не существуют,⁸ а в некоторых из этих стран вопрос приобрел политическую подоплеку (см. Вставку 10 о противодействии электронным дорожным сборам в Южной Африке). Поэтому рекомендуется, чтобы правительства, желающие внедрить дорожные сборы, трезво оценивали этот вызов.

59. В более широком смысле, важно понимать отличающиеся друг от друга потребности пользователей, обусловленные различными социальными факторами. Таким образом, необходимо провести социальную и гендерную оценку пользователей, чтобы полностью зафиксировать эти нюансы, которые в долгосрочной перспективе повлияют на принятие и устойчивость схемы взимания платы, которая будет реализована.

⁸ Прямые дорожные сборы практически не применяются в таких странах как Великобритания или Германия (хотя в Германии введены виньетки для транспортных средств большой грузоподъемности и их планируется ввести для легковых автомобилей). В США лишь небольшая часть междугородних автомобильных дорог с большой пропускной способностью является платной, хотя их число увеличивается.

Вставка 10: Противодействие электронным дорожным сборам в Южной Африке

Реализация Плана модернизации автомагистралей в Готенге –схемы улучшения автомобильных дорог в Южно-Африканской провинции Готенг, связывающих крупнейший город Йоханнесбург со столицей Преторией и Екурхулени – была начата в 2008 году, и должна была завершиться к Кубку мира ФИФА по футболу в 2010 году. Схема столкнулась с задержками (окончание строительства состоялось лишь в 2011 году) и превышением бюджета (расходы выросли от первоначальной сметы в 6,4 миллиарда южно-африканских рандов (ZAR) до 18 миллиардов ZAR). Схема была реализована Национальным агентством автомобильных дорог (SANRAL) и предусматривала введение электронной ССПП. SANRAL не удалось заручиться достаточной поддержкой со стороны местных властей и организаций гражданского общества, что привело к большим осложнениям в ходе реализации и широкомасштабному противодействию схеме.

Одной из главных мишеней общественного гнева стала сложность схемы, которая требовала регистрации пользователей для электронной оплаты. Помимо этого, некоторые из затронутых муниципалитетов отказались принимать нормативные акты, накладывающие санкции на неплательщиков. Эта ситуация привела к широкому распространению неплатежей среди пользователей. Южная Африка построила широкую сеть платных автодорог, некоторые из которых управляются государственной компанией SANRAL, а другие – частными партнерами в рамках концессионных соглашений. Хотя конфронтация и не достигает уровня Готенга, платные автодороги в Южной Африке не пользуются популярностью.

Источники: Национальное агентство автомобильных дорог Южной Африки. <http://www.nra.co.za>; Организация «Устранение налоговых злоупотреблений». <http://www.outa.co.za>

60. Ниже предложены некоторые советы в отношении того, как улаживать трудности, связанные с обеспокоенностью и противодействием введению дорожных сборов, и выстраивать общий консенсус в их пользу:

- Перед тем, как информировать общественность, необходимо достичь консенсуса внутри правительства. Посыл, исходящий от правительства, должен быть единым.
- Организовать обсуждение вопроса дорожных сборов с охватом широкой перспективы: проблемы потенциала и инвестиций, бюджетные ограничения, необходимость удовлетворять другие социальные потребности, и т.д. Включить в обсуждения другие варианты, такие как налоги на топливо. Включить вопрос платных дорог в долгосрочную транспортную стратегию, не только для того, чтобы увеличить доходы.
- Обеспечить прозрачность, если предусматривается участие частного сектора. Продемонстрировать, что ведущую роль играет правительство, а не частные интересы. Дать четкое разъяснение финансовых вопросов, которые могут возникнуть в связи со схемами ГЧП.
- Честно изложить преимущества, которые даст новая инфраструктура, финансируемая за счет дорожных сборов. Если возможно, определить их количественно. Пользователей легче убедить, если будет очевидно, что преимущества компенсируют издержки на дорожные сборы.
- Любая правительственная документация, принятая по этому вопросу, должна быть понятной, основанной на фактах и информативной, а не просто предназначена для убеждения общественности.

- Привлечь как можно больше заинтересованных сторон: бизнес-ассоциации, профсоюзы, ассоциации пользователей, парламентскую оппозицию, местные органы власти и т.д. Попытаться не просто убедить, а просветить их. Определить причины их обеспокоенности, и попытаться серьезно разрешить эти проблемы.
- Уделить особое внимание заинтересованным сторонам, которые, скорее всего, будут в наибольшей степени затронуты дорожными сборами, таким как транспортные компании, профессиональные водители и местные жители. Убедиться, что реализация дорожных сборов не вызовет ненужных жалоб.
- Не давать обещаний и не принимать скоропалительных решений, которые могут привести к нежелательным последствиям (например, см. вопрос по альтернативным бесплатным дорогам выше).
- Широкий консенсус позволит с течением времени выработать последовательную политику. Изменение подхода к платным дорогам каждые несколько лет является непродуктивным.

Создание благоприятной законодательной базы

5.1 Какие законы необходимы, чтобы обеспечить надежный фундамент для платных дорог?

61. Широкое разнообразие законов может в некоторой степени повлиять на практическую применимость схем платных дорог. Если проекты платных дорог предусматривают ГЧП и существенные частные инвестиции, очень важно иметь надежную, стабильную и предсказуемую законодательную базу. Кроме того, для таких проектов потребуются сложные процедуры закупок, заключения контрактов и мониторинга.

62. Таким образом, рекомендуется провести тщательную оценку законодательства страны, чтобы обеспечить отсутствие значительных препятствий, не позволяющих применять платные дороги, а также чтобы не оставлять важные вопросы для импровизации.

63. В данном разделе рассматриваются некоторые из наиболее актуальных вопросов, затрагивающих платные дороги. Не все темы одинаково важны. В то время как некоторые вопросы могут потребовать разработки или изменения законодательства, другие могут просто потребовать внесения изменений в подзаконные акты или включения некоторых положений в контракты.

5.2 Какие благоприятствующие реформы рекомендуется провести в законодательстве дорожного сектора?

64. Ниже перечислены некоторые темы, которые должны быть охвачены в законодательстве дорожного сектора, чтобы обеспечить возможность для внедрения платных автодорог:

- Разработать четкое определение магистральных автомобильных дорог и/или типов дорог, приемлемых для введения дорожных сборов.
- Сформулировать процедуры закупок и реализации платных дорог.
- Сформулировать общие требования к операторам платных автодорог.
- Сформулировать роли и функции различных административных органов и других заинтересованных сторон.
- Сформулировать права и обязанности, применяемые к физическим лицам, а также к государственным органам (например, запрет на закрытие прямого доступа к автомагистралям применяется не только к владельцам прилегающих земельных участков, но и к местным органам власти при планировании ими застройки городских участков, или при выдаче разрешений на строительство).

65. Эти вопросы могут быть охвачены одним или несколькими законодательными актами, регулирующими автомобильные дороги (“Закон об автомобильных дорогах”) или конкретным “Законом о платных автомобильных дорогах”.

5.3 Как решать вопросы исключительных прав и конкуренции?

66. Вопросы исключительных прав и конкуренции – распространенные вопросы, вызывающие обеспокоенность органов власти в отношении платных дорог. Это является следствием присущего монополистического характера инфраструктуры в целом, усугубляемого исключительными правами, которых добиваются операторы платных дорог, если они собираются инвестировать огромные суммы денег в строительство автомагистрали с большой пропускной способностью.

67. Сами по себе исключительные права могут идти вразрез с законами о конкуренции, и могут оспариваться в судах, рассматривающих вопросы конкуренции. Даже если то или иное исключительное право “вписывается” в правовую систему страны, объем права может оставаться открытым для толкования. Трудность состоит в том, чтобы установить предел, до которого правительство может связать себя обязательствами не содействовать конкурирующей инфраструктуре, или компенсировать оператору снижение доходов, если оно не выполнит свои обязательства.

68. В вопросах монополии и конкуренции трудно обеспечить баланс и найти правильное решение. Слишком жесткий подход к ним создает риск отпугивания многих потенциальных частных инвесторов, а также того, что страна останется без столь необходимой инфраструктуры. Слишком уступчивый подход создает риск привлечения недобросовестных инвесторов и может стать причиной серьезного и долгосрочного ущерба для пользователей и населения, проживающего вдоль коридора.

69. Чтобы смягчить потенциальные отрицательные воздействия этого монопольного положения, рекомендуется внедрить эффективные, профессиональные и беспристрастные механизмы мониторинга и регулирования, чтобы защищать общие интересы и интересы пользователей (см. информацию о регулировании и мониторинге в разделе 6.2.)

5.4 Какие вопросы необходимо решить, чтобы обеспечить уплату дорожных сборов?

70. Дорожные сборы могут быть новой концепцией для законодательства стран, которые не знакомы с ними. Так как они являются основным источником доходов для оператора, четкое и всестороннее нормативное положение позволит избежать рисков коллидирующих толкований.

71. Дорожные сборы обычно рассматриваются не как налоги, а как регулируемые цены. Принимая во внимание их характер, необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- характеристика операторов платных дорог и законодательная база, которая позволяет им собирать плату с пользователей;
- полномочия сборщиков платы за проезд (например, персонала, собирающего плату за проезд), чтобы обеспечить уплату дорожных сборов;
- процедуры и штрафы за неуплату или мошенничество;
- процедуры утверждения изменения дорожных сборов и механизмы экономического регулирования;
- возможности операторов платных дорог для реализации коммерческих схем (например, сегментация дорожных сборов по типам пользователей, сегментация по времени, программы лояльности и т.д.);
- освобождение от уплаты дорожных сборов (например, полиция, аварийные службы, местные жители и т.д.);
- налоговый режим для дорожных сборов (например, применимость НДС и других налогов).

5.5 Является ли закон о ГЧП предварительным условием для платных дорог?

72. Нет. На самом деле, существование конкретного закона о ГЧП не является необходимым предварительным условием для успешных ГЧП в других областях. Более того, в странах, имеющих большой опыт в области ГЧП, таких как Великобритания, нет специального закона о ГЧП.

73. Однако, если ожидается, что платные дороги будут финансироваться в рамках ГЧП, наличие нормативных положений, регулирующих ГЧП на самом высоком возможном уровне, обеспечивает уверенность для перспективных частных инвесторов, особенно международных. Это может быть даже более уместно в странах, имеющих небольшой опыт или не имеющих опыта в отношении предоставления государственных услуг и инфраструктуры частным сектором. В некоторых странах, особенно в тех, которые унаследовали экономику с централизованным планированием, само понятие предоставления государственных услуг и инфраструктуры частным сектором, может быть не закреплено в законодательстве, и как законодатели, так и официальные лица правительства могут быть незнакомы с ним.

74. Правила, регулирующие ГЧП для платных дорог, могут быть прописаны в специальном законодательстве о ГЧП, либо в специальном законодательстве по автомобильным дорогам, либо в обоих. Важно, чтобы положения в обоих законах не были противоречивыми. Уровень детализации правил в законе о ГЧП должен быть результатом компромисса между определенностью и гибкостью. Вместе с тем, в некоторых странах подход к ГЧП представляет собой проведение переговоров по контракту (с проведением государственного тендера или без него), который, после подписания, направляется в парламент для ратификации и повышения его статуса до уровня закона. Это может быть эффективным подходом, который обеспечивает самый высокий уровень уверенности для частных сторон. Однако, эти “ускоренные методы” могут стать причиной серьезной обеспокоенности граждан и пользователей платных дорог относительно прозрачности, равного обращения и добросовестного управления.

6

Обеспечение надлежащего управления и навыков

6.1 Какие способности и технические навыки необходимы для реализации платных дорог?

75. Обычно, управление автомобильными дорогами – это сфера деятельности инженеров. Реализация платных автодорог – это более сложная задача, чем проектирование автодорог, надзор за их строительством и организация их содержания. Она требует интеграции знаний из других областей, таких как:

- **Финансы и бизнес.** Знания в этих областях будут необходимы для того, чтобы убедиться, что проекты являются реализуемыми и поддерживаются устойчивыми финансовыми структурами.
- **Правовые вопросы.** Понадобятся сложные механизмы закупок и контрактные механизмы, а после присуждения контракта необходимо будет осуществлять официальные функции мониторинга и регулирования.
- **Информирование и поддержание связей с клиентами.** Введение дорожных сборов потребует решения вопросов, вызывающих обеспокоенность и противодействие со стороны пользователей и некоторых заинтересованных сторон. Кроме того, с момента уплаты дорожных сборов пользователи дороги становятся клиентами, и в этом случае требуется использовать подход, более ориентированный на клиентов, чем это обычно принято при государственном администрировании.

76. Эти навыки будут необходимы независимо от типа сборов, предусмотренных оператором платной автодороги. При этом навыки в области финансирования и права будут иметь большую важность при использовании схем ГЧП, которые потребуют тщательной оценки экономического обоснования, проектных рисков и методологии закупок. Кроме того, органы, заключающие контракты и осуществляющие регулирование, должны быть готовы столкнуться с высокопоставленными и опытными юристами и финансистами, сидящими за столом переговоров на стороне частного сектора. Перед тем, как инициировать внедрение платных дорог, правительства должны реалистично оценить, имеется ли у них потенциал и навыки для разработки контрактов и осуществления закупок и мониторинга для этих проектов.

