

ИНИЦИАТОРЫ

ПРИ ПОДДЕРЖКЕ



YOU & PARTNERS



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ



ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ РИСКИ — СЛЕПАЯ ЗОНА ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

АНАЛИТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

VOL. 1



ОТЗЫВЫ



**Виктор Афонин, Управляющий директор
Центра ГЧП ПАО Сбербанк**

«Работой с общественными рисками (информационно-коммуникационными рисками) нельзя заниматься потом. Это скажет любой, кто уже распробовал ГЧП. В любом проекте, стороной которого будет общественный интерес, заниматься информационно-коммуникационными рисками необходимо параллельно и чрезвычайно внимательно. Стоит только немного «запустить» один раз провозглашенное «Долой концессию!» и поезд уже не становить, лозунг будет подхвачен на всех уровнях. Неуправляемые (а, значит, не позитивные) коммуникации наносят вред всем сторонам. Частники несут прямые финансовые потери и потери времени, публичная сторона рискует быть свергнутой, а общество не получает качественной услуги. Примеров множество.

Я благодарен коллегам, что поднимают тему информационно-коммуникационных рисков из области ремесленной в область профессиональных подходов – это большой шаг в формировании рынка ГЧП. Спасибо за это».



**Александр Баженов, Председатель Совета
Директоров InfraCAP**

«Проекты ГЧП по определению взаимодействуют с политическими процессами. В этих условиях особое значение приобретает знание, понимание и толкование фактов о проекте. Знание обеспечивается качественной отчетностью, пониманием – активными образовательными и просветительскими коммуникационными программами, а толкование – непосредственным регулярным взаимодействием с политическими акторами по вопросам вписывания проекта в их повестку, оказания потребителям качественного уровня сервиса, соблюдением гигиены роста тарифов после роста качества услуг. Управление ИКР является базовой компетенцией руководителя проекта ГЧП».



**Павел Бруссер, Вице-Президент – Начальник
Департамента инфраструктурных проектов и
ГЧП Газпромбанка**

«На мой взгляд проблема ИКР – проблема каждого без исключения проекта. Почему так происходит? Потому что, как правило, в основе реализации проекта, с самого начала нет четких целей, которые исходят от простого вопроса: «А кому и зачем этот проект в принципе нужен?». Если задать такой вопрос в начале пути, решить вопрос потребности предоставления качественной услуги, ее объема, других характеристик по отношению к самому главному пользователю – населению, проблем не будет. Важно, чтобы конкретный проект решал истинные потребности населения. Верификация таких потребностей и есть задача минимизации рисков ИКР».



**Илья Иванов, Управляющий партнер
«Медицинская инвестиционная группа»**

«Любой инфраструктурный проект – очень заметен для людей и всегда окружен большим количеством заинтересованных. Даже в случае кристальной этической и практической безупречности, очевидной выгоды проекта для жителей и государства, критически важно заранее работать с информационной средой, добиваться предельной ясности, не допуская появления fake news».



**Роман Искендеров, Директор
Центра ГЧП РАВВ**

«Грамотное управление экологическими и социальными рисками – важная составляющая при реализации инфраструктурных проектов. На возникновение социальных рисков в сфере коммунальной инфраструктуры напрямую влияет изменение тарифов для населения, рост которых зачастую вызывает общественные возмущения. Поэтому предварительная работа с населением в части объяснения особенностей и перспектив реализации концессионного проекта является обязательным этапом. Недостаточное внимание к экологическим рискам особенно проявляется в проектах в отношении объектов водоснабжения и водоотведения. Инвесторы, получая на реконструкцию неэффективно действующий объект водоотведения, сразу попадают под ответственность за нарушения природоохранного законодательства, что создает дополнительные возможности для критики проекта».



**Алексей Макрушин, Исполнительный
директор «Российский экологический
оператор»**

«Ассиметричная информация – типичная проблема концессионных проектов в ЖКХ. Проведение технических обследований инфраструктуры теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения – процедура дорогостоящая, в которую инвестор не готов вкладываться, не будучи уверенным в победе на конкурсе. Попытки передать инвестору инфраструктуру, состояние которой неизвестно или скрывается, гарантированно приводит к необходимости последующего пересмотра концессионных соглашений и связанным с этим конфликтам. Поэтому управление такими рисками на стадии подготовки проекта – задача, важная не только для концессионера, но и для концедента».



**Вадим Коваленко, Генеральный директор
Управляющей компании «Платная дорога»**

«В развитии социально-значимой инфраструктуры нельзя игнорировать слово «социальный». Это предполагает, что каждое действие в рамках ГЧП-проекта должно быть доступно и понятно населению, причем не только на местном, но и на федеральном уровне. Значимость информационного сопровождения возрастает, если затрагиваются общественные интересы.

Социально-экономический эффект проекта – это, в первую очередь, эффект для населения, поэтому важна предварительная подготовка общественности. И формальный подход к такой коммуникации не поможет нивелировать риски. С людьми следует вести открытый равный диалог, объяснять предпосылки, целесообразность, юридические особенности проекта и в дальнейшем давать feedback на всех этапах.»

СОДЕРЖАНИЕ

Отзывы	2
Резюме	5
Глоссарий	6
Введение	8
Что такое «информационно-коммуникационные риски»? Определимся с понятием	11
Определение информационно-коммуникационных рисков	12
Классификация информационно-коммуникационных рисков	14
Примеры кейсов, когда информационно-коммуникационные риски срабатывали	18
Обзор положений концессионных соглашений, связанных с информационно-коммуникационными рисками	24
Анализ российского опыта	25
Анализ рекомендаций международных финансовых институтов и зарубежного опыта	31
Управление информационно-коммуникационными рисками	37
Идентификация и описание информационно-коммуникационных рисков	38
Оценка вероятности наступления и последствий информационно-коммуникационных рисков	40
Распределение ответственности за информационно-коммуникационные риски при реализации инфраструктурного проекта	42
Распределение информационно-коммуникационных рисков в тексте концессионных и ГЧП-соглашений: идеи и предложения	47
Об авторах	49

РЕЗЮМЕ

- › В последние несколько лет участились случаи срабатывания общественных, экологических и информационных рисков, которые в данном исследовании мы объединяем в понятие «информационно-коммуникационные риски» (далее – ИКР).
- › ИКР присущи всем видам инвестиционных проектов, но вероятность их наступления существенно увеличивается в проектах с участием государства.
- › ИКР должны учитываться в матрице рисков любого инфраструктурного проекта. Опыт реализации концессионных и ГЧП-проектов не только в России, но и в международной практике свидетельствует о том, что недооцененность ИКР влечет за собой срабатывание смежных рисков: финансовых рисков, рисков несоблюдения графика проекта, рисков невозможности реализовать проект и так далее.
- › Несмотря на то, что ИКР измеримы, поддаются прогнозированию и существуют методики их смягчения и минимизации, участники инфраструктурных проектов в настоящее время практически не работают с данной категорией рисков. ИКР остаются слепой зоной инвестиционных проектов.
- › Для обеспечения корректной работы по минимизации ИКР на этапе разработки концепции проекта или в момент формирования проектной документации рекомендуем:
 - Проводить анализ социально-экономического окружения проекта с целью определения и описания внешних и внутренних факторов, влияющих на появление ИКР.
 - Разрабатывать последовательную стратегию информационного сопровождения, которая должна включать целевые показатели, медиаплан, характер и содержание ключевых сообщений, сценарии работы с ИКР в соответствии с задачами на протяжении всего жизненного цикла проекта.
 - Делать оценку текстов юридических документов (конкурсная документация, концессионные и ГЧП-соглашения, решения о реализации проекта, концепции и иные описания проекта, нормативно-правовая по проекту (специально принятое законодательство – при наличии) с целью выявления потенциально опасных формулировок, а также способов минимизации рисков неправильной интерпретации.
 - Закреплять обязательства сторон по предотвращению и смягчению ИКР в тексте концессионного и ГЧП-соглашения.



Фото: ТАСС/Донат Сорокин

ГЛОССАРИЙ

ИКР (информационно-коммуникационные риски) инфраструктурного проекта – риски, возникающие в связи с распространением или наоборот утаиванием, искажением информации об инфраструктурном проекте или некачественной коммуникацией между участниками проекта и общественностью.

Стратегия информационного сопровождения инфраструктурного проекта – долгосрочный план действий, направленный на обеспечение защиты проекта и продвижение интересов его участников по средством использования комплекса интегрированных маркетинговых коммуникаций.

Интегрированные маркетинговые коммуникации – концепция консолидации и использования всех видов маркетинговых коммуникаций, исходя из единых целей. Коммуникации при этом взаимодополняют друг друга.

Концессионные проекты, концессионные соглашения – проекты и соглашения, структурированные с применением норм 115-ФЗ.

ГЧП-проекты, соглашения о ГЧП (МЧП) – проекты и соглашения, структурированные с применением норм 224-ФЗ. Публичная сторона – концедент, публичный партнер в соглашениях о ГЧП/МЧП.

Публичная сторона – концедент, публичный партнер в соглашениях о ГЧП/МЧП.

Частная сторона – концессионер, частный партнер в соглашениях о ГЧП/МЧП.

Закон о концессионных соглашениях, 115-ФЗ – Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Закон о ГЧП, 224-ФЗ – Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Особые обстоятельства – заранее установленные сторонами концессионного соглашения или соглашения о ГЧП/МЧП обстоятельства, наступление которых зависит от действий/бездействия публичной стороны или лиц, связанных с публичной стороной. Особые обстоятельства имеют ряд правовых последствий для сторон (негативные последствия для инвестора, имущественные и иные последствия для публичной стороны), являются одной из эффективных гарантий инвестора по концессионному соглашению или соглашению о ГЧП/МЧП.

Форс-мажор (обстоятельства непреодолимой силы) – чрезвычайные, непреодолимые, не зависящие от воли и действий/бездействия сторон экономического соглашения обстоятельства, в связи с которыми они оказываются неспособными выполнить принятые на себя обязательства.



ВВЕДЕНИЕ

За последние несколько лет существенно увеличилось количество судебных дел, попыток расторжения концессионных соглашений и «заморожек» инфраструктурных проектов, реализуемых с применением механизмов ГЧП. Это связано не только с кратным ростом самого количества проектов, но и с качеством их подготовки, в том числе с недостаточной проработкой общественно-политических аспектов таких проектов, а также с пристальным вниманием проверяющих органов и общественности к таким инициативам. Чем больше проектов иницируется и реализуется, тем больше обнаруживается рисков, на которые ранее стороны концессионных и ГЧП-проектов не обращали внимания. Одним из подобных «слепых пятен» являются информационно-коммуникационные риски (далее – ИКР). На рисунке 1 отмечены только самые крупные примеры, количество проектов стоимостью менее 3 млрд. руб. исчисляется десятками.

Проекты ГЧП и концессионные проекты – это всегда социально-значимые проекты, поэтому они привлекают пристальное внимание со стороны СМИ, контрольно-надзорных органов, экологических и общественных организаций, активистов, политических оппонентов действующей власти и конечных пользователей создаваемых объектов инфраструктуры.

В целом можно выделить несколько основных предпосылок возникновения ИКР:

- › В информационном пространстве имеется существенный объем разноплановой информации, так как в рамках концессионных и ГЧП-проектов создается, модернизируется и эксплуатируется инфраструктура, которая затрагивает интересы большого количества граждан и напрямую влияет на условия их жизнеобеспечения.

- › В публичном пространстве регулярно присутствует информация, которая по объективным причинам имеет негативный характер (ремонт, перекрытия подъездных путей, шум, отключения, технологически необходимые перерывы в оказании услуг, повышение стоимости услуг, конкуренция, политические и социальные наслоения и пр.), которая оказывает существенное влияние на общественное мнение по отношению к проекту, частному партнеру/концессионеру.
- › Часть СМИ, выбрав оппозиционную сторону по отношению к действующей власти, априори негативно воспринимает все концессионные и ГЧП-проекты как инициативы, аффилированные с органами власти.
- › Выбор частного партнера/концессионера в большинстве случаев производится на конкурсной основе, поэтому нередко потенциальные частные партнеры/концессионеры прибегают к недобросовестной конкуренции, намеренно очерняя своих оппонентов в информационном пространстве.
- › Сам вопрос передачи инфраструктуры в управление частной стороне неоднозначно и критически воспринимается населением. Возникают вопросы об эффективности использования бюджетных средств, завышенных сметах на стройку и возможном повышении стоимости услуг инфраструктуры. Как итог – даже в тех сферах, где качественная и современная инфраструктура создается с нуля, а не заменяет существовавшую ранее (например, не было в городе вообще частных поликлиник – появились), возможна негативная реакция общественности.

УГРОЗЫ

Мостовой переход через р. Обь в створе ул. Ипподромской г. Новосибирска
Σ40.9 млрд руб.

Система взимания платы с транспортных средств массой свыше 12 тонн
Σ20.6 млрд руб.

Автомобильная дорога «Стерлитамак-Кага-Магнитогорск»
Σ12.5 млрд руб.

Автомобильная дорога «Виноградово-Болтино-Тарасовка» в Московской области
Σ53.9 млрд руб.



Реконструкция и эксплуатация объектов водоснабжения г. Волгограда
Σ58 млрд руб.

Система обращения с ТКО в Новосибирской области
Σ6.5 млрд руб.

Централизованная система водоснабжения и водоотведения г. Саратова
Σ36 млрд руб.

Автомобильная дорога М11 Москва – Санкт-Петербург (15-58 км)
Σ62.1 млрд руб.

Рисунок 1. Проекты, в которых происходило обострение ИКР



Несмотря на то, что в результате реализации концессионных и ГЧП-проектов создаются надежные капитальные сооружения, сами проекты до завершения своего жизненного цикла остаются в статусе т.н. «хрустальных замков», разрушить которые может любое относительно сильное воздействие при чем как извне, так и изнутри.

