Качкин и Партнеры

адвокатское бюро

ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ ГЧП В ГОРОДСКОМ НАЗЕМНОМ РЕЛЬСОВОМ ТРАНСПОРТЕ

Данное исследование актуально на 21.11.2017

Об авторах исследования

Денис КАЧКИН

Управляющий партнер
Руководитель практики
по инфраструктуре и ГЧП

тел.: +7 812 602 0225
e-mail: dk@kachkin.ru

Практикует право с 1996 года. Выпускник юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. До основания в 2001 году «Качкин и Партнеры», в течение нескольких лет работал и стажировался в ведущих российских и зарубежных юридических компаниях.
На сегодняшний день Денис один из немногих квалифицированных IPЗ Институтом (Вашингтон, округ Колумбия (США) специалистов в области ГЧП в России, прошедших обучение по специальности «Оформление законодательных, институциональных и регуляторных основ для государственно-частных партнерств».
Денис обладает значительным практическим опытом сопровождения проектов в сфере ГЧП и инвестиций, а также консультирования публично-правовых образований по вопросам законотворчества в сфере ГЧП.
Уровень юридической экспертизы «Качкин и Партнеры» под руководством Дениса неоднократно признавался в качестве одного из самых высоких в России как российскими коллегами (по итогам рейтингов Право.RU-300), так и зарубежными (ChambersEurope 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017; The Legal500 EMEA 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017; BestLawyers 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017; IFLR1000 2015, 2016, 2017).
Денис является активным участником ведущих российских инициатив в сфере ГЧП: Национальный центр ГЧП, Рабочая группа по разработке федерального закона о ГЧП при Министерстве экономического развития РФ (до июля 2015 г.), Комитет ТПП РФ по государственно-частному партнерству, НАКДИ, Infraclub.
Денис регулярно участвует в образовательных программах ВУЗов как приглашенный лектор по специализации: ГЧП/инфраструктурные проекты (МГИМО, СПбГУ, Санкт-Петербургский Государственный Политехнический Университет).
Член Международной ассоциации юристов (IBA) с 2011 года, заместитель Председателя Комитета по проектному финансированию IBA.

Анна ПЕРСИЯНЦЕВА

Юрист практики по инфраструктуре и ГЧП

тел.: +7 812 602 0225
e-mail: ap@kachkin.ru

Анна окончила ГОУ ВПО Вологодский государственный педагогический университет по специальности «Юриспруденция», а также получила второе высшее образование по специальности «Финансы и кредит». Кроме того, Анна прошла курсы повышения квалификации по программам «Управление проектами государственно-частного партнерства в регионах РФ».
В процессе своей профессиональной карьеры Анна занималась разработкой нормативных правовых актов в сфере экономического развития и инвестиций, анализом федерального законодательства и подготовкой соглашений, договоров, пакетов документов для привлечения финансирования под реализацию региональных инвестиционных проектов в Департаменте экономики и Департаменте инвестиционной политики Правительства Вологодской области. Также несколько лет Анна проработала в АО «Корпорация развития Вологодской области», где руководила правовой деятельностью Общества, а также курировала вопросы развития государственно-частного партнерства в регионе.
С 2016 года Анна работает в команде практики ГЧП «Качкин и Партнеры» и специализируется на взаимодействии как с институтами развития регионов, так и с частными компаниями.

ВСТУПЛЕНИЕ

Трамвай стал неотъемлемым атрибутом современной транспортной системы во многих городах мира, и интерес к этому виду транспорта растет с каждым годом, в том числе и в России. Значительный интерес к трамваю вернулся благодаря его эффективности при сравнительно низкой стоимости строительства по сравнению с метро, например. Указанный факт способствовал привлечению частных инвестиций в создание и управление трамвайными сетями в европейских странах. Особенно ярко строительство трамвайных систем на условиях государственно-частного партнерства проявилось во Франции (Reims tram system, 2006 - 2011), Бельгии (Liège tram, 2014; Brabo 2 Tram Antwerp, 2014), Испании (The Zaragoza Tram, 2013; Tranbaix Tram, 2004) и др. Также трамвайный транспорт активно развивается в Дании (Копенгаген), Германии (Вюрцбург), Словакии (Братислава).

Как правило, ориентация на трамваи европейских стран связана с преимуществами этого вида транспорта: высокой провозной способностью, низкой себестоимостью и затратами на содержание и, наконец, высокой экологичностью. В России потребность в развитии трамвайных сетей в большей части связана с высоким износом сетей и подвижного состава, отсутствием бюджетных средств на их реконструкцию и содержание. Важно отметить, что в России одна из самых больших трамвайных систем в мире — ее развитием активно занимались в XX веке, что было связано в первую очередь с необходимостью обеспечения надежной перевозки работников на заводы в городах.

Историческая справка. *В 1894 году открылось трамвайное движение в Казани по линиям конки, которая находилась в концессии «Анонимного Бельгийского общества конно-железных дорог». Следующими «трамвайными городами» Российской империи в 1897 году стали Екатеринослав и Елисаветград. В Екатеринославе конкурс на строительство и эксплуатацию электрического трамвая выиграло «Анонимное Бельгийское общество конно-железных дорог». Городское управление Елисаветграда предпочло сдать трамвайное хозяйство в концессию известному киевскому предпринимателю и меценату Л. И. Бродскому сроком на 50 лет. В «Почтово-Телеграфном журнале» за 1897 год сообщалось «о проведении трамвайной линии от вокзала железной дороги через центр Елисаветграда по двум главным улицам и противоположной части города, где находился пивной завод. Общая протяженность одноколейной линии — 4 версты, а в перспективе — 6 верст». На линии эксплуатировалось 10 трамвайных вагонов американской фирмы Вальке (Кливленд) на 36 мест (20 — сидячих и 16 — стоячих) каждый с двумя двигателями по 25 лошадиных сил. После Екатеринослава бельгийцы получили концессии в Ярославле, Курске (Tramways de Koursk societe anonyme), Витебске, Севастополе, Орле (ramways et Eclairage de la Ville d'Orel societi anonyme) и Кременчуге*[1].

Сегодня большая часть подвижного состава находится в критическом состоянии и характеризуется значительной степенью износа, объем пассажиропотока снижается, трамвайные линии закрывают.

В связи с этим реализация проектов по развитию трамвайных сетей с привлечением внебюджетных источников остро обозначилась в инфраструктурной повестке большинства российских городов. На дату проведения настоящего исследования в различных стадиях подготовки находились проекты по реконструкции/созданию трамвайных сетей в более чем 10 муниципальных образованиях РФ, при этом многие из них публично обсуждались на протяжении нескольких последних лет, но так и не смогли выйти на этап реализации.

В брошюре представлены ключевые, на наш взгляд, вопросы, связанные со структурированием проектов по реконструкции/созданию трамвайных сетей в РФ на условиях государственно-частного партнёрства. Это исследование не претендует на исключительность и универсальность, но создает основу для запуска таких проектов, дальнейшей работы, а также предметного взаимодействия по обозначенному кругу проблем и вопросов.

