

УДК 911.3:33

ББК 65.04

Н.А. Грудцын

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО ПРИ СОЗДАНИИ ОБЪЕКТОВ ВЫСОКОСКОРОСТНОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Рассматривается опыт зарубежных стран по созданию высокоскоростных магистралей с использованием механизмов государственно-частного партнерства на примере трех стран (Тайвань, Нидерланды и Португалия), представляющих различные географические, политические и экономические площадки для реализации проекта. Анализируется проект, инициированный в Португалии, но отмененный в связи с нестабильной экономической ситуацией. Этот проект исследуется как особый пример управленческого подхода к вопросу государственно-частного партнерства в высокоскоростном железнодорожном движении. Проведенное исследование позволило сделать выводы о комплексности проектов государственно-частного партнерства при создании объектов высокоскоростного железнодорожного движения, плюсах и минусах реализации проектов государственно-частного партнерства применительно к проектам высокоскоростного железнодорожного движения. Опыт других стран будет полезен для России.

Ключевые слова:

высокоскоростное движение, государственно-частное партнерство, железные дороги, регион, транспортные системы, управление.

Грудцын Н.А. Государственно-частное партнерство при создании объектов высокоскоростного железнодорожного движения: опыт зарубежных стран // Общество. Среда. Развитие. – 2016, № 2. – С. 3–8.

© Грудцын Николай Алексеевич – аспирант, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург; e-mail: poxes@yandex.ru

Государственно-частное партнерство (ГЧП) играет важную роль как на этапе создания, так и в процессе эксплуатации систем высокоскоростных магистралей (ВСМ). Оно рассматривается как эффективный механизм кооперации частной инициативы и государственных акторов, позволяет использовать преимущества каждого из участников. Частный сектор привносит с собой новые технологии, экспертизу, методы управления. Государство выступает заказчиком, проводником капитала, гарантом реализации социально-значимой компоненты проекта.

Предпринятый анализ зарубежного опыта создания ВСМ с использованием механизмов ГЧП осуществлен на примере Тайваня, Голландии и Португалии. Эти страны представляют различные географические, экономические и политические

площадки для реализации проектов, что позволяет рассмотреть механизмы реализации ГЧП в разных условиях. Данное обстоятельство и определило их в качестве объекта исследования. Актуальность выбранной темы исследования определяется тем, что, во-первых, ГЧП все чаще выступает как основной формат взаимодействия частного сектора и государства по реализации крупных инфраструктурных проектов; во-вторых, исследование транспортных коммуникаций в современном динамично развивающемся мире являются необходимыми для создания надежных каналов взаимодействия внутри стран и между ними. Высокоскоростное железнодорожное движение (ВСЖД) является наиболее инновационным видом сухопутного транспорта и его исследование позволит расширить транспортную картину мира.

4 По определению Всемирного банка, государственно-частное партнерство – это долгосрочный контракт между частной и государственной сторонами для создания или обеспечения общественных активов или услуг, в которых частная сторона берет на себя значительный риск и управленческую ответственность; вознаграждение связывается с выполненной работой по проекту [9]. ГЧП получило широкое распространение при создании линий высокоскоростного железнодорожного движения в различных странах и регионах мира. Под ВСЖДД понимается движение поездов со скоростью 200 км/ч для усовершенствованной из обычной железнодорожной линии и более 250 км/ч для магистралей, специально созданных для высокоскоростного пассажирского железнодорожного движения без учета остановок [4, с. 7].

Рассмотрение зарубежного опыта, применимого для замкнутых территорий, не связанных с другими сетями железнодорожного транспорта, предпочтительно на примере **Тайваня**, расположенного в западной части Тихого океана у юго-восточного побережья Китая. Остров простирается с севера на юг на 394 км и с запада на восток – на 144 км. На этой компактной территории (с учетом того, что 70% населения Тайваня располагаются в пределах западного коридора метрополитенских ареалов) размещен ряд городов: Тайбей, Таоян (Международный аэропорт на севере страны), Шинчу, Тайчунг, Чангуа, Юн-лин, Тайнань и др. (рис. 1).

Общая стоимость проекта ВСЖДД Тайваня оценивается в 15 млрд долл. Проект реализовывался посредством модели ГЧП «постройка–эксплуатация–передача» (build-operate-transfer) [10, с. 51]. В 1998 г. Тайваньская корпорация высокоскоростного железнодорожного движения получила концессию на 35 лет на постройку и временную эксплуатацию Тайванской сети высокоскоростного железнодорожного движения (в 2033 г. управление перевозками вернется к государству), а также право на использование земли вблизи станций ВСМ в течение 50 лет. Победа в конкурсе отчасти была связана с тем, что компания взяла на себя обязательства произвести все работы без привлечения государственных средств.