Рынок концессионных и ГЧП-проектов активно развивается, многие крупные организации создают в своей структуре специальные подразделения, занимающиеся исключительно вопросами инфраструктуры и ГЧП. Как следствие формируется пул компаний и их бенефициаров, названия и имена которых в привязке к проекту создают дополнительные ИКР. Участие таких лиц и организаций в проекте делает актуальной разработку сценариев минимизации ИКР на самом старте проекта. Это справедливо как для частной, так и для публичной стороны.

Особое влияние ИКР могут произвести на бизнес организаций, которые реализуют сразу несколько проектов и по причине их капиталоемкости сильно закредитованы, поэтому любой срыв сроков, пересмотр условий или расторжение соглашения могут привести к дефолту уже не одного, а целого

пула инфраструктурных проектов. Кроме того, подрыв доверия публичной стороны и (или) финансирующих организаций по одному проекту могут привести к невозможности реализовать другие инфраструктурные проекты, что, в свою очередь, приведет к своеобразному инфраструктурному эффекту домино.

Концессионный или ГЧП-проект – это уже давно не взаимоотношения двух сторон: концессионера/концедента или публичного партнера/частного партнера. В настоящее время – это сложная экосистема, в которой есть как минимум пять ключевых категорий участников: публичная сторона, частная сторона, общественность (население), финансирующие организации и контрольно-надзорные органы. Каждый из участников проекта может как намеренно создавать ИКР, так и становиться непредумышленной причиной возникновения ИКР.



Часто мы слышим фразу «деньги любят тишину». Безусловно, это так, но для того, чтобы создать тишину, нужно хорошо поработать.

«ЕСЛИ КАКАЯ-НИБУДЬ НЕПРИЯТНОСТЬ МОЖЕТ ПРОИЗОЙТИ, ОНА СЛУЧИТСЯ»
ЗАКОН МЕРФИ



Фото: Наталья Таскаева и Светланы Скобелевой

**ЧТО ТАКОЕ «ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ РИСКИ»?
ОПРЕДЕЛИМСЯ С ПОНЯТИЕМ**

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ РИСКОВ

В работах о проектном управлении¹ принято различать «риск» и «неопределенность». Риск определяется вероятностью того, что что-то идет не по запланированной траектории, в связи с чем могут возникнуть незапланированные последствия. В то время как неопределенность обозначает недостаточность исходной информации, в результате чего направление действий является неопределенным или подлежит сомнению. Другими словами, в том случае, если нет возможности определения численной вероятности того, произойдет событие или нет, то это можно назвать неопределенностью. Если же есть шанс просчитать вероятность и влияние грядущего события, то это называется риском.

Оценка любых инвестиционных проектов всегда происходит в условиях неопределенности. Кроме того, при реализации крупных проектов возникает значительное количество рисков. А масштабные проекты являются более рискованными в связи со сложностью координации взаимосвязанных работ, их продолжительностью и капиталоемкостью.

Вводимый в данном аналитическом исследовании термин «информационно-коммуникационные риски» (ИКР) является собирательным понятием, так как в научных материалах, касающихся темы реализации инфраструктурных проектов, практически не встречается, при этом некоторые авторы используют выражение «общественные риски», которые как правило включаются в более крупную категорию политических рисков. Поэтому мы считаем важным расшифровать, что мы подразумеваем, когда говорим про ИКР:

- › Публикации в различных СМИ, социальных сетях, мессенджерах и пр., направленные на формирование негативного восприятия инвестиционного проекта, юридических и физических лиц, задействованных в его реализации, механизмов и инструментов привлечения финансирования и управления.
- › Общественные возмущения, выражающиеся в массовых протестных акциях, в ходе которых активисты призывают отказаться от заключения, пересмотреть условия или расторгнуть концессионное соглашение/соглашение о ГЧП.
- › Конфликты внутри консорциума инвесторов или между потенциальными/действующими концессионерами и концедентами (частными и публичными партнерами), связанные с разными подходами к интерпретации происходящих вокруг проекта событий, корпоративной борьбой за влияние, личной неприязню и пр.

- › Распространение физическими лицами слухов, недостоверной и непроверенной информации.
- › Саботаж заключения концессионного соглашения/соглашения о ГЧП посредством направления обращений и жалоб с просьбой провести проверку в отношении проекта в контрольно-надзорные органы, профсоюзные организации, экологические фонды и иные объединения.

Данный перечень не является исчерпывающим, он лишь иллюстрирует ключевые проблемы, некоторые внешние проявления ИКР. Таким образом, можно предложить следующее определение ИКР.



ИКР (информационно-коммуникационные риски) инфраструктурного проекта – риски, возникающие в связи с распространением или наоборот утаиванием, искажением информации об инфраструктурном проекте или некачественной коммуникацией между участниками проекта и общественностью.

ИКР инвестиционных проектов существовали всегда, но ранее оказывали незначительное влияние и были просты в управлении. В последние же годы происходит обострение ИКР по причине повсеместной цифровизации, на которую дополнительно накладываются страновые социально-экономические и политические особенности.

Усиление ИКР связано с трансформацией человека из получателя информации в самостоятельного медиа с множественностью каналов трансляции собственного, далеко не всегда объективного, мнения. Возможность управления информационными потоками за счет контроля за каналами коммуникации стремительно падает. При этом постоянно растет доступность информации и скорость ее распространения.

Политические и социально-экономические особенности России также оказывают существенное влияние на ИКР инвестиционных проектов с государственным участием. В последнее время сразу несколько центров исследования общественного мнения фиксируют падение доверия населения России к общественным институтам и власти. Идет поиск нового общественного договора. Предыдущий – лояльность к власти в обмен на ее невмешательство в частную жизнь граждан при условии реализации государством некоторых базовых социальных гарантий если не для всех, то хотя бы для большинства граждан – прекращает

¹ Свод знаний по управлению проектами (Project Management Body of Knowledge, PMBoK)

ВИДЫ РИСКОВ	ОТВЕТСТВЕННАЯ СТОРОНА	
	ПУБЛИЧНЫЙ ПАРТНЕР/КОНЦЕДЕНТ	ЧАСТНЫЙ ПАРТНЕР/КОНЦЕССИОНЕР
Строительные (технические)		
Коммерческие		
Финансовые		
Политические		
Правовые		
Информационно-коммуникационные		

Рисунок 2. Распределение рисков между сторонами концессионного или ГЧП-соглашения

свое действие. Можно констатировать, что в обществе формируется значимый сегмент людей, заинтересованных в переменах и способных к активному социальному действию. Это выражается в росте уверенности граждан в своем праве влиять на власть, отстаивать свои интересы.

На этом информационном фоне люди живут с тревогой о будущем. Тревоги порождают страхи, происходит поиск виноватых, как правило, ими оказываются органы власти и все, что с ними связано, в том числе концессионные и ГЧП-проекты, выплеск направляется в протестное движение. Протестные акции постепенно укрупняются, вовлекая в активную общественную жизнь все большее количество молодых людей. Происходит возрождение профсоюзных движений. На фоне изменения общественно-политической повестки и при определенных усилиях недовольство может быть трансформировано в коммерческий протест.

Крупные инфраструктурные проекты, оказавшиеся в поле зрения общественности и не обладающие понятным для населения обоснованием целесообразности, становятся точкой выплеска накопившегося негатива. Если обобщать, то сами проекты не при чем, но они являются доступным окном для выплеска эмоций на власть, которая оказалась не способна решить проблемы социальных групп, проживающих на определенной территории. Чем крупнее проект, тем больше к нему внимания, но триггером может стать любой, вне зависимости от его капиталоемкости.

“ ИКР должны учитываться в матрице рисков любого инфраструктурного проекта. Опыт реализации концессионных и ГЧП-проектов не только в России, но и в международной практике свидетельствует о том, что недооцененность ИКР влечет за собой срабатывание смежных рисков: финансовых рисков, рисков несоблюдения графика проекта, рисков невозможности реализовать проект и так далее.

Вследствие этого целесообразны рассмотрение и оценка ИКР в качестве отдельного вида рисков в матрице рисков концессионных и ГЧП-проектов.

Участники проектов всегда хотят идти по пути наименьшего сопротивления, то есть ограничиться минимальным обязательным набором действий. Но данный путь предполагает, полное согласие между партнерами, отсутствие негативных внешних факторов и провокаций со стороны конкурентов, например, в виде вбросов в СМИ материалов, порочащих деловую репутацию, и абсолютную лояльность общественности к проекту. Много ли проектов, которые могут похвастаться подобной комфортностью условий реализации? Редко, но такое все же бывает, прежде всего при невысокой капиталоемкости проектов и территориально ограниченной социальной значимости. Но даже такие проекты в любой момент могут попасть под пристальное внимание проверяющих органов, поэтому и по ним важно проводить регулярный мониторинг ИКР, чтобы успеть грамотно отреагировать. Соответственно, знать факторы, уметь вовремя определить ИКР и обладать планом по их минимизации важно для каждого инициатора проекта.

КЛАССИФИКАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ РИСКОВ

ИКР обладают большой вариативностью в силу множественности факторов, влияющих на их возникновение, поэтому возможно несколько вариантов их классификации. В настоящем исследовании мы предложим некоторые из них.

Одним из внешних проявлений ИКР являются явные или скрытые обвинения в адрес участников проекта. К сожалению, в настоящее время в России присутствует, с одной стороны, негативное отношение к любым проектам

с участием государства, начиная от государственных закупок и заканчивая концессионными и ГЧП-соглашениями. С другой стороны, такое же негативное отношение наблюдается ко многим проектам, связанным с передачей общественной инфраструктуры в управление частному инвестору. Концессионные и ГЧП-соглашения становятся жертвами и тех, и других обвинений. Поэтому, обсуждая участие в концессионных и ГЧП-проектах, важно точно понимать с какими обвинениями можно столкнуться. Основные обвинения можно структурировать в несколько групп:

№	ОБВИНЕНИЕ	ОБВИНЯЕМАЯ СТОРОНА
1.	Коррупционная составляющая	
1.1.	Коррупция и скрытая приватизация. Самое распространенное обвинение, выражающееся в лоббировании интересов конкретного инвестора, проведении сомнительных конкурсов на право заключения концессионного или ГЧП-соглашения, принятия концедентом/публичным партнером неоправданно высоких обязательств.	Публичный партнер/концедент
1.2.	Аффилированность учредителей или менеджмента проектной организации с представителями федеральных и региональных органов власти, а также органов местного самоуправления. Например, согласование потенциальным концедентом/публичным партнером очевидно завышенных или, наоборот, заниженных показателей проекта (объем вывоза мусора, автомобильный трафик и пр.), которые при заключении соглашения накладывают чрезмерные обязательства на бюджет. Другой пример – переход чиновника на работу в проектную компанию после заключения соглашения или его участие в акционерном капитале. Подобные действия могут быть интерпретированы в качестве заранее согласованных действий.	Частный партнер/концессионер
1.3.	Отказ концедента/публичного партнера от публикации полного текста соглашения. Отсутствие доступа к тексту подписанного соглашения, финансовой модели и иным письменным договоренностям между публичным и частным партнерами (концедентом и концессионером) может вызывать агрессию по отношению к проекту, каким бы качественным он ни был. Подтекст подобных обвинений – предварительный сговор участников соглашения.	Публичный партнер/концедент
1.4.	Нарушение действующего законодательства.	Публичный партнер/концедент
1.5.	Обвинения в нарушении нормативных актов могут исходить не только от уполномоченных государственных органов и не всегда обусловлены требованиями правовых норм. Неверная интерпретация закона, а равно отрывчатые представления о применимом праве, даже если обвинения не обоснованы, могут создать негативный фон вокруг проекта и привлечь внимание к потенциальным/скрытым или даже не существующим недостаткам проекта.	Частный партнер/концессионер

2. Недобросовестная конкуренция		
2.1.	Заключение соглашения по частной инициативе. Отсутствие конкурсных процедур и непрозрачность принятия решений при создании социально-значимых объектов инфраструктуры априори воспринимается негативно.	Публичный партнер/концедент
2.2.	Недостаточно широкое освещение конкурса на право заключения соглашения, из-за чего публичная сторона заключила соглашение с единственным заявившимся участником.	Публичный партнер/концедент
3. Игнорирование интересов населения		
3.1.	Отсутствие предварительного обсуждения параметров проекта и принимаемых публичной стороной на себя обязательств с общественностью или заключение соглашения без учета результатов общественного обсуждения параметров проекта.	Публичный партнер/концедент
3.2.	Обкрадывание населения. Обвинение характерно для проектов, формирующих доходную часть за счет взимания платы через тариф или через плату за доступ к объекту инфраструктуры. Например, рост тарифов за теплоснабжение или высокая стоимость проезда по платной дороге. Также проблемой может являться постепенное повышение тарифов, при котором население не связывает повышение качества услуг с ростом стоимости пользования.	Частный партнер/концессионер
4. Обоснование целесообразности		
4.1.	Модный, но бесполезный проект. Целесообразность реализации проекта не очевидна. Планируемый или реализуемый проект объективно не востребован конечными пользователями объекта инфраструктуры, так как он не решает общественно-значимых задач. Бюджетные деньги могут быть потрачены более эффективным способом на действительно нужные населению социальные проекты или, например, повышение пенсии.	Публичный партнер/концедент
4.2.	Отсутствие социологических исследований и экологических изысканий. Слабая подготовка проекта приводит к возникновению дополнительных вопросов, убедительные ответы на которые могут быть получены только по результатам аналитической и исследовательской работы.	Частный партнер/концессионер
4.3.	Отсутствие единых способов расчета экономической эффективности создают полярность оценок проектов, которые требуют бюджетного финансирования. Как следствие, могут последовать обвинения в дороговизне проекта, ошибочности выбранных технико-экономических параметров проекта или отраслевой принадлежности проекта. Классическим является пример, когда объем инвестиций капиталоемкого проекта сравнивается с социальными задачами, которые требуют меньших затрат.	Публичный партнер/концедент
5. Подрыв национальной экономики		
5.1.	Уход от налогов. Отсутствие веры в будущее национальной экономики. Вывод финансовых средств от реализации концессионных и ГЧП-проектов в оффшорные зоны.	Частный партнер/концессионер