---

[1] По сведениям https://openrussia.org/notes/705391/

Условные сокращения и термины

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации

ГЧП – государственное-частное партнерство (муниципально-частное партнерство)

Закон о ГЧП – Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон о закупках – Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

Закон о контрактной системе – Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Закон о концессиях – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

Закон о перевозках – Федеральный закон от 13 июля 2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации

КЖЦ – контракт жизненного цикла, заключаемый в соответствии с законодательством РФ о госзакупках

КС – концессионное соглашение

Объект – трамвайная сеть, подлежащая модернизации либо созданию в связи с реализацией Проекта, включающая трамвайные пути, контактные сети, разворотные кольца, трамвайное депо, инфраструктуру, основное технологическое оборудование, подвижной состав

Проект – проект по развитию трамвайной сети, планируемый для реализации совместно публичной стороной и частной стороной, в том числе на принципах ГЧП

СГЧП – соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве

1. АКТУАЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Развитие транспортной системы страны является необходимым условием экономического роста страны и улучшения качества жизни населения. Важное место в транспортной системе занимает городской общественный транспорт (транспорт общего пользования), состояние которого является ключевым фактором, определяющим уровень комфортных условий проживания.

Городской общественный транспорт обеспечивает транспортную доступность, удовлетворяет потребности населения в мобильности, при этом уровень и качество транспортного обслуживания в большинстве случаев оцениваются как критические. Наиболее острыми вопросами являются вопросы высокого износа подвижного состава. Развитие систем транспорта общего пользования является одним из приоритетных направлений развития, определенных Транспортной стратегией РФ, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р.

В целом транспортной стратегией определено, что развитие городского пассажирского транспорта в РФ должно быть направлено на:

- повышение скорости движения транспорта общего пользования и снижение среднего времени транспортной доступности в городских агломерациях;
- повышение эргономической привлекательности (комфортности) подвижного состава транспорта общего пользования для населения;
- развитие технологий и организационных мер, направленных на повышение регулярности движения транспорта общего пользования в городских агломерациях, а также транспорта местного значения (сельского).

Проблемы городского общественного транспорта были подняты и в ходе заседания президиума Госсовета по вопросам комплексного развития пассажирских перевозок, состоявшегося в сентябре 2017 года. Как было отмечено Президентом РФ В. Путиным,

«развитие пассажирских перевозок – тема очень важная, она касается буквально каждого гражданина нашей огромной страны и во многом определяет уровень комфорта, удобства жизни в городах, посёлках», «очевидно, нужны общие, системные подходы к комплексному развитию регионального пассажирского сообщения», «необходимо создать современную инфраструктуру».

В настоящее время государственная политика ориентирована на привлечение внебюджетных средств в развитие инфраструктуры, в том числе транспортной, в связи с чем применение механизмов государственно-частного партнёрства в сфере городского общественного транспорта имеет важное значение.

2. ОБЗОР ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ТРАМВАЙНОЙ СИСТЕМЫ, ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

К характерным чертам, определяющим направления развития трамвайной системы в целом сегодня относятся:

- сокращение объема перевозок пассажиров, которое обусловлено ростом уровня автомобилизации;
- высокий износ подвижного состава;
- недостаточное финансирование со стороны городских бюджетов перевозчиков, выполняющих перевозки пассажиров по регулируемым тарифам, включая льготных категорий пассажиров;
- экологическая направленность модернизации общественного городского транспорта;
- неэффективное управление наземным пассажирским транспортом.

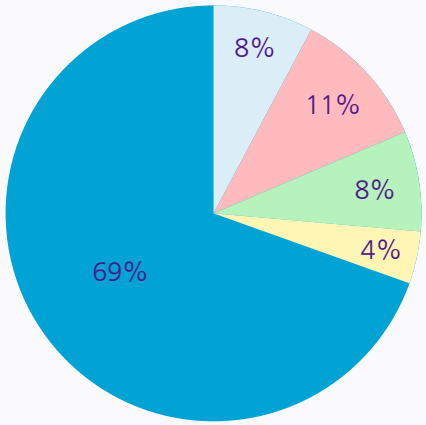
Преимущества трамвая по сравнению с другими видами городского общественного транспорта:

- экологичность;
- долговечность;
- высокая безопасность;
- стабильность трассы, уверенность пассажиров в надежности работы транспорта;
- максимальная для наземного пассажирского транспорта скорость движения (благодаря обособленному полотну, безопасности, возможности приоритетного проезда пересечений);
- наименьшие затраты на перевозку одного пассажира (на 30–40% ниже, чем в автобусе) при концентрации пассажиропотока на трамвайных линиях (отмене дублирующих маршрутов).

Несмотря на обозначенные преимущества, в настоящее время преобладает тенденция на упразднение трамвая в РФ. Так, количество эксплуатируемых трамваев в России в 2012-2016 гг. стабильно сокращалось и по итогам 2016 года составило 7,8 тыс. штук. Как отмечают эксперты[2], снижению количества трамваев в эксплуатации в РФ способствовали:

- Активная автомобилизация населения. Россияне отдают большее предпочтение индивидуальному транспорту, чем общественному, как более комфортному и быстрому способу передвижения. Рост числа индивидуального транспорта в некоторых городах стал причиной снятия трамвайных линий как наиболее быстрого способа увеличения пропускной способности улично-дорожной сети.
- Развитие альтернативных видов транспорта, в частности маршрутных такси, которые обладают гораздо большей мобильностью, нежели трамваи.
- Тарифная политика органов исполнительной власти большинства городов в отношении горэлектротранспорта приводит к его убыточности. Себестоимость провоза пассажиров на трамвае довольно велика за счет расходов на содержание дорогостоящей путевой инфраструктуры, а устанавливаемые тарифы на проезд не покрывают затраты транспортных предприятий.

[2] По оценкам BusinesStat



ТРАМВАЙНЫЕ ВАГОНЫ

Срок эксплуатации

- до 5 лет
- 5,1-10 лет
- 10,1-15 лет
- 15,1-20 лет
- более 20 лет

Рисунок 1. Возрастная структура подвижного состава (трамваи) в РФ по сроку эксплуатации по состоянию на 2016 год, лет

Таблица 1. Число поездок на трамвае, РФ, 2012-2016 гг., (млн. поездок/%)[3]

Параметр	2012	2013	2014	2015	2016
Число поездок	1 928,0	1 629,0	1 551,0	1 478,0	1 397,0
% к предыдущему году	-	-15,5	-4,8	-4,7	-5,5

Таблица 2. Прогноз числа поездок на трамвае 2017-2021 гг. (млн. поездок/%)

Параметр	2017	2018	2019	2020	2021
Число поездок	1 331,3	1 282,1	1 242,3	1 211,3	1 189,5
% к предыдущему году	-4,7	-3,7	-3,1	-2,5	-1,8

Таблица 3. Пассажиропоток трамваев, РФ, 2012-2016 гг. (млрд. пассажиро-км/%)

Параметр	2012	2013	2014	2015	2016
Пассажирооборот трамваев	6,3	5,3	5,0	4,8	4,6
% к предыдущему году	-	-15,9	-5,7	-4,0	-4,2

Таблица 4. Прогноз пассажиропотока трамваев, РФ, 2017-2021 гг. (млрд. пассажиро-км/%)

Параметр	2017	2018	2019	2020	2021
Пассажирооборот трамваев	4,4	4,3	4,2	4,1	4,1
% к предыдущему году	-4,2	-3,1	-2,2	-1,6	-0,9

[3] Здесь и далее на этой странице, источник: Федеральная служба государственной статистики, BusinesStat

3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Деятельность городского наземного электрического транспорта (трамваев) в РФ регулируется, прежде всего, следующими нормативными актами:

- Федеральный закон от 08 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»;
- Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»;
- Распоряжение Министерства транспорта Российской Федерации от 31 января 2017 г. № НА-19-р «Об утверждении социального стандарта транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

4. ВОПРОСЫ ЭКСПЛУАТАЦИИ ТРАМВАЙНОЙ СИСТЕМЫ

ОТРАСЛЕВЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Отношения по организации регулируемых перевозок относятся к предмету ведения всех трех уровней власти: федерального, регионального и муниципального. Несмотря на относительную свежесть ключевого федерального нормативного акта (Закон о перевозках был принят в 2015 году), его применение и в целом регулирование отрасли вызывает много вопросов, которые мы надеемся проиллюстрировать в настоящем исследовании.

