

Руководство АРМГ по сертификации в области государственно-частного партнерства (ГЧП)



Руководство АРМГ по сертификации в области ГЧП, далее именуемое «Руководство по ГЧП», представляет собой свод знаний, в котором детально излагаются все соответствующие аспекты создания и реализации эффективного и устойчивого государственно-частного партнерства (ГЧП). Оно предназначено для специалистов в области ГЧП, правительственных органов, консультантов, инвесторов и других лиц, заинтересованных в ГЧП. Данное Руководство по ГЧП является частью программы повышения квалификации специалистов в области ГЧП (СР³Р), созданной на базе Программы АРМГ по сертификации в области ГЧП, прохождение которой дает право называться «Сертифицированный специалист в области ГЧП». Программа АРМГ по сертификации в области ГЧП, далее именуемая «Сертификационная программа», представляет собой инновационную разработку Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, представленного Многосторонним инвестиционным фондом, Исламского банка развития и Группы Всемирного банка (WBG), которая финансируется Фондом поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF).

ЗАЯВЛЕНИЕ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Точки зрения, толкования, результаты и/или выводы в настоящей работе относятся лично к авторам и необязательно отражают мнения или официальную политику или позицию Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, представленного Многосторонним инвестиционным фондом, Исламского банка развития, Фонда поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF) и Группы Всемирного банка (WBG), их советов директоров или правительств, которые они представляют. Вышеуказанные организации не дают никаких гарантий, как прямых, так и подразумеваемых, и не несут ответственности за точность, своевременность, правильность, полноту, коммерческую ценность или пригодность для определенной цели применительно к любой информации в настоящем документе.

Данная публикация соответствует принципам WBG по отношению к обозначению участников и картам. Обозначение или ссылка на определенную территорию или географический регион или использование термина «страна» в данном документе не подразумевает выражение любой точки зрения со стороны вышеуказанных организаций или их советов директоров или правительств, которые они представляют, касательно юридического статуса любой страны, территории, города или региона, их органов власти или определения их границ.

ПРАВА И РАЗРЕШЕНИЯ

На текст данного документа распространяется авторское право. Так как вышеуказанные организации поощряют распространение своих знаний, разрешается полное или частичное воспроизведение данной работы для некоммерческих целей при условии надлежащего уведомления Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, Исламского банка развития, Многостороннего инвестиционного фонда и Группы Всемирного банка (WBG) при финансовой поддержке Фонда поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF). Любые запросы по правам и лицензиям, включая производные авторские права, следует направлять по адресу: США, 20433, Округ Колумбия, Вашингтон, 1818 Эйч-Стрит, северо-запад, Группа Всемирного банка, Издательский отдел Всемирного банка (World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA); факс: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

ВЕРСИЯ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Перевод Руководства на русский язык выполнен для АРМГ компанией PPP Expertise Eurasia при финансовой поддержке Международной Финансовой Корпорации (International Financial Corporation, IFC). Редактор перевода Сергей Самолис (s.samolis@pppexpertise.co.uk).

Глава 7: Управление договором: стратегия, реализация и сдача в эксплуатацию

Содержание

Введение	8
1. ЧАСТЬ А – Введение в управление договором	8
2. Определение управления договором в ГЧП	9
3. Важность управления договором	11
4. Рамочные условия управления договором	12
4.1. Утверждение принципов руководства проектом и создание команды по управлению проектом.....	14
4.1.1. Структура руководства проектом ГЧП.....	18
4.2. Функции и обязанности правительства и частного партнера в сфере управления договором	21
4.2.1. Функции и обязанности частного партнера.....	21
4.2.2. Управление договором со стороны правительства	22
4.3. Планирование, введение и реализация администрирования договора.....	28
4.3.1. Планирование административного процесса	28
4.3.2. Составление руководства по управлению договором.....	29
4.3.3. Информация о реализации и управление документацией	30
4.3.4. Системы управленческой информации (MIS) в среде ГЧП	31
4.4. Управление взаимоотношениями.....	32
4.4.1. Ключевые факторы в установлении хороших взаимоотношений	33
4.4.2. Важность управления отношениями с заинтересованными сторонами.....	34
4.4.3. Взаимоотношения с сообществами и более широкими группами заинтересованных сторон	39
4.5. Управление операционной эффективностью	39
ЧАСТЬ В – Этап строительства	40
5. Этап строительства – Реализация и сдача в эксплуатацию	40
5.1. Важность управления договором на этапе строительства	41
5.2. Сложность этапа строительства.....	42
5.3. Причины провальных проектов ГЧП на этапе строительства.....	46
6. Обзор этапа строительства.....	50
6.1. Основные стадии этапа строительства.....	50
6.1.1. Подготовка строительной площадки и получение разрешений.....	51
6.1.2. Проектное решение	52
6.1.3. Строительство по проекту	53

6.1.4. Сдача в эксплуатацию и передача эксплуатационной команде	54
7. Задачи мониторинга на этапе строительства	56
7.1. Определение мониторинга (мониторинг операционной эффективности и рисков).....	56
7.1.1. Подход к мониторингу операционной эффективности.....	57
7.1.2. Функции и обязанности правительства на этапе строительства	59
7.1.3. Функции и обязанности независимого лица, осуществляющего сертификацию	60
7.2. Надзор за возможными последствиями для затрат	62
7.2.1. Важность надзора за затратами на этапе строительства.....	62
7.2.2. Необходимость надзора за затратами	62
7.2.3. Объяснение по различным механизмам структуры затрат при строительстве актива	63
7.3. Процессы согласования	63
7.3.1. Процесс разработки проектного решения.....	64
7.3.2. Сертификация, инспектирование и получение согласований	64
7.3.3. Тесты операционной эффективности и проверка пригодности актива	64
7.3.4. Обязательства частного партнера при создании актива	65
7.4. Управление графиком на этапе строительства	65
7.4.1. Важность управления графиком	65
7.4.2. Процессы, необходимые для управления своевременным завершением проекта.....	66
7.4.3. Точное отражение хода реализации в графике.....	68
7.4.4. Согласование основных стадий по графику	68
7.5. Управление качеством	68
7.5.1. Оценка качества частным партнером	69
7.5.2. Проверка оценки качества правительством	70
8. Управление изменениями на этапе строительства	70
8.1. Важность управления изменениями.....	70
8.2. Изменения в структуре собственности.....	73
8.3. Изменения в объеме работ.....	74
8.3.1. Управление изменениями, инициированными правительством	75
8.3.2. Управление изменениями, инициированными частным партнером.....	76
8.4. Изменения, вызванные внешними событиями	77
8.5. Поправки и изменений условий договора ГЧП путем переговоров	77
8.6. Финансовая реструктуризация.....	80

8.7.	Изменения в законодательстве на этапе строительства	80
8.7.1.	Распределение риска изменений в законодательстве	81
8.7.2.	Общие изменения в законодательстве	81
8.7.3.	Изменения в законодательстве применительно к определенному проекту.....	81
9.	Управление претензиями на этапе строительства	82
9.1.	Важность управления претензиями.....	82
9.2.	Продление сроков на этапе строительства	87
9.2.1.	Обстоятельства, при которых сторона освобождается от ответственности (исключительно с точки зрения сроков)	88
9.2.2.	Компенсационные обстоятельства (с точки зрения сроков и денежных средств)	89
9.3.	Обстоятельства непреодолимой силы.....	90
9.4.	Процесс согласования претензий частным партнером.....	90
10.	Действия в случае недостаточной операционной эффективности и неисполнения обязательств частным сектором на этапе строительства	92
10.1.	Механизмы действий в случае недостаточной операционной эффективности и неисполнения обязательств.....	92
10.1.1.	Последствия неисполнения обязательств частным партнером.....	92
10.1.2.	Последствия принятия неисполнения обязательств частного партнера правительством (включая отказ правительства от требований).....	93
10.2.	Механизмы действий при несвоевременном завершении работ	94
10.2.1.	Последствия несвоевременного завершения работ для частного партнера и правительства	94
10.2.2.	Процессы в случае несвоевременного завершения работ.....	95
11.	Управление проблемными аспектами и урегулирование споров на этапе строительства	97
11.1.	Процедуры управления проблемными аспектами.....	97
11.2.	Процедуры урегулирования споров	98
11.2.1.	Обязательные и необязательные решения	98
11.2.2.	Действия в случае реализации права на прямое управление проектом	99
12.	Управление знаниями и планирование преемственности	101
12.1.	Важность управления знаниями	101
12.1.1.	Разработка стратегии по управлению знаниями	101
12.1.2.	Реализация процесса управления знаниями.....	102
12.1.3.	Измерение процесса управления знаниями	102

12.2. Важность управления преемственностью.....	102
12.2.1. Планирование преемственности	102
12.2.2. Реализация планов преемственности.....	103
Приложение А к Главе 7: Аналитические исследования	104
Справочная литература	108

Текстовые вставки

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.1: Образовательные цели по части А.....	8
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.2: Примеры взаимосвязи между проектными ограничениями и результатами.....	10
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.3: Содержание плана по управлению договором.....	28
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.4: Руководство по управлению договором: основные компоненты.	30
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.5a: Цели: этап строительства	41
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.5b: Образовательные цели по части В.....	41
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.6: Роль правительства в мониторинге на этапе строительства.....	58
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.7: Поправки к концессиям согласно Закону Чили о концессиях 2010 г.	79
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.8: Потенциальные претензии.....	83

Рисунки

РИСУНОК 7.1: Управление договором: четыре основных компонента проектов ГЧП	13
РИСУНОК 7.2: Этапы деятельности по управлению договором в течение жизненного цикла ГЧП	17
РИСУНОК 7.3: Руководство проектами по договорам ГЧП	19
РИСУНОК 7.4: Наше место в проектном цикле	40
РИСУНОК 7.5. Определенные области, в которых возникают сложности в строительных проектах.....	45
РИСУНОК 7.6: Риски, связанные со строительством, в отношении бюджета и графика	48

Таблицы

ТАБЛИЦА 7.1: Характеристики команды по управлению контрактом.....	15
ТАБЛИЦА 7.2: Процедура управления отношениями с заинтересованными сторонами	35
ТАБЛИЦА 7.3: Сферы, в которых возникают сложности в строительном проекте	43

ТАБЛИЦА 7.4: Примеры проектов, отмененных на этапе строительства	46
ТАБЛИЦА 7.5: Вопросы, связанные с участием правительства на этапе строительства.....	48
ТАБЛИЦА 7.6: Ресурсы и навыки со стороны правительства, необходимые на этапе строительства	59
ТАБЛИЦА 7.7: Процессы, которые необходимо применять при управлении графиком.....	66
ТАБЛИЦА 7.8: Критерии рациональных процессов управления качеством.....	69
ТАБЛИЦА 7.9: Процесс оценки претензии.....	84
ТАБЛИЦА 7.10: Типы претензий и возможных профилактических решений	85

Введение

После подписания договора ГЧП и достижения финансового закрытия (см. главу 6) начинается этап строительства. Он заканчивается сдачей в эксплуатацию, которая влечет начало этапа эксплуатации. Несмотря на то, что структура Руководства по ГЧП разделяет этап строительства и этап эксплуатации и дает отдельные рекомендации по каждому из них, существует комплексная тема, которая объединяет оба этапа. Эта тема – управление договором.

Данная глава начинается с общего введения в управление договором в ГЧП (часть А), которое описывает основные компоненты, применимые на этапах строительства и эксплуатации. В разделах 2, 3 и 4 далее описано управление договором в контексте ГЧП, а также изложены общие рамочные условия управления договором, включая структуры руководства, принципы руководства и управления, функции и обязанности, принципы введения и реализации процесса администрирования договора, а также управления взаимоотношениями и операционной эффективностью. В этих разделах предметно рассматривается каждый вид деятельности. Более подробная информация приведена в отдельных разделах, которые касаются этапа строительства (часть В данной главы) и этапа эксплуатации в главе 8.

1. ЧАСТЬ А – Введение в управление договором

В общем введении представлены основные компоненты управления договором, а также меры, которые необходимо принимать для обеспечения эффективности. Образовательные цели изложены в текстовой вставке 7.1 далее.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.1: Образовательные цели по части А

После изучения части А данной главы читатель должен знать:

- Определение управления договором.
- Принципы разработки рамочных условий управления договором ГЧП.
- Принципы надлежащего руководства проектом и создания команды по управлению проектом.
- Функции и обязанности частного партнера и правительства в рамках управления договором.
- Принципы планирования и установления административных процессов.

2. Определение управления договором в ГЧП

Цель управления договором ГЧП заключается в получении услуг, указанных в выходных характеристиках, а также в обеспечении постоянной ценовой доступности, наиболее эффективного использования средств (VfM) и надлежащего управления передачей рисков.

Управление договором ГЧП – это процесс, который дает обеим сторонам договора возможность исполнять свои соответствующие обязательства для достижения целей, установленных в договоре ГЧП. После подписания договора и согласования сделки каждая сторона выполняет соответствующие функции. Для эффективного управления договором требуются хорошие рабочие взаимоотношения между сторонами, которые необходимо поддерживать в течение срока действия проекта¹.

Второй аспект управления договором ГЧП – проактивное управление с прогнозированием будущих нужд, а также обязательное надлежащее реагирование на возникающие непредвиденные ситуации. Управление договором ГЧП направлено на постоянное повышение операционной эффективности в течение срока действия договора ГЧП.

Для целей настоящего Руководства по ГЧП управление договором ГЧП применяется с момента подписания договора до передачи актива.

Для эффективного управления договором требуется ряд действий, которые не относятся к сфере действия договора ГЧП, но необходимы для успешной реализации проекта. К ним относятся следующие действия:

- Оценка различных потребностей, проблем и ожиданий заинтересованных сторон при реализации проекта.
- Установление, поддержание и осуществление активных, эффективных и командных коммуникаций между заинтересованными сторонами.
- Управление усилиями заинтересованных сторон при соблюдении требований проекта.
- Информирование заинтересованных сторон о результатах работы по проекту для увеличения их поддержки по проекту.

С точки зрения управления со стороны частного партнера для управления договором ГЧП требуется уравнивать ограничения конкурирующего проекта, к которым относится сфера применения, качество, график, бюджет, ресурсы и риски.

Определенные характеристики и обстоятельства проекта могут влиять на ограничения, на которых необходимо сконцентрироваться командам по управлению договором со стороны правительства и частного партнера. Ввиду

¹ Национальное казначейство ЮАР (2004 г.) *Руководство Национального казначейства по ГЧП, Модуль 6: Управление договором ГЧП*, http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Standardised%20PPP%20Provisions/National%20Treasury%20PPP%20Practice%20Note%20No%201%20of%202004;%20Standardised%20PPP%20Provisions;%20First%20Issue;%2011%20March%202004_1.pdf

характера взаимосвязи между этими факторами изменения в одном факторе вероятнее всего повлияют по меньшей мере на один другой фактор. В текстовой вставке 7.2 даны примеры таких обстоятельств.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.2: Примеры взаимосвязи между проектными ограничениями и результатами

При сокращении сроков часто требуется увеличение бюджета из-за необходимости дополнительных ресурсов для более оперативного выполнения такого же объема работы. Отсутствие возможности увеличить бюджет может привести к сокращению объема работ или понижению требований к качеству для получения конечного результата по проекту за более сжатые сроки и в рамках суммы, заложенной в бюджет.

Если начало строительных работ откладывается ввиду несезонных дождей (которые не являются обстоятельствами непредвиденной силы или обстоятельствами, при которых сторона освобождается от ответственности), менеджер договора со стороны государственного сектора должен понимать, что это может привести к несвоевременному завершению строительства или дополнительным расходам частного сектора для ускорения строительства и компенсации потерянного времени. В этом случае менеджер договора со стороны государственного сектора должен учитывать более высокий риск финансовой нагрузки на частного партнера. В качестве альтернативы строительный подрядчик может воспользоваться правом требовать возмещения затрат в виде освобождения от ответственности или компенсации. В таком случае менеджер договора со стороны государственного сектора должен учитывать необходимость правильного применения условий договора в связи с таким возмещением.

Заинтересованные стороны по проекту могут по-разному расставлять приоритеты по целям проекта, что создает еще большую проблему. В результате изменения проектных требований или целей могут возникать дополнительные риски. У проектной команды должна быть возможность оценить ситуацию, уравновесить требования и обеспечить проактивную коммуникацию с заинтересованными сторонами для успешной реализации проекта.²

² Руководство по Инициативе частного финансирования (PFI)/Управлению закупками и договором ГЧП. Министерство финансов Великобритании, Управление по инфраструктуре, ноябрь 2007 г. (последняя редакция от октября 2013 г.), стр. 15-16.

3. Важность управления договором

Наличие подразделения по управлению договором способствует эффективному управлению обязательствами. Это экономит значительное время и средства обеих сторон и дает преимущества с точки зрения бизнес-стратегий и процедур.

Договоры диктуют каждый аспект ключевых бизнес-стратегий и взаимоотношений. Многие стороны договора тратят значительное время и ресурсы на заключения договоров, которые соответствуют их предпочтениям.

После заключения договора и закупки услуг многие стороны забывают о необходимости надлежащего мониторинга и надзора за реализацией договора и, соответственно, не исполняют свои договорные обязательства. Неисполнение таких обязательств может привести к потере экономии, высоким штрафам, дорогим судебным процессам и испорченным взаимоотношениям. Все это уменьшает публичные выгоды и эффективность использования средств.

Так как договор ГЧП устанавливает условия оплаты, принципы переговоров, рабочие процессы и ожидаемые уровни обслуживания, эффективное управление договором не только улучшает взаимоотношения между сторонами договора, но и обеспечивает нормативное правовое соответствие и смягчает последствия рисков.

Для инфраструктурных работ и услуг, предоставляемых частным партнером от лица правительства, требуется такой же, а то и более высокий уровень управления со стороны государственного органа, осуществляющего закупки, по сравнению с управлением на штатном уровне³. Это особенно актуально для договоров ГЧП. Несмотря на то, что такие договоры основаны на результатах деятельности, со стороны правительства требуются значительные усилия по управлению. Это объясняется характером таких договоров, которые заключаются на длительный срок и требуют существенный объем работ и услуг, в результате чего возникают значительные трудности из-за неопределенности будущих событий и происшествий.

Следовательно, рациональное управление договором играет ключевую роль в успешности ГЧП. Неправильное управление проектом неизбежно ухудшит эффективность использования средств и может в итоге отрицательно сказаться на достижении целей проекта.

Более того, договор ГЧП, посредством которого распределяются риски в начале взаимоотношений между правительством и избранным частным