5.2.	Саботаж технологического развития России. Приобретение иностранного оборудования в разгар санкционной войны или использование иностранных технологий вместо российских.	Частный партнер/концессионер
5.3.	Нецелевое использование бюджетных средств, выделяемых из бюджетов различных уровней на проект. Подобное обвинение может привести к уголовному преследованию.	Частный партнер/концессионер Публичный партнер/концедент
6. Экологические вопросы		
6.1.	Угроза экологии. Например, для транспортных проектов характерны обвинения в прохождении автомобильных трасс по территории заповедников.	Публичный партнер/концедент
6.2.	Недостаточное обоснование выбора и применения технологических решений, связанных с реализацией проекта и с оказанием оператором проекта услуг населению. Например, захоронение или сжигание ТКО.	Частный партнер/концессионер
6.3.	Выбор оборудования. Технологическое оборудование может вызывать множество вопросов. Например, слишком высокая стоимость поставки и/или обслуживания проекта, есть более дешевые аналоги. Или, например, ситуация, в которой срок концессионного соглашения 40 лет, а уже через 5 лет установленное оборудование устареет и нужно будет полностью менять технологическую базу.	Частный партнер/концессионер
7. Организационные нюансы		
7.1.	Внутренняя конкуренция. Органы федеральной и региональной власти, а также местного самоуправления по своей сути могут быть сопоставлены с относительно большими корпорациями, в которых постоянно происходит борьба за влияние. Порой ведомства не могут поделить полномочия и намеренно саботируют процесс подписания соглашения. В итоге население остается без полезного проекта. «Вынести ссор из избы» могут обиженные или обделенные вниманием коллеги.	Публичный партнер/концедент
7.2.	«Фирма – однодневка». Финансовая несостоятельность проектной компании. Отсутствие собственных средств у проектной организации для реализации проекта. Растущий долг проектной организации, полученный до момента фактического начала создания, реконструкции и/или модернизации объекта инфраструктуры. Малый объем уставного капитала проектной организации. Не всегда на стороне обвинения присутствуют компетентные в сфере ГЧП специалисты, поэтому порой само собой разумеющиеся организационные моменты раздуваются до колоссальной проблемы.	Частный партнер/концессионер
8. Репутационные особенности		
8.1.	Наличие связей учредителей и/или менеджмента проектной компании с криминалитетом, преступным миром. Поиск и публикация слухов, сплетен и мистификаций.	Частный партнер/концессионер

8.2.	Репутация. В публичном доступе имеется информация о неудачах инвестора и/или публичной стороны при реализации инвестиционных проектов. При этом прошлый негативный опыт необязательно должен быть релевантным. Сам факт неудач при реализации инвестиционных проектов, проблем с налогами, неисполнения обязательств может быть использован в качестве аргументации оппонентами проекта. Полное отсутствие информации о компании и ее учредителях также может стать причиной возникновения серьезных проблем.	Частный партнер/концессионер
9. Угроза жизнедеятельности		
9.1.	Обвинителям, как правило, не интересно разбираться в функционале того или иного участника проекта, поэтому возникают ситуации, когда предполагается, что все работы по созданию объекта инфраструктуры должен выполнить именно концессионер/частный партнер без привлечения иных подрядчиков. В связи с этим возникают обвинения в отсутствии компетенций у специалистов проектной компании реализации проектов ГЧП в определенной отрасли.	Частный партнер/концессионер
9.2.	Халатность. Нарушения технологического процесса, способные привести к угрозе жизни пользователей объекта инфраструктуры.	Частный партнер/концессионер
10. Трудовые отношения		
10.1.	Сокращение штата, уменьшение заработной платы, прерывание трудового стажа. Подобные события в основном характерны для проектов по реконструкции объектов инфраструктуры. Практика показывает, что неурегулированные трудовые отношения с персоналом концессионера/частного партнера могут стать причиной расторжения соглашения.	Частный партнер/концессионер

Разделение направленности обвинений носит условный характер, так как, во-первых, обе стороны проекта по умолчанию заинтересованы в его успешной реализации и, во-вторых, обвинения, адресованные одному партнеру, могут быть спроецированы и на другого.



Срабатывание ИКР является внешним проявлением внутренних проблем проекта, а также следствием социально-политических процессов на территории его реализации. Поэтому своевременное прогнозирование ИКР становится эффективным инструментом повышения качества подготовки инвестиционных проектов.

Как правило, когда начинается активность, направленная на противодействие реализации проекта, обвинения выдвигаются целыми пучками. Отсутствие продуманной стратегии информационного сопровождения проекта и не зафиксированные обязательства сторон соглашения по минимизации ИКР могут привести к трансформации ИКР в плоскость существенных финансовых и репутационных потерь.

Несмотря на увеличивающееся количество концессионных и ГЧП-проек-

тов, они с трудом поддаются шаблонизации, и каждый из них по-прежнему требует к себе индивидуального подхода. Это справедливо и для работы с ИКР, которые разнятся от проекта к проекту.

Условно ИКР можно разделить на две большие категории: универсальные и специфические.

К универсальным можно отнести стандартные претензии, которые могут быть применены по отношению ко всем концессионным и ГЧП-проектам, например, коррупционная составляющая, репутационные особенности, игнорирование интересов населения и др. Специфические же зависят от многих факторов, а некоторые из них являются совершенно уникальными и могут быть обращены только к конкретному проекту. Более того, законодательство о ГЧП и концессионное законодательство развиваются, постепенно открывая для инструментов ГЧП и концессии все новые и новые отрасли, для которых характерны специфические риски.

Далее рассмотрим истории некоторых инфраструктурных проектов, которые столкнулись со срабатыванием ИКР.

ПРИМЕРЫ КЕЙСОВ, КОГДА ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ РИСКИ СРАБАТЫВАЛИ

ИКР могут получить развитие на любой стадии реализации проекта, однако очевидно, что наибольшая доля случаев срабатывания ИКР приходится на прединвестиционную и инвестиционную фазы. Соответственно, именно на этих этапах важно уделять особое внимание мероприятиям по профилактике ИКР. Далее приводим несколько примеров из российской практики реализации концессионных соглашений, когда ИКР привели к существенным негативным последствиям.



Концессионный проект по созданию и эксплуатации платной дороги «Виноградово-Болтино-Тарасовка» в Московской области ²

В январе 2018 года Правительство Московской области и ООО «Четвертая концессионная компания» (Группа «ВИС») заключили концессионное соглашение в отношении строительства автомобильной дороги «Виноградово – Болтино – Тарасовка». Речь идет о платной дороге длиной 16 километров и шириной в 4 полосы. Период реализации проекта 2018 - 2032 гг. Дорога пройдет по северу Подмоскovie от московского микрорайона Северный до автомобильной трассы М-8 Пушкинского района. Общая стоимость проекта составляет 53,9 млрд.руб.

Основные обвинения:

- › Отсутствие диалога с местным населением, проживающим в зоне притяжения дороги и на землях, которые предполагается изъять для начала строительства.
- › Строительство дороги нужно не для разгрузки действующих трасс и повышения транспортной мобильности населения, а для создания комфортных условий для крупных застройщиков.
- › Прокладка дороги создает угрозу для водоснабжения Москвы. Землеот-

вод для проектируемой автодороги затрагивает зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения.

- › Проект влечет серьезные экологические риски. Наличие оживленной трассы продолжит негативное воздействие на лес за счет химического, шумового и других видов загрязнений.

Проект подвергся острой общественной критике, прошли публикации в СМИ, появились массовые посты негативного характера в социальных сетях и на форумах, где общаются местные жители. Ситуация осложнялась планируемыми перевыборами губернатора Московской области. Протестная активность исчезла также внезапно, как и появилась. Информация о проведении концессионером и концедентом разъяснительной работы в публичном доступе отсутствует. Вероятно применение административного ресурса для «купирования» ИКР. Также возможна срежиссированная кампания, направленная на противодействие реализации проекта.

²Подмосковная дорога уперлась в поселки <https://www.kommersant.ru/doc/3570832>

Воробьев строит дорогу, угрожающую источникам воды для Москвы <https://pasm.ru/archive/204063/>

В Подмоскovie созрел новый конфликт: «Химкинский лес» повторяется

https://www.znak.com/2018-02-19/v_podmoskove_sozrel_novyy_konflikt_himkinskiy_les_povtoryaetsya

Жители севера Москвы вышли на митинг против строительства дороги через жилой район <https://otr-online.ru/news/zhiteli-severa-moskvi-77163.html>



Фото: Максим Табунов / РБК Новосибирск

Создание и эксплуатация системы коммунальной инфраструктуры – объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов в Новосибирской области³

Концессионное соглашение о строительстве двух предприятий по утилизации ТКО и двух полигонов для захоронения мусора (каждый площадью 80 га с годовым объемом мусора в 395 тыс. тон) было заключено в 2016 году на 40 лет между Новосибирской областью, от имени которой выступило Министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области, и ООО «Экология-Новосибирск». Срок службы полигонов – 68 лет. Один завод планировалось разместить в Раздольном, второй – под Верх-Тулой. На проектную мощность один завод должен был выйти в 2018 году, второй – в 2019 году. Инвестиции в проект оценены в 6,5 млрд руб. Срок окупаемости – 10–12 лет. Проектированием мусоросортировочных комплексов должны были заняться ООО «Проектные Системы», а проектированием полигонов ЗАО «Спецгеоэкология».

Депутаты Законодательного собрания Новосибирской области и городского совета г. Новосибирска выступили с жесткой критикой условий заключенного концессионного соглашения. Кризисная ситуация сопровождалась массовыми акциями протеста, регулярными негативными публикациями в СМИ и социальных сетях с призывами расторгнуть соглашение. На этом фоне происходила консолидация оппозиционных политических партий против реализации проекта. Противники концессии обращались в прокуратуру, а также к министру обороны Российской Федерации Сергею Шойгу. Вся ситуация отягощалась пассивной позицией регионального правительства.

Основные обвинения:

- › Отсутствие предварительного обсуждения параметров концессии на 40 лет с органами законодательной власти Новосибирской области.
- › Завышенный объем гарантированного дохода. Гарантии доходов концессионера за счет бюджета Новосибирской области в размере 120 млрд рублей.
- › «Особые обстоятельства», прописанные в концессионном соглашении, относятся к коммерческим рискам концессионера или обстоятельствам непреодолимой силы и не должны влечь дополнительные расходы концедента. Правительство Новосибирской области взяло на себя излишние обязательства.
- › Угроза для экологии в месте строительства мусорных полигонов в районе Раздольного и Верх-Тулы.
- › Противоречие требованиям Росавиации по размещению мусорных полигонов.

С целью пересмотра условий соглашения была создана специальная рабочая группа, которая включает представителей органа законодательной власти Новосибирской области. На момент подготовки настоящего исследования в СМИ появилась информация о том, что Министерство ЖКХ и энергетики Новосибирской области обратилось в арбитражный суд с иском к ООО «Экология-Новосибирск» для внесения изменений в концессионное соглашение. Представители концессионера заявляют о своей готовности к пересмотру условий соглашения.

³ «Мусорная» концессия в материалах РБК Новосибирск <https://nsk.rbc.ru/nsk/story/58d7c89f9a7947450f021bc3>

ГК «ВИС» отреагировала на намерения изменить условия «мусорной» концессии <https://nsk.rbc.ru/nsk/01/03/2019/5c7907f39a79470f22768c3e>



Фото: mama.guranka.ru



Реконструкция Салаватского городского родильного дома на основе концессионного соглашения в Республике Башкортостан⁴

22 декабря 2017 г. Правительство Республики Башкортостан и ЗАО «Генус» заключили концессионное соглашение на управление родильным домом в Салавате в ноябре 2017 года сроком на 23 года. По условиям концессии инвестор был обязан реконструировать и модернизировать роддом с общим объемом вложений 286 млн руб. — 100 млн на реконструкцию и 186 млн руб. на медицинское оборудование, а и создать около 50 новых рабочих мест. На время действия концессионного соглашения местные жители могли получать бесплатно медицинские услуги в рамках ОМС. В апреле 2018 Салаватский городской родильный дом стал АНО «Перинатальный центр» города Салавата.

Вследствие заключения концессионного соглашения и изменения организационно-правовой формы учреждения с бюджетной на частную сотрудники городского роддома лишились социальных льгот, предоставляемых сотрудникам медицинских бюджетных учреждений. Кроме того, концессионер начал оптимизацию персонала. По этой причине сотрудниками роддома были подготовлены обращения в региональные и федеральные общественные и профсоюзные организации, что привело к проверкам со стороны Прокуратуры и Росздравнадзора и массовым негативным публикациям в СМИ. Под давлением общественности губернатор публично заявил, что концессионное соглашение будут расторгать.

Основные обвинения:

- › Упразднение пенсионных льгот для медработников, так как они теперь являются сотрудниками частной компании. Со времени подписания соглашения о передаче роддома в концессию в апреле 2017 у сотрудников был прерван стаж.
- › Сокращение штата сотрудников. Персонал был сокращен на 10%. Неукомплектованность персоналом составляет 50%. С начала действия концессии добровольно-принудительно уволились 37 специалистов. Наблюда-

лось также сокращение заработной платы при увеличении нагрузки.

