**Запрос на прозрачность рынка инфраструктурных проектов и ГЧП**

Одним из трендов 2017 года[[1]](#footnote-1) стал запрос на повышение прозрачности информации со стороны депутатского корпуса и общественности в отношении проектов ГЧП, причем как о только планируемых к реализации, так и об уже реализующихся.

Год начался с сообщения, что депутаты законодательного собрания Новосибирской области решили оформить свое участие в согласовании концессионных проектов законодательно[[2]](#footnote-2). Особое внимание депутатов привлекли условия соглашений в отношении, так называемой «мусорной концессии[[3]](#footnote-3)», а позднее и четвертого моста через Обь в г. Новосибирске.

Наиболее «революционный» подход продемонстрировало Законодательное собрание Санкт-Петербурга, которое после неоднократных отказов Смольного раскрыть детали соглашения о ГЧП в отношении проекта по строительству и эксплуатации Западного скоростного диаметра, приняло в первом чтении законопроект, обязывающий администрацию города публиковать полный текст заключенных концессионных соглашений[[4]](#footnote-4). Депутаты планируют внести поправки в закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Предлагается дополнить закон статьей, текст которой гласит: «В случае, если в целях исполнения соглашения (концессионного соглашения) со стороны Санкт-Петербурга подлежат предоставлению финансирование, имущество или имущественные права, текст соглашения (концессионного соглашения) в течение семи дней после его заключения размещается на официальном сайте Правительства Санкт-Петербурга в информационно-телекоммуникационной сети Интернет».

Новосибирск и Санкт-Петербург были одними из наиболее ярких ньюсмейкероов в 2017 году, но запрос на повышение прозрачности информации в отношении концессионных проектов исходил и из других субъектов Российской Федерации, в том числе из Липецкой[[5]](#footnote-5), Мурманской[[6]](#footnote-6), Архангельской[[7]](#footnote-7), Курганской[[8]](#footnote-8) областей.

В настоящее время в соответствии со 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» публикация полного текста заключенного соглашения как на конкурсной основе, так и по частной инициативе, необязательна. Официальная формулировка в 115-ФЗ звучит следующим образом: «Лицо, выступающее с инициативой заключения концессионного соглашения, вправе представить предложение о заключении концессионного соглашения с приложением проекта концессионного соглашения, включающего в себя существенные условия …». То есть решение о размещении полного текста концессионного соглашения со всеми приложениями остается на усмотрение самого потенциального концессионера, что в данном случае вполне логично, так как опубликовав исчерпывающий объем информации, он рискует раскрыть конкурентам собственную финансовую модель и используемые ноу-хау, которые те могут использовать для разработки более выгодного предложения для концедента в отношении этого же объекта инфраструктуры. Решением может стать компенсация затрат концессионера на подготовку проектной документации, в случае, если конкурс выиграет второе лицо. Сокрытие информации, подпадающей под определение «коммерческой тайны» логично для частной инициативы, но не для классического конкурса по инициативе публичного партнера.

Таким образом мы видим, что довольно большой объем значимой информации остается скрытой от сторонних лиц, полный текст концессионного соглашения, включая все приложения, доступен только для сторон соглашения, несмотря на принципы самого государственно-частного партнерства. Ситуация с недостаточным раскрытием информации о проектах ГЧП и вызывает вопросы у представителей законодательных органов власти и общественности и провоцирует разделение на два лагеря, где с одной стороны находится публичный и частный партнер, включая сопровождающие их организации, а с другой представители конечных пользователей объектов инфраструктуры, то есть населения.

Некоторые аргументы против раскрытия полного текста концессионных и ГЧП-соглашений[[9]](#footnote-9):