77. Платные дороги незначительно отличаются от других регулируемых рынков, на которых услуги предоставляет частный сектор. Соответственно, необходимо уделять особое внимание, чтобы избежать ситуаций, которые могут ослабить позицию правительства как гаранта общественных интересов, таких как:

- Органы по мониторингу и регулированию попадают под влияние корыстных интересов оператора платной автодороги или других соответствующих заинтересованных сторон.
- За квалифицированными сотрудниками государственного сектора и высокопоставленными политиками “охотятся” частные компании, которые сидят за противоположной стороной стола, предлагая им более высокие зарплаты и дополнительные льготы.

6.2 Какие организационные структуры и структуры управления следует создать?

78. Подготовка, реализация и мониторинг платных дорог – это более сложная и междисциплинарная деятельность, чем обычно в случае стандартных дорог. Таким образом, стандартные структуры в министерствах транспорта, общественных работ или в автодорожных администрациях могут быть недостаточно или слабо подготовлены для работы с такими проектами.

79. Различные структуры и функции разных этапов проекта кратко изложены в Таблицах 8–10:

Таблица 8: Структуры и функции на этапе подготовки

Тип структуры	Описание	Функции
Отдел платных дорог	Это должен быть междисциплинарный и более или менее автономный отдел, обычно в министерстве, отвечающем за автомобильные дороги.	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка вариантов взимания платы за проезд. • Подготовка экономического обоснования. • Оценка проектных рисков. • Финансовый анализ. • Выбор метода закупки. • Выбор критериев для оценки тендерных предложений и предложение о создании комитета по оценке тендерных предложений. • Разработка проектов тендерных документов и контракта.

Источник: составлено автором.

Таблица 9: Структуры и функции на этапе реализации

Тип структуры	Описание	Функции
Комитет по оценке тендерных предложений	В состав членов может входить, а может и не входить, отдел платных дорог. Второй вариант обеспечивает большую независимость.	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка тендерных предложений • Предложение победившего участника тендера • Работа и урегулирование требований по внесению изменений или жалоб от проигравших участников тендера.
Отдел платных дорог		<ul style="list-style-type: none"> • Заключительные переговоры с победителем тендера, подготовка соответствующих документов для подписания контрактов. • Надзор за техническим проектированием и подготовительными исследованиями и работами. • Координация между оператором и соответствующими государственными органами для получения разрешений и утверждений. • Надзор за строительными работами. • Подготовка сертификата о завершении и приемке работ.

Источник: составлено автором.

Таблица 10: Структуры и функции на этапе эксплуатации

Тип структуры	Описание	Функции
Орган технического мониторинга	Обычно это автономный отдел в министерстве, ответственном за автомобильные дороги. Он может быть создан на основе ранее существовавшего отдела по платным дорогам, поэтому сотрудники будут знакомы с проектом с самого начала.	<ul style="list-style-type: none"> • Надзор за обеспечением соблюдения стандартов, указанных в контракте (технические, эффективность работы, безопасность, обслуживание клиентов, качество и пр.). • Расчет штрафов и обеспечение устранения недостатков. • Надзор за учетными записями оператора, чтобы проверить обоснованность пересмотра платежей за использование автодорог или других изменений в контракте. • Толкование контракта на уровне первой инстанции. • Взаимодействие по ежедневным вопросам между администрацией и оператором.
Орган экономического регулирования	Это может быть орган, ответственный за конкуренцию и предложение диапазона цен на регулируемых рынках (например, на электроэнергию, воду, телекоммуникационные услуги и пр.) или конкретный регулятор для платных дорог. Обычно эти органы являются независимыми комиссиями, создаваемыми законодательными органами или полунезависимыми отделами, связанными с министерствами экономики или финансов.	<ul style="list-style-type: none"> • Утверждение диапазонов ставок платы за проезд по платным дорогам. • Окончательное решение по претензиям и вопросам конкуренции.

Источник: составлено автором.

6.3 Какие структуры следует создать, если оператором является государственный сектор?

80. Если выбран вариант, в котором эксплуатацию платной дороги будет осуществлять государственное предприятие, процесс, показанный выше, может в определенной степени измениться, так как тендер для отбора оператора не будет проводиться. Однако, с другой стороны, рекомендуется тщательно рассмотреть структуру финансирования и управления для такого варианта. Некоторые рекомендации в этом отношении приведены ниже:

- Оператор должен иметь полные финансовые возможности для осуществления задач, поставленных перед ним. Его структура собственного капитала и

финансовых ресурсов не должна быть значительно слабее той, которая требовалась бы от частного оператора.

- Он должен иметь достаточный потенциал, чтобы работать как эффективное предприятие, ориентированное на получение прибыли.
- На него нельзя возлагать непосильные задачи или просить достигать недостижимые цели.
- Следует разработать четкий и сбалансированный набор правил, чтобы управлять отношениями между оператором и правительством. В частности, соответствующие подразделения автодорожного ведомства должны иметь достаточный потенциал для осуществления надзора и приемки работ, мониторинга стандартов содержания дороги и обеспечения устранения недостатков.
- Он должен внедрить международные стандарты бухгалтерского учета и отчетности и подлежать аудиту со стороны независимых организаций.
- Желательно, чтобы в состав его совета директоров входили независимые члены, имеющие опыт ведения бизнеса. Он должен быть защищен от политического вмешательства в его операционную деятельность.
- Особое внимание необходимо уделить сбору платы за проезд по платной дороге и управлению доходами, чтобы избежать недобросовестных практик, таких как хищение мелких сумм из дорожных сборов, необоснованное отсутствие сборщиков платежей в ПВП, ненадлежащее или невежливое поведение в отношении клиентов и т.д.

Оценка и подготовка проектов платных автомобильных дорог

7.1 Является ли предлагаемая платная дорога наилучшим вариантом? Были ли рассмотрены другие варианты?

81. Даже если существует широкий консенсус по платному использованию автомобильных дорог и ГЧП, введение платы может оказаться не самым лучшим вариантом для той или иной дороги. В связи с этим, рекомендуется не принимать решение о введении платного проезда по дороге автоматически, даже если условия и критерии введения платы были установлены в рамках общенационального генерального плана по автомобильным дорогам. Это означает, что государственные органы должны убедиться в том, что:

- Особенности и характеристики дороги делают ее подходящей для платного использования (например, дороги со слишком большим количеством пересечений могут быть непригодны для введения дорожных сборов, установка пунктов взимания платы на уже перегруженных дорогах может усугубить заторы, и т.д.).
- Отток транспортных потоков в результате введения платы за пользование дорогой не создаст нежелательных проблем в остальной части дорожной сети.
- Были изучены иные варианты достижения лучших результатов. Это также может помочь убедить несогласные заинтересованные стороны.
- Введение платного проезда не повлечет за собой серьезных нежелательных побочных эффектов для экономики в целом или для отдельной стратегической отрасли.
- Определены соответствующие меры для смягчения или компенсации негативных эффектов, а также что они будут применимы на практике и принесут ожидаемые результаты.
- Доходы от взимания платы за проезд компенсируют затраты на их сбор, и достаточны для обоснования варианта с введением платы за проезд.

82. Прежде, чем давать проекту “зеленый свет”, необходимо провести адекватную оценку характеристик предлагаемой платной дороги и рисков, создаваемых ею. Также необходимо понять и внести в матрицу оценки все возможные последствия.

7.2 Проведена ли надлежащая оценка финансовой приемлемости проекта?

83. Под финансовой приемлемостью подразумевается способность оплачивать строительство, эксплуатацию и содержание проекта на протяжении его жизненного цикла.

84. Если проект финансируется государственным сектором, его можно считать финансово приемлемым, если с течением времени государственные расходы на него не превышают лимит государственного бюджета. Если проект финансируется частным сектором, его можно считать приемлемым, если ожидаемые доходы от взимания платы за проезд превышают ожидаемые инвестиции и эксплуатационные затраты, и обеспечивают достаточно привлекательную прибыль на инвестиции для спонсоров, в сравнении с их рисками.

85. Финансовая приемлемость платной дороги зависит, в основном, от четырех факторов – двух, связанных с затратами (объем инвестиций и стоимость финансирования), и двух, связанных с доходом (интенсивность движения и ставки платы за проезд). С учетом этого, в Таблице 11 проиллюстрированы некоторые из элементов, которые могут отрицательно сказаться на финансовой приемлемости проекта платной дороги:

Таблица 11: Элементы, оказывающие отрицательное влияние на финансовую приемлемость проекта платной дороги

Элементы, влияющие на компонент затрат	Элементы, влияющие на компонент доходов
<ul style="list-style-type: none"> • Дорогостоящие работы, такие, как туннели, мосты или дороги на дамбах, увеличивают затраты, и могут ухудшить финансовую приемлемость проекта. Эти работы также более подвержены сверхсчетному перерасходу средств. • И наоборот, проекты, требующие небольших начальных инвестиций (например, концессии на содержание), являются более приемлемыми в финансовом плане. • Работы, связанные с высокими затратами, приводят к увеличению затрат на финансирование за счет эффекта обратной связи. • Наличие многочисленных рисков, влияющих на проект, также приводит к повышению стоимости финансирования. • Высокие процентные ставки. • Проект получает незначительную поддержку со стороны финансовых институтов и/или недостаточные гарантии. 	<ul style="list-style-type: none"> • Низкая интенсивность движение в коридоре. • Нерегулярная интенсивность движения или подверженность изменениям. • Недостаточно сильная мотивация для использования платной дороги пользователями. Они могут прекратить использование дороги или пользоваться иными альтернативами, чтобы избежать платы за проезд. • Период времени, предоставленный оператору, недостаточен для окупаемости капитальных затрат. • Ставки платы за проезд установлены на слишком низком уровне по политическим или иным причинам.

Источник: составлено автором.

86. Когда правительство старается привлечь частные инвестиции для сложных и дорогостоящих проектов, его могут попросить предоставить защитные меры (например, гранты, гарантии, исключительное право, минимальный гарантированный доход и т.д.). Если эти защитные меры слишком обременительны, это может являться симптомом того, что ГЧП – это не самый подходящий способ реализации проекта, или даже что проект не является экономически оправданным.

7.3 Достаточно ли обоснованы прогнозы спроса?

87. Надежный прогноз интенсивности движения имеет ключевое значение для платных дорог (как частных, так и государственных). Большинство стран и почти все многосторонние финансовые институты требуют проведения анализа спроса, прежде чем дать “зеленый свет” новым дорожным проектам. Однако существует множество примеров завышенной оценки фактического уровня интенсивности движения в прогнозах. Это называется “оптимистичным смещением оценки интенсивности движения”.

88. Такие завышенные оценки могут быть результатом недостатков моделирования интенсивности движения или неточных предположений. Одним из распространенных недостатков является отсутствие в прогнозах учета цикличной природы экономики. Еще одним общим недостатком является иллюзия неограниченного роста, или прогнозы автомобилизации, не предусматривающие “потолка”, либо ожидающие, что этот потолок достигнет уровня автомобилизации в большинстве развитых стран. Кривая роста автомобилизации, вероятнее всего, примет форму буквы “S”, с быстрым ростом, на смену которому при приближении к потолку приходит медленный рост.

89. Оптимистичное смещение может также отражать интересы сторон, участвующих в процессе принятия решений. В их число могут входить спонсоры и/или подрядчики, заинтересованные в получении контракта на строительство и эксплуатацию платной дороги, или политики/лица, принимающие решения, которые используют неточный анализ спроса для обоснования политического решения.

90. Последствия слишком оптимистичных прогнозов спроса и интенсивности движения могут привести к требованиям со стороны оператора пересмотреть условия контракта, повысить плату за проезд, продлить срок действия контракта, или предоставить финансовую компенсацию. В худшем случае оператор может объявить дефолт еще до завершения работ. Тогда правительство может остаться один на один с незавершенными работами и непредвиденными обязательствами перед финансирующими сторонами.

91. Чтобы сбалансировать результаты других имеющихся исследований, рекомендуется учитывать прогнозы интенсивности движения, подготовленные банками, финансирующими проект, поскольку можно ожидать, что они сделаны с большой осмотрительностью и не искажены другими интересами.

7.4 Как следует устанавливать ставки платы за проезд?

92. Общий принцип заключается в том, что плату за проезд следует устанавливать на уровне, который позволяет осуществить возмещение капитальных затрат и операционных расходов в разумные сроки и с приемлемым вознаграждением для спонсоров. На основании этой логики, ставки платы за проезд должны быть напрямую связаны со стоимостью строительства и эксплуатации инфраструктуры, и с интенсивностью движения. То, какими должны быть “разумные сроки”, обсуждается в разделе 7.7.