- › Увеличение доли платных услуг.
- › Увеличение сроков получения пациентами анализов и биоматериалов. Если раньше все лабораторные анализы выполнялись в Салавате по ОМС, и результат был готов в течение двух-трех дней, то после заключения концессии биоматериал стали отправлять на исследование в дочерние фирмы «Генуса», в Екатеринбург и Санкт-Петербург, а получение результатов затягивалось на две-три недели.
- › Неисполнение обязательств концессионером. Поставка б/у оборудования. За девять месяцев работы перинатального центра не было приобретено новое оборудование, хотя это предусмотрено соглашением, но были арендованы два аппарата УЗИ, которые уже вышли из строя.
- › Нельзя отдавать единственный в городе роддом в частные руки. Люди должны иметь право выбора между частным и государственным роддомом. В Салавате выбора нет, и женщины уезжают за медпомощью в Стерлитамак или Уфу.
- › Игнорирование мнения экспертного сообщества при заключении концессионного соглашения. Договор не прошел общественную экспертизу.

В результате скандала и проваленной концессионером информационной кампании Правительство республики Башкортостан и ЗАО «Генус», УК «Медма» решили расторгнуть концессионное соглашение по Салаватскому роддому. Причинами такого решения, по словам вице-премьера Республики Башкортостан Ленары Ивановой, стали проблемы при реализации концессии: вопросы зарплаты, пенсионного обеспечения сотрудников компании концессионера, отсутствие ремонта, не смогли пройти обслуживание женщины из силовых ведомств. Концессионер пренебрег информационной работой как на этапе структурирования проекта, так и во время начала кризисной ситуации.

⁴ Эксперт: пример роддома Салавата показал, что ГЧП в медицине — зло

<https://medvestnik.ru/content/news/Ekspert-primer-roddoma-Salavata-pokazal-cto-GChP-v-medicine-zlo.html>

Леонид Рошаль назвал ошибкой передачу единственного роддома Салавата в частные руки

https://bash.news/news/87757_leonid_roshal_nazval_oshibkoj_peredachu_edinstvennogo_roddoma_salavata_v_chastnye_ruki

Башкирия вернет государству роддом в Салавате после инцидента с врачами <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5c9b45c49a794722ae04bf4d#ws>

Процедуру расторжения концессии по роддому в Салавате начнут 3 апреля <https://ufa.rbc.ru/ufa/01/04/2019/5ca20f499a79477a7d019791#ws>



Фото: Антон Вергун/ТАСС



Акция протеста дальнбойщиков в Омске. © omskzdes.ru



Фото: Давид Френкель / Коммерсантъ

Создание и эксплуатация системы взимания платы «Платон» в целях обеспечения соблюдения порядка взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн⁵

29 сентября 2014 г. Российская Федерация, от имени которой выступило Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), заключило концессионное соглашение с компанией «РТ-Инвест Транспортные системы» (дочерняя компания Государственной корпорации «Ростех») о создании системы взимания платы с транспортных средств массой более 12 тонн за проезд по федеральным трассам («Платон»). Общая стоимость проекта 20,6 млрд руб. За разработку и обслуживание системы компания-оператор будет получать 10,6 млрд рублей в год в течение 13 лет.

С момента запуска системы «Платон» прошло несколько акций протестов дальнбойщиков, которые добивались отмены нового сбора. В знак протеста дальнбойщики в конце ноября 2016 года планировали выехать в Москву и перекрыть МКАД. Несколько раз с момента запуска системы сообщалось об атаках на офисы «Платона».

Основные обвинения:

- › Коррупционные схемы. Отмена конкурса и заключение соглашения с дочерней компанией Государственной корпорации «Ростех».
- › Непрозрачная схема с платой концедента. Концессионер не несет инвестиционной нагрузки, получая при этом компенсации из бюджета. Общественность не приняла во внимание, что концессионер несет на себе все расходы по созданию, модернизации и эксплуатации объекта.
- › Государство не подготовило население к введению нового сбора. Это ухудшило и без того шаткое положение малого и среднего бизнеса, ведущего свою деятельность в сфере грузовых перевозок.
- › Увеличение стоимости перевозки может отразиться на стоимости това-

ров. С учетом изменения курса рубля и инфляции увеличение цены будет значительным – при этом реальные доходы населения сокращаются.

- › Высокие тарифы и их резкое увеличение, вызвавшие ряд забастовок дальнбойщиков по всей стране. В результате тариф был снижен, но подвергался ежегодной индексации. Изначально планировалось ввести тариф в размере 3,73 руб/км. Затем плату снизили до 1,53 руб/км. 15 апреля 2017 г. установлен льготный размер платы 1,90 руб. за один километр.

На момент подготовки данного аналитического исследования в системе «Платон» зарегистрировано свыше 1,13 млн грузовиков. На ремонт дорог и мостов с помощью системы «Платон» собрано более 66,2 млрд рублей, из них 23,5 млрд руб. – за 2018 год. На эти средства было отремонтировано более 2000 км дорог. Сборы оказались меньше изначально предполагаемых и несмотря на значительные доходы от проекта, ИКР повлекли снижение тарифа, который привел к поступлению в меньшем объеме денежных средств в бюджет. РТИТС планирует расширение портфеля проектов и активно рассматривает возможность своего участия в проект автоматизированной системы весогабаритного контроля (АСВГК) грузовиков в Российской Федерации, которая предполагает развертывание 387 пунктов контроля до 2024 года.

Система «Платон» до сих подвергается критике со стороны дальнбойщиков, профсоюзных активистов и лидеров политической оппозиции. Многим пользователям осталась не очевидна целесообразность применения данной системы, и они активно ищут пути ее обхода.

⁵ В России дальнбойщики протестуют против системы «Платон» <https://www.kommersant.ru/doc/3254309>

«Нет Платону» <https://www.novayagazeta.ru/articles/2015/11/24/66507-171-net-platonu-187>

Россию охватили массовые протесты водителей-дальнбойщиков против системы «Платон» https://www.gazeta.ru/auto/2015/11/19_a_7901693.shtml



До реконструкции



После реконструкции

Создание современного многопрофильного медицинского центра на базе Кировской областной клинической больницы⁶

Данный проект является примером срабатывания ИКР в так называемом квази-ГЧП. Проект стартовал в 2012 году, когда между Правительством Кировской области и частной стороной – некоммерческой медицинской организацией Нефросовет был заключен меморандум о развитии гемодиализной помощи на территории Кировской области. В результате сотрудничества были созданы два гемодиализных отделения: одно в городе Слободской, другое – на первом этаже пятого корпуса Кировской областной клинической больницы. Сам корпус больницы к 2015 году уже находился в аварийном состоянии и требовал капитального ремонта, поэтому Правительство Кировской области решило привлечь инвестора для его реконструкции и организации на его базе современного многопрофильного медицинского центра, способного оказывать не только специализированную, но и первичную медико-санитарную (поликлиническую) помощь. По итогам открытого аукциона с учредителем Нефросовета – компанией ООО «НПО РуМед» был заключен договор на пользование и эксплуатацию данного объекта сроком на 20 лет.

Согласно договору, инвестор проекта – ООО «НПО РуМед» должно было провести до сентября 2017 капитальный ремонт всего здания, включая помещения гемодиализного отделения, занимаемые Нефросоветом, с последующей организацией на площадях переданного в управление объекта многопрофильного медицинского центра. Общая инвестиционная емкость проекта, включая оснащение специализированным медицинским и иным оборудованием, составляла не менее 500 млн. руб. Проект полностью финансировался за счет средств инвестора без привлечения бюджетного софинансирования. Услуги населению оказываются в рамках ОМС.

После смены предыдущей команды Кировской области новое правительство решило, что предоставление медпомощи по определенным профилям не может быть полностью передано на аутсорсинг, да и оказание услуги гемодиализа государственным медучреждением будет стоить гораздо дешевле. На инвестора и реализуемый им проект начало оказываться информационное и административное давление с целью подготовки оснований для расторжения соглашения.

Начиная с осени 2016 года шли обвинения в нарушении условий ремонта, региональный минздрав ограничил перечень услуг «РуМеда», по соседству было открыто государственное гемодиализное отделение, инвестора исключили из программы ОМС. В результате капитально отремонтированный корпус на территории областной больницы площадью более 4000 кв. метров практически не используется, а дорогостоящее оборудование простаивает, инвестор несет потери.

В марте 2017 года Кировская областная клиническая больница предложила «РуМеду» расторгнуть договор, ссылаясь на нарушения условий, и потребовала возврата переданного имущества. Компания не согласилась с этими требованиями. Начался судебный процесс. В итоге облбольнице было отказано в расторжении договора и возврате помещений.

Правительство Кировской области ждет внушительный счет за два года судов и компенсация судебных издержек, в том числе расходы на юристов, поездки, отели, простой помещений и оборудования.

⁶ Облбольница не смогла вернуть себе корпус, отремонтированный частной компанией за свой счёт

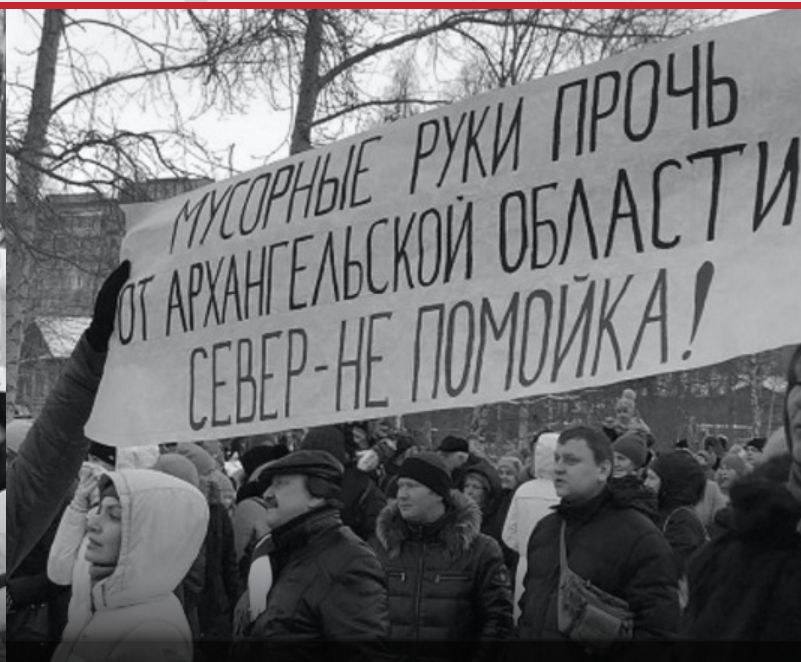
<https://kirov-portal.ru/news/podrobnosti/oblbolnica-ne-smogla-vernut-sebe-korpus-otremontirovannyj-chastnoj-kompaniej-za-svoj-schyot-29551/>

Гемодиализ раздора: москвичи не могут поделить рынок с правительством

<http://navigator-kirov.ru/novosti/gemodializ-razdora-moskvici-ne-mogut-podelit-rynok-s-pravitelstvom>



Участники всероссийской акции протеста «Россия не помойка» в Архангельске
(Фото: Алексей Липницкий / ТАСС)



Строительство экотехнопарка «Шиес» в Ленском районе Архангельской области⁷

Еще один яркий пример «выстреливания» ИКР при реализации инфраструктурного проекта, в этот раз в сфере создания комплекса захоронения отходов. Согласно проекту, ежегодно в этот технопарк и регион планируется привозить порядка 500 тыс. тонн брикетированных отходов из Москвы. Срок реализации 2018-2020 годы, общий объем капитальных вложений 10,5 млрд. руб., которые планирует сделать ООО «Технопарк». Ожидается, что мусорный полигон принесет в областной бюджет 912,1 млн руб. Местные жители выступают против таких планов, проводя многочисленные акции протеста.

В населенных пунктах Архангельской области регулярно проходили массовые митинги против ввоза мусора из Москвы, в них участвовали, по данным властей, 7–8 тыс. человек, по информации активистов — 30 тыс. человек. Демонстранты потребовали отставки губернатора. Сам губернатор заявил, что область не будет отказываться от ввоза мусора. Митинги не являются стихийными акциями, они хорошо организованы, регулярны, у них есть свои постоянные активисты и координаторы.

Основные обвинения:

- › Отсутствие общественного обсуждения проекта, имеющего серьезные экологические риски. Более того, были попытки подтасовки общественных слушаний.
- › Несовершенство региональной схемы обращения с отходами, предполагающей преимущественно захоронение отходов.

- › Двинско-Печорское водное управление Росводресурсов сообщило, что строительство мусорного полигона на станции Шиес приведет к загрязнению рек и нарушениям санитарных норм. Попадание неочищенных стоков с полигона в поверхностные и подземные воды приведет к загрязнению не только близлежащих рек, но и гидрологически связанных с ними водных объектов.
- › Многочисленные нарушения при непосредственном строительстве экотехнопарка.

На момент подготовки данного исследования строительство экотехнопарка «Шиес» было приостановлено, но при этом от самой идеи стороны не отказались. В этой истории важно, что протестная информационная повестка вышла на федеральный уровень и была политизирована. Политическая оппозиция действующей власти поддерживает митинги и призывает к продолжению блокировки строительства. Для экспертизы и оценки проекта приглашаются уже не только местные лидеры мнений, но и эксперты федерального уровня. Учитывая, что в России реализуется «мусорная» реформа и практически во всех регионах уже создаются или разрабатываются планы по созданию объектов по обращению с ТКО, историю экотехнопарка «Шиес» стоит рассматривать как пример того, что вопрос ИКР проектов требует серьезной проработки вне зависимости от того, был ли протест изначально коммерциализирован или родился как выражение общественной воли.