1. Согласование концессий. Раскрытие полного теста концессионных соглашений может привести к критике уже реализующихся проектов и нахождении в содержании концессионных соглашений «подводных камней», что спровоцирует следующий тур риторики под девизом «Согласование концессионных соглашений с органами законодательной власти». Появление третьей стороны в зоне ответственности органов исполнительной власти создаст дополнительные раунды обсуждений, которые могут существенно замедлить факт заключения концессионного соглашения или соглашения о ГЧП.
2. Государственная тайна. Информация о некоторых проектах не должна попадать в публичную плоскость, например, о проектах в отношении имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, систем жизнеобеспечения, таких как водоснабжение и водоотведения, теплоснабжение. Законодательство Российской Федерации о государственной тайне основывается на Конституции Российской Федерации, законах Российской Федерации «О безопасности» и «О государственной тайне». При этом согласно статье 7 закона «О государственной тайне» запрещается относить к государственной тайне и засекречивать сведения о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям.
3. Коммерческая тайна. Невозможно раскрытие конфиденциальной коммерческой информации, которая позволит одному или нескольким участникам конкурса сделать более выгодное предложение публичному партнеру по сравнению с предложением инициатора проекта.
4. Низкий уровень компетенций представителей региональных и муниципальных органов законодательной власти и общественности, которые даже в случае публикации полного текста соглашения со всеми приложениями не смогут разобраться в сложных договорных конструкциях и сторонам соглашения необходимо будет проводить дополнительную разъяснительную работу.
5. «Недобросовестная» конкуренция и саботаж. В случае размещения полного текста концессионного соглашения представители общественности, аффилированные с конкурентом действующего концессионера, или лица, заинтересованные в наборе политических очков на критике капиталоемких социально значимых проектов, могут использовать отдельные тезисы соглашения, выдернутые из контекста, для организации полемики и политических «передергиваний», что может поставить под угрозу факт реализации самого проекта.
6. Рынок не готов. Проведение разъяснительной работы для депутатского корпуса, представителей общественности и различных контрольно-надзорных органов требует дополнительных финансовых и временных затрат, к которым в настоящее время ни публичная, ни частная сторона не готовы. Механизмы ГЧП сложны и еще большее обременение инвесторов может спровоцировать их отказ от использования механизмов ГЧП в пользу других инструментов, что может в целом негативно сказаться на инвестиционном климате.
7. Компенсация затрат. Публикация полного текста концессионных и ГЧП-соглашений станет возможной, когда у заинтересованных сторон появится возможность взыскивать убытки за недобросовестное поведение и намеренный срыв факта заключения соглашения.

Некоторые аргументы за раскрытие полного текста концессионных и ГЧП-соглашений:

1. Население – участник проектов ГЧП. Проекты ГЧП являются капиталоемкими социально значимыми проектами, которые реализуются в интересах населения Российской Федерации. Если публичная сторона использует средства, полученные от населения в виде налогов, для софинансирования проекта и/или для гарантирования частному партнеру определенного уровня доходности, то население вправе знать или иметь возможность получить доступ к информации о формах и условиях подобного инвестирования из средств федерального, регионального или муниципального бюджета.
2. Презумпция виновности. В России исторически сложилось предвзятое отношение к проектам, где бизнес зарабатывает на объектах общественной инфраструктуры, находящихся в собственности органов власти. Сразу же в головах простых людей появляются мысли о коррупции и очередном виде приватизации. Сокрытие значимой информации приводит только к усилению недоверия общественности к механизмам ГЧП, для снижения социальной напряженности необходимо повышение прозрачности информации о концессионных соглашениях.
3. Монополизация рынка. Частный партнер при реализации проектов ГЧП получает гарантированную доходность, практически монопольное право на предоставление населению определённых услуг и существенную компенсацию из бюджета при расторжении соглашения. В подобных условиях концессионер и концедент должны быть в состоянии объяснить условия концессионного соглашения заинтересованным сторонам. Попытки ограничить доступ к информации, как правило, показывают, что участникам соглашения действительно есть что скрывать.
4. Плохое соглашение. Если стороны концессионного соглашения опасаются, что не смогут отстоять свои позиции по поводу необходимости наличия тех или иных условий в концессионном соглашении, то это плохое соглашение. И можно говорить о профессиональной некомпетентности проектной команды и дорогостоящих консультантов.
5. Преступное сокрытие информации. Если в соглашении есть что-то, что кто-то из сторон соглашения хочет скрыть, то чем раньше это будет открыто, тем лучше будет для конечного пользователя объекта инфраструктуры в лице населения. Партнерство – публично-частное, поэтому публичность является само собой разумеющимся фактом.
6. Спекуляция информацией. Публикация информации о концессионных соглашениях станет предметом для спекуляций. Политическая риторика вокруг крупных инфраструктурных проектов велась раньше и ведется в настоящее, понимание возможных информационных рисков и потенциальных обвинений позволит заранее качественно готовить стратегию информационного сопровождения проекта, прогнозировать конфликтные ситуации и избегать коммуникационных кризисов.
7. Плохой опыт[[10]](#footnote-10). Отказ от публикации информации о деталях структурирования проектов, как правило, характерен для наиболее крупных и сложных проектов, для которых привлекаются самые компетентные консультационные команды. При этом более простые проекты малой капитализации активно себя позиционируют в информационном пространстве. В итоге действующие и потенциальные участники рынка инфраструктурных проектов и ГЧП лишаются возможности учиться на чужом опыте, а порой и ошибках. Таким образом, ограничение публикации информации является барьером, препятствующим развитию квалификации публичных и частных партнеров.
8. Пришло время. Доводы о неготовности рынка проектов ГЧП к открытости и прозрачности сделок воспринимаются крайне странно. Время быть более ответственными и отвечать за совершенные действия скорее всего никогда не наступит.
9. Квалифицированные команды[[11]](#footnote-11). Уже сейчас существуют компании, которые готовы оказывать профессиональные услуги по маркетингу и информационному сопровождению инфраструктурных проектов, реализуемых с применением механизмов ГЧП, начиная от подготовки целесообразности реализации проектов и заканчивая мониторингом исполнения обязательств по соглашениям.