93. Вознаграждение спонсоров варьируется в значительных пределах, отражая характер спонсоров (государственные, частные или их сочетание) и восприятие проектных рисков частными инвесторами. Когда в капитале оператора отсутствуют доли частных спонсоров (т.е. это государственное предприятие), благоразумно устанавливать норму прибыли на капитал, как минимум, на уровне стоимости финансирования.

94. Достаточен ли вышеупомянутый подход? Нет. Как и всегда с инфраструктурными проектами, существуют два подхода к их целесообразности: подход на основании экономической отдачи, и подход на основании финансовой отдачи.

- (i) Подход на основании экономической отдачи рассматривает более широкое экономическое воздействие инфраструктуры на национальную экономику и общество.
- (ii) Подход на основании финансовой отдачи рассматривает прибыль спонсоров, которую может принести инфраструктура.

95. Таким образом, ставки платы за проезд необходимо устанавливать таким образом, чтобы достигался соответствующий баланс между обоими подходами. Однако это не всегда простая задача, так как два подхода зачастую противоречат друг другу:

- Более высокая плата за проезд по платной дороге повысит финансовую отдачу для оператора, особенно если он имеет сильное монопольное положение (если отсутствует бесплатная альтернатива, или если страна бедная). Если альтернатива существует, высокие ставки оплаты снизят использование платной дороги. Обе ситуации приведут к снижению глобальной экономической отдачи платной дороги для общества.
- Хотя может показаться, что низкий уровень платы за проезд максимизирует глобальную экономическую отдачу, слишком низкие ставки оплаты могут сделать проект финансово неприемлемым, или привести к дефолту оператора.

96. Следующий раздел (7.5) содержит некоторые идеи о том, как преодолеть ситуацию, при которой уровень платы за проезд недостаточен для возмещения издержек на осуществление проекта.

97. Еще один принципиально важный вопрос – определение уровней платы за проезд, приемлемых для пользователей. Теоретически, рациональный пользователь должен желать использовать платную дорогу вместо бесплатной альтернативы, если она существует, при условии, что плата компенсирует дополнительное время и расходы, связанные с использованием альтернативы. Так, большинство исследований указывают на корреляцию между готовностью платить и экономией времени после начала эксплуатации проекта, а также средним доходом на душу населения в регионе. Тем не менее, отношение пользователей дорог к необходимости платить за проезд неоднозначно, как и их готовность платить. Таким образом, доходы от платы за проезд зависят от ряда культурных, социальных и поведенческих факторов, которые не всегда легко распознать. Некоторые из них проиллюстрированы в Таблице 12:

Таблица 12: Социальные и поведенческие факторы, влияющие на доходы от дорожных сборов

Тип пользователя (профессиональный и/ или индивидуальный)	Соотношение времени и денег более актуально для профессионалов. Следовательно, профессионалы более склонны принимать “рациональные” решения, чем индивидуальные пользователи.
Цель поездок	Время в пути более актуально для поездок на работу и с работы, нежели для поездок на отдых или по личным делам (посещение друзей или родственников).
Частота поездок	Лица, ежедневно пользующиеся одной и той же дорогой для поездки на работу и обратно, могут быть очень чувствительны к стоимости проезда. Плата за проезд может быть приемлемой для нерегулярных поездок, но неприемлемой для регулярных.
Информированность и социальное принятие платы за проезд	Плату за проезд по дороге легче принять людям, которые уже привыкли платить за инфраструктуру. Для жителей городов это может быть более привычным, чем для жителей сельской местности.
Уровень доходов пользователей	Люди с высоким уровнем доходов будут более склонны оплачивать проезд, чем люди из бедных групп. В странах с высоким социальным дисбалансом готовность платить концентрируется в группах с высоким доходом, и это означает, что платные дороги могут иметь уменьшенную клиентскую базу.
Время	Готовность платить за пользование дорогой может меняться со временем, и это важно для проектов с продолжительным жизненным циклом. В общем, готовность платить со временем повышается, по мере того, как пользователи становятся более состоятельными и привыкают к дорожным сборам.
Политика	Плата за проезд может рассматриваться, как нечто, навязанное правительством, а уклонение от ее уплаты передает некий политический посыл.

Источник: составлено автором.

98. Подводя итоги, отметим, что при установлении размера платы за пользование дорогой рекомендуется учитывать не только возмещение инвестиционных затрат, но и другие факторы, а также проводить точные оценки готовности платить.

7.5 Как быть, если дорожные сборы недостаточны для покрытия стоимости проекта?

99. Вполне возможно, что анализ спроса и готовности платить покажет, что ожидаемые доходы от платы за пользование дорогой недостаточны для того, чтобы покрыть стоимость конкретного проекта. Либо может оказаться, что широкая экономическая отдача максимизируется в том случае, когда не достигается финансовая прибыльность конкретного проекта.

100. Существуют две группы мер для преодоления подобной ситуации: меры по поддержке проекта, и системные, или сетевые меры. В конечном счете, можно также воспользоваться прагматическим подходом. Эти меры перечислены ниже.

101. **Меры по поддержке проекта.** В число наиболее широко распространенных мер входят:

- Снижение стоимости финансирования, например, за счет использования субсидированных кредитов, грантов или гарантий, предоставленных донорами или международными финансовыми институтами, такими, как АБР.
- Государство может взять на себя часть расходов по проекту (например, землеотвод, подготовительные работы, пересечения с другими автодорогами и т.д.) для снижения начальных инвестиционных затрат спонсора.
- Государство приобретает долю в капитале у спонсора платной автодороги. Кроме того, большинство международных финансовых институтов имеют специализированные фонды, которые могут инвестировать в капитал.

102. Меры по поддержке проекта подразумевают, что государство или доноры берут на себя часть расходов и/или рисков, связанных с проектом, для снижения расходов/рисков спонсора платной дороги.

103. Системные или сетевые меры. Эти меры подразумевают использование доходов от некоторых частей дорожной сети для субсидирования одного или нескольких проектов, финансирование которых столкнулось с трудностями. Они могут принимать несколько форм:

- *Перекрестные субсидии.* Дорожные сборы устанавливаются на национальном уровне или на уровне дорожной сети таким образом, чтобы использовать прибыль от более дешевых в строительстве сегментов дорог для субсидирования более дорогостоящих сегментов. Это проще осуществить, если оператором всех платных дорог в стране является одна компания (например, государственная корпорация). Если это не так, ситуация усложняется, и может потребовать клиринговой организации на национальном уровне.
- *Дорожные сборы.* Плата за пользование дорогой вводится на уже построенных и бесплатных для проезда частях сети (предпочтительно вдоль того же самого коридора) для субсидирования строительства нового сегмента. Это может стать решением в тех случаях, когда ожидаемый доход от недостающего сегмента коридора, требующего огромных инвестиций (горный участок, тоннель, дорога по дамбе, и т.д.) недостаточен (или размер оплаты за проезд неприемлемо высок).

- *Виньетки.* Как уже упоминалось ранее, виньетки могут использоваться как вариант для распределения расходов между всеми водителями.

104. **Прагматический подход.** Прагматический подход можно кратко описать следующим образом: “лучше собрать хоть что-то, чем ничего”. Правительство, желающее построить тот или иной инфраструктурный объект (или лишь реконструировать и содержать его), может решить, что будет весьма практично возместить часть понесенных расходов за счет платы за пользование дорогой, независимо от того, кто эксплуатирует объект – государственный или частный сектор. Очевидно, что при этом необходимо выполнить два условия: глобальная экономическая отдача не должна существенно страдать от взимания платы за пользование дорогой, а доход должен быть однозначно больше, чем расходы на сбор этой платы.

7.6 Каким образом сегментация платы за проезд по дороге может решить прочие задачи?

105. Плата за проезд по дороге может устанавливаться адресно для решения других социальных, транспортных или экологических вопросов. В этой области имеется опыт применения разнообразных схем сегментирования. Ниже приведены несколько примеров:

- **Сегментация платы за проезд по типам автомобилей.** Наиболее распространенной является сегментация на легкие и тяжелые транспортные средства, причем с последних взимается более высокая плата, что отражает дополнительный ущерб, который они наносят дорожному покрытию.
- **Сегментация платы за проезд по социальным соображениям.** Некоторые правительства применяют схемы снижения дорожных сборов для уязвимых групп, таких, как студенты и школьники, граждане с низким уровнем дохода и т.д. Подобные схемы иногда непросто реализовать, так как они оставляют возможности для злоупотреблений или несоответствующего выполнения требований. Еще один подход – это попросту освободить легкие мотоциклы от платы за пользование дорогой.
- **Сегментация по месту проживания.** Местным жителям, проживающим в непосредственной близости от платной дороги, которым необходимо пользоваться ею для ежедневных коротких поездок, может предоставляться снижение платы за проезд по дороге, а также освобождение от ее уплаты.
- **Сегментация по степени заполнения транспортных средств.** Транспортные средства с большим количеством пассажиров могут пользоваться скидками и/или выделенными полосами для содействия более эффективному использованию инфраструктуры. Универсально признанного определения транспортных средств с высокой степенью заполнения не существует, но обычно это два и более, или три и более человека.
- **Сегментация по времени суток или дням недели.** Более высокая плата за пользование дорогой в часы пик может снизить загруженность дороги. Подобный тип сегментации используется на многих подъездных дорогах к столичным районам. Подобная плата может увеличиваться в выходные и снижаться в рабочие дни.

- **Сегментация платы за проезд по дороге с льготами для “зеленых” автомобилей.** Более интеллектуальный и экологичный подход – это взимать более высокую плату за проезд с транспортных средств с более высокой степенью загрязнения окружающей среды. Данный подход используется в ряде столичных городов, реализовавших “зоны с низким уровнем выбросов”.⁹
- **Программы лояльности.** Подобные программы, как правило, продвигаются операторами автомагистралей, а не правительствами, в качестве коммерческого стимула для регулярных пользователей, таких, как жители пригородов, работающие в центре. Не исключено, что правила или концессионные договоры не разрешают подобную практику, так как она может восприниматься как дискриминация между пользователями.

106. Введение схем платного проезда для решения проблем перегруженности автодорог и экологии становится все более частым. Это, несомненно, является движением в правильном направлении: **“умные сборы за более умную и зеленую мобильность”**.

7.7 Какой должна быть продолжительность контрактов?

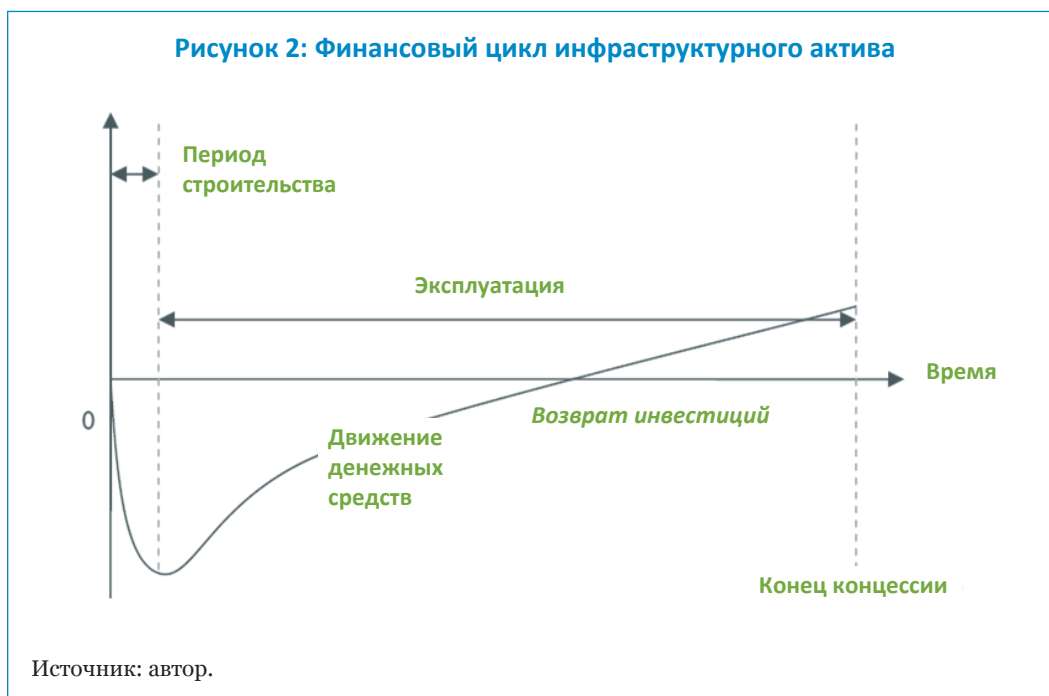
107. Общий принцип заключается в том, чтобы срок контракта позволял инвесторам возместить капитальные и операционные затраты и обеспечивал приемлемый уровень доходности капитала. Этот вопрос актуален, когда платные дороги финансируются в рамках ГЧП.

108. На Рисунке 2 показан жизненный цикл инфраструктурного актива. Поток денежных средств отрицателен в течение начального периода от строительства до точки окупаемости. Затем он становится положительным. Обычно, чем больше сумма начальных инвестиций, тем больше времени требуется для окупаемости затрат.