Корпорация столкнулась с проблемами во время Азиатского финансового кризиса в

конце 1990-х, когда была вынуждена брать заимствования под высокие проценты для осуществления проекта [10, с. 55]. ВСМ была открыта с частотой движения 19 поездов в день, тогда еще не все работы по созданию ключевых станций были завершены. Для того чтобы обеспечить эксплуатацию системы ВСМ, правительство рефинансировало кредиты и предоставило дополнительные средства для завершения строительства, что повлекло за собой установление за государством надзорной роли. С 2007 г. частота движения увеличилась до 25 поездов в день, спустя год – выросла до 140 поездов в день, а в будущем частота движения поездов увеличится, согласно проекту, до 15 поездов в час на каждом направлении. Поскольку большинство станций ВСМ (за исключением Тайбея, Тайчинга и Циоянга) расположены за пределами городского центра, компания-оператор установила бесплатное автобусное сообщение до удаленных станций.

Один из ключевых просчетов в планировании ВСЖДД Тайваня – переоцененный пассажиропоток: в проекте он предусматривался в объеме 200 тыс. пассажиров в день или 73 млн в год уже на первых годах эксплуатации линии (табл. 1). Однако даже спустя пять лет пассажиропоток достиг всего лишь 65% от первоначального прогноза. Согласно исследованию, проведенному Юнг-Хсианг Ченгом, 8% пассажиропотока сгенерировано самой ВСМ [10, с. 56].

Следующий пример также относится к компактной по площади стране – **Нидерландам**. Ее отличительной особенностью является включение транспортной сети Нидерландов в более широкую европейскую транспортную сеть, т.е. создание трансграничных коридоров. ВСМ-Зюйд представляет собой 125-километровую линию (рис. 2), соединяющую Амстердам и Роттердам с бельгийской границей. Совместно с бельгийской ВСМ-4 она составляет коридор Схипхол – Антверпен (между Амстердамом и Схипхолом используется обычная железнодорожная линия).

Таблица 1

Пассажиропоток ВСЖДД Тайваня*

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Пассажиропоток (млн чел.)	15,55	30,58	32,35	36,94	41,63	44,53	47,49
Прирост к предыдущему году, %	100,0	96,6	5,8	14,2	12,7	7,0	9,1

*Источник: Annual report, Taiwan High Speed Corporation, Taipei, 2013 [2].

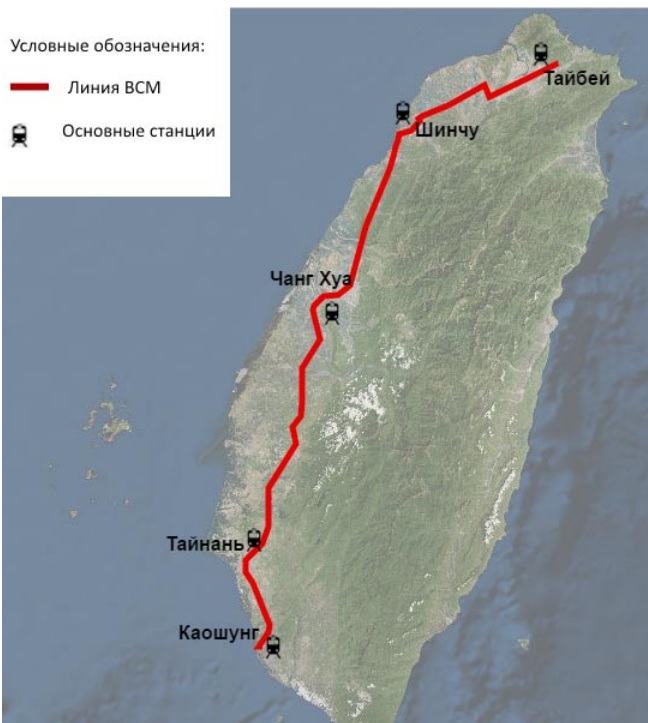


Рис. 1. Высокоскоростная магистраль Тайваня (подготовлено автором).



Рис. 2. Высокоскоростная магистраль Нидерландов (подготовлено автором).