Когда мы говорим о регулируемой сфере экономических отношений, мы, прежде всего, имеем в виду тарифы. В соответствии с Законом о перевозках регулярные перевозки пассажиров общественным транспортом могут осуществляться:

- по регулируемым тарифам,[4] при этом осуществление регулярных перевозок обеспечивается посредством заключения уполномоченным органом власти или государственным или муниципальным заказчиком государственных или муниципальных контрактов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе;

[4] Регулируемый тариф устанавливается органом государственной власти субъекта РФ, если иное не установлено законом данного субъекта РФ, частично или полностью оплачиваются из бюджета

- по нерегулируемым тарифам, при этом тариф устанавливается перевозчиком, за счет бюджета компенсируются исключительно неполученные доходы в связи с перевозкой льготных категорий граждан, а право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам подтверждается свидетельством об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и картами соответствующего маршрута, выдаваемыми уполномоченными органами власти.

Трамвайная сфера в нашем понимании всегда находилась в зоне регулируемой тарифной политики. Как правило, для осуществления пассажирских перевозок создавались транспортные унитарные предприятия, однако в текущих экономических реалиях деятельность указанных предприятий неэффективна, а для приобретения права перевозки будущий частный оператор обязан пройти формальные процедуры, связанные с заключением государственного контракта. Представляется устаревшей и нелогичной модель, при которой, с одной стороны, государство (муниципальное образование) организует конкурс на право заключения концессионного или ГЧП соглашения, возможно, даже финансирует создание объектов трамвайной инфраструктуры, поручает частной стороне эксплуатацию, а с другой стороны, организует торги на право заключения договора на перевозку, как будто кто-то другой в состоянии ее осуществить. Очевидно, что в данном случае целесообразно говорить о закупке у единственного поставщика или ином допустимом механизме, вытекающем, например, из концессионного соглашения, если оператором выступает концессионер.

Согласно позиции Минэкономразвития РФ[5] в соответствии с положениями Закона о контрактной системе и распоряжения Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» государственный контракт на перевозку пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам может быть заключен по результатам проведения электронного аукциона, а также запроса котировок, запроса предложений или у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом установленных Законом о контрактной системе ограничений.

Пример. Концессионным соглашением о создании и использовании (эксплуатации) трамвайной сети по маршруту «станция метро «Купчино» – пос. Шушары – Славянка» на территории Санкт-Петербурга» установлен перечень особых обстоятельств, среди которых:

- незаключение с концессионером или указанным им лицом государственного контракта или ***иного соглашения на осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам по маршрутам перевозок в рамках*** Объекта, в случае если заключение такого соглашения требуется в соответствии с действующим законодательством;
- заключение без получения предварительного письменного согласия концессионера с каким-либо третьим лицом государственного контракта ***или иного соглашения на осуществление регулярных перевозок*** по каким-либо маршрутам регулярных перевозок, на которых концессионер оказывает услуги по перевозке, либо предоставление без получения предварительного письменного согласия концессионера какого-либо права каким-либо третьим лицам на осуществление перевозок с использованием Объекта.

---

[5] Письмо Минэкономразвития России от 27 ноября 2015 г. № Д28и-3574

В целом существующий сегодня порядок не отражает сути возникающих экономических отношений в трамвайным перевозках, более целесообразным представляется внесение изменений в Закон о перевозках, предусматривающих возможность осуществления регулярных перевозок владельцем трамвайной сети без проведения дополнительных конкурсных процедур.

ОПЛАТА ПРОЕЗДА

К проблемам, связанным с оплатой проезда, традиционно относят вопросы безбилетного проезда и низкого сбора платежей за перевозку пассажиров, которым так или иначе уделяется достаточно внимания. Помимо этого, большое влияние на бюджет перевозчика оказывает перевозка льготных категорий пассажиров, которая оказывается нерентабельной сразу по нескольким причинам.

Основная причина нерентабельности перевозки льготных категорий граждан связана с тем, что количество поездок, которые в среднем совершает владелец социального проездного билета, не соответствует его реальным передвижениям, превышающим установленную норму, соответственно, сумма компенсации, выплачиваемая из бюджета, отличается от реальных затрат по перевозке. Кроме того, органы субъектов РФ и муниципальные образования зачастую задерживают выплату субсидий на покрытие недополученных доходов, что дополнительно усугубляет и без того плачевное финансовое состояние транспортных предприятий.

По информации Комитета по транспорту Правительства Санкт-Петербурга, в связи с инфляционными процессами в экономике, а также увеличением объемов и качества оказываемых услуг по перевозке пассажиров, растут объемы расходов предприятий на эту перевозку. Так, в период с 2011 года по 2016 год расходы на перевозку пассажиров выросли на 78%. В то же время доходы от перевозки пассажиров (несмотря на предпринимаемые усилия по увеличению собираемости доходов) в связи с отставанием темпов роста тарифов от темпа роста инфляции выросли только на 44%.

ЭНЕРГОРЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Электричество является основным энергоресурсом, необходимым для эксплуатации трамвайной сети. Как правило, затраты на электроэнергию составляют четвертую часть от всех эксплуатационных расходов, при этом энергетический тариф является нерегулируемым (входит в тариф для групп промышленных предприятий[6]). Также важно отметить, что по нерегулируемым ценам оплачиваются и любые отклонения от планового потребления. Учитывая, что в ходе эксплуатации Объекта потребление электроэнергии является нестабильным и колеблется в диапазоне до 30-40% (зависит от сезона года, перекрытий движения в связи с ремонтом дорог, дорожно-транспортных происшествий и т. п.), происходит неоправданное повышение расходов на электроэнергию, в то время как неравномерность потребления является объективной и неустранимой особенностью функционирования такого транспорта. Таким образом, рост затрат на закупку электроэнергии является чувствительным фактором, в связи с чем его необходимо учитывать при финансовом моделировании.

---

6 Согласно Методическим указаниям по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке утвержденные приказом Федеральной службы по тарифам от 06.08.2004 № 20-э/2 установление конечной цены единицы электроэнергии для потребителей определяется по группе потребителей с учетом информации, полученной по каждому конкретному потребителю.