109. Соответственно, проекты, включающие строительство новой инфраструктуры, такие, как проекты СЭП, требуют больше времени, обычно не менее 20 лет. В большинстве стран сроки концессий ограничены в пределах 35–50 лет. Более длительные периоды не имеют большого смысла в частной сфере, так как ни один финансовый институт не предоставит финансирования на столь длительный срок. Финансирование на срок более 20 лет чаще всего возможно только при выпуске гарантированных государством облигаций.

110. С другой стороны, проекты, требующие небольших начальных инвестиций, такие, как концессии на эксплуатацию и содержание существующих дорог, могут присуждаться и на более короткие сроки (обычно не более 10 лет).

⁹ Для получения дополнительной информации о “зонах с низким уровнем выбросов” в Европе, см.: Положение о доступе к городам в Европе. <http://urbanaccessregulations.eu/low-emission-zones-main/what-are-low-emission-zones>



111. Однако в реальной жизни проекты не столь просты, как может показаться из вышеприведенного рисунка. На практике частные спонсоры зачастую структурируют свое финансирование таким образом, чтобы проект приносил прибыль уже на ранних этапах эксплуатации, поскольку они могут воспользоваться преимуществом льготных периодов по кредитам, а также в связи с тем, что суммы возврата долга увеличиваются с течением времени. Это создает иллюзию прибыльности, которую оппоненты платных дорог могут использовать для лоббирования сокращения сроков концессий или возвращения их под контроль государства. Если правительство поддастся этому давлению, оба этих действия, вероятно, спровоцируют требование со стороны частных операторов о возмещении убытков, что в итоге может привести к судебным разбирательствам.

112. Более разумный подход к срокам действия договоров – это определение целевого показателя накопленной чистой прибыли вместо той или иной даты в календаре. Тогда срок действия договора истечет, как только будет достигнут этот целевой показатель. Данный подход был применен в Чили (Вставка 11) и становится все более распространенным.

7.8 Что делать, когда инфраструктура окупилась? Следует ли прекратить сбор платы за проезд по дороге?

113. Следует ли упразднить плату за пользование автодорогой по окончании периода концессии и при передаче инфраструктуры частным сектором принимающему органу? Если оператором является государственная корпорация, должны ли дорожные сборы исчезнуть после погашения последних облигаций?

Вставка 11: Эволюция подходов к закупкам в Чили

Смягчение рисков, связанных с интенсивностью дорожного движения, считается именно тем аспектом, в котором чилийские дорожные концессии особенно преуспели. С самого начала большинство концессий включали гарантированный минимальный размер дохода на уровне 70% стоимости инвестиций, плюс все расходы на эксплуатацию и содержание по приведенной стоимости. Однако, если концессионер соглашался принять гарантированный минимальный размер дохода, он был обязан поделиться частью полученного дохода в периоды, когда фактическая интенсивность движения превышала ожидаемую.

Еще один шаг в сторону смягчения рисков, связанных с интенсивностью движения, был сделан в 1998 году, когда чилийское правительство ввело сумму совокупных доходов от проекта в качестве одного из критериев для присуждения контрактов. Таким образом, концессия заканчивалась, когда дисконтированный доход достигал суммы, предложенной победителем тендера. В этом плане данный механизм являлся не только процедурой закупок, но и способом смягчения рисков, связанных с интенсивностью движения. Несколько лет спустя он был вновь использован еще в трех концессиях.

В 2000 году правительство разрешило пересмотреть условия всех ранее присужденных концессий, в основном в связи с экономической рецессией в стране в период с 1998 по 2002 годы, которая привела к значительному сокращению интенсивности движения во всех дорожных концессиях. Еще одна причина заключалась в необходимости дополнительных инвестиций во многие из дорожных концессий. Выбранный механизм, названный “механизмом распределения доходов”, гарантировал, что концессионер получит заранее определенный доход (по приведенной стоимости). Таким образом, длительность пересмотренных концессий прекратила быть фиксированной и стала переменной. В обмен на гарантию дополнительных доходов, правительство потребовало от концессионеров осуществить начальные инвестиции, которые рассчитывались правительством как разница между приведенной стоимостью гарантированных доходов и приведенной стоимостью ожидаемого дохода.

Благодаря разумному подходу к распределению рисков и надежности своей правовой системы, Чили стала наиболее передовой латиноамериканской страной в области дорожных концессий. В период с 1992 по 2010 годы правительство предоставило 33 автодорожных концессии общей протяженностью 3 328 километров. Часть из них – это городские дороги в столице страны Сантьяго, причем это решение стало предметом определенной критики.

Источники: Corporación Andina de Fomento. 2010. *Infraestructura Pública y Participación Privada. Conceptos y Experiencias en América y España*; D. M. Rufián Lizana. 2002. *Políticas de Concesión Vial: Análisis de las Experiencias de Chile, Colombia y Perú*. CEPAL. Santiago; Правительство Чили, Министерство общественных работ. <http://www.mop.cl/Paginas/ingles.aspx>

114. К решению этих вопросов применялись разные подходы:

- Первый подход – когда правительства принимают решение о прекращении сбора платы за проезд в связи с исчезновением основной причины их ввода в действие. Этот подход был применен к некоторым автодорогам в Японии и США. Однако, эта практика становится все менее распространенной, так как правительствам все больше не хватает финансовых средств.
- Второй подход – это сохранение платы за пользование дорогой (иногда со снижением размера платы) чтобы поток доходов, поступающих от нее, мог быть направлен на содержание дороги, или на другие цели в случае

возникновения излишков. По мере того, как водители привыкают к плате за пользование дорогой, этот подход становится все более распространенным.

- Третий подход – согласование с оператором продления договора с добавлением в него новых работ (например, добавление новых полос движения, строительство новых участков дороги и т.д.). Подобное продление договора может быть инициировано либо властями, желающими получить новые инвестиции, либо оператором, желающим продолжить свой бизнес по истечении первоначального срока действия договора. Подобные типы продления договоров являются весьма распространенной практикой, но создают поводы для беспокойства, поскольку, как правило, страдают от недостаточной прозрачности, искажают конкуренцию, и укореняют рыночную позицию существующего оператора. Наивысшая возможная прозрачность и способность продемонстрировать реальное соотношение цены и качества могут помочь смягчить эту обеспокоенность.

93. Мы рекомендуем принимать решения относительно упразднения платы за пользование дорогой (как и решения о ее введении) в рамках более широкой общей стратегии, а не на основе индивидуального подхода. Если правительство желает расширить применение принципа “платит пользователь”, упразднение существующей платы станет шагом назад, посылающим непонятный сигнал пользователям.

Поиск правильных партнеров

116. Привлечение правильных партнеров и обеспечение выполнения ими своих обязательств по строительству, финансированию и эксплуатации платной дороги в течение длительного времени играет ключевое значение для разработки проекта в рамках схемы ГЧП. Этот раздел посвящен преимущественно платным дорогам, финансируемым за счет ГЧП.

117. Однако некоторые из партнеров, обсуждаемых в данном разделе, такие, как финансовые институты, проектные и строительные компании и пользователи, актуальны также и для проектов с государственным финансированием. Некоторые, если не большинство рекомендаций данного раздела, могут применяться как к проектам с государственным спонсором, так и с государственно-частным спонсором.

8.1 Кто является ключевыми игроками в проекте платной дороги?

118. Проекты, финансируемые в рамках схемы ГЧП, такие, как СЭП, подразумевают участие большого многообразия игроков, чьи интересы и мотивацию необходимо полностью понимать. Они проиллюстрированы на Рисунке 3.

119. Во-первых, у нас есть правительство. Правительство не монолитно. Будет присутствовать контрактующий орган, который должен учитывать задачи и критерии министерств с более высокой степенью участия в проекте (министерство финансов, транспорта и другие). Отраслевые министерства и прочие органы (местные, региональные) также могут иметь голос в таких аспектах, как разрешения и согласования. Рекомендуется, чтобы контрактующий орган был четко выделен как ключевой уполномоченный орган, представляющий государство в контактах со всеми частными партнерами. Во избежание задержек в реализации проекта и превышения смет, также рекомендуется усиление координации на всех уровнях внутри правительства.

120. Оператором платной дороги, как правило, является компания, на финансовом жаргоне именуемая “специальным юридическим лицом” или СЮЛ. СЮЛ формируется за счет капитала, вносимого инвесторами (иногда называемыми спонсорами), готовыми рисковать своими собственными деньгами в рамках проекта. Доли каждого из партнеров отражены в капитале СЮЛ. Одно из предназначений СЮЛ – это ограничить риски инвесторов в проекте стоимостью их соответствующих долей. СЮЛ, как правило, является противоположной контрактующей стороной для государства.



121. Основным источником финансирования проектов ГЧП являются долговые ресурсы в той или иной форме. Большинство проектов финансируются, как правило, на основе проектного финансирования, что означает, что финансирующие институты должны получить гарантии того, что проект будет самостоятельно создавать достаточные доходы для возврата долгов. Заемщиком является СЮЛ, и, как упоминалось ранее, его акционеры защищены от финансовых обязательств перед третьими сторонами. Отношение долга к собственному капиталу в подобных проектах, как правило, составляет 70/30 и 80/20. Хотя финансирующие институты являются ключевыми игроками в успехе ГЧП, обычно они не имеют прямых договорных отношений с контрактующим органом.

122. СЮЛ должно вступать в договорные отношения с проектными и строительными компаниями для своевременного строительства инфраструктуры. Зачастую строительные компании имеют доли в СЮЛ, и могут играть двойную роль спонсоров и поставщиков строительных работ.

123. И, наконец, ключевыми игроками являются пользователи. Они получают пользу от строительства новой инфраструктуры. Их поведение влияет на оператора платной дороги в виде денежных поступлений, которые могут быть больше или меньше, в сравнении с ожидаемыми (это подразумевает коммерческий риск), и на правительство – в виде политической поддержки или жалоб.

124. Как показано на Рисунке 3, строительство и эксплуатация платных дорог включают в себя целую сеть договорных отношений, административных процедур и финансовых потоков между различными партнерами. Следовательно, важно хорошо понимать интересы и мотивацию всех партнеров. ГЧП, как сложные схемы, должны основываться на соответствующей нормативно-правовой базе (см. раздел 5) и необходимых управленческих и технических навыках (см. раздел 6).

8.2 Каковы типичные риски, связанные с проектами платных дорог, и как их распределять?

125. Оценка и распределение рисков являются фундаментальными вопросами в проектах, финансируемых из частных источников, и влияют на общую стоимость проекта. Чем выше воспринимаемые риски для инвесторов, тем более высокое вознаграждение они будут ожидать от инвестирования собственного капитала, и, обычно, тем выше будет стоимость финансирования.

126. Любое ГЧП подразумевает принятие всеми сторонами принципа разделения рисков между ними. В плане административной культуры это может осложнить ситуацию, поскольку в некоторых административных средах само понятие риска не имеет четкой трактовки. Государственные органы, не имеющие достаточного опыта в области ГЧП могут иметь неверные предположения о рисках, передаваемых частной стороне, что может привести к увеличению ожидаемых издержек и, в итоге, к неудачному тендеру.

127. Риски можно сгруппировать в следующие основные категории:

- Страновые риски – это риски, связанные со страной, такие как политическая нестабильность и неопределенность в нормативно-правовых вопросах. Нормативно-правовые риски могут вытекать из решений контрактующего органа или решений других ведомств. В эту категорию входят задержки, неопределенность и издержки, связанные с разрешениями и согласованиями, необходимыми для продвижения проекта. Следовательно, для их минимизации необходима координация всех участвующих государственных органов.
- Экономические и финансовые риски оказывают прямое влияние на доступность и стоимость финансирования для проекта. Они могут быть связаны с обменными курсами, валютно-денежной стабильностью и инфляцией, экономическим ростом и прочими макроэкономическими переменными, стабильностью финансового сектора и т.д.
- Проектные риски связаны с нарушением сроков и превышением сметных затрат. Они могут быть обусловлены недостаточной подготовкой проекта, сложностями в приобретении земли, неожиданными экологическими или геологическими проблемами, социальной оппозицией, некачественным проектированием, задержками в строительстве, несоответствующим управлением проектом, трудовыми вопросами и т.д.
- Коммерческие риски влияют на фактический сбор доходов относительно прогнозов. Они могут вытекать из неточных прогнозов интенсивности движения, непредвиденной реакции пользователей, неожиданных

изменений в экономической среде, открытия альтернативных маршрутов, повышения привлекательности альтернативных видов транспорта, задержек или отмены строительства ожидаемых объектов (жилых, коммерческих, развлекательных, промышленных, портовых, аэропортовых и др.) и т.д.