Принципиальные транспортно-географические особенности проекта заключаются в том, что аэропорт Схипхол-Амстердам является одним из самых крупных авиа-хабов Европы с ежегодным пассажиропотоком 52 млн чел. [1]. Кроме того, линия простирается до Роттердама – одного из крупнейших портов в мире и второго по величине города страны. Гаага имеет автобусное сообщение с ВСМ на центральном вокзале Роттердама. Следующий пункт линии – Бреда (по направлению к бельгийской границе) и далее – в Антверпен, Брюссель и Париж. На момент создания ВСМ-Зюйд был самым большим проектом ГЧП в Европе, в 2001 г. «Project Finance magazine» присвоил ему звание «Европейский государственно-частный проект года». Проект опирался в основном на государственные средства: частные вложения составили порядка 14% от общих затрат [7, с. 24].

Надо заметить, что проектировщики ВСМ-Зюйд совершили ошибки, приведшие к излишним расходам и отсрочкам. Они были обусловлены тем, что создание линий ВСМ было разбито на три различных проекта, а работа по обеспечению подструктур системы (туннели, мосты и т.п.) были разделены на семь частей и отданы государственным организациям. Правительство посчитало, что будет невозможно переложить риски по созданию данных подструктур на частный сектор, и действовало, основываясь на традиционных принципах создания железнодорожных линий. Концессия по созданию общей структуры сети была отдана консорциуму Инфраспид (Infraspeed Consortium), который стал ответственным за дизайн, финансирование и строительство железнодорожного полотна, станций и систем оповещения, а также за их обслуживание на период 25 лет. Концессия на эксплуатацию была выиграна консорциумом «Высокоскоростной альянс», принадлежащим на 90% Голландским железным доро-

6 | гам и на 10% «ЭирФрэнс-КАМ». Разделив проект таким образом, голландское правительство не смогло правильно оценить возможности победителей каждого из контрактов эффективно взаимодействовать друг с другом и завершить задачи по каждому сегменту проекта в срок. Ставки по контрактам на создание отдельных компонентов оказались выше, чем планировалось. Это произошло в связи с недостатком конкуренции на строительном рынке. Поскольку была поставлена задача создания проекта в рамках предустановленного бюджета, повышенные ставки заставили правительство лояльнее относиться к вносимым изменениям в дизайне системы и стремиться к реализации стратегии по снижению ставок.

Преимущество ГЧП в виде контроля над расходами не было реализовано. Перерасход средств произошел по таким причинам, как изменение масштаба работ, плохое планирование и координация между различными контрактами. Таким образом, взаимодействие между отдельными структурными подразделениями стало основной проблемой проекта.

Технологические проблемы были связаны с тем, что новая ВСМ должна была начать функционировать в только появившейся Европейской системе автоматического контроля за движением поездов, спецификация для которой не была создана вплоть до поздних стадий реализации проекта. Это послужило очередной задержкой с открытием линии. Основной запуск ее состоялся в сентябре 2009 г., с отсрочкой на два года и максимальной скоростью только в 99 миль/ч. Движение поездов с максимальной скоростью было отложено. Консалтинговая компания Мак-Кинзи предупреждала о потерях на стадии эксплуатации в связи с тем, что пассажиропоток был переоценен на 30% [3, с. 2].

Примером нереализованного проекта ГЧП в ВСЖДД является первоначальный план создания сети ВСМ в **Португалии**. Анализ незавершенного проекта важен в связи с тем, что он показывает потенциальные проблемные узлы ГЧП, а также необходимость учета совокупности всех условий при реализации проекта.

Португалия расположена по соседству с одним из лидеров развития высокоскоростного железнодорожного движения – Испанией. Первоначально в проект закладывалась возможность соединения главных городов страны с Испанской сетью ВСЖДД. На подготовительном

этапе Португалия старалась избежать большинства проблем, с которыми столкнулись ранние железнодорожные проекты ГЧП. Ответственность за планирование и создание сети ВСЖДД была передана специально созданной для этих целей компании – РАВЭ (Rede de Alta Velocidade – Высокоскоростная сеть), соучредителями которой были Правительство и Государственные железные дороги Португалии (на данный момент часть Rede Ferroviária Nacional – Национальной сети железных дорог). РАВЭ была основана в 2000 г.; разработка плана системы, предварительные исследования и экологические обзоры выполнялись на протяжении нескольких лет. Правительство надеялось построить ВСМ, которая будет соединяться с обширной сетью высокоскоростных магистралей, построенных соседней Испанией. Однако в ходе реализации проекта оно столкнулось с противоречивыми установками: разделение проекта на малые части уменьшило бы количество компаний, способных конкурировать за проект, удушило конкуренцию и добавило риск “lock-in”. Разделение проекта на большое количество частей обусловило бы возникновение потенциальных проблемы в координации.