Таблица 5. Динамика роста стоимости 1 кВт электроэнергии за 2013-2016 гг.[7]

	Москва	Динамика	Уфа	Динамика	Рыбинск	Динамика
2013	3 255,52		2 801,09		3 154,29	
2014	3 270,77	0,47%	2 984,12	6,53%	3 080,83	-2,33%
2015	3 508,51	7,27%	2 789,57	-6,52%	3 182,62	3,30%
2016[8]	3 687,69	5,11%	2 722,60	-2,40%	3 405,14	6,99%

*Расчет средних тарифов на электроэнергию произведен на основе свободных цен на электроэнергию из третьей ценовой категории; потребители - с максимальной мощностью от 670 кВт до 10 МВт; электроэнергия, отпущенная на уровне напряжения СН-2 (руб./МВт*час без НДС). Расчет ИПЕМ*

5. ФИНАНСИРОВАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Прежде чем говорить о финансовом структурировании Проекта, важно отметить, что функционирование наземного городского транспорта — это всегда поиск баланса в согласовании экономических интересов перевозчиков и общественных интересов, выраженных в удовлетворении потребностей населения в доступной перевозке городским транспортом. Государство при этом выполняет функцию регулятора, обеспечивая равный доступ всех категорий граждан к указанному общественному благу, путем установления тарифа, с одной стороны, и обеспечивая компенсацию выпадающих доходов для бизнеса путем выплаты субсидии, с другой стороны.

УЧАСТИЕ ПУБЛИЧНОЙ СТОРОНЫ В ОПЕРАЦИОННЫХ РАСХОДАХ ПЕРЕВОЗЧИКА

Субсидия предоставляется только действующим перевозчикам, фактически осуществляющим перевозки пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок по установленному тарифу, а также перевозки пассажиров по проездным документам многоразового пользования и льготных категорий граждан.

Как правило, субсидия включает:

- фиксированную часть на содержание объектов транспортной инфраструктуры трамвая (затраты на электроэнергию, смазочные материалы, материалы и запасные части, прочие материальные затраты, в том числе: оплата труда, начисления страховых взносов на оплату труда, амортизация основных фондов, иные затраты, формирующие себестоимость услуг по перевозке);
- фиксированную часть на перевозку пассажиров по регулируемому тарифу на маршрутах регулярных перевозок.

---

7 Для расчета цен по г. Москве применены цены гарантирующего поставщика ПАО «Мосэнергосбыт»; для расчета цен по г. Уфа применены цены гарантирующего поставщика ООО «Энергетическая сбытовая компания Башкортостана»; для расчета цен по г. Рыбинску применены цены гарантирующего поставщика ПАО «ТНС Энерго Ярославль».

8 Расчет произведен за 9 месяцев (январь-сентябрь).

Состав и порядок выплаты, а также категории получателей субсидии определяются уполномоченным органом самостоятельно. Так, например, в Брянске субсидия предоставлялась также на оплату кредитных ресурсов, привлеченных перевозчиками под муниципальную гарантию на приобретение подвижного состава.[9]

Рисунок 2. Стандартная схема финансирования операционной деятельности перевозчика общественного пассажирского транспорта

В приведенной схеме рассмотрена наиболее характерная для рынка модель работы оператора, при которой он обеспечивает сбор платы за проезд с населения и самостоятельно несет риск неоплаты, безбилетного проезда и недозагрузки трамвайных линий. В случаях, когда проект изначально убыточный по причине низкого платежеспособного спроса, который не позволяет даже окупить операционную составляющую расходов перевозчика, мы бы рекомендовали рассмотреть **альтернативный платежный механизм**, не используемый пока в российской практике, но допустимый законодательством. Суть его заключается в оплате публичной стороной фиксированного операционного платежа за пробег и управление трамваем частной стороной, отвечающей за техническое обслуживание и эксплуатацию подвижного состава, но не участвующего в сборе платы. В таком проекте публичная сторона дополнительно нанимает платежного оператора, организующего контроль сбора платы с населения.

Также заслуживает внимания применяемая сегодня модель уже упоминавшегося ранее контракта жизненного цикла, заключенного между ГУП «Мосгортранс» и ОАО «МЕТРОВАГОНМАШ» (поставщик трамваев - ПК «Транспортные системы»), согласно которому последнее обязано обеспечить эксплуатационную готовность подвижного состава в течение 30 лет (срок соглашения), а заказчик обязан выплачивать операционный платеж за техническое содержание и эксплуатационную доступность. Сама же эксплуатация осуществляется при этом публичной стороной.

---

9 См. Постановление Брянской городской администрации от 07.03.2017 № 740-п «О порядке предоставления субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим регулярные перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в городе Брянске по регулируемым тарифам автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в 2017 году» (в настоящее время отменено)

УЧАСТИЕ ПУБЛИЧНОЙ СТОРОНЫ В ФИНАНСИРОВАНИИ КАПИТАЛЬНЫХ ЗАТРАТ

Традиционно публичная сторона напрямую финансирует муниципальные предприятия на создание и реновацию объектов трамвайной инфраструктуры и закупку подвижного состава через механизмы бюджетных субсидий и инвестиций в рамках утвержденных инвестиционных программ.

В то же время практика реализации долгосрочных инвестиционных соглашений с привлечением внебюджетных источников финансирования выработала несколько стандартных механизмов финансового участия публичной стороны в проекте, уменьшающих нагрузку на инвестора и (или) обеспечивающих возвратность вложений в проект. К числу классических механизмов относят:

- частичное участие публичной стороны в создании основных средств или капитальный грант, выплачиваемый на этапе строительства (инвестиционная стадия проекта) и
- так называемый «платеж за доступность», который выплачивается на этапе эксплуатации в размере, достаточном для возврата и обслуживания привлеченного частной стороной на инвестиционной стадии финансирования,
- а также их различные комбинации, которые могут усложняться за счет участия частной стороны в сборе платы с населения и включения в соглашение компенсирующих механизмов, таких как гарантии минимальной доходности и особые обстоятельства.

СЛОЖНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ БАНКОВСКОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Проекты ГЧП в сфере городского рельсового транспорта являются капиталоемкими, в связи с чем особую значимость приобретают вопросы о возможности привлечения внешнего, как правило, банковского финансирования для реализации Проекта.

Не секрет, что муниципальные образования, а именно к их компетенции относится организация транспортного обслуживания населения на своей территории, с точки зрения финансирующих организаций, выглядят не самыми привлекательными заемщиками. В лучшем случае участие на публичной стороне муниципалитета будет означать удорожание цены привлекаемых кредитных ресурсов, в худшем – отказ в финансировании проекта.

Участие публично-правовых образований более высокого уровня в проектах городского наземного транспорта сопряжено с немалыми сложностями, но все же возможно в нашем понимании и может быть реализовано путем перераспределения полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа городским наземным электрическим транспортом между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Данное положение напрямую предусмотрено п. 5 ст. 2 Закона о перевозках, хотя примеров такого перераспределения мы, к сожалению, не обнаружили. Также можно прийти к осторожно оптимистичным выводам о возможности принятия на себя обязательств субъектом РФ в отношении межмуниципальных проектов, поскольку полномочия по организации таких маршрутов отнесены все тем же Законом о перевозках к региональной компетенции (ст. 14).