- Операционные риски связаны с превышениями плановых расходов на эксплуатацию объекта. Они могут вытекать из непредвиденных изменений в стоимости труда, материалов и прочих ресурсов, неблагоприятной погоды или природных условий, неожиданных тенденций изменения интенсивности движения (например, влияние большего, чем ожидалось, количества большегрузных автомобилей на дорожное покрытие подразумевает повышение расходов на содержание).
- Риски непреодолимой силы (форс-мажор) связаны с воздействием экстремальных и непредвиденных событий, не контролируемых сторонами, на нормальную работу инфраструктуры, включая природные бедствия, войны, гражданские беспорядки и т.д.

128. Основной принцип успешных проектов ГЧП заключается в том, чтобы риски распределялись таким образом, чтобы каждая из сторон принимала на себя те риски, которыми она может активно управлять или компенсировать. Таким образом, большинство страновых рисков было бы логично передавать правительству, а большинство финансовых, проектных и коммерческих рисков – частным партнерам. Однако, некоторые риски, такие, как риски непреодолимой силы, не могут контролироваться ни одной из государственных или частных сторон, и в подобных случаях может потребоваться некоторое разделение рисков.

129. Риски можно смягчать за счет страхования или гарантий. Некоторые частные и многосторонние институты, такие, как АБР, разработали широкий спектр инструментов повышения осуществимости проекта за счет смягчения рисков.

8.3 Как управлять коммерческими рисками?

130. Для платных автодорог наиболее значимыми рисками являются, вероятно, коммерческие риски, а потому этой теме необходимо уделять повышенное внимание на всех этапах проекта: при его подготовке, разработке тендерной документации, в ходе переговоров с потенциальными операторами, и, наконец, в процессе экономического регулирования.

131. Общий принцип заключается в том, чтобы коммерческие риски передавались частной стороне в ГЧП, если только правительство не меняет в одностороннем порядке существующие условия на рынке. Если на этапе подготовки проекта проводится надежный и независимый анализ спроса и готовности платить, он должен послужить прочной основой для оценки коммерческих рисков, с которыми, вероятнее всего, придется столкнуться частной стороне. Нереалистичные предположения в отношении спроса могут привести к провалу проекта, или привлекут к тендеру недобросовестных участников, которые рассчитывают на последующий пересмотр условий договора, как будет показано в разделе 9.3. При этом мы видим, что на спрос влияют многие факторы, а потому необходимо предусмотреть определенные возможности для гибкости.

132. Частные партнеры могут иногда требовать обеспечения минимального дохода. Это значительно уменьшит коммерческие риски частного оператора, но, обычно, делать это не рекомендуется. Однако в некоторых обстоятельствах подобные требования могут быть приемлемыми, особенно если строительство инфраструктуры частной компанией приносит прочие преимущества по сравнению с традиционными проектными закупками.

8.4 Как привлечь наиболее подходящих партнеров?

133. Выбор серьезных и добросовестных партнеров имеет решающее значение для беспрепятственной реализации проекта и предотвращения систематических конфликтов между правительством и оператором платной дороги. Ниже рассмотрены некоторые соображения относительно того, как привлечь подходящих партнеров.

134. **Нужно ли устанавливать целевые показатели в отношении собственного капитала?** Да. Большой собственный капитал усилит финансовую структуру оператора и обеспечит большую приверженность инвесторов проекту. Обычно, отношение заемных средств к собственному капиталу должно быть не ниже 80/20. Однако слишком высокое соотношение может отпугнуть инвесторов, так как они будут воспринимать это как неприемлемый риск.

135. **Нужно ли устанавливать минимальные целевые показатели для участия национальных сторон в акционерном капитале?** Участие национальных сторон может принести некоторые преимущества, такие, как осведомленность о политической, нормативной и социально-экономической среде. Иностранные инвесторы склонны привлекать национальных партнеров даже при отсутствии каких-либо формальных требований в этом отношении. Однако если подобные целевые показатели воспринимаются как протекционистские барьеры или предлог для привлечения компаний с политической подоплекой, это может отпугнуть серьезных и проверенных международных инвесторов, и, таким образом, будет контрпродуктивным.

136. **Разрешать ли вносить изменения в акционерную структуру после присуждения контракта?** Изменения в акционерной структуре после проведения тендера могут подразумевать значительное изменение характеристик победившего оператора. В этом смысле требование неизменности и постоянства в течение некоторого минимального срока представляется разумным. Более того, изменения в акционерной структуре на ранних этапах (до закрытия контракта и финансового закрытия сделки, или до завершения работ) может иметь более значительные последствия, чем на более поздних этапах эксплуатации.

137. **Должно ли правительство быть миноритарным акционером оператора платной дороги?** Правительство может потребовать миноритарный пакет акций по разным причинам. В некоторых случаях предусматривается сделать капиталовложение в дополнение к частным инвестициям для усиления собственного капитала. В других случаях это отражает вклад правительства (например, земля, дополнительные работы и т.д.). И, наконец, правительство может попросту желать

держат руку на пульсе и иметь представителя, а может быть и право голоса, в совете директоров. Присутствие правительства в акционерной структуре оператора может иметь некоторые недостатки, которые следует внимательно изучить:

- Являясь совместным предприятием, оператор может быть обязан следовать некоторым правилам для государственного сектора в отношении закупок, бухгалтерского учета, трудовых отношений и т.д., которые могут снизить его гибкость.
- Не будет четкого разделения функций между регулирующим органом и оператором.
- Члены совета директоров, назначаемые государством, могут создать конфликт интересов.

138. Еще один вопрос возникает в случае, когда государственная корпорация или совместное предприятие участвует в тендере в прямой конкуренции с полностью частными компаниями. Это приводит к искажению справедливой конкуренции и может привести к уходу из процесса других участников тендера.

139. **Нужно ли устанавливать условия для финансирования?** Чаще всего прямых договорных отношений между контрактирующим органом и пулом институтов, предоставляющих кредиты оператору, не существует. Следовательно, нет необходимости устанавливать условия в отношении того, кто может финансировать проект. Это может измениться, если финансистам предоставляется право “вмешательства” в проект при неисполнении обязательств должником, то есть право занять место оператора в случае его банкротства или невыплаты долгов.

140. Еще один вопрос касается определения условий в отношении качества долга, особенно при предоставлении каких-либо государственных гарантий. Здесь условия должны быть ясно определены, а правительству необходимо полностью понимать риски и обязательства, с которыми ему предстоит столкнуться, если ситуация пойдет не по плану.

141. **Нужно ли устанавливать условия в отношении заключения контрактов с отечественными строительными компаниями?** Правительства могут быть весьма чувствительны к требованиям отечественных подрядчиков о предоставлении им значительного участия в строительстве новой платной дороги с высокой пропускной способностью. Крупная платная автомагистраль – это также возможность для отечественных компаний приобрести ценные ноу-хау в подобных проектах. В любом случае, правительства должны быть честны в отношении способности отечественных компаний обеспечивать технические стандарты требуемого уровня, и действовать соответственно.

142. **Следует ли принимать инициативные предложения?** Получение инициативных предложений от частных компаний – это то, с чем приходится время от времени сталкиваться большинству правительств. Спонсоры подобных предложений могут осуществлять активное лоббирование среди ключевых лиц, принимающих решения, законодателей или заинтересованных сторон для построения широкой коалиции в поддержку своей инициативы.

143. В инициативных предложениях, как таковых, нет ничего плохого. Они могут отражать способность частного сектора находить возможности там, где их не смог выявить государственный сектор. Однако правительству нужно всегда осторожно подходить к инициативным предложениям, поскольку они могут выдвигаться недобросовестными игроками, которые не несут значительного риска в случае продвижения их инициативы. Правительствам, сталкивающимся с инициативными предложениями, рекомендуется придерживаться следующих советов:

- Собрать как можно больше информации от компаний, предлагающих сделку, и о них. Проверить их опыт и репутацию в области платных дорог.
- Критически оценить их исследования и прогнозы.
- Собрать независимые исследования. Обратиться за независимой консультацией. В этом могут помочь многосторонние банки, такие, как АБР.
- Проверить предлагаемый проект на предмет соответствия генеральному плану автомобильных дорог страны (как указано в разделе 4.2). В случае несоответствия оценить последствия.
- Внимательно проверить последствия предлагаемой сделки для правительства: прямые расходы для государства, финансовые обязательства, монопольная позиция оператора, переменные, сложные для мониторинга и контроля со стороны правительства (например, иностранные компании, осуществляющие строительство дорог по иностранным или неиспытанным техническим стандартам, незнакомым для отечественных инженеров-дорожников и административного персонала) и т.д.
- Правительству необходимо стараться сохранить инициативу в предварительных обсуждениях – определять время и повестки дня совещаний.

144. И, наконец, необходимо принять решение, проводить ли открытый тендер, или вести прямые переговоры со спонсорами. Открытый тендер – это всегда наиболее прозрачный способ иметь дело с инициативными предложениями и, прежде всего, учитывать интересы правительства и пользователей.

Закупки для получения лучших конечных результатов

9.1 Как организовывать тендерный процесс?

145. Когда правительство решает привлечь частный сектор к реализации проекта платной дороги, необходимо организовать тендерный процесс для обеспечения конкуренции и прозрачности в присуждении прав на эксплуатацию государственных активов и взимание платы с пользователей.

146. Цель тендерного процесса заключается в максимизации соотношения цена-качество путем создания соответствующих стимулов посредством конкурентного процесса. Правильное проведение закупок играет решающую роль для

- (i) снижения рисков судебных споров, которые могут стать причиной задержек в реализации проекта и
- (ii) снижения рисков того, что противники проекта смогут его сорвать.

147. Закупки для платной дороги в рамках схемы ГЧП – это сложное, длительное и дорогостоящее предприятие, как для контрактующего органа, так и для участников конкурсных торгов. По этой причине широко применяется составление коротких списков участников тендера. На Рисунке 4 проиллюстрированы типичные этапы тендерного процесса.



9.2 Какие критерии оценки следует использовать?

148. Применяются разные методики оценки. Они могут варьироваться в зависимости от практики закупок в стране и от характеристик конкретных проектов. Важно подчеркнуть, что критерии оценки, используемые для выбора победившего участника тендера, будут оказывать влияние на критерии, используемые для регулирования контракта на протяжении срока его действия.

149. В идеале, чем проще методология оценки (даже если она основана на одном критерии), тем более прозрачной и менее рискованной она является относительно претензий со стороны других участников тендера. Кроме того, включение многих критериев усложняет не только оценку, но и будущее регулирование.

150. Некоторые из возможных критериев оценки приведены ниже:

- Минимальная поддержка правительству (или, альтернативно, максимальная ставка отчислений ему) от установленного размера платы за пользование дорогой.
- Подход на основе ограничения максимальной цены, когда правительство присуждает контракт компании, предложившей самый низкий уровень платы за пользование дорогой.
- Подход на основе наименьших издержек (“издержки-плюс”), когда правительство присуждает контракт компании, предложившей самые низкие издержки на строительство плюс эксплуатационные расходы, что в принципе должно подразумевать самую низкую плату за пользование дорогой, если она устанавливается с использованием подхода “издержки-плюс”.
- Критерии оценки, основанные на накопленном чистом доходе оператора от дорожного сбора с фиксированным уровнем.

151. Нет какой-либо единой методологии, которую можно было бы рекомендовать для проектов с разными обстоятельствами, и обслуживающих разные рынки. Критерии оценки должны отражать баланс правительства между двумя, в некотором роде, противоположными задачами платной дороги: минимальные издержки для государства и минимальная плата за пользование дорогой.

9.3 Как поступать с недобросовестными участниками тендера?

152. Контрактующие органы должны быть внимательны, чтобы предотвращать подачу недобросовестными участниками тендера тендерных предложений, которые слишком агрессивны и рассчитывают на немедленный пересмотр условий контракта после его присуждения. В связи с этим, правительствам рекомендуется использовать фильтры в тендерном процессе с тем, чтобы несоответственно низкие тендерные предложения отбрасывались, если только подавшие их участники не смогут полностью доказать обоснованность своих допущений. Также будет полезно предъявлять требования, чтобы участники тендера доказали свою техническую и/или коммерческую компетентность.

153. Однако в реальной жизни этими фильтрами не всегда легко управлять, а недобросовестные участники тендера могут найти способ как их обойти. Даже у компетентных и известных операторов может быть искушение подать агрессивное тендерное предложение, если они чувствуют, что такая игра может привести к присуждению контракта, по которому позднее можно провести повторные переговоры. Опять-таки, наилучшая защита от недобросовестных участников тендера – это (i) наличие надежных исследований спроса и готовности платить до начала тендерного процесса и (ii) использование квалифицированного персонала, способного распознать несоответствия в тендерных предложениях.

9.4 Какие вопросы должен включать контракт на платную дорогу?

154. Контракты на платные дороги с частными операторами – это длинные и сложные документы. Сложность лишь возрастает, если частная сторона должна инвестировать большие суммы денег в новую инфраструктуру. В случае меньшего объема инвестиций (например, концессии на эксплуатацию и содержание уже существующей автодороги), контракты будут гораздо проще.