РАВЭ разбило программу создания ВСМ на шесть отдельных ГЧП проектов: пять из них были связаны со строительством секций ВСМ и один – с созданием сигнальной системы и коммуникации по всей сети. В соответствии с анализом, проведенным аудиторской фирмой КПМГ, РАВЭ решило, что шесть проектов ГЧП будут представлять оптимальный баланс между удовлетворением интереса частного сектора, и в то же время они минимизируют количество взаимодействий между подрядчиками [6, с. 6]. В бизнес-плане обращалось внимание на структуру инициатив с тем, чтобы гарантировать их соответствие общественным интересам. Например, строители каждой секции ВСМ должны были получать прибыль в течение 40-летнего периода концессии через получение платы за проезд, что мотивирует компании строить высококачественный продукт и поддерживать его доступность и работоспособность на протяжении продолжительного времени. Около 2% компенсации было связано с количеством трафика, осуществленного на линии, заставляя инфраструктурную компанию тесно работать с компанией-перевозчиком для максимизации трафика.

В соглашении касательно первой секции ВСМ – сегмент Посеирао–Кайя – главные риски, связанные с проектом, были разделены между РАВЭ и частными партнерами. Например, риск смены технической спецификации был сглажен посредством применения широкого руководства в концессионном соглашении [5, с. 3]. Государство, тем не менее, взяло ответственность за закупку подвижного состава, который переходил в распоряжение компаний-перевозчика.

Обширные приготовления, ясное разделение рисков и решения о том, как разделить проект должны были послужить значительному сокращению затрат. По методологии расчетов РАВЭ, утверждалось, что ГЧП будет стоить на 40% меньше, чем если бы этот проект осуществлялся только государственным сектором; было также замечено, что стоимость проекта скорее уменьшится в процессе планирования и получения предложений, чем пойдет вверх. При завершении проекта в рамках планов система должна была стать самой дешевой в мире [5, с. 5].

ГЧП подход оставлял на правительстве Португалии большую долю затрат и рисков проекта. Государство было вынуждено смягчить условия контрактов, чтобы удовлетворить банковских кредиторов и взять на себя риски, связанные с изменением процентной ставки. Линии должны были быть построены со значительными государственными инвестициями – 55% затрат на проект, обеспеченный Португальским правительством и Европейским союзом. Общественный сектор за пределами Португалии должен был взять на себя часть финансовых рисков в форме значительных кредитов от Европейского Инвестиционного банка для частных компаний, строящих линию [8, с.7].

Никто из аналитиков не рассматривал риск возвращения Португалии к этапу голосования проекта в результате растущего национального финансового кризиса. МВФ совместно с агентством ЕС пришли к заключению о том, что новые проекты ВСМ должны быть приостановлены. Частный сектор уже готов был потребовать компенсацию от португальского правительства, и отмена проекта могла бы поставить под угрозу отношения с Испанией, которая расширила свою сеть ВСМ к португальской границе как часть взаимного проекта по соединению столиц двух соседних государств. Данный проект ГЧП был отменен Счетной палатой Португалии в 2012 г. Эта неудача не остановила

развитие ВСЖДД в Португалии. К настоящему моменту сложилась следующая схема ВСМ: Северная линия – Лиссабон – Алверка – модернизированная линия, позволяющая поездам двигаться со скоростью 220 км/ч; Южная линия – Лиссабон – Пинхал Ново.

Результатом проведенного анализа зарубежного опыта являются следующие выводы:

При анализе сети ВСЖДД *Тайваня* выявляются такие важные вызовы, как опасность чрезмерной опоры на частный капитал. Даже после выхода на операционную прибыль прежние заимствования на условиях высоких процентных ставок значительно влияли на деятельность компании. Финансирование проекта с учетом общественных средств позволило бы сделать проект дешевле, поскольку в этом случае отпадала бы необходимость в крупных заимствованиях под высокие процентные ставки. Государству и без того пришлось обеспечивать рефинансирование кредитов компании для поддержания целостности и функционирования сети. Кроме того, пример *Тайваня* показывает опасность «lock-in»: правительство не смогло позволить себе поставить под угрозу реализацию всего проекта.