К сожалению, иных правовых механизмов вовлечения регионов в муниципальные трамвайные проекты, по аналогии, например, с концессионным законодательством, допускающих участие субъекта РФ в качестве гарантирующей стороны в проектах в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения, где стороной является муниципальное образование, законодательством о перевозках не предусмотрено. Это также приводит нас к мысли о необходимости обсуждения включения такой возможности нормативно, поскольку все ключевые финансовые рычаги, в частности полномочия по установлению тарифов, находятся в ведении субъектов РФ.

В качестве дополнительных поддерживающих муниципалитеты механизмов, предусмотренных бюджетным законодательством, мы бы отметили:

- бюджетные гарантии регионов;
- предоставление бюджетных кредитов и межбюджетных трансфертов.

В то же время указанные механизмы ограничены сроками бюджетного планирования и не смогут в полном объеме гарантировать возврат заемного финансирования и обеспечить интересы частного инвестора.

БРЕМЯ НАКОПЛЕННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Помимо обозначенных в числе важнейших вопросов запуска новых проектов, связанных с реконструкцией действующей трамвайной сети, является проблема долгов транспортного предприятия, на балансе которого она находится.

Большинство МУПов находится в предбанкротном состоянии, в связи с чем изъятие и передача такого имущества частной стороне не только может ускорить процедуру банкротства, но и повлечь последующее оспаривание сделки по его передаче. И если в отношении сферы ЖКХ указанный вопрос решен на законодательном уровне путем возможности перекладывания долгов предприятия-банкрота на частную сторону, то в отношении иных сфер он не урегулирован, в связи с чем требует особого внимания и готовности публичного партнера урегулировать указанный вопрос при предварительной проработке проекта.

Отдельного внимания заслуживает вопрос изъятия трамвайного имущества из хозяйственного ведения унитарных предприятий. Законом не предусмотрена возможность лишения подведомственных предприятий принадлежащего им имущества волюнтаристским решением его собственника. Обычно проблема решается путем ликвидации соответствующего предприятия с возвратом имущества в казну. Сложность в трамвайных проектах заключается в том, что трамвайные МУПы, как правило, эксплуатируют еще и троллейбусные линии при их наличии. Соответственно, нетривиальность задачи заключается в поиске новых корпоративных и экономических подходов.

6. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ

***Кейс**. В муниципальном образовании «Трамвайгород» в связи с высоким износом подвижного состава и трамвайного хозяйства в целом предбанкротным состоянием транспортного предприятия, эксплуатирующего трамвайную сеть и оказывающего услуги перевозки пассажиров, рассматривается возможность реализации инвестиционного проекта «Развитие трамвайной системы в «Трамвайгороде».*

Мы сознательно опускаем возможный способ решения данной задачи путём дофинансирования действующего МУП, перекладывания на него бремени закупки подвижного состава с целью последующей его эксплуатации и обслуживания.

По общему правилу, государственные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств (ч. 2 ст. 72 БК РФ), однако в связи с ограниченностью бюджетных средств в приоритете публичной стороны выбор организационно-правовой модели, позволяющей распределить финансовую нагрузку на более длительный, чем 3 года (срок утверждения лимитов бюджетных обязательств).

Кроме того, такой простой и необременительный, на первый взгляд, способ не только недоступен большинству муниципальных образований, но и не соответствует обозначенным на прошедшем недавнем Госсовете в Ульяновске приоритетам государственной политики в этой сфере.

> *«…поддержка поддержкой (со стороны государства), но этот сегмент экономики должен быть рыночным, самодостаточным».*
>
> *В. Путин*

Нами были рассмотрены несколько наиболее устойчивых и популярных правовых механизмов для решения поставленной задачи:

1. Обновление подвижного состава с проведением одновременной реновации трамвайной сети путем заключения договора лизинга в соответствии с Законом о контрактной системе.[10]

Пример. В 2016 году на условиях финансовой аренды (лизинга) было приобретено 10 трехсекционных низкопольных трамвайных вагонов для нужд городского округа Самара, срок оказания услуг – до 31.12.2021 года, стоимость услуг по финансовой аренде – около 1 млрд руб[11]. В 2017 году объявлен конкурс на закупку услуги финансовой аренды (лизинга) подвижного состава для линии скоростного трамвая г. Волгограда, срок финансовой аренды (лизинга) - до 31.12.2022 года, стоимость – порядка 680 млн руб.[12]

При этом в отдельных муниципальных образованиях имеется негативный опыт лизинговых отношений, а именно поставленные трамваи имели ряд неисправностей, не позволяющих безопасно осуществлять перевозку пассажиров. В случае реализации проекта на основе СГЧП и КС указанный риск, как правило, отнесен на частную сторону, которая самостоятельно осуществляет выбор поставщиков подвижного состава и несет ответственность за его качество, обслуживание и надлежащую эксплуатацию.

2. Обновление подвижного состава, реновация трамвайной сети, последующее техническое обслуживание, проведение ремонтных работ путем заключения КЖЦ в соответствии с Законом о контрактной системе, СГЧП - в соответствии с Законом о ГЧП.

Пример. В 2016 году в Москве был заключен КЖЦ, согласно которому были приобретены низкопольные трамваи нового поколения с улучшенными эксплуатационными характеристиками с последующим сервисным обслуживанием для работы на территории Москвы. Согласно условиям контракта в течение 30 лет производитель должен обеспечивать повышенную техническую готовность подвижного состава (коэффициент готовности по контракту – 0,9). Объем финансирования: 56,2 млрд рублей (конкурс, 2016 год). Контракт общей стоимостью 56,2 млрд руб. заключен между ГУП «Мосгортранс» и ОАО «МЕТРОВАГОНМАШ». Поставка осуществляется с 2017 по 2019 год включительно (по 100 трамваев ежегодно). Производство трамваев в рамках исполнения контракта организовано на производственной площадке Тверского

---

10 Согласно Письму ФАС России от 14.07.2014 № АД/28082/14 «О правомерности заключения долгосрочных контрактов финансовой аренды (лизинга)» заказчик вправе заключать государственные (муниципальные) контракты, предметом которых является финансовая аренда (лизинг) на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных средств, с учетом условий, указанных в постановлении Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2013 г. № 1071, в связи с чем заключение государственного контракта, предметом которого является закупка услуг финансовой аренды (лизинга) может быть рассмотрено в качестве возможной организационно-правовой модели для варианта (1).

11 http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0842200002116000157

12 http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0129200005317003569

вагоностроительного завода. В рамках контракта поставляются трехсекционные трамваи 71-931М - «Витязь-М» (номинальная вместимость - 185 пассажиров, включая не менее 60 мест для сидения и 1 место для инвалидов-колясочников).

До 01.01.2017 года (дата вступления изменений в Закон о закупках, согласно которому из числа заказчиков исключены унитарные предприятия) реализацию проекта возможно было также структурировать в соответствии с более гибким Законом о закупках, однако на сегодняшний день закупки унитарных предприятий регулируются Законом о контрактной системе. Таким образом, единственной возможной моделью обновления подвижного состава в рамках Закона о контрактной системе является КЖЦ в понимании п. 16 ст. 34 указанного закона. Обратим внимание, что институт КЖЦ для российского законодательства является новым, и механизм его реализации недостаточно отлажен. К основным проблемным вопросам, связанным с применением КЖЦ, относятся вопросы расчета и обоснования начальной (максимальной) цены КЖЦ, ее изменения, вопросы определения объема необходимых работ при отсутствии проектной документации, возможности эксплуатации, отсутствие механизмов защиты инвестиций, индексирования платежей и т.д. В целом КЖЦ является формой государственного контракта, регулирование которого не позволяет гибко структурировать Проект, а также эффективно защитить интересы как частной, так и публичной стороны.