155. Контракты между контрактующим органом и оператором платной дороги должны, как минимум, охватывать следующие вопросы:

- процедуры закупок;
- четкое описание прав и обязательств каждого из партнеров;
- принципы и/или формула определения экономического и финансового равновесия для оператора;
- срок действия контракта, условия продления;
- условия утверждения проекта, сдачи и приемки работ контрактующим органом;
- условия содержания автодорог (например, описание предоставляемых услуг, индикаторов эффективности, используемого оборудования и пр.);
- условия, касающиеся компании-оператора (например, тип компании, тип и гражданство акционеров, минимальное соотношение заемных средств к собственному капиталу, правила в отношении конфликта интересов и т.д.);
- правила в отношении прав и обязательств потребителей;
- информация, предоставляемая контрактующему органу;
- процедуры и органы, ответственные за технический мониторинг;
- процедуры и органы, ответственные за пересмотр дорожных сборов и экономическое регулирование;
- процедуры и штрафные санкции на случай дефолта одной из сторон;
- какое законодательство регулирует контракт (например, стандартное коммерческое право, специализированное административное право, специфическое целевое законодательство);
- условия и правила пересмотра условий контракта, включая изменения конкурентной среды (например, появление новой параллельной дороги);
- процедуры разрешения споров;
- правила на случай неплатежеспособности оператора;
- условия и процедуры прекращения контракта;

- условия и процедуры передачи объекта;
- контрактные гарантии.

9.5 Как действовать в случае переговоров по пересмотру условий контракта?

156. Проведение повторных переговоров по пересмотру условий контракта является обычной практикой для автодорог, оператором которых выступает частная сторона, поскольку присущие таким контрактам длительные сроки делают невозможным спрогнозировать все возможные обстоятельства с самого начала. Следовательно, пересмотр условий контракта должен допускаться законодательством и самим контрактом. Однако необходимо избегать постоянной нестабильности контракта, а события, которые могут спровоцировать пересмотр и изменение условий контракта, должны быть ясными и детальными. Также рекомендуется, чтобы переговоры по пересмотру условий контракта осуществлялись максимально прозрачно, с учетом законной конфиденциальности оператора.

157. В Таблице 13 представлены рекомендации в отношении некоторых из наиболее распространенных причин пересмотра условий контракта.

Таблица 13: Рекомендации для пересмотра условий контракта

<p>Изменения в законодательстве или нормативной базе</p> <p>Новые нормативы государственных органов создают другую среду, которая может подорвать финансовое равновесие оператора.</p>	<p>Правительству необходимо открыто обсудить последствия этих изменений с оператором, желательно посредством проведения независимой или взаимоприемлемой оценки.</p> <p>Не исключено, что эти изменения спровоцированы государственными органами, не разделяющими позицию контрактующего органа (например, местными органами власти). В подобном случае необходимо стремиться к межведомственной координации и компромиссам.</p>
<p>Изменение размера платы за пользование автодорогой</p> <p>Иногда перемены в правительстве или иные политические причины приводят к замораживанию размера платы за пользование дорогой, ее снижению (либо в целом, либо для отдельных типов пользователей), или изменению структуры дорожных сборов (например, для учета экологических критериев).</p>	<p>Правительства должны признавать, что когда они инициируют односторонние изменения условий контракта, оператор может потребовать компенсацию в той или иной форме.</p> <p>Эти компенсации могут быть весьма значительными, и не исключено, что другие подходы к решению проблем окажутся дешевле.</p>

Продолжение на следующей странице

Таблица 13 продолжение

	И, наконец, односторонние изменения посылают отрицательный сигнал инвесторам, которые могут начать проявлять повышенную бдительность или потерять желание вступать в сделки с правительством. Это сделает привлечение частных денег для других проектов более сложным и дорогостоящим.
<p>Добавление новой инфраструктуры под эгидой концессии</p> <p>Государственный орган или оператор могут предложить добавить новую инфраструктуру в концессионный пакет (новые полосы движения, продолжение дороги, новые въезды или развязки и т.д.).</p>	Эти дополнительные работы требуют компенсации и, как правило, продления контракта. Как отмечено в разделе 7.8, в этом случае рекомендуется максимально возможная прозрачность и способность продемонстрировать реальное соотношение цены и качества.
<p>Неверные предположения</p> <p>Некоторые из ключевых предположений, включенные в экономическое обоснование проекта, могут оказаться неверными. Чаще всего это связано с завышенной оценкой прогнозируемой интенсивности движения или заниженной оценкой строительных затрат.</p>	Правительства должны делать все возможное, чтобы не оказаться в сложной ситуации, когда им придется принимать решение – либо заставить оператора полностью принять ответственность за собственные предположения, либо согласиться на пересмотр условий контракта с тем, чтобы ослабленная компания не поставила под угрозу реализацию проекта. Выше уже обсуждалось, как работать с недобросовестными участниками тендера (раздел 9.3).
<p>Обстоятельства непреодолимой силы</p> <p>Экстремальные и непредвиденные обстоятельства, неконтролируемые любой из сторон, такие, как стихийные бедствия, войны, гражданские беспорядки и т.д., могут оказать серьезное влияние на прибыльность оператора, которое вряд ли можно прогнозировать при разработке контракта.</p>	Поскольку ни одна из сторон не несет ответственности за события, которые повлияли на деятельность оператора, необходимо найти тот или иной способ разделения издержек и рисков.

Источник: Всемирный банк. *Инструментарий для государственно-частных партнерств в области автодорог и автомагистралей*; Вашингтон, О.К.; составлено автором.

10

Как избежать “подводных камней” в реализации проектов

10.1 Были ли учтены все скрытые опасности для реализации проекта?

158. Путь к реализации проектов платных дорог может быть долгим и трудным. Мы уже обсудили некоторые из основных вопросов и проблем, связанных с подготовкой проекта и закупками. Однако существует ряд других скрытых опасностей, которые могут привести к задержкам, превышению смет или нарушению планов, которые вкратце изложены в Таблице 14.

Таблица 14: Потенциальные “подводные камни” в реализации проектов

Тип проблемы	Описание	Уровень серьезности
Земельные вопросы	<p>Отведена ли земля для проекта?</p> <p>Активировало ли правительство механизмы добровольного и обязательного приобретения земли, землеотвода и переселения?</p> <p>Будет ли завершено приобретение земли на момент начала проекта?</p> <p>Есть ли неурегулированные претензии или иски в отношении приобретения земли?</p>	Высокий
Одобрение проекта и разрешения	<p>Имеет ли проект все разрешения и согласования?</p> <p>Осуществляется ли координация всех соответствующих государственных органов, все ли они поддерживают проект?</p> <p>Примерный список ведомств, участвующих в согласовании дорожного проекта:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ведомства, отвечающие за автомобильные дороги • Ведомства, отвечающие за землеустройство • Ведомства, отвечающие за археологию и культурное наследие • Ведомства, отвечающие за охрану окружающей среды • Ведомства, отвечающие за охрану вод и рек • Ведомства, отвечающие за государственное имущество (приобретение и отчуждение земли) • Ведомства, отвечающие за безопасность дорожного движения • Ведомства, отвечающие за технику безопасности на этапе строительства • Органы, отвечающие за любую затрагиваемую инфраструктуру (железные дороги, электрические и телефонные линии, водопровод, нефтепроводы и т.д.) • Местные органы планирования, региональные и муниципальные советы 	Высокий

Продолжение на следующей странице

Таблица 14 продолжение

Тип проблемы	Описание	Уровень серьезности
Корпоративные и коммерческие вопросы	<p>Существуют ли специфические ограничения и нормативы, которые могут повлиять на регистрацию компании оператора и ее нормальное функционирование?</p> <p>Примерный список вопросов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ответственность владельцев • Обязанности директоров и администраторов • Правила касательно конфликтов интересов • Обязательные коэффициенты капитализации (см. раздел 8.4) • Требования к заявлению о цели в уставе компании • Правила в отношении иностранных инвестиций • Правила в отношении иностранной валюты; ограничения по репатриации прибыли • Суды и юрисдикция на случай судебных споров • Налоговое регулирование и налоговые стимулы • Применимые бухгалтерские стандарты 	Средний
Экологические вопросы	<p>Были ли проведены и согласованы соответствующими органами все изыскания и разрешения, необходимые для выбора участка и эскизного проектирования?</p> <p>Применялись ли требуемые экологические стандарты при строительстве?</p>	Средний
Вопросы, связанные с дорогой	<p>Были ли утверждены дорожные знаки, применимые к платным автодорогам? Установлены ли дорожные знаки, указывающие, что это платная дорога?</p> <p>Были ли достигнуты договоренности с полицией касательно патрулирования платной дороги?</p>	Средний
Трудовые вопросы	<p>Существуют ли требования по привлечению местной рабочей силы и/или ограничения по найму иностранного персонала?</p> <p>Приняты ли во внимание положения по найму в отношении гендерных аспектов и/или других социальных групп?</p> <p>Каковы условия найма и увольнения персонала?</p> <p>Как решать вопросы трудовых отношений и забастовок во избежание сбоев в предоставлении услуг?</p>	Низкий
Вопросы интеллектуальной и промышленной собственности	<p>Будут ли соблюдаться права интеллектуальной собственности, защищенные патентами или положениями о промышленной собственности (например, системы взимания платы)?</p>	Низкий
Вопросы причинения вреда	<p>Оценена ли ответственность в случае непреднамеренного нанесения вреда здоровью или ущерба третьим сторонам, подготовлены ли процедуры разрешения подобных вопросов?</p>	Низкий

^a Важность может быть высокой, если оператор должен будет осуществлять содержание, используя собственных сотрудников, или в конечном итоге привлечь часть сотрудников, которые ранее получали зарплату за счет государственного бюджета.

Источник: составлено автором.

10.2 Как осуществлять мониторинг проектирования и строительства, и приемку работ?

159. Присуждение контракта на строительство и эксплуатацию платной дороги третьей стороне (оператору) не освобождает дорожные ведомства от их функций мониторинга и согласования. На самом деле, они должны сохранить за собой эти функции, но научиться выполнять их с использованием другого подхода.

160. Несмотря на то, что лучше осуществлять мониторинг и надзор силами собственного персонала, например, отдела платных дорог, объем и сложность задачи, сконцентрированные в коротком промежутке времени, могут создать чрезмерную нагрузку на его сотрудников. В подобных случаях возможным решением является аутсорсинг опытным профессионалам.

161. Ниже приведены общие рекомендации в отношении разных этапов реализации проекта (Таблица 15):

Таблица 15: Советы по мониторингу и надзору, осуществляемым дорожными ведомствами, на различных этапах реализации проекта

Этапы реализации проекта	Советы для дорожных ведомств, осуществляющих мониторинг и надзор
Проектирование и подготовительные изыскания	<ul style="list-style-type: none"> • Убедитесь в том, что проектная документация соответствует утвержденным автодорожным стандартам страны и стандартам, указанным в контракте.
Строительство	<ul style="list-style-type: none"> • Внимание необходимо сосредоточить на том, что будет выполнено, а не на том, как это будет выполнено. • Хотя, в принципе, строительные риски должны лежать на операторе, было бы мудро следить за потенциальным перерасходом средств, чтобы предугадать последующие пересмотры условий контракта. • Следите за тем, чтобы подрядчик назначал контактных лиц, способных вести технические обсуждения с супервайзерами ведомства. Это особенно важно, когда строительство осуществляется иностранными компаниями. • Изменения, происходящие во время строительства, должны быть полностью задокументированы и утверждены.
Завершение и приемка работ	<ul style="list-style-type: none"> • Подрядчик должен предоставить дорожному ведомству полный комплект документации по фактически построенному объекту. • Акт завершения и приемки работ или аналогичный документ не означает, что ведомство больше не несет ответственности за обеспечение исправления подрядчиком строительных дефектов или упущений в ходе проектирования или содержания дороги.

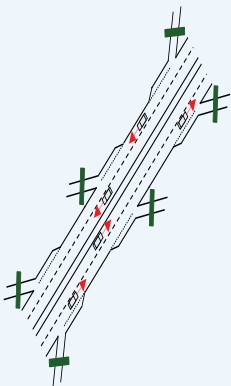
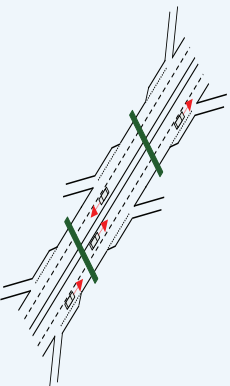
Источник: составлено автором

Проектирование и управление платными дорогами

11.1 Открытая или закрытая система сбора платы?

162. Ключевым вопросом при проектировании платной дороги является расположение пунктов взимания платы за пользование дорогой, т.е., будет ли дорога иметь открытую или закрытую ССПП. Два этих варианта изображены на Рисунке 5.