⁷ В городах России прошли протесты против мусорных свалок <https://www.rbc.ru/society/03/02/2019/5c56fe4c9a7947c0698465c2#ws>

Всё о строительстве на станции Шиес в Ленском районе <http://www.шиес.рф/>

Эксперт: экотехнопарк Шиес может стать угрозой водоснабжению <https://regnum.ru/news/2608034.html>

«ЛЮБЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЛЮДИ ПОНИМАЮТ ИНАЧЕ, ЧЕМ ТОТ, КТО ИХ ВНОСИТ»
ЗАКОН ЧИЗХОЛМА



**МУСОР В ПЕРЕРАБОТКУ!
КОНЦЕССИЮ НА СВАЛКУ!**

Фото: Александра Филонова

ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЙ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ИНФОРМАЦИОННО- КОММУНИКАЦИОННЫМИ РИСКАМИ

АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО ОПЫТА

Несмотря на актуальность и распространенность ИКР в российских ГЧП и концессионных проектах, в настоящее время попытка урегулировать в тексте концессионных соглашений ИКР – скорее исключение, чем сложившаяся практика. И в то же время, проблемы именно в данной сфере по знаковым инфраструктурным проектам, обозначенным выше, подчеркивают растущую актуальность учета и распределения информационно-коммуникационных рисков в инфраструктурных проектах.

Приведем некоторые примеры формулировок положений концессионных соглашений, которые мы условно относим к положениям об управлении ИКР. Формулировки ГЧП-соглашений не упоминаются в настоящем разделе постольку, поскольку правоприменительная практика по ним наработана в очень ограниченном объеме.



ПРИМЕР 1

Концессионное соглашение в сфере ЖКХ, которая является одной из наиболее уязвимых сфер в части ИКР. В одном из рассматриваемых концессионных соглашений в данной сфере предусмотрено создание группы по связям с общественностью для целей минимизации ИКР.

Пример формулировки:

1.1. Стороны обязуются выполнить все зависящие от них действия для создания благоприятной общественной среды в отношении деятельности Концессионера по Соглашению и в отношении Объекта соглашения, в том числе используя механизм работы группы по связям с общественностью [...]:

В состав группы по связям с общественностью должны входить уполномоченные представители Концедента, Концессионера и Субъекта РФ. В состав группы по связям с общественностью, могут быть включены представители общественных организаций, средств массовой информации, независимые эксперты в порядке, установленном Приложением [...] к настоящему Соглашению.

1.2. Стороны взаимодействуют для целей освещения деятельности Концессионера в средствах массовой информации, перед органами государственной власти, общественными организациями, населением и т.д.

Цель функционирования группы по связям с общественностью – формирование благоприятной общественной среды в отношении деятельности концессионера по соглашению и в отношении объекта соглашения. Данный механизм регулирования может стать довольно эффективным, так как предполагает возможность осуществления совместных действий сторон для минимизации ИКР, что позволяет использовать различные ресурсы обеих сторон, согласовывая их применение в короткие сроки. И в то же время, в данном примере ответственность за возникновение ИКР размыта. Не предусмотрены конкретные мероприятия по снижению последствий/минимизации ИКР. Соответственно, механизм не способствует управлению ИКР, а лишь говорит о том, как совместно бороться с такой категорией рисков.



ПРИМЕР 2

Интересным представляется пример новой частной концессионной инициативы по заключению концессионного соглашения в отношении объектов, используемых в целях обеспечения функционирования системы автоматизированного весогабаритного контроля транспортных средств на автомобильных дорогах общего пользования федерального значения (объект – автомобильные дороги), в которой расходы, возникшие в результате ИКР ложатся на концедента.

Пример формулировки:**Обязанность концессионера:**

Осуществлять комплексное информационное сопровождение Создания и Эксплуатации АСГВК, в том числе проведение PR-мероприятий и осуществление иных коммуникаций со средствами массовой информации, включая размещения информационных сообщений на сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированных как сетевое издание в соответствии с Законодательством.

Особые обстоятельства:

Возникновение на территории, на которой создан или будет создан Объект Соглашения, санкционированных или несанкционированных собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования и иных тому подобных мероприятий, препятствующих Созданию и (или) Эксплуатации Объекта Соглашения. Концедент компенсирует дополнительные расходы, которые прямо повлекло или повлечет особое обстоятельство⁸.

Интересным представляется то, что концессионное соглашение предусматривает обязанность концессионера осуществлять PR-мероприятия в том числе и для минимизации ИКР. Соответственно, по логике, за надлежащее исполнение данной обязанности концессионер должен нести ответственность. В то же время, митинги, собрания, демонстрации отнесены к особым обстоятельствам, при возникновении которых дополнительные расходы компенсирует концедент. Соответственно, такая компенсация осуществляется концедентом только в случае проведения митингов собраний и т.д. Ответственность концессионера за неисполнение своей обязанности не предусмотрена. Кроме того, ИКР могут проявляться не только в виде несанкционированных митингов и собраний. Формы проявления могут быть различны. Соответственно, в данном примере наблюдается как перекокс в сторону повышенных обязательств концедента в сфере ИКР, так и отсутствие в целом системы по управлению ИКР. Также митинги и иные собрания граждан могут произойти в следствие вины одной из сторон соглашения, в данном случае виновная сторона должна нести ответственность.

⁸Текст доступен по ссылке: <https://torgi.gov.ru/resources/org.apache.wicket.Application/downloadableResource?class=Document&id=32600908>.



Школа-сад №7 в Ханты-Мансийске © /Анастасия Баженова /АиФ

ПРИМЕР 3

В примере 3 (частная инициатива в отношении заключения концессионного соглашения «О финансировании, проектировании, строительстве и эксплуатации объекта образования «Средняя школа на 1056 учащихся в микрорайоне Учхоз города Ханты-Мансийска» в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (объект образования) для минимизации и последствий ИКР также используется механизм особых обстоятельств, который позволяет при их возникновении взыскать все расходы с концедента.

Пример формулировки:

Особые обстоятельства означают природные явления, забастовки, несанкционированные и санкционированные собрания, митинги, демонстрации, шествия или пикетирования (далее – акции протеста)⁹.

В данном проекте предусматривается следующий механизм особых обстоятельств:

- 1. в случае, если последствия наступления особого обстоятельства концессионер сможет исправить с помощью увеличения сроков по концессионному соглашению, то стороны согласовывают новые сроки;*
- 2. если увеличением сроков в концессионном соглашении предотвратить последствия невозможно, то концедент возмещает все необходимые дополнительные расходы.*

Согласно положениям проекта концессионного соглашения акции протеста также могут одновременно являться обстоятельствами непреодолимой силы. При наступлении обстоятельств непреодолимой силы стороны не несут ответственность и обязаны принять совместные меры для предотвращения обстоятельств непреодолимой силы.

При этом если обстоятельство непреодолимой силы является одновременно особым обстоятельством, к нему применяются положения об особых обстоятельствах и не применяются положения об обстоятельствах непреодолимой силы.

Таким образом, техника закрепления информационно-коммуникационных рисков в данном примере отличается от примера 2, но фактически митинги и иные собрания по-прежнему могут являться особыми обстоятельствами, при наступлении которых расходы несет только концедент. Единственное, что в данном случае существует возможность устранения последствий особого обстоятельства с помощью изменения сроков по концессионному соглашению.

⁹Текст доступен по ссылке: <https://torgi.gov.ru/resources/org.apache.wicket.Application/downloadableResource?class=Document&id=31613017>.



ПРИМЕР 4

Один из концессионных проектов в сфере транспорта предусматривает проведение концедентом различных мероприятий по минимизации социальных рисков.

Пример формулировки:

1.1. Мероприятия Концедента по минимизации социальных рисков:

- Концедент обязан самостоятельно или по заявлению Концессионера обеспечить организацию и принятие мер, направленных на формирование положительного отношения граждан и организаций в отношении вопросов Проектирования, Строительства и Эксплуатации Объекта, включая проведение публичных слушаний, открытых обсуждений, общественных опросов и иных форм получения социального мнения;
- незамедлительно реагировать на жалобы, претензии, судебные иски или иные требования граждан и общественных организаций, в том числе в отношении Концессионера, Лиц, относящихся к концессионеру, если это может препятствовать исполнению Концессионером своих обязательств по Соглашению, включая подготовку и размещение офи-

циальных ответов, а также выступление в суде в качестве третьего лица или соответчика.

Ценность данного примера в том, что он закрепляет обязанность минимизировать ИКР за конкретной стороной концессионного соглашения. При ненадлежащем выполнении обязанности сторона будет нести гражданско-правовую ответственность. Следует отметить, что существует риск невозможности привлечения концедента к ответственности, так как представляется крайне сложным доказать причинно-следственную связь между ненадлежащим выполнением обязанностей и возникновением ИКР.

Также следует отметить, что концессионер тоже несет ответственность за формирование позитивного восприятия проекта населением. Поскольку именно действия концессионера нередко ведут к негативному восприятию проекта. Соответственно, при том, что данный пример содержит более широкие обязательства одной из сторон в отношении предотвращения ИКР, он также предполагает одностороннюю работу по минимизации ИКР.



ПРИМЕР 5

Интересен с точки зрения закрепления ИКР проект по созданию кабинетов лучевой диагностики в Челябинской области. В рассматриваемой частной инициативе ИКР регулируются в разделе «Раскрытие Конфиденциальных данных», то есть в случае, если риски возникнут в результате распространения какой-либо информации о проекте стороной, то виновная сторона компенсирует возникшие убытки, так как концессионное соглашение содержит запрет на распространение информации, связанной с проектом.

Пример формулировки:

Концессионер, а также его работники, представители и консультанты не вправе без согласия Концедента:

предоставлять данные по Проекту или иным Договорам по проекту, а равно раскрывать указанную информацию прямо или косвенно любым печатным или теле-

радиовещательным средствам массовой информации или агентствам в отношении любых вопросов, связанных с реализацией Проекта, за исключением случаев, когда Концессионеру непосредственно предписывается или разрешается совершить указанные действия Концессионным соглашением¹⁰.

Аналогичным образом в разделе «конфиденциальность» сформулировано положение о предотвращении ИКР в концессионном соглашении о реконструкции объектов недвижимого имущества (Ленинградский областной центр медицинской реабилитации)¹¹.

Представляется, что данный способ распределения ИКР не является универсальным. Распространение конфиденциальной информации лишь косвенно влияет на возникновение ИКР по проекту.

¹⁰ Текст концессионного соглашения доступен по ссылке: <https://torgi.gov.ru/resources/org.apache.wicket.Application/downloadableResource?class=Document&id=29874937>.

¹¹ Текст концессионного соглашения доступен по ссылке: <https://torgi.gov.ru/docview/fdcDocViewPage.html?section=notification&id=11094079>.

ВЫВОДЫ

Исходя из анализа заключенных концессионных соглашений и частных инициатив по заключению концессионных соглашений, на данный момент используются следующие способы предотвращения/минимизации ИКР:

- возложение обязанности по предотвращению ИКР на одну из сторон (чаще – публичную);
- создание специальных совместных групп для предотвращения ИКР (редко);
- включение ИКР в перечень особых обстоятельств;
- отнесение ИКР и их последствий к форс-мажору.

Наиболее распространенным механизмом распределения информационно-коммуникационных рисков в России на сегодняшний день являются особые обстоятельства. Данный механизм, на наш взгляд, в ряде случаев используется с перегибами и нарушает баланс интересов сторон. Например, митинги и иные акции протеста могут быть отнесены к стихийным и неконтролируемым событиям, которые являются форс-мажорными обстоятельствами или же могут возникнуть по вине одной из сторон.

Наиболее соответствующим справедливому распределению рисков между сторонами, на наш взгляд, является механизм закрепления обязанностей сторон, то есть концессионное соглашение должно содержать условия, которые указывают, какая сторона обязана осуществлять необходимые действия для предотвращения ИКР. В случае ненадлежащего выполнения обязанности стороной, она несет ответственность. При этом существует риск невозможности установить и доказать причинно-следственную связь между митингами и иными акциями протеста и действиями стороны.

При использовании механизма закрепления обязанностей сторонам следует на этапе согласования в зависимости от обстоятельств создавать различные матрицы распределения рисков. Например, в концессионном соглашении распределение рисков сторон может зависеть от жизненного цикла проекта, то есть на этапе создания риск ИКР может ложиться на обе стороны, а на этапе эксплуатации – риск ИКР будет полностью на концессионере.

Существует риск, что конкурс на заключение концессионного соглашения выиграет концессионер со спорной репутацией в СМИ, то в этом случае концеденту необходимо включить условие в концессионное соглашение об обязанности концессионера по созданию благоприятной общественной среды.

АНАЛИЗ РЕКОМЕНДАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Проведенный анализ международного опыта и международных стандартов позволил выявить лишь единичные примеры стандартных концессионных соглашений, в которых бы описывались ИКР. Так, к примеру, в разработанном Всемирным банком образце концессионного соглашения в отношении объекта водоснабжения ИКР сформулированы в разделе форс-мажор. Согласно документу, ни одна из сторон не несет ответственность за возникновение забастовок, протестных акций¹². Ущерб, который наступил во время форс-мажора возмещается из выручки по концессионному соглашению. Форс-мажором не являются забастовки или иные действия сотрудников концессионера, его подрядчиков, если только такие выступления не связаны с национальными протестами работников.

В образце концессионного соглашения, разработанном Всемирным банком в отношении портов, забастовки и иные протестные акции также относятся к форс-мажорным обстоятельствам, при наступлении которых ни одна сторона так же не несет ответственность¹³.

Аналогичная позиция содержится в гайдлайне «Концессии для инфраструктуры», подготовленном Всемирным банком. Забастовки и иные массовые беспорядки являются форс-мажорными обстоятельствами, однако в случае если такой риск не застрахован, то ответственность несет проектная компания (концессионер)¹⁴.

Таким образом, согласно международным рекомендациям, в случае наступления форс-мажора либо ни одна из сторон не несет ответственности за последствия таких обстоятельств, либо их минимизация происходит за

счет выручки по проекту, либо риск несет концессионер, либо применяется страхование, как еще один инструмент минимизации ИКР по концессионным и ГЧП-соглашениям.

Таким образом, международными рекомендациями не поддерживается вариант перекалывания ответственности за митинги и протесты полностью на концедента (публичную сторону).