Анализ опыта *Нидерландов* позволяет сделать вывод о том, что при разделении соглашения ГЧП на отдельные контракты, государство должно занять активную позицию в медиации между участниками соглашения на всех этапах реализации проекта. Отсутствие эффективной конкуренции среди участников конкурса не позволило снизить затраты на проект. Недостаток необходимого управления рисками послужил причиной дополнительных расходов для государства. Неудача в установке действенного государственного контроля за проектом и создания механизма ГЧП для эксплуатации ВСМ дополнило спектр проблем.

Опыт *Португалии* свидетельствует о наличии нескольких потенциально проблемных элементов ГЧП. Во-первых, ГЧП использовалось для инфраструктурных вложений в других областях экономики, и их механизмы могли обеспечить потенциал развития. Во-вторых, используя ГЧП, страна уменьшала свои возможности реагировать на финансовый кризис. В-третьих, накопленный опыт показывает, что даже самые проработанные и хорошо организованные ГЧП проекты заставляют правительство разделять риски и затраты по проектам. В то же время правительство

8 | страны не стало заложником социальных идей о невозможности отменить проект и, принимая последующие решения, учло неблагоприятную экономическую обстановку.

Резюмируя зарубежный опыт, можно выделить дополнительные особенности ГЧП при создании объектов ВСЖДД.

1. Подход к созданию сети ВСМ в замкнутом Тайване значительно отличается от сопоставимых по размерам Нидерландов – страны, входящей в единую транспортную сеть Европейского Союза. Географическое положение и конфигурация территории – важный элемент анализа.

2. ГЧП имеет большое количество плюсов в реализации, но они эффективно соблюдаются при наличии конкуренции среди частных компаний и сильной «руке

государства», сопровождаемой постоянными мониторингом и экспертизой.

3. Проекты ГЧП в ВСЖДД всегда социально значимы, но отдельные из них могут завершиться неудачей: при неблагоприятной конъюнктуре проект лучше закрыть или отложить, чтобы не сделать его излишне затратным для бюджета и налогоплательщиков.

4. Проекты ВСЖДД – комплексные; следовательно, в их разработке должны участвовать разные специалисты, которые в состоянии оценить социальные, экономические, физико-географические и геополитические факторы.

В данной статье рассмотрены только некоторые аспекты создания сети ВСЖДД. Наряду с ними, должны быть исследованы альтернативные ГЧП механизмы реализации проектов.

Список литературы:

- [1] ACI ANNUAL World Airport Traffic Dataset. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://www.aci.aero/Data-Centre/Annual-Traffic-Data/Passengers/2013-final> (17.02.2016)
- [2] Annual report, Taiwan High Speed Corporation, Taipei, 2013. – Интернет-ресурс. Режим доступа: https://www5.thsrc.com.tw/download/en/01/thsrc_f_2013.pdf (17.02.2016)
- [3] Badcock P. HSL Zuid Opening Postponed Again // Railway Journal International. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/hsl-zuid-opening-postponed-again.html> (28.01.2016)
- [4] Directive 96/48/EC. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/jarnvag/english/tsi/tsi-highspeed-operation-techn-text-2008-02-01.pdf> (01.02.2016)
- [5] Falcro de Campos I. et al. RAVE (Portugal), Portuguese High Speed Rail Business Model: A New Way Forward on PPP, September 2010. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://www.europeanrailwayreview.com/6786/past-issues/issue-5-2010/portuguese-high-speed-rail-business-model-a-new-way-forward-on-ppp/> (20.01.2016)
- [6] KPMG International, Rail at High Speed – Doing Large Deals in a Challenging Environment: Lessons Learned from Portugal's First High-Speed Rail. – 2010. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <https://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Rail-at-high-speed-O-201005.pdf>
- [7] Omega Center, Bartlett School of Planning (U.K.), Project Profile: Netherlands: HSL-Zuid. – Интернет-ресурс. Режим доступа: http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/NETHERLANDS_HSL_ZUID_PROFILE.pdf, 2011. (18.01.2016)
- [8] The Portuguese High Speed Rail Network // Relating Financing to Strategic and Operating Issues. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <https://esd.mit.edu/WPS/2011/esd-wp-2011-02.pdf> (22.02.2016)
- [9] What are Public Private Partnerships? – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships> (01.02.2016)
- [10] Yung-Hsiang Cheng. High-speed rail in Taiwan: New experience and issues for future development // Transport Policy. – 2010, № 17. – P. 51–63.