Рисунок 5: Краткое описание закрытой и открытой систем сбора платы

Закрытая система сбора платы	Открытая система сбора платы
	
<p>ПВП расположены во всех точках доступа к дороге. В идеале, эта система требует, чтобы дорога не имела иных точек въезда/съезда, кроме тех точек доступа, где расположены ПВП; она также требует, чтобы автомагистраль была ограждена от других дорог с покрытием и проселочных дорог, а также чтобы исключалась возможность разворота транспортного средства после въезда на основную полосу движения.</p>	<p>ПВП располагаются на основной полосе движения с некоторыми интервалами. Для обеспечения 100% охвата транспортного потока, ПВП должны быть расположены между парами точек въезда/ съезда. Однако на практике решение о выборе открытой системы зачастую базируется на концепции снижения издержек на сбор платы путем уменьшения количества ПВП. В подобных случаях оператор рассчитывает, что снижение издержек на сбор платы компенсирует потери от снижения доли охваченного транспортного потока. Открытая ССПП также является единственным практически возможным вариантом, когда автомагистраль невозможно изолировать от прилегающей местности.</p>

Источник: составлено автором.

163. Решение о том, какой из вариантов является наиболее подходящим, должно учитывать следующие преимущества и недостатки (Таблица 16):

Таблица 16: Преимущества и недостатки закрытой и открытой систем сбора платы

	Преимущества	Недостатки
Закрытая система сбора платы	<ul style="list-style-type: none"> • Эта система более справедлива, так как пройденное расстояние легко измерить. • Она снижает риск заторов на основной полосе движения, поскольку автомобилям не нужно замедлять ход и останавливаться для оплаты. • Тем, кто едет на дальние расстояния, нужно остановиться только в пунктах въезда и съезда. 	<ul style="list-style-type: none"> • Система подразумевает более высокие инвестиционные и эксплуатационные расходы, так как требует большего количества пунктов взимания платы. • Изоляция автомагистрали от окружающей местности также требует повышенных инвестиционных и эксплуатационных затрат. Более того, обеспечение полной изоляции может оказаться непростой задачей, а ограждение может стать объектом вандализма с нарушением изоляции.
Открытая система сбора платы	<ul style="list-style-type: none"> • Эта система требует меньшего объема инвестиционных и эксплуатационных расходов и расходов на содержание. • Ее легче реализовать. • Она может быть единственным вариантом для внедрения платного проезда по уже существующим дорогам. • Эта система также зачастую является единственным реальным вариантом для взимания платы за пользование подъездными дорогами к крупным городам или городскими дорогами. 	<ul style="list-style-type: none"> • Она менее справедлива, так как в ней сложнее увязать оплату с фактическим пробегом. • Существует потенциал потери доходов, так как в случае отсутствия полной изоляции дороги охватить 100% транспортного потока может оказаться невозможным. • Присутствует более высокий риск заторов на основной полосе движения. • Тем, кто едет на дальние расстояния, нужно останавливаться в нескольких ПВП. • Она может создавать “эффект границы”. Это означает, что маршруты поездок и решения о размещении жилых и деловых объектов будут зависеть от мест расположения пунктов взимания платы. Районы за пунктом оплаты становятся менее привлекательными для бизнеса и проживания, что ведет к снижению в них цен на землю.

Источник: составлено автором.

164. С учетом этих преимуществ и недостатков, рекомендуется использовать закрытые системы для новых автодорог, которые являются частью длинных

коридоров, и которые планируются как проекты, пролегающие вдоль новой трассы, и не связанные с существующей дорогой. Соответственно, проект подобной дороги должен предусматривать уменьшенное количество пересечений и изоляцию от прилегающей местности.

165. Открытая система взимания платы обычно лучше всего подходит (и зачастую является единственным практически возможным вариантом) для введения оплаты на уже существующих автодорогах – независимо от того, были ли они модернизированы, или нет – которые невозможно изолировать в связи с уже существующими пересечениями. Подобная система также подходит для коротких участков дороги, например, на подъезде к городам.

11.2 Как осуществлять сбор платы за проезд? Каковы побочные эффекты и возможные последствия различных механизмов сбора платы?

166. Существуют две основных системы сбора платы за проезд (ССПП): пункты взимания платы и электронная оплата. Преимущества и недостатки этих систем кратко изложены в Таблице 17.

Таблица 17: Преимущества и недостатки систем сбора платы за проезд

	Преимущества	Недостатки
Пункты взимания платы	<ul style="list-style-type: none"> • Спектр способов оплаты для водителей шире, включая наличные деньги и банковские карты. • ПВП могут быть наиболее практичным вариантом в местах, где значительная доля пользователей не имеет банковских счетов, и/или недостаточен уровень банковского обслуживания. • Наличие шлагбаумов и персонала упрощает борьбу с уклонением от оплаты. • Ручные системы взимания платежей могут предоставлять рабочие места для низкоквалифицированных работников и местного населения. 	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимые инвестиции в инфраструктуру могут быть выше, чем у электронных систем. • ПВП требуют управления многочисленным персоналом, часто рассредоточенным по разным точкам, и организацию сменной работы для обеспечения круглосуточной работы системы. • Транспортным средствам приходится останавливаться, что увеличивает время в пути, и может приводить к скоплению транспорта. • Для размещения ПВП с несколькими въездами на дорогах с плотным движением (в основном, в открытых системах) может потребоваться большая площадь. Это может стать серьезной проблемой в городах или густонаселенных районах. • Могут возникать проблемы безопасности и мошенничества в ходе сбора, обработки и транспортировки больших объемов наличных денежных средств.

Продолжение на следующей странице

Таблица 17 продолжение

	Преимущества	Недостатки
Электронные системы сбора платы	<ul style="list-style-type: none"> • Инвестиции в инфраструктуру, как правило, ниже, чем в ПВП, однако потребуются более крупные инвестиции в системы информационных технологий. • Они не приводят к заторам на дорогах, так как транспортным средствам не нужно останавливаться для внесения платы. • Эксплуатация, как правило, проще: меньше персонала, финансовые потоки идут в одном направлении, нет необходимости обрабатывать и перевозить наличные средства. 	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо предусмотреть процедуры борьбы с неплатежами и мошенничеством. Они могут быть сложными и дорогостоящими. • Необходимо ввести в действие схемы работы с иностранными автомобилями. • По ряду причин может возрасти сопротивление со стороны пользователей: нежелание нерегулярных пользователей приобретать или арендовать БУ лишь для нескольких поездок, необходимость открытия и предоставления доступа к банковскому счету, соображения конфиденциальности. • Возможна потеря доходов при отказе устройств из-за неисправностей, технического обслуживания или вандализма. • Зависимость от конкретных провайдеров информационных технологий, или специализированных систем.

Источник: составлено автором.

167. **Пункты взимания платы.** ПВП являются наиболее традиционным и распространенным типом систем сбора платы за пользование дорогами. Они состоят из ряда автомобильных въездов, расположенных рядом друг с другом. Каждый въезд оснащен шлагбаумом, который открывается только после оплаты проезда водителем. Пользователи могут иметь возможность вносить плату разными способами: наличными, банковскими картами, талонами и др. Сбор платы может осуществляться персоналом, автоматическими аппаратами или их сочетанием. Персонал может также привлекаться для работы на въездах, предназначенных для специальных транспортных средств или для оплаты наличными, где может выдаваться сдача.

168. **Электронный сбор платы за проезд.** Электронные системы позволяют осуществлять оплату за пользование дорогой, не требуя при этом остановки транспортного средства, а в более развитых системах, даже не требуя снижения скорости автомобиля. Взамен ПВП устанавливаются порталные стойки, оборудованные маяками и/или камерами, предназначенными для распознавания всех транспортных средств, пересекающих портал. Электронные ССПП требуют наличия на транспортном средстве совместимого бортового устройства (БУ), которое также называют электронной меткой или транспондером, которое обычно устанавливается на лобовое стекло. Регулярные пользователи приобретают или арендуют БУ, и указывают банковский счет, с которого будут проводиться платежи за пользование дорогой. Для иностранных транспортных средств

(или автомобилей из регионов, где не применяются электронные системы оплаты, либо применяются несовместимые системы) потребуется приобрести предоплаченную метку на время пребывания в другой стране, или зарегистрировать кредитную карту в арендованном БУ.

169. **Гибридные системы.** Некоторые страны используют гибридные системы, в которых традиционные ПВП сосуществуют с электронными системами сбора платы. В подобных случаях ПВП имеют несколько полос свободного проезда со считывающими устройствами, на которых автомобилям с совместимыми БУ не нужно полностью останавливаться для оплаты.

170. Итак, какой вариант лучше? Общемировая тенденция – это внедрение электронных систем сбора платы, так как эти системы считаются более дешевыми и интеллектуальными. Однако то, как собирается плата за проезд, это весьма важный “двусторонний” вопрос, который требует учета мнений и оператора, и пользователей:

171. **С точки зрения оператора платной дороги,** издержки на сбор платы являются существенным элементом его операций, который оказывает большое влияние на его прибыльность. К факторам, актуальным для оператора, также относятся объем начальных инвестиций, персонал и ИТ-системы, издержки и риски мошенничества, неплатежей и ограблений. При выборе ССПП оператор может склоняться в пользу решения с наименьшими издержками.

172. **С точки зрения пользователей,** то, как собираются платежи, является неотделимой частью их опыта использования платной дороги. Следовательно, это будет влиять на их реакцию на саму плату, и, косвенно, – на их отношение к ведомству, принявшему решение о ее введении. Реакция пользователей может быть отрицательной, если они решат, что процесс, который им приходится использовать для оплаты проезда по платной дороге, приводит к задержкам и слишком сложен, плата взимается несправедливо, или с ними попросту невежливо обошлись. Пользователи ожидают использования системы, дружественной по отношению к клиенту.

173. В связи с этим, рекомендуется провести тщательную оценку преимуществ и недостатков всех вариантов сбора платы за пользование дорогами, а также их возможных последствий и применимости в каждом индивидуальном случае.

11.3 Какие технологии наиболее часто используются в электронных системах сбора платы за проезд?

174. Существует два технологических подхода к электронному сбору платы, которые называются “системой меток и маяков” и “спутниковой системой”.

175. **Системы меток и маяков.** Это наиболее испытанные и широко распространенные системы. Транспортное средство, оборудованное БУ с питанием от аккумулятора, устанавливает связь с маяком, расположенном на порталной или придорожной стойке, для регистрации проезда через точку начисления платы. У необорудованных пользователей, как правило, камера фотографирует номерной знак, который распознается системой автоматического распознавания номерных

знаков (АРНЗ). Транспортные средства неплательщиков, выявленные с помощью АРНЗ, подлежат обязательным правоприменительным процедурам. Система меток и маяков лишь распознает автомобили при проезде через зону действия маяков на порталных или придорожных стойках, но не измеряет расстояние. Таким образом, фактический пробег по платной дороге может быть измерен только при ее применении на платных дорогах с закрытыми системами. Системы меток и маяков обычно используют микроволновые технологии, которые практически на 100% распознают автомобили, оборудованные БУ. В то же время, камеры с АРНЗ обладают меньшей точностью, и подвержены воздействию множества факторов, таких, как свет, туман, загрязненные номерные знаки или мошеннические манипуляции с ними, и могут испытывать трудности при распознавании иностранных транспортных средств с экзотическими номерными знаками. Таким образом, для повышения уровня распознавания требуется некоторая поддержка оператора.

176. Спутниковые системы. Они требуют оборудования транспортного средства бортовым приемником глобальной системы навигации (GPS), в сочетании с цифровой картой автодороги, аналогичных устройствам спутниковой навигации. Данная технология может обеспечивать начисление платы за фактический пробег по платной дороге, и учитывать такие факторы, как место (на разных участках автодороги ставки платы за проезд могут быть разными) и время (разные ставки платы в пиковые и непииковые часы движения). К недостаткам относится то, что технология GPS сама по себе может быть недостаточно точной, чтобы различить две пролегающие рядом дороги, стоимость БУ может быть значительно выше, усложняется работа бэк-офиса оператора и имеют место некоторые проблемы конфиденциальности. Взимание платы за пользование дорогами на основе GPS используется для грузового транспорта в Германии и других европейских странах, однако в других частях мира их использование пока не получило широкого распространения.

11.4 Каким должно быть расстояние между пунктами въезда/съезда?

177. Как уже отмечалось в предыдущем разделе, для платных дорог с закрытыми ССПП пригодны только дороги с ограниченным числом пунктов въезда/съезда. Однако, сколько же въездов/съездов должна иметь автомагистраль, и каким должно быть расстояние между ними?

178. Общий принцип заключается в том, что автомобильные магистрали предназначаются для поездок на дальние расстояния, и возможные помехи со стороны местного дорожного движения должны быть сведены к минимуму, насколько это возможно. Полосы торможения и ускорения в точках съезда и въезда также могут стать источниками скопления транспорта, и, как правило, являются очагами аварийности. Эти причины объясняют почему автомагистрали, как правило, имеют небольшое количество примыканий.