Помимо КЖЦ, возможна реализация заявленного проекта на основе СГЧП в соответствии с Законом о ГЧП, при этом на частную сторону возлагаются обязанности по созданию Объекта и его техническому обслуживанию. С учётом обозначенных особенностей законодательства о госзакупках данный способ структурирования представляется более целесообразным.

3. Обновление подвижного состава, реновация трамвайной сети, последующее техническое обслуживание, проведение ремонтных работ и эксплуатация без прямого сбора платы частной стороной путем заключения КС в соответствии с Законом о концессиях, СГЧП - в соответствии с Законом о ГЧП (соглашение с «платой за доступность»).

4. Обновление подвижного состава, реновация трамвайной сети, последующее техническое обслуживание, проведение ремонтных работ и эксплуатация с прямым сбором платы путем заключения КС в соответствии с Законом о концессиях, СГЧП - в соответствии с Законом о ГЧП (соглашение с прямым сбором платы, возможно, иными сбалансированным механизмами, гарантирующими возврат инвестиций частной стороны).

Варианты 3 и 4 возможно реализовать путем заключения КС в соответствии с Законом о концессиях, СГЧП - в соответствии с Законом о ГЧП. На дату подготовки настоящей брошюры в сфере городского общественного трамвайного транспорта заключено всего одно концессионное соглашение – в г. Санкт-Петербурге.

Пример. На условиях концессионного соглашения реализуется проект «Создание, реконструкция и эксплуатация трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга». Концессионер (ООО «Транспортная концессионная компания», консорциум УК Лидер и девелоперской группы ЛСР) принял на себя обязательства по созданию и реконструкции трамвайной сети, частичному финансированию её создания и реконструкции, а также эксплуатации, включая перевозку пассажиров. Деятельность по содержанию и ремонту сети в течение срока действия Соглашения – 30 лет с даты заключения. Срок проектирования, создания и реконструкции объекта – не более 30 месяцев с даты подписания Соглашения. Для реализации проекта концессионеру предоставлены в аренду земельные участки, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, при этом право собственности на созданный объект Соглашения будет принадлежать концеденту. Размер затрат, которые должен понести концессионер за все 30 лет проекта, являлся конкурсным критерием и составил 33,7 млрд рублей,

при этом ожидаемая выручка от пассажироперевозок – 22,4 млрд рублей. Выручка складывается из субсидии города за льготных пассажиров (по ситуации в настоящее время это 46%, т.е. 10,3 млрд. руб.) и оплаты проезда нельготными пассажирами.

Таблица 6. Сравнение механизмов КС и СГЧП, основные отличия

ПАРАМЕТРЫ СРАВНЕНИЯ	КС	СГЧП
Возможные частные инвесторы	Индивидуальные предприниматели, юридические лица, действующие по договору простого товарищества два или более юридических лица	Российские юридические лица, за исключением УП/МУП, учреждений, публично-правовых компаний и иных юридических лиц с публичным участием
Обязанности частного инвестора на инвестиционной стадии	• Финансирование полностью или части расходов на создание и (или) реконструкцию Объекта, • Создание и (или) реконструкция Объекта	
Обязанности частного инвестора на эксплуатационной стадии	Эксплуатация, включает в себя: 1) функциональную эксплуатацию - оказание услуг с использованием объекта соглашения; 2) техническое обслуживание и содержание - поддержание объекта в надлежащем состоянии, выполнение необходимых ремонтов	Эксплуатация и (или) техническое обслуживание. Частный партнер вправе осуществлять только техническое обслуживание
Собственность на объект соглашения	Публичная собственность	Частная собственность
Наличие процедуры оценки эффективности и определения сравнительного преимущества проекта для принятия решения о реализации проекта	Отсутствует	СГЧП может быть реализовано только в случае подтверждения: 1) эффективности проекта (финансовой эффективности и наличия необходимого социально-экономического эффекта); 2) сравнительного преимущества проекта перед государственным (муниципальным) контрактом
Стадии проведения конкурса	2-х этапный конкурс (предварительный отбор и конкурс)	**Возможен одноэтапный конкурс**, исключающий предварительный отбор

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ ПО РАЗДЕЛУ

Таким образом, выбор конкретной организационно-правовой формы для реализации Проекта в рамках Кейса зависит от целей и задач, определяемых публичной стороной Проекта.

В случае, если развитие трамвайной системы планируется осуществить исключительно в части обновления подвижного состава – наиболее приемлемыми, на наш взгляд, представляются формы государственного контракта на закупку финансовой аренды (лизинга) или СГЧП.

В случае, если публичный партнер заинтересован в комплексной модернизации трамвайной сети и повышении эффективности управления (включая решение вопросов, связанных с убыточностью транспортных предприятий, снижением затрат на эксплуатацию и обслуживание, повышением энергоэффективности использования трамвайной сети и т.д.), более целесообразным представляется структурирование проекта с использованием механизмов ГЧП.

Таблица 7. Сравнение основных долгосрочных инвестиционных инструментов

ПАРАМЕТР СРАВНЕНИЯ	Долгосрочный государственный контракт (финансовая аренда (лизинг)	КЖЦ (государственный контракт)	КС	СГЧП
Инициатор проекта	Публичная сторона	Публичная сторона	Публичная сторона/ Частная сторона	Публичная сторона/ Частная сторона
Заинтересованные участники	Лизингодатель + производители подвижного состава	Производители подвижного состава	Публичная сторона/ Производители подвижного состава/ Операторы, осуществляющие перевозку пассажиров	Публичная сторона/ Производители подвижного состава/ Операторы, осуществляющие перевозку пассажиров
Обновление подвижного состава	+	+	+	+
Обновление трамвайной сети и трамвайного хозяйства	-	-	+	+
Решение вопроса убыточности транспортных предприятий	-	-	+	+
Снижение затрат на эксплуатацию трамвайного хозяйства	-	-	+	+/-
Снижение затрат на содержание трамвайного хозяйства	-	+	+	+
Передача эксплуатации частной стороне	-	-	+	+/-
Снижение единовременной нагрузки на бюджет	+	+	+	+
Возложение технических и экономических рисков на частную сторону	-	-	+	+

7. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОЕКТНЫЕ РИСКИ

Полная матрица рисков формируется для каждого проекта ad hoc и может насчитывать десятки, а нередко и сотни рисков, требующих тщательной оценки и учета в соглашении. В то же время для каждой сферы можно выделить ряд наиболее характерных и болезненных проектных аспектов, структурирование которых является приоритетной задачей участников проекта.