В зарубежной практике реализации концессионных соглашений также известны случаи возникновения ИКР.

Например, рабочие SPCT¹⁵ устроили забастовку при заключении концессионного соглашения в отношении эксплуатации, управления Порта в Порт-Судане с филиппинской компанией. Работники выступали против передачи порта в управление частным инвесторам¹⁶. В результате протеста концессионное соглашение не было расторгнуто, при этом концессионер заявил о намерении устранить забастовку работников (последняя информация в сети «Интернет» о данном событии опубликована 15.03.2019 г.)¹⁷.

В Перу происходила транспортная забастовка перевозчиков с требованием об аннулировании концессионных соглашений в отношении объектов транспортной инфраструктуры¹⁸. В результате забастовки государственные органы Перу пошли на уступку, уменьшив размер взыскиваемого сбора и налога с перевозчиков, это способствовало прекращению забастовки¹⁹. Известны и другие примеры концессионных соглашений, в которых срабатывали ИКР.

¹²Информация согласно типовому концессионному соглашению, разработанному Всемирным банком:

<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/waterconcession1.doc>

¹³Информация согласно: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/port%20concession%201.pdf>

¹⁴Информация согласно: <https://library.pppknowledge.org/documents/1689/download>

¹⁵SPCT – Контейнерный терминал Южного порта (South Port Container Terminal) (государственная компания).

¹⁶Информация согласно: <https://www.ship-technology.com/news/spct-strike-concession-agreement-ictsi/>

¹⁷Информация согласно: <https://www.bworldonline.com/ictsi-says-sure-of-going-ahead-with-port-sudan-deal-amid-govt-review/>

Наиболее актуальная информация о данном событии представлена в открытом доступе от 15.03.2019 г.

¹⁸Информация согласно: <https://www.freshplaza.com/article/9075340/peru-transport-strike-puts-thousands-of-tons-of-mango-and-banana-at-risk/>

¹⁹Информация согласно: <https://www.livinginperu.com/carriers-on-strike-reach-an-agreement-with-the-peruvian-government/>



ПРИМЕР 1

Интересным представляется пример концессионного соглашения в отношении создания и эксплуатации автомобильных дорог по проекту 2000 в Ямайке (Концедент – Национальная компания по управлению и строительству дорог (National Road operating and constructing limited), (государственная компания), Концессионер – компания Transjamaican highway limited). ИКР сформулированы в разделе «форс-мажор». Со-

гласно формулировкам в данном примере, ни одна из сторон не несет ответственность за возникновение забастовок, протестных акций. При этом форс-мажором не являются забастовки или иные действия сотрудников концессионера, его подрядчиков. Ущерб от форс-мажора в данном концессионном соглашении должен быть покрыт страховой суммой²⁰.



ПРИМЕР 2

В концессионном соглашении в отношении парковочной системы Университета штата Огайо ИКР сформулированы также в разделе «форс-мажор». При этом форс-мажором не являются протестные акции сотрудников концессионера или иного наемного лица. Данный пример содержит аналогичные примеру 1 формулировки в части форс-мажора и ИКР. При этом следует отметить неравенство прав и обязанностей концедента и кон-

цессионера в данном концессионном соглашении. Концедент является плательщиком коммунальных услуг по концессионному соглашению (с правом требования возмещения соответствующих расходов). По условиям концессионного соглашения концедент не несет ответственность за возникший ущерб в результате любых забастовок, то есть даже тех, в которых участвуют его работники, подрядчики и иные наемные лица²¹.

²⁰ Информация согласно концессионному соглашению в отношении автомобильной дороги на Ямайке

https://tollauthority.gov.jm/wp-content/uploads/2018/07/Concession-Agreement-Restatement-EXECUTED_East_West.pdf.

²¹ Информация согласно концессионному соглашению в отношении парковочной систем Университета штата Огайо (США):

https://ap.osu.edu/sites/default/files/concession_agreement.pdf.



ПРИМЕР 3

Интересным представляется взгляд индийского юриста на регулирование ИКР. Piyush Joshi Anuradha R.V. в своей исследовательской работе о концессионном соглашении в инфраструктурном секторе в Индии приводит следующий механизм регулирования ИКР. Он разделяет все забастовки на два вида: неполитический форс-мажор и не прямой политический форс-мажор. Непрямым политическим форс-мажором являются национальные забастовки в рамках всей отрасли или штата Индии. К неполитическому форс-мажору относятся все остальные забастовки.

При этом забастовки сотрудников концессионера, его подрядчиков не являются форс-мажором. Для этих видов форс-мажора предусматриваются разные механизмы возмещения ущерба. При наступлении первого вида (непрямого политического форс-мажора) возмещение расходов осуществляет концессионер в размере страховой суммы. При втором виде форс-мажора (неполитический форс-мажор) стороны несут самостоятельно ответственность, каждая сторона возмещает возникшие расходы в отношении ее обязанностей²².



ПРИМЕР 4

Заключенное в Великобритании концессионное соглашение в отношении железных дорог по проекту Crossrail с целью осуществления услуг по перевозке с одной стороны, имеет общее с другими приводимыми примерами (Концедент – Компания «Железные дороги для Лондона» RAIL FOR LONDON LIMITED (дочерняя компания государственной корпорации), Концессионер – MTR CORPORATION (CROSSRAIL) LIMITED. Здесь аналогично большинству рассматриваемых примеров для минимизации ИКР применяется механизм форс-мажорных обстоятельств. Но при этом можно

отметить и существенные отличия: 1) к форс-мажорным обстоятельствам относятся также забастовки работников, подрядчиков, 2) концедент обладает полномочиями по определению обстоятельства форс-мажорным, то есть определяет наличие признаков непредвидимого и непредотвратимого обстоятельства в акции протеста. При наступлении форс-мажорных обстоятельств стороны не несут ответственность за возникшие расходы и невыполнение обязательств, предусмотренных концессионным соглашением²³.

²² Информация согласно исследовательскому проекту Piyush Joshi Anuradha R.V. в Clarus Law Associates (Индия):

https://www.cci.gov.in/sites/default/files/ConAgreInfraSect_20100401141506.pdf.

²³ Согласно концессионному соглашению № LON33917762/1 (119070-0035): <http://content.tfl.gov.uk/ctoc-concession-agreement.pdf>.



ПРИМЕР 5

В концессионном соглашении в отношении развития и обслуживания федеральной автомобильной дороги в Бразилии (Концедент – Национальное агентство наземного транспорта (National land transport agency), информация о Концессионере отсутствует в открытом доступе) ИКР полностью ложатся на публичную сторону в виде ответственности за социальные и публичные демонстрации. Концессионным соглашением предусмотрено, что публичная сторона (концедент) несет ответственность за социальные и публичные демонстрации, если они влияют на выполнение работ или оказание услуг по концессионному соглашению²⁴.

ности за социальные и публичные демонстрации. Концессионным соглашением предусмотрено, что публичная сторона (концедент) несет ответственность за социальные и публичные демонстрации, если они влияют на выполнение работ или оказание услуг по концессионному соглашению²⁴.



ПРИМЕР 6

Концессионное соглашение в отношении строительства, обслуживания и эксплуатации шоссе во Франции (Концедент – Министр снабжения и жилищного строительства и Министр экономики и финансов (Ministre de l'équipement et du logement et le ministre de l'économie et des finances), Концессионер – компания COFIROUTE (финансовая компани-

я в сфере автомобильных дорог). В данном примере при наступлении забастовок публичный орган прекращает предоставлять минимальные услуги в отношении объекта концессионного соглашения. Таким образом, все риски по возникшим забастовкам ложатся полностью на частную сторону²⁵.

²⁴ Информация согласно концессионному соглашению в отношении федеральных автомобильных дорог в Бразилии:

http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/concession_contract_final_english.pdf.

²⁵ Согласно концессионному соглашению в отношении строительства, обслуживания и эксплуатации шоссе:

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/COFIROUTE_interurbain_contrat_consolid_vf.pdf.



ПРИМЕР 7

Интересный механизм минимизации ИКР представлен в тексте концессионного соглашения по строительству и эксплуатации железнодорожной линии «станция Шар - Усть-Каменогорск» в Республике Казахстан. В данном проекте стороны не только предусмотрели механизм особых обстоятельств, при наступлении которых расходы несет публичная сторона, но также включили в концессионное соглашение положение о том, что в случае, если забастовка препятствует реализации финансово-экономической мо-

дели, то при невозможности устранения этих препятствий и осуществления действий по погашению образовавшихся задолженностей, Компетентный орган обеспечивает погашение всех неисполненных обязательств Концессионера по инфраструктурным облигационным займам, выпущенным для финансирования данного проекта, а Концессионер передает все права на Объект, полученные в рамках Соглашения, Компетентному органу или другому уполномоченному лицу²⁶.

²⁶ Информация согласно Постановлению Правительства Казахстана о заключении концессионного соглашения по строительству и эксплуатации новой железнодорожной линии «станция Шар – Усть-Каменогорск»:
https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/stroitelstvo_i_arhitektura/id-P050000668/

ВЫВОДЫ

Исходя из анализа зарубежного опыта и международных рекомендаций, можно выделить следующие механизмы минимизации ИКР. Основным механизмом, с помощью которого регулируются ИКР, является форс-мажор. Данный механизм наиболее точно соответствует природе возникновения акции протеста, забастовки, которые являются непредвидимыми и независимыми от воли сторон обстоятельствами. При этом приведенные примеры содержат различия в закреплении ИКР:

- › в некоторых примерах, к форс-мажору не относятся забастовки работников или иных наемных лиц;
- › в концессионных соглашениях по-разному регулируется возмещение ущерба, возникшего в результате форс-мажора. Часть концессионных соглашений предусматривает страхование форс-мажора;
- › также в одном из примеров концеденту предоставляется дополнительное право самостоятельно определять, является ли наступившее обстоятельство форс-мажорным. Обычно же независимый орган определяет, является ли обстоятельство форс-мажором, а не сторона.

«НА КАЖДОЕ ДЕЙСТВИЕ ЕСТЬ РАВНАЯ ЕМУ ПРОТИВОДЕЙСТВУЮЩАЯ КРИТИКА»
ПОСТУЛАТ ХАРРИССОНА



Фото: Яромир Романов/Znak.com

УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО- КОММУНИКАЦИОННЫМИ РИСКАМИ

ИДЕНТИФИКАЦИЯ И ОПИСАНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ РИСКОВ

“

ИКР являются новой реальностью проектного финансирования. Эти риски измеримы, поддаются прогнозированию и существуют методики их смягчения и минимизации.

Управление ИКР производится в течение всего жизненного цикла проекта и необходимо для решения проблем определения и содержания рисков, предупреждения их возникновения и смягчения. Управление рисками происходит в несколько стадий:

1. Определение ИКР и четкое их описание, то есть обозначение тех рисков, которые присущи определенному проекту. Составление чек-листа рисков.
2. Оценка идентифицированных ИКР для конкретного проекта.
3. Определение вероятности наступления и соответствующих последствий по рискам.
4. Распределение ИКР между публичным и частным партнерами (концедентом и концессионером). Определяются возможные третьи участники проекта (например, страховые компании), оговаривается доступность привлечения их к проекту.
5. Разработка механизмов защиты, мер по смягчению рисков, выработка стратегий по снижению вероятности их появления, разработка матрицы рисков.
6. Мониторинг рисков происходит в течение всего жизненного цикла проекта. Он заключается в отслеживании уже установленных и появляющихся новых рисков.

В начале работы важно правильно выявить ИКР, которые присущи определенному проекту, и составить их чек-лист. В качестве базового инструмента рекомендуем использовать метод аналогий. Основная идея заключается в том, что для выявления ИКР целевого проекта проводится анализ релевантных проектов. Рассматриваются риски, которые были выявлены для определенной категории проектов, последствия возникновения рисков и операции по их предотвращению или минимизации. Сложность данного ме-

тода состоит в подборе проекта, который был бы максимально аналогичен новому проекту, так как сценарий реализации для каждого проекта индивидуален и различен, возникающие проблемы часто влияют друг на друга, поэтому крайне сложно определить будет ли ситуация для нового проекта подобна той, которая уже случалась. Также непросто определить, насколько существенным будет влияние риска на новый проект по сравнению с влиянием такого же риска на аналогичный проект. В настоящем исследовании мы приводим некоторые результаты анализа ИКР для концессионных и ГЧП-проектов в различных отраслях экономики. Данные результаты могут быть использованы для работы над новыми проектами.

Полученные результаты необходимо дополнительно анализировать с привлечением участников проектной команды и сторонних экспертов. Подобный подход позволит систематизировать мнения участников проекта касательно возможных ИКР. Заключение экспертов в данном случае основаны на опыте работы над подобными проектами, а также логике и знаниях в определенной области. Проблема метода экспертных оценок состоит в субъективности мнений экспертов, а также в качестве подбора экспертных групп, что может повлиять на достоверность оценочных суждений.

“

В процессе определения ИКР, важно выявить факторы, которые напрямую или косвенно могут влиять на появление ИКР на разных стадиях жизненного цикла проекта.

Приведем некоторые из подобных факторов:

- › Brownfield²⁷ или Greenfield²⁸ проект.
- › Новый проект или проект-зомби.
- › Специфика отрасли/сферы реализации проекта.
- › Территория реализации и социально-экономическое окружение проекта.
- › Используемые инструменты возврата инвестиций инвестору.

²⁷ Инвестиции brownfield — это тип инвестиций, осуществляемых за счет повторного использования/адаптации/переоборудования уже имеющихся территорий, зданий или объектов инфраструктуры.

²⁸ Инвестиции greenfield — это инвестиции, осуществляемые на слабоосвоенной территории, до сих пор не застроенной, не оснащенной коммуникациями, не имеющей инфраструктуры, чаще всего сельскохозяйственной, лесной или рекреационной.

- › Наличие/отсутствие софинансирования с публичной стороны и других обязательств публичного партнера.
- › Стоимость проекта.
- › Наличие/отсутствие конкурсной процедуры.
- › Технические особенности проектирования объекта.
- › Наличие возможностей дополнительной коммерциализации проекта.
- › Возможные кадровые перестановки на стороне публичного партнера (концедента).
- › И др.

Важно понимать, что не все ИКР постоянны и их можно идентифицировать в настоящий момент. Некоторые из них динамичны и изменяются по мере реализации проектной задачи. Например, в начале реализации проекта

вероятность угроз высока, но возможные потери отличаются низким уровнем. Но к концу выполнения работ по созданию объекта и переходу проекта в эксплуатационную стадию величина потерь значительно возрастает, а вероятность угроз снижается. С учетом данной особенности следуют два вывода:

- › В процессе реализации проекта целесообразно производить анализ рисков несколько раз. При этом карта рисков трансформируется.
- › Минимизация рисков наиболее оптимально происходит на этапе разработки концепции или в момент формирования проектной документации. Такой вариант обходится значительно дешевле, чем на этапе непосредственной реализации.

Для руководителей проектов самым важным является понимание того, к каким последствиям для проекта и его участников могут привести ИКР. Это справедливый подход в основе которого лежит оценка вероятности и анализ потенциальных финансовых потерь от срабатывания ИКР. Соответственно, чем выше вероятность и чем больше ущерб, тем скорее руководитель проекта даст «добро» на проведение аудита ИКР и мероприятий, направленных на профилактику и минимизацию.

ОЦЕНКА ВЕРОЯТНОСТИ НАСТУПЛЕНИЯ И ПОСЛЕДСТВИЙ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ РИСКОВ

Одним из наиболее сложных этапов управления ИКР является определение вероятности их наступления и последствий их реализации. Способов оценки рисков довольно много, но далеко не все методы подходят для оценки ИКР. Одним из наиболее доступных является метод ранжирования рисков на основе бальной оценки. Данный метод «качественной» оценки

проектных рисков, как правило, используют до проведения дорогостоящей комплексной диагностики и математического анализа количественных показателей. Преимуществом данного способа является то, что список оцениваемых ИКР может быть неограничен. Процесс оценки по данному методу можно представить в виде таблицы.

№	ФАКТОР РИСКА	ВЕРОЯТНОСТЬ ВОЗНИКНОВЕНИЯ				
		1	2	3	4	5
1						
2						
3						
4						
5						
№	ПОСЛЕДСТВИЯ	1	2	3	4	5

Соответственно, пересечение клеток – это произведение «значений» вероятности возникновения и последствий по риску. Значение 1-5 = низкий уровень, 6-10 = средний уровень, 12-16 = высокий уровень, 20-25 = очень высокий уровень.

После детального рассмотрения каждого риска определение относительной стоимости последствий их возникновения становится реальным. Понимая стоимостные показатели, риск может быть распределен, что в конечном счете позволяет оценить конечную стоимость проекта в целом.

Для того, чтобы сделать верную оценку стоимости срабатывания ИКР, важно понять к каким последствиям они могут привести.

Некоторые последствия ИКР для частного партнера/концессионера:**Финансовые риски:**

- › Возможное расторжение или изменение условий соглашения путем объявления нового конкурса по выбору концессионера/частного партнера.
- › Потеря средств, затраченных на структурирование проекта и оплату работы команды.
- › Срыв сроков начала реализации проекта и последующее удорожание стоимости создания объекта инфраструктуры или расторжение соглашения.
- › Простой объекта инфраструктуры, оборудования, рабочих и, как следствие, невозможность исполнения обязательств перед кредитной организацией.
- › Изменение тарифа за пользование объектом инфраструктуры населением, что в итоге приводит к необходимости пересматривать финансовую модель проекта.
- › Неисполнение обязательств публичного партнера/концедента, например, в части отказа от подписания документов, закрепляющих население за определенным объектом здравоохранения и, как следствие, территориальный фонд ОМС не может выдать плановое задание. В результате наступает дефолт проекта.
- › Получение дополнительных обязательств, ранее не предусмотренных проектом. Как следствие, возможное удорожание стоимости пользования объектом инфраструктуры, что может привести к социальному недовольству.

Репутационные риски:

- › Отказ публичного партнера/концедента от сотрудничества с организацией и ее представителями. Распространение информации о неудаче на другие территории.
- › Получение негативных отзывов от конечных пользователей объектов инфраструктуры, влияющих на публичную репутацию организации.

Некоторые последствия ИКР для публичного партнера/концедента:**Финансовые риски:**

- › Потеря средств, затраченных на структурирование проекта и оплату работы команды.
- › Компенсация затрат концессионеру/частному партнеру в случае расторжения соглашения.
- › Потеря налоговых поступлений от реализации проекта.

Репутационные риски:

- › Снижение инвестиционной привлекательности территории и потеря потенциальных инвесторов.
- › Утрата доверия со стороны федеральных органов власти. Нежелательный публичный конфликт во время выборного цикла. Руководство не способно влиять на ситуацию на подконтрольной территории.
- › Неоправданные ожидания со стороны населения. Представители органов власти готовы жертвовать здоровьем и благополучием жителей ради реализации проектов с сомнительной эффективностью.

Большинство из представленных последствий наступления ИКР измеримы и их стоимость может быть крайне существенна по отношению к общей стоимости реализации проекта. Более того, некоторые из последствий могут оказывать негативный эффект на протяжении продолжительного периода или наступить спустя некоторое время.

Описанные ранее виды качественного анализа не позволят оценить численную величину ИКР проекта, но они являются хорошей базой для дальнейшей оценки при помощи методов количественного анализа. Цель количественной оценки риска – это анализ в численном и стоимостном размере вероятности возникновения каждого риска и последствия влияния на цели проекта. На основании проведенного анализа можно выделить как минимум три сегмента ИКР: недопустимые, средние и незначительные риски. Помимо определения величины вероятности и силы воздействия для качественной оценки необходимо также установить саму возможность управления рисками. Исходя из источников, риски подразделяются на:

- › управляемые;
- › частично управляемые;
- › неуправляемые.

Если выявленные ИКР классифицируются как управляемые, то готовится план и сценарии смягчения или минимизации рисков. В случае, если установлены неуправляемые опасные риски, они выносятся на обсуждение публичного и частного партнеров (концедента и концессионера). Выявление опасной неуправляемой угрозы может послужить основанием для остановки реализации проекта.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ РИСКИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНОГО ПРОЕКТА

Как было показано в предыдущих разделах, согласно существующей практике в России ответственность за ИКР, как правило, лежит либо на публичной стороне, либо вообще отсутствует как понятие. На наш взгляд, подобное распределение рисков не является единственно возможным, а порой и справедливым способом минимизации ИКР.

При этом стоит учитывать, что действия, связанные с подготовкой и структурированием проекта, до этапа подписания концессионного или ГЧП-соглашения находятся преимущественно в зоне ответственности инициатора проекта, соответственно, и расходы по мероприятиям, направленным на минимизацию ИКР, ложатся на инициатора.

В случае, если инициатором проекта выступает публичная сторона, то все расходные обязательства по подготовке проекта, в том числе по обоснованию целесообразности реализации проекта, взаимодействию с общественностью и привлечению инвесторов, ложатся на нее. В настоящее время известны лишь ограниченные случаи компенсации концессионером понесенных концедентом расходов в процессе инициирования, разработки и проведении конкурса.

С целью определения стороны соглашения, которая будет в дальнейшем выступать ответственной за реализацию мероприятий по минимизации того или иного ИКР, мы предлагаем отталкиваться от логики возможности и эффективности потенциальных действий партнеров по смягчению/минимизации ИКР на протяжении жизненного цикла проекта.

1. Стадия жизненного цикла: инициирование и разработка проекта

Этап информационного сопровождения: подготовка обоснования целесообразности

В рамках данного этапа предполагается получить ответы на базовый вопрос: Для решения каких задач нужен данный проект?



Обоснование целесообразности реализации проекта является фундаментом, на котором строится дальнейшая работа. От надежности фундамента зависит успех всего проекта на любом этапе его жизненного цикла.

Перечень действий равнозначен как для частного инициатора, так и для органов власти.

№	РЕКОМЕНДОВАННЫЕ ДЕЙСТВИЯ	ОТВЕТСТВЕННАЯ СТОРОНА
1.	Анализ инфраструктурных разрывов и потребностей в создании объекта инфраструктуры в соответствии с документами стратегического планирования	Инициатор проекта
2.	Определение неэффективно используемых государственных и/или муниципальных объектов/неэффективно реализуемых функций	Инициатор проекта
3.	Определение портрета целевых потребителей планируемого к созданию объекта инфраструктуры	Инициатор проекта
4.	Анализ потребностей населения в реализации проекта путем проведения опросов общественного мнения	Инициатор проекта
5.	Проведение сравнительного анализа проектов-аналогов	Инициатор проекта
6.	Предварительная оценка социально-экономических эффектов от реализации проекта	Инициатор проекта
7.	Анализ бюджетных и технических возможностей публично-правового образования реализовать проект собственными силами или с привлечением частного капитала	Инициатор проекта

2. Стадия жизненного цикла: согласование и принятие решения о реализации проекта

Этап информационного сопровождения: взаимодействие с общественностью

На данной стадии продолжается работа с общественностью и проводятся предварительные обсуждения с потенциальными партнерами.

Вопрос этапа: Соответствует ли проект ожиданиям населения и планам органов власти?

Органы власти, выступающие инициаторами проекта, должны в обязательном порядке провести предварительную работу по обоснованию целесообразности проекта и подготовку общественности к его реализации. Подобный подход позволит существенно снизить ИКР проекта. Кроме того, подобные действия подтверждают серьезность намерений и профессионализм органов власти в глазах потенциальных инвесторов и общественности.



Соответственно, для потенциального концессионера/частного партнера наибольший интерес должны представлять проекты, по которым была проведена системная работа по профилактике ИКР, так как инвестиции в этих проектах будут находиться в большей безопасности.

№	РЕКОМЕНДОВАННЫЕ ДЕЙСТВИЯ	ОТВЕТСТВЕННАЯ СТОРОНА
1.	Разработка стратегии информационного сопровождения проекта	Инициатор проекта
2.	Адаптация документации по проекту для ее использования в публичном пространстве	Инициатор проекта
3.	Разработка социально-значимой истории для проекта, которая в дальнейшем будет придавать добавленную стоимость проекту (например, реконструируется водоканал, и при этом концессионер проекта открывает музей истории воды).	Инициатор проекта
4.	Прогнозирование ИКР и описание сценариев их смягчения и минимизации	Инициатор проекта
5.	Подготовка медиа-плана информационного сопровождения проекта на основании основных этапов жизненного цикла проекта	Инициатор проекта
6.	Формирование лояльной группы сторонников проекта на местном уровне	Инициатор проекта
7.	Размещение информации о планируемом к реализации проекте в публичном доступе	Публичная сторона
8.	Проведение публичных слушаний и общественных обсуждений	Публичная сторона
9.	Работа с ожиданиями граждан. Публикация информации об основных социально-значимых параметрах проекта	Инициатор проекта, Публичная сторона

3. Стадия жизненного цикла: подготовка и проведение конкурса/предквалификация и участие в конкурсе

Этап информационного сопровождения: привлечение инвесторов/обеспечение благоприятного восприятия

Вопрос этапа: Кто и на каких условиях готов участвовать в реализации проекта?

Учитывая, что в большинстве случаев обязательства по компенсации расходов концессионера/частного партнера находятся на стороне концедента/публичного партнера, то органы власти должны быть заинтересованы в выборе организации, которая способна оптимизировать стоимость создания и эксплуатации объекта инфраструктуры за счет внедрения наиболее эффективных технологических, управленческих и иных решений. Ценовое предложение в отличие от госзаказа не является наиболее весомым критерием выбора концессионера/частного партнера, но, безусловно, один из важнейших. В связи с этим органы власти должны организовать меропри-

ятия, позволяющие вовлечь максимально большое количество компаний для участия в конкурсе, которые могут сделать наиболее привлекательные для потенциального публичного партнера предложения.

Инвестору целесообразно осуществить мероприятия, направленные на обеспечение его комфортного восприятия в глазах местных потенциальных партнеров и общественности. Желательно, чтобы проектная компания (SPV - special purpose vehicle) на предквалификационной стадии подтвердила свое соответствие определенным критериям конкурса не только перед конкурсной комиссией потенциального публичного партнера, но и в глазах общественности. Поэтому сообщения, исходящие от SPV и/или материнской компании, должны быть направлены на раскрытие информации, вызывающей наиболее популярные споры, например:

- › квалификация персонала;
- › опыт финансирования;
- › финансовая надежность;
- › опыт работ;
- › наличие необходимых лицензий и оборудования.

№	РЕКОМЕНДОВАННЫЕ ДЕЙСТВИЯ	ОТВЕТСТВЕННАЯ СТОРОНА
1.	Публикация информации об основных технико-экономических и юридических параметрах проекта	Публичная сторона
2.	Создание специализированного кабинета (data room) или страницы проекта для инвесторов	Публичная сторона
3.	Подготовка визуальных материалов для презентации проекта	Публичная сторона
4.	Организация публичной презентации (road show) проекта	Публичная сторона
5.	Анализ комфортности общественно-информационной среды для реализации инфраструктурного проекта на выбранной территории	Частная сторона
6.	Формирование положительного восприятия потенциального инвестора на территории реализации проекта	Частная сторона
7.	Оценка конкурентной среды	Частная сторона
8.	Публикация информации о формате и статусе конкурса, участниках конкурса, их опыте и компетенциях, победителя.	Публичная сторона

В случае наличия в общественном пространстве разноплановой информации о проекте, в том числе имеющей негативный характер, потенциальному инвестору рекомендуется проводить комплексную

объективную оценку информационного окружения проекта. Так как некоторые сообщения могут оказаться ложными с целью дискредитировать проект и его участников.

4. Стадия жизненного цикла: коммерческое и финансовое закрытие

Этап информационного сопровождения: освещение конкурсных процедур**Вопросы этапа: Кто победитель конкурса? Как и когда будет реализован проект?**

На данном этапе происходит юридическое закрепление ответственности сторон за срабатывание ИКР в тексте концессионного или ГЧП-соглашения. Все предыдущие действия по профилактике и минимизации ИКР находятся в исключительной зоне ответственности партнеров и в большинстве случаев носят рекомендательный характер.

Общественность в лице своих представителей, СМИ, а также депутаты при восприятии публикуемых текстов могут неверно интерпретировать условия проекта или расставлять акценты с целью дискредитации его условий.

Объем документации, необходимой для реализации ГЧП-проектов, с одной стороны, создает простор для агрессивной аналитики оппонентов проекта. С другой стороны, сложность юридических текстов с учетом правил юридической техники может использоваться для исключения или подготовки корректных формулировок для тех условий, которые могут привлечь нежелательное внимание. Наиболее простым способом является разделение условий между телом соглашения и его приложениями. Такой подход при одновременном предоставлении развернутой, но дозированной информации позволяет освещать необходимые параметры/условия проекта постепенно.

№	РЕКОМЕНДОВАННЫЕ ДЕЙСТВИЯ	ОТВЕТСТВЕННАЯ СТОРОНА
1.	Анализ публикуемых документов на предмет информационно-коммуникационной корректности формулировок.	Публичная сторона, Частная сторона
2.	Адаптация текста конкурсной документации, соглашения и иных документов с целью минимизации ИКР.	Публичная сторона, Частная сторона
3.	Раскрытие информации об обязательствах публичного партнера, объемах финансирования, сроках реализации проекта, механизмах возврата инвестиций, этапах реализации и пр.	Публичная сторона, Частная сторона
4.	Фиксирование ИКР в тексте концессионного или ГЧП-соглашения	Публичная сторона, Частная сторона
5.	Разработка уникального фирменного стиля проекта	Частная сторона
6.	Создание и наполнение сайта или страницы проекта рекомендованным объемом информации	Частная сторона
7.	Разработка методических материалов для акционеров и менеджмента участников проекта, представителей публичной стороны для внешних коммуникаций и взаимодействия со СМИ	Частная сторона, Публичная сторона

5. Стадия жизненного цикла: реализация

Этап информационного сопровождения: освещение хода реализации проекта

Вопрос этапа: Что происходит с проектом?

№	РЕКОМЕНДОВАННЫЕ ДЕЙСТВИЯ	ОТВЕТСТВЕННАЯ СТОРОНА
1.	Контроль исполнения обязательств сторонами соглашения	Публичная сторона Частная сторона
2.	Анализ уровня удовлетворенности населения качеством, оказываемых услуг	Публичная сторона Частная сторона
3.	Публикация материалов о процессе создания, реконструкции и/или модернизации объекта, привлеченных экспертах и подрядчиках, использованных технологических и управленческих решениях и пр.	Частная сторона
4.	Публикация материалов о процессе эксплуатации объекта, «как было – как стало», оказываемых услугах, их стоимости и доступности, статистические данные об посещаемости объекта, генерируемой выгоды для территории реализации и пр.	Частная сторона

Описанные в данном разделе действия являются лишь примерным перечнем работ, которые могут существенно влиять на смягчение и профилактику ИКР. При планировании и распределении обязательств сторон важно учитывать специфические ИКР, характерные только

для определенного типа проектов. Перечень мероприятий, содержание и их характер, а также привязка к внешним условиям и задачам проекта, фиксируется в стратегии информационного сопровождения проекта.



Фото: Светлана Бронникова

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ РИСКОВ В ТЕКСТЕ КОНЦЕССИОННЫХ И ГЧП-СОГЛАШЕНИЙ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ РИСКОВ В ТЕКСТЕ КОНЦЕССИОННЫХ И ГЧП-СОГЛАШЕНИЙ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ

Проведенный в настоящем аналитическом исследовании анализ ИКР, международных стандартов и зарубежного опыта распределения ИКР, а также российской практики закрепления ИКР в концессионных соглашениях позволяет сформулировать новые идеи о том, как комплексно регулировать ИКР в текстах концессионных и ГЧП-соглашений и в сопутствующих документах.

Представляется возможным сформулировать следующие основные подходы по управлению ИКР. Разумеется, они должны быть проанализированы применительно к конкретному проекту/территории, сфере и ситуации:

Анализ текстов юридических документов (конкурсная документация, концессионные и ГЧП-соглашения, нормативные правовые акты, связанные с реализацией проекта) с целью выявления потенциально опасных формулировок, а также способов минимизации риска неправильной интерпретации. В первую очередь, такому анализу подлежат документы, которые в силу законодательства требуют публикации (конкурсная документация, частная инициатива и т.д.), однако, учитывая риск недобросовестного распространения информации, такой анализ рекомендуется проводить применительно к любым документам по проекту. Способом минимизации данного риска является не только уменьшение количества двусмысленных/привлекающих внимание норм, но и создание корректных текстовых формулировок тех механизмов, которые регулируют потенциально рискованные механизмы.

- › Включение заверений об участии частной и публичной сторон в предупреждении, управлении и смягчении последствий ИКР в раздел соглашения «гарантии и заверения». Фиксация таких гарантий и заверений в тексте соглашения дает основания полагать, что при заключении соглашения стороны намерены проводить совместную работу по данному направлению. Кроме того, большинство соглашений содержат санкции за невыполнение гарантий и заверений.
- › Фиксация исходных обязательств сторон по управлению и минимизации ИКР в разделе с правами и обязанностями сторон концессионного/ГЧП-соглашения. Такое закрепление приведет к системной фиксации в тексте соглашения обязанностей по управлению ИКР. Данные положения также будут являться базовыми по отношению к специальным разделам соглашения об ИКР.
- › Разработка отдельного приложения к соглашению по управлению ИКР. Рассматриваемое приложение (или ряд регламентов/положений) относится к специальным разделам соглашения об ИКР. В рамках приложения важно заложить распределение обязанностей по управлению ИКР на разных стадиях жизненного цикла проекта (начиная с коммерческого закрытия), специальны-

е самостоятельные и совместные мероприятия сторон по управлению ИКР. За невыполнение специальных мероприятий и обязанностей в части ИКР соглашением могут быть предусмотрены штрафы.

- › Включение в соглашение специального регулирования, посвященного последствиям наступления ИКР (посредством механизма особых обстоятельств или форс-мажора). Важно при этом соблюсти баланс интересов сторон - публичная сторона должна отвечать за срабатывание тех ИКР, которые находятся в зоне контроля и ответственности публичной стороны. Наступление ИКР может повлечь не только освобождение сторон от ответственности, но и в некоторых случаях компенсацию дополнительных расходов концессионера. Также наступление таких событий, если их невозможно «купировать», и они препятствуют реализации проекта, может стать основанием для расторжения соглашения на более выгодных, сбалансированных условиях.
- › Предусмотреть отдельный раздел соглашения о маркетинге, работе с общественностью и со СМИ. С конкретным планом работ и обязательствами сторон. В плане работ может быть зафиксирован минимальный перечень обязательных мероприятий. За невыполнение обязательств, перечисленных в данном разделе соглашения, также могут быть предусмотрены штрафы.
- › Предусмотреть отдельный бюджет на мероприятия по управлению ИКР в рамках финансовой модели проекта (в том числе распределенный по статьям).
- › Включение срабатывания ИКР, которые делают невозможной дальнейшую реализацию проекта, в перечень обстоятельств, при наступлении которых по требованию Концессионера (частного партнера) условия настоящего соглашения подлежат изменению либо уточнению.
- › Также может быть рассмотрен вопрос о включении невыполнения обязательств сторон в части управления ИКР в перечень обстоятельств, при наступлении которых соглашение может быть прекращено по вине одной из сторон (не выполнившей обязательства) с выплатой возмещения другой стороне, соответственно.
- › Включение в раздел «штрафы» штрафов сторон за невыполнение обязанностей по управлению/минимизации ИКР.

Также в качестве отдельного направления минимизации ИКР может быть предложена работа с рынком страховщиков и определение возможности страхования ИКР по концессионным и ГЧП-соглашениям.



Фото: Денис Вышинский/Коммерсантъ

ОБ АВТОРАХ



ЩЕГЛОВ АРТУР ИГОРЕВИЧ

+7 964 140 410 00, SCHEGLOV@HYPERION-SG.RU

Артур Щеглов является основателем и Управляющим партнером Стратегической группы «Гиперион». «Гиперион» – коммуникационное агентство, специализирующееся на информационном сопровождении, инвестиционном маркетинге и подборе персонала для инфраструктурных проектов, реализуемых в том числе с применением механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП).

Артур работает в области связей с общественностью и коммуникационного консалтинга с 2006 года. Имеет большой опыт реализации проектов в финансовой, корпоративной и антикризисной сферах PR.

Ранее Артур сотрудничал с Центром развития государственно-частного партнерства и занимал должность директора по развитию в коммуникационном агентстве «ГЧП-ИНФО». До прихода в «Гиперион» Артур также работал в сфере привлечения финансирования в инвестиционные проекты, организации экономических мероприятий, создании и продвижении СМИ.

Артур принимал участие в реализации крупнейших в России коммуникационных проектов в сфере развития инфраструктуры и ГЧП, среди которых организация и проведение таких ежегодных мероприятий как: Саммит лидеров рынка инфраструктурных проектов (InfraSummit), Инфраструктурный конгресс «Российская неделя ГЧП», Всероссийский водный конгресс и др.

С марта 2017 года выступает координатором крупнейшего в России сообщества профессионалов рынка инфраструктурных проектов «Инфраструктурный клуб» (InfraClub).

Член Экспертно-методического совета Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ).

Автор многочисленных публикаций в федеральных и региональных СМИ. Владелец первого в России телеграм-канала InfraDesk (<https://t.me/InfraDesk>), посвященного вопросам реализации инфраструктурных проектов и ГЧП.



ЗУСМАН ЕВГЕНИЯ ВАЛЕРЬЕВНА

+7 (499) 673 07 03, E.ZUSMAN@YOUANDPARTNERS.RU

Евгения Зусман является основателем и Партнером консалтинговой компании You & Partners, заместителем директора Центра инвестиционного анализа при ИСИЭЗ НИУ ВШЭ.

Евгения имеет богатый опыт сопровождения проектов ГЧП. Рекомендована в качестве ведущего эксперта в сфере ГЧП международными юридическими рейтингами Legal 500 EMEA и Chambers Europe.

С 2008 года занимается проектной, аналитической и нормотворческой деятельностью в сфере государственно-частного партнерства.

Ранее Евгения Зусман работала в юридической фирме VEGAS LEX, где руководила проектными командами и участвовала в сопровождении таких крупных инфраструктурных и ГЧП-проектов, как создание системы взимания платы с транспортных средств разрешенной массой свыше 12 тонн (ПЛАТОН), создание высокоскоростной магистрали Москва-Казань, а также иных проектах ГЧП, участвовала в проведении научно-исследовательских работ в интересах различных федеральных органов власти, включая разработку законодательной базы реализации в России концессий с платой концедента (контракт жизненного цикла).

Евгения принимала активное участие в разработке поправок в федеральный закон «О концессионных соглашениях», а также в работе над проектом Федерального закона «О государственно-частном партнерстве,

муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», над проектом Федерального закона № 173-ФЗ (условно – о ГЧП в ИТ).

Евгения возглавляет рабочую группу по вопросам реализации концессионных и ГЧП-проектов в сфере информационных технологий и связи «Инфраструктурного клуба».

Евгения является членом следующих экспертных советов/комитетов/рабочих групп:

- › Экспертно-методический совет Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ);
- › Экспертный совет по ГЧП Национального центра ГЧП;
- › Комитет по ГЧП ОПОРЫ РОССИИ;
- › Рабочая группа Минздрава России «Нормативно-методическое обеспечение развития механизмов государственно-частного партнерства в здравоохранении».

Евгения – автор значительного числа статей и публикаций по государственно-частному партнерству: статьи в сборниках Государственной Думы РФ по ГЧП, более 40 статей и комментариев по вопросам ГЧП в изданиях «Ведомости», «Коммерсант», «Корпоративный юрист», «ЗАКОН», «Юрист», «Слияния и поглощения», «Эксперт», «ГЧП журнал», изданиях Ассоциации европейского бизнеса и др.

Аналитическое исследование «Информационно-коммуникационные риски – слепая зона инфраструктурных проектов» является первой частью большой работы проводимой Стратегической группой «Гиперион» и компанией You & Partners. Планируется, что во второй версии исследования будут представлены некоторые готовые решения для различных разделов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП в разрезе работы с типовыми ИКР, а также будет подготовлена модель стратегии информационного сопровождения инфраструктурного проекта.

Вторая версия исследования будет презентована в рамках Саммита лидеров рынка инфраструктурных проектов (InfraSummit) в декабре 2019 года.

Благодарим коллег, которые приняли участие в подготовке первой части исследования:

- › Виктория Туголукова
- › Сергей Быстров
- › Алексей Туликов
- › Данил Подшивалов
- › Павел Спрыгин
- › Игорь Иванов
- › Константин Макаревич

За дизайн и верстку данного исследования отдельное спасибо Александру Дедечко.

«ЛЮДИ ТАК ОДИНОКИ, ПОТОМУ ЧТО ОНИ СТРОЯТ СТЕНЫ, А НЕ МОСТЫ»
ДЖОЗЕФ Ф. НЬЮТОН



HYPERION-SG.RU

YOU & PARTNERS

YOUANDPARTNERS.RU