179. Хотя универсального стандарта не существует, типичное среднее расстояние между пунктами въезда/съезда составляет не менее 10 км, и не более 30 км. Вместе с тем, на количество примыканий боковых дорог может повлиять множество факторов:

- Конфигурация сети второстепенных дорог, которая может требовать больше или меньше пересечений.
- Плотность населения и его деятельность. При наличии большого числа мест, привлекающих/создающих значительные потоки движения, потребуется большее число примыканий.
- Бизнес-подход оператора. Если оператор платной дороги фокусируется на минимизации эксплуатационных расходов, он предпочтет организовать меньше пунктов въезда/съезда, поскольку каждый из них сопряжен с затратами. С другой стороны, если оператор приоритизирует максимальный охват потока движения, он предпочтет обустроить большее число пунктов въезда/ съезда, так как все они предоставляют возможность охватить дополнительные потоки на небольшие расстояния.

11.5 Нужны ли места для отдыха и придорожного сервиса на платных дорогах?

180. Автомагистрали, не изолированные от прилегающей местности, не требуют планирования специальных мест для отдыха и услуг. Как правило, местные предприниматели вдоль магистрали предложат пользователям широкий спектр услуг.

181. Если автомагистрали изолированы, используются два возможных подхода к этому вопросу:

- Места для отдыха и сервиса располагаются за пределами периметра автомагистрали, но для доступа к ним предусматриваются специальные въезды/съезды.
- Места для отдыха и сервиса предусматриваются внутри периметра автомагистрали.

182. Преимущества и недостатки для обоих вариантов проиллюстрированы в Таблице 18.

Таблица 18: Преимущества и недостатки мест для отдыха и придорожного сервиса внутри и вне периметра автомагистрали

	За	Против
Места для отдыха и сервиса расположены внутри периметра	<ul style="list-style-type: none"> • Приемлемо для закрытой системы сбора платы. • Создают дополнительный доход для оператора платной дороги. • Более удобно. Водителям нет необходимости отклоняться от своего маршрута. • Повышенная безопасность (легче реализовать меры защиты от краж). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченная конкуренция и ограниченный выбор вариантов. Как правило, более высокие цены для пользователей. • Необходимо предоставлять доступ для работников и доставки грузов к местам оказания услуг.
Места для отдыха и сервиса расположены вне периметра	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставляют больше возможностей для местных предпринимателей на территориях, обслуживаемых автомагистралью. • Больше конкуренции, больше вариантов для пользователей. 	<ul style="list-style-type: none"> • Не подходит для закрытой системы сбора платы. • Услуги могут предоставляться менее организованно и более низкого качества.

Источник: составлено автором.

183. Деятельность по оказанию услуг в сервисных зонах на автомагистралях с закрытыми ССПП зависит от расстояния между пунктами въезда/съезда. Если расстояние велико, то это благоприятно для предприятий придорожного сервиса внутри закрытой зоны автомагистрали, и позволяет им устанавливать более высокие цены. С другой стороны, при большом количестве съездов на небольшом расстоянии друг от друга, водителям будет проще съезжать с автомагистрали для остановок в пути. Это неблагоприятно для бизнеса внутри закрытой зоны автомагистрали, но благоприятно для местных предприятий в обслуживаемых ею городах.

11.6 Какие услуги должны предоставляться?

184. Список услуг на платных магистралях, в особенности на закрытых, может меняться от одного места к другому, в зависимости от практики и традиций разных стран и культур. Однако некоторые из наиболее широко распространенных услуг, которые встречаются повсеместно, приведены в Таблице 19 и классифицированы по их ценности для пользователей.

Таблица 19: Услуги, предоставляемые на автомагистралях, классифицированные по их ценности для пользователей

Необходимые услуги	Услуги, пользующиеся популярностью у пользователей	Прочие услуги
<ul style="list-style-type: none"> • АЗС • Общественные туалеты • Пункты общественного питания (кафе, предлагающие закуски или быстрое питание) • Телефон для экстренных звонков • Парковка и/или зона отдыха для грузовиков и легковых автомобилей (неохраняемая) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ресторан • Магазин товаров повседневного спроса • Зона для пикников • Детская игровая площадка • Ремонтная мастерская 	<ul style="list-style-type: none"> • Гостиница • Дорожная и туристическая информация • Охраняемая парковка для грузовиков • Полиция • Молельная комната

Источник: составлено автором.

185. В идеальном случае, первая группа услуг должна быть доступна каждые 30–50 километров, либо внутри, либо снаружи периметра платной дороги. Вторая группа услуг должна быть доступна приблизительно каждые 50–70 километров. Третья группа услуг должна предоставляться каждые 100–150 километров.

186. Зоны отдыха и сервиса должны находиться под наблюдением полиции во избежание неорганизованной парковки, неправильного пользования объектами и удобствами, и угона автомобилей. Они должны освещаться в ночное время, чтобы создавать атмосферу защищенности; объекты должны соответствующим образом содержаться и обслуживаться. Поскольку клиенты склонны платить за одни и те же



Зона отдыха на автодороге Касабланка – Бени Меллал в Марокко. В этой зоне отдыха предоставляются такие услуги как общественный туалет, парковка и рестораны. (фото Игнаси Рагас)

услуги в зоне сервиса на автомагистрали больше, чем в обычной придорожной зоне, они также ожидают и более высоких стандартов сервиса.

11.7 Как операторы платных дорог должны обращаться с пользователями и социальным группам?

187. К пользователям автодорог необходимо относиться как к клиентам, независимо от похода, используемого для предоставления инфраструктуры. Общая позиция многих автодорожных ведомств – общаться с пользователями в одностороннем порядке, и лишь в редких случаях они знакомы с подходами, направленными на стимулирование обратной связи от пользователей и работу с ней.

188. Выгода от обращения с пользователями, как с клиентами, становится более очевидной, когда требуется, чтобы они платили. В связи с этим, операторам платных дорог необходимо произвести глубокие культурные перемены в своих взаимоотношениях с пользователями и клиентами, и, в некоторой степени, таким же образом должен измениться и менталитет соответствующих государственных органов.

189. Ниже представлены некоторые рекомендации в отношении такого изменения менталитета, превалирующего в дорожном секторе:

- Опубликовать и распространить положение о правах и обязанностях оператора и пользователей.

- Создать каналы связи между оператором и его клиентами.
- Создать механизм подачи жалоб. Орган, осуществляющий мониторинг, должен обеспечить ответы на предложения и жалобы и осуществление соответствующих шагов для исправления и улучшения ситуации.
- Оператор должен корректно и честно информировать своих пользователей о случаях, когда они могут столкнуться с помехами или значительным снижением стандартов обслуживания (например, о дорожных заторах, ограничениях движения из-за проведения работ, ДТП или погодных условий, и т.д.).
- Оператор должен принимать активное участие в обеспечении безопасности дорожного движения на своих объектах.
- Объекты и сервисы в зонах отдыха и услуг должны быть чистыми и предоставлять разумное соотношение цены и качества.
- Персонал, осуществляющий взимание платы, должен быть обучен предоставлению адекватной информации об услугах вдоль автомагистрали, о времени и расстояниях, и давать ответы на прочие часто задаваемые вопросы.

190. Эксплуатация платных дорог прямо или косвенно обеспечивает широкий спектр возможностей трудоустройства для персонала с низким и средним уровнем квалификации в таких областях, как сбор платы, предоставление информации и обслуживание клиентов, содержание дорог, услуги в зонах отдыха, автозаправочные станции и пр. Таким образом, при проектировании этих услуг правительства и операторы должны принимать во внимание схемы для распространения возможностей получения дохода среди местных сообществ, обеспечивая специальные стимулы для более уязвимых членов сообщества, таких как женщины и люди, имеющие ограниченные возможности.

191. Хорошая практика заключается в том, чтобы контракты на платные дороги устанавливали руководящие принципы в этой области. Нередко сами операторы платных автодорог выступают с такими инициативами, поскольку такие социально активные схемы помогают улучшить отношения с сообществами и обеспечить общественное признание.

Хотите узнать больше?

Общая информация о платных дорогах

- Доступ к государственно-частному партнерству в инфраструктурном ресурсном центре Всемирного банка. Всемирный банк. Государственно-частные партнерства в дорожном секторе.
<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/roads-tolls-bridges/road-concessions>.
- Доступ к Инструментарии по государственно-частным партнерствам в области автодорог и автомагистралей Всемирного банка (в странах с низким и средним уровнями доходов): Всемирный банк. Инструментарий по государственно-частным партнерствам в области автодорог и автомагистралей.
<http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html>.
- Результаты исследования в рамках региональной технической помощи АБР для развивающихся стран-членов АБР. АБР. 2001. *Развитие передовых практик для продвижения частных инвестиций в инфраструктуру: автодороги*.
<http://www.adb.org/publications/developing-best-practices-promoting-private-sector-investment-infrastructure-roads>.
- Исследование проблем и рекомендации АБР по финансированию строительства и содержания дорог в КНР после реформы налога на топливо. АБР. 2012. *Финансирование строительства и содержания автодорог после реформы налога на топливо*.
<http://www.adb.org/publications/financing-road-construction-and-maintenance-after-fuel-tax-reform>.
- Отчет АБР, основанный на обширном обзоре, изучении и международном опыте, по исследованию некоторых ключевых областей, влияющих на политику акционирования и приватизации. АБР. 2009. *Стратегия акционирования платных автодорог: на пути к улучшению управления*.
<http://www.adb.org/publications/toll-roads-corporatization-strategy-toward-better-governance>.

Общая информация о государственно-частных партнерствах

- Европейский экспертный центр по государственно-частному партнерству.
<http://www.eib.org/epec/g2g/>.

- Национальная конференция законодательных органов штатов США. *Инструментарий по государственно-частным партнерствам для транспорта*.
<http://www.ncsl.org/research/transportation/public-private-partnerships-for-transportation.aspx>.
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. 2008. *Руководство по продвижению добросовестного управления в государственно-частных партнерствах*. Нью-Йорк и Женева.
<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>.

Платные автодороги в отдельных странах

- Чили: <http://www.mop.cl>
- Колумбия: <http://www.ani.gov.co>
- Хорватия: <http://hac.hr>
- Чешская Республика: <http://www.motorway.cz>
- Франция: <http://www.autoroutes.fr>
- Венгрия: <https://www.hu-go.hu>
- Индия: <http://tis.nhai.gov.in/>
- Казахстан: <http://kazautozhol.kz>
(доступно только на казахском и русском языках)
- Малайзия: <http://www.llm.gov.my>
- Пакистан: <http://nha.gov.pk>
- Румыния: <https://www.roviniete.ro>
- Российская Федерация: <http://www.russianhighways.ru>
- Словакия: <http://www.obchvatbratislavy.sk>
- Южная Африка: <http://www.nra.co.za>
- Таджикистан: <http://irs.tj>
- Турция: <http://www.kgm.gov.tr>
- Украина: <http://www.ukravtodor.gov.ua/>

Платные дороги в странах ЦАРЭС: Справочник для лиц, принимающих решения

Совокупные транспортные инвестиции в рамках программы Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) в 2017 году достигли 23,4 миллиарда долларов США, за счет которых было построено или улучшено примерно 9 964 км скоростных дорог и национальных автомагистралей. С целью поддержания технического состояния автодорожных коридоров страны ЦАРЭС согласились принять меры для создания дорожных фондов и введения дорожных сборов с целью обеспечения адекватного финансирования для содержания дорог. В этом справочнике представлены основные концепции платности дорог; проблемы, которые обычно возникают при введении дорожных сборов; и даются полезные советы по проектированию, реализации и эксплуатации проектов платных дорог. В нем освещаются вызовы, с которыми могут столкнуться лица, принимающие решения, в процессе реализации проектов платных автодорог, и приведены уроки из международного опыта, применимые в обстоятельствах стран ЦАРЭС.

О Программе Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества

Программа Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) – это партнерство 11 стран-членов и партнеров по развитию, работающих вместе с целью продвижения развития посредством сотрудничества, ведущего к ускоренному экономическому росту и сокращению бедности. Она руководствуется всеобъемлющим видением “Хорошие соседи, хорошие партнеры и хорошие перспективы”. Страны ЦАРЭС включают: Афганистан, Азербайджан, Китайскую Народную Республику, Грузию, Казахстан, Кыргызскую Республику, Монголию, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Об Азиатском банке развития

Видение АБР – это Азиатско-тихоокеанский регион, свободный от бедности. Его миссия – помочь развивающимся странам-членам значительно снизить уровень бедности и повысить качество жизни их народов. Несмотря на многочисленные успехи региона, он по-прежнему служит домом для значительной доли бедного населения мира. АБР стремится к сокращению бедности посредством инклюзивного экономического роста, экологически сбалансированного роста и региональной интеграции.

Владельцами АБР, находящегося в Маниле, являются 67 членов, в том числе 48 из региона. Основными инструментами АБР для оказания помощи развивающимся странам-членам являются диалог по вопросам политики, займы, инвестиции в акционерный капитал, гарантии, гранты и техническая помощь.



СЕКРЕТАРИАТ ЦАРЭС
www.carecprogram.org

АЗИАТСКИЙ БАНК РАЗВИТИЯ
1550 Метро Манила, Филиппины
город Мандалуйонг, пр. АБР, 6
www.adb.org