1. **Риск спроса/трафика** включает в себя недостаточный пассажиропоток, который может быть вызван самыми различными причинами, такими как низкая платёжеспособность населения, наличие сильной конкуренции других видов транспорта, неудачная транспортная модель и т.п. Традиционно данный риск относят на публичную сторону, поскольку именно она управляет всей городской транспортной системой, способна влиять на потоки пассажиров и отвечает за градостроительную политику.
   Применительно к трамвайным проектам следует особое внимание обратить на основного конкурента городского рельсового транспорта – нередко более дешевый, но менее безопасный и экологичный транспорт маршрутных такси, так называемых «серых бомбил», оперирующих в практически нерегулируемой части рынка.

2. **Ценовой риск** в трамвайных проектах как регулярных перевозках с регулируемыми тарифами должен также лежать на публичной стороне, отвечающей за тарифную политику. Обычно в транспортных проектах используется механизм гарантии обеспечения минимальной доходности частной стороны при установлении тарифа, ниже согласованного сторонами в соглашении размера.

3. **Риск сбора платы** управляется путем построения эффективной системы контроля над сбором платежей, борьбы с безбилетными пассажирами и корректного учета льготного проезда с последующим получений субсидий от публичной стороны; как правило, относится на частную сторону в случае передачи ей функций оператора.

4. **Эксплуатационные риски**, вытекающие из специальных требований законодательства о перевозках, такие как установление/изменение/отмена маршрутов, краткосрочность планирования, незаключение обозначенных ранее контрактов на перевозку в соответствии с законодательством о закупках, изменение требований по эксплуатации, безопасности и иные регуляторные особенности; целесообразно разделение между сторонами.

5. **Земельные риски** актуальны, прежде всего, для greenfield проектов, предусматривающих создание новых трамвайных линий. Поскольку трамвайные проекты предполагают вовлечение значительного количества недвижимых объектов, прежде всего линейных, вопросы доступности, достаточности и состояния (качества) мест размещения путей требуют особого внимания. Следует учитывать стоимость и сроки выполнения мероприятий по подготовке земельных участков для строительства, получения разрешительных документов, а также заблаговременно определиться с правовым статусом, видом разрешенного использования земельных участков, их геологическим и экологическим состоянием. Во многих случаях земельные участки, необходимые для строительства путей, не принадлежат частному или публичному партнеру, а находятся в собственности третьих лиц. Это влечет необходимость осуществления процедур выкупа, перераспределения и изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. К земельным традиционно рискам относят:
   - задержки в предоставлении земельного участка;
   - задержки в выполнении работ по подготовке земельного участка для строительства;
   - наличие неуказанных в документах загрязнений, археологических объектов, полезных ископаемых;
   - наличие обременений прав третьих лиц на землю;
   - несоответствие площади и назначения земельного участка целям строительства;
   - предоставление земельного участка, не свободного от имущества и прав третьих лиц и иные независящие от сторон обстоятельства.

6. **Ресурсные риски** в трамвайных, как и в любых других проектах электротранспорта, сосредоточены вокруг цены киловатта электроэнергии. Как уже было отмечено ранее, тариф для обеспечения деятельности электрического транспорта относится к условно-промышленной группе потребителей. Резкий рост тарифа может оказать существенное удорожание эксплуатации, что следует учитывать при формировании тарифа на перевозку. Поскольку мы пока не научились производить трамваи на солнечных батареях, приходится закупать энергию у субъектов естественных монополий, с которыми проще взаимодействует публичная сторона, на которую целесообразно относить данный риск при структурировании проекта.

7. **Социальные риски** могут сработать на любом этапе реализации проекта. Пример конфликта вокруг Химкинского леса является наглядным свидетельством неправильного управления указанным риском публичной стороной при подготовке релевантного проекта. В то же время ни одна сторона не застрахована от проведения акций протеста либо иной негативной реакции населения или общественных институтов на этапе эксплуатации, вызванной, например, тарифной политикой либо чрезмерной финансовой нагрузкой на бюджет. Управление социальными рисками обычно относят на публичную сторону.

8. **Экологические риски** в тех случаях, когда они не являются следствием плохой подготовки проекта публичной стороной (некорректное определение зон охраны, наличие режимных территорий и т.п.), возникают в основном в результате несоблюдения частной стороной требований законодательства при осуществлении деятельности по строительству или эксплуатации, которая традиционно и отвечает за них в подобных проектах.

9. **Финансовые риски** влияют на возможность создания объекта соглашения и обеспечение возврата инвестиций частной стороны. Риск непривлечения финансирования представляет существенную угрозу для проекта, особенно в свете обозначенной ранее проблемы участия муниципального образования на публичной стороне, которое автоматически переносит проект в разряд необеспеченных для целей банковского финансирования. Также отдельно принято оценивать риск неисполнения публичной стороной принятых на себя денежных обязательств, который требует специального управления и настройки с учетом требований бюджетного законодательства.

10. **Градостроительные риски** рассмотрены отдельно в разделе Территориальное планирование.

8. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Одной из важнейших задач, требующих решения еще на предпроектной стадии, является разработка и принятие нормативных документов территориального планирования (далее – документы планирования). В случае, если в утвержденных документах планирования отсутствуют сведения о размещении объектов транспортной инфраструктуры и объектов инженерной инфраструктуры, это создаст препятствия для реализации проекта, в частности - для подготовки и утверждения документации по планировке территории, включающей в себя проект планировки территории и проект межевания территории. Помимо документов территориального планирования, органами местного самоуправления должны быть утверждены программы комплексного развития транспортной инфраструктуры.

Вопросы комплексного развития транспортной инфраструктуры регулируются в том числе:

- ГрК РФ;
- Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2015 г. № 1440 «Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов»;
- Приказом Министерства транспорта РФ от 17 марта 2015 г. № 43 «Об утверждении Правил подготовки проектов и схем организации дорожного движения»;
- Приказом Министерства транспорта РФ от 26 мая 2016 г. № 131 «Об утверждении порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов».

Таблица 8. Фокус ключевых интересов участников при реализации Проекта

СТОРОНА ПРОЕКТА	ОСНОВНЫЕ ИНТЕРЕСЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА	ФОКУСЫ ПРОЕКТА	МАРКЕР УСТОЙЧИВОСТИ ПРОЕКТА
Публичный партнер	• создание современной и комфортной транспортной инфраструктуры (улучшение качества и уровня оказания услуг перевозки) • снижение бюджетных расходов на эксплуатацию и содержание ветхого подвижного состава • снижение расходов на содержание убыточных электротранспортных предприятий • обновление подвижного состава	• соответствие проекта целевым ориентирам, качественная транспортная услуга для населения • целесообразность реализации проекта с применением механизмов государственно-частного партнёрства • размер платежей публичного партнера (эксплуатационный и инвестиционный платеж) • размер тарифа • обновление подвижного состава • маршрутные карты, расписание	• соблюдение маршрутных карт и расписания • объем пассажиропотока • размер тарифа на энергоресурсы
Частный партнер	• долгосрочный стабильный доход от создания, технического обслуживания и эксплуатации (если применимо) с минимальной степенью риска • гарантированный сбыт производимой продукции (в случае, если частный партнер осуществляет производство подвижного состава или иных объектов инфраструктуры рельсового городского электрического транспорта)	• размер платежей публичного партнера (эксплуатационный и инвестиционный платеж) • размер компенсации недополученных доходов от эксплуатации • размер тарифа • распределение рисков	• своевременное предоставление земельных участков • размер тарифа • своевременное исполнение публичным партнером своих денежных обязательств • объем пассажиропотока размер тарифа на энергоресурсы
Финансирующие организации/ кредиторы	• долговое финансирование на возвратной основе	• наличие гарантий возвратности долгового финансирования (в т.ч. личное поручительство, корпоративные гарантии, договоры sponsors undertaking, банковские гарантии)	• размер платежей публичного партнера (эксплуатационный и инвестиционный платеж, плата концедента, компенсация МГД и иные платежи) • размер компенсации недополученных доходов от эксплуатации • механизмы компенсации при изменении/прекращении • условия прямого соглашения • залог прав на получение платы концедента/компенсации/части расходов на создание/эксплуатацию, иных платежей • своевременность исполнения обязательств по Проекту