В настоящее время в международной практике существуют различные варианты раскрытия информации о проектах ГЧП. Некоторые страны публикуют полные тексты концессионных соглашений в открытом доступе, другие готовят специальные обзорные документы, включающие существенные условия соглашения. В целом можно выделить 4 ключевые модели раскрытия информации[[12]](#footnote-12):

* Полное раскрытие информации о соглашении: публикация полного текста подписанного соглашения и любых существенных изменений к его приложениям, которые могли быть внесены после подписания контракта.
* Резюме соглашения: документ, предоставляющий информацию об объекте, финансовых условиях соглашения, показателях качества, системе штрафов, контроле исполнения обязательств на понятном языке.
* Государственные гарантии: информация исключительно об обязательствах публичной стороны.
* Аудит эффективности: отчеты об исполнении обязательств операторами объектов инфраструктуры и удовлетворенности пользователей качеством оказываемых услуг.

Решение об обязательном раскрытии информации о концессионных и ГЧП-соглашениях будет иметь свою цену. Однозначно потребуется вкладывать больше ресурсов в структурирование проектов, внимательнее относиться к потенциальным интересантам проекта и считаться с мнением конечных пользователей объектов инфраструктуры. Некоторые участники рынка уже сейчас думают о перспективах и заранее разрабатываю сценарии информационного сопровождения своих проектов. Повышение открытости и прозрачности – логичное развитие рынка инфраструктурных проектов и ГЧП.

Статья опубликована в годовом докладе «Долгосрочные институциональные инвестиции в инфраструктуру России на основе концессии: итоги 2017 года» подготовлен Аналитической службой Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ). <https://investinfra.ru/frontend/images/PDF/nakdi-annual-report-2017.pdf>

Артур Щеглов

Управляющий партнер Стратегической группы «Гиперион»,

Координатор «Инфраструктурного клуба» (InfraClub)

1. Озвучено на Саммите лидеров рынка инфраструктурных проектов (InfraSummit) <https://infrasummit.ru/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Депутаты хотят оформить свое участие в концессиях законодательно <http://infopro54.ru/news/9450/> [↑](#footnote-ref-2)
3. Концессионное соглашение о создании и эксплуатации системы коммунальной инфраструктуры – объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, заключенное 22.07.2016 между Министерством жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области и ООО «Экология-Новосибирск» на 40 лет. [↑](#footnote-ref-3)
4. ЗакС решил запретить Смольному скрывать данные о концессиях с ГЧП <https://rg.ru/2018/01/24/reg-szfo/zaks-reshil-zapretit-smolnomu-skryvat-dannye-o-koncessiiah-s-gchp.html> [↑](#footnote-ref-4)
5. Депутаты горсовета хотят быть в курсе концессионных соглашений мэрии

   <http://vesti-lipetsk.ru/deputaty-gorsoveta-xotyat-byt-v-kurse-koncessionnyx-soglashenij-merii/> [↑](#footnote-ref-5)
6. Депутат подозревает Мурманское правительство в сговоре с инвестором <http://severpost.ru/read/59365/> [↑](#footnote-ref-6)
7. Депутат Госдумы увидел коррупционный след в концессии архангельского «Водоканала» <http://www.news29.ru/novosti/ekonomika/Deputat_Gosdumy_uvidel_korrupcionnyj_sled_v_koncessii_arhangelskogo_Vodokanala_/71203> [↑](#footnote-ref-7)
8. «Нас никуда не приглашают». Депутаты Кургана обиделись на невнимание властей области <http://fedpress.ru/article/1951878> [↑](#footnote-ref-8)
9. Дискуссия в сети Facebook <https://www.facebook.com/vladimir.kilinkarov/posts/10213305235119715> [↑](#footnote-ref-9)
10. Авторский канал Альберта Еганяна по инвестициям, концессиям, ГЧП и проектному финансированию <https://t.me/eganian> [↑](#footnote-ref-10)
11. Стратегическая группа «Гиперион» <https://www.hyperion-sg.ru/> [↑](#footnote-ref-11)
12. World\_Bank\_Institute - 2013 - Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships [↑](#footnote-ref-12)