9. ПРИМЕРНАЯ ДОРОЖНАЯ КАРТА ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТА

НАИМЕНОВАНИЕ ЭТАПА	СОДЕРЖАНИЕ ЭТАПА	РЕЗУЛЬТАТ ЭТАПА	ОТВЕТСТВЕННЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬ	ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ / ОСОБЕННОСТИ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТАПА
1. Обоснование экономической и социальной необходимости реализации проекта	• Анализ развития пассажирского транспорта (оценка существующей инфраструктуры); • Исследование пассажиропотока, включая прогноз пассажиропотока, подвижности населения; • Определение вариантов трассировки; • Разработка плана трассы трамвайных линий, адресный перечень объектов строительства новых трамвайных линий; • Определение основных параметров организации трамвайных линий; • Утверждение технико-экономических параметров; • Составление перечня сооружений, пересечений, примыканий; • Оценка экологических показателей; • Переустройство сетей инженерно-технического обеспечения; • Электроснабжение; • Реконструкция улично-дорожной сети при устройстве трамвайных путей.	Разработка и утверждение документов территориального планирования	Уполномоченный орган власти	1) Необходимо предусмотреть создание дорожных условий для беспрепятственного движения автомобильного транспорта на пересечениях с трамвайными путями, расположенных на одном уровне с проезжей частью. 2) Необходимо выбрать наиболее рациональный вариант строительства трамвайных линий с учётом оценки существующей инфраструктуры (ремонт существующих линий или их перепланировка, наличие остановочных пунктов и т.д.). 3) При планировании и развитии транспортной инфраструктуры руководствоваться не только существующим, но и перспективными пассажиропотоками. 4) При проектировании необходимо соблюдать положения "СП 98.13330.2012. Свод правил. Трамвайные и троллейбусные линии. Актуализированная редакция СНиП 2.05.09-90" (утв. Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 635/4), регулирующие вопросы электроснабжения, обустройства трамвайных линий, устанавливающие правила размещения трамвайных путей, депо. 5) Необходимость соблюдения экологического законодательства (учет параметров шумового и вибрационного воздействия и т.д.) 6) Необходимо при подготовке транспортной модели решить вопрос с организацией транспортного движения на время проведения работ по строительству трамвайных линий. 7) Проблема сохранения равномерного распределения нагрузки на улично-дорожную сеть при ее реконструкции (если необходима). 8) Отсутствие утвержденной программы транспортного развития муниципального образования, несогласованность с региональными программами.
2. Разработка базовой концепции проекта:	• определение основных технологических решений по проекту (требования к подвижному составу, путям, контактной группе и т.п.), формирование технико-экономических параметров будущего объекта соглашения; • формирование требований по эксплуатации (регулярность рейсов, количество остановок, возможные изменения в ритмичности в зависимости от времени суток, ограничения по скоростному режиму, условие о возможном простое и т.п.); • разработка экономической (финансовой) модели проекта, определение объемов, форм и условий финансирования проекта, предварительная оценка стоимости реализации проекта, включая затраты на проектирование, строительство объектов и закупку транспортного состава, оборудования, операционных расходов по содержанию и обслуживанию (созданию оператора), прочих расходов; • оценка будущих налоговых платежей по проекту; • разработка организационно-правовой схемы, включая базовые условия будущего соглашения и подготовку правовых позиций по наиболее сложным проектным вопросам; • подготовка матрицы проектных рисков.	Принятие решения о реализации проекта, утверждение основных условий соглашения.	Уполномоченный орган власти, частный партнер	1) При разработке организационно-правовой схемы нужно учитывать преимущества и недостатки каждой из форм ГЧП (концессия, СГЧП). 2) Финансовая модель должна предусматривать несколько сценариев развития проекта (пессимистичный, оптимистичный, консервативный). 3) Необходимо предусмотреть мероприятия по созданию будущего объекта соглашения в документах стратегического планирования публичной стороны. 4) Целесообразно сразу учитывать необходимость субсидирования перевозчика на стадии эксплуатации в целях возмещения недополученных доходов в связи с тарификацией перевозок. 5) Выбор оптимальной формы участия публичного партнера в финансировании проекта и предоставления иных гарантий с публичной стороны, которые могут являться причиной дополнительных бюджетных обязательств (например, минимального гарантированного дохода и особых обстоятельств). 6) Определение иных форм поддержки частной стороны в проекте (налоговые льготы, освобождение от арендной платы за землю и т.п.). 7) Необходимость включения расходов бюджета на проект в Закон о бюджете. 8) Определение уполномоченного органа с публичной стороны. 9) Скорее всего, потребуется дополнение/изменение регионального (муниципального) законодательства. 10) В случае разработки концепции проекта публичной стороной целесообразно провести ее межведомственное согласование.
3. Создание условий для реализации проекта	• разработка документации по планировке территории (проекта планировки территории и проекта межевания территории); • утверждение документации по планировке территории; • формирование полосы отвода; • получение технических условий от монополистов; • формирование передаваемого частному партнеру имущества, освобождение его прав хозяйственного ведения, иных обременений; • изъятие и подготовка земельных участков; • вынос коммуникаций (при необходимости); • проведение роуд-шоу (презентаций) для потенциальных инвесторов и операторов; • управление общественным мнением (опросы, подготовка, публичные обсуждения).	Утверждение документации по планировке территории, формирование земельных участков	Уполномоченный орган власти, частный партнер	1) Трамвайные линии проектируются в соответствии с проектом планировки территории и проектом межевания территории. В этой связи в ППТ и ПМТ должны быть обозначены границы зон планируемого размещения линейного объекта. 2) Проблемы, связанные с правовым статусом, видом разрешенного использования земельного участка необходимого для строительства. 3) Наличие обременений прав третьих лиц на земельные участки. 4) Риск прохождения магистральных и иных сетей в полосе отвода строительства, препятствующих созданию объекта. 5) Потенциальные компании-цели должны быть определены и проинформированы о проекте публичной стороной.
4. Заключительный	• подготовка проекта соглашения; • согласование проекта в уполномоченных органах исполнительной власти; • отбор частного партнера; • заключение соглашения.	Заключение соглашения	Уполномоченный орган власти, частный партнер	1) Особое внимание на данном этапе должно быть уделено процедуре переговоров и корректному освещению этого процесса в публичном пространстве. 2) Учет и управление рисками оспаривания конкурсных процедур. 3) При необходимости банковского финансирования проекта необходимо учитывать интересы финансирующих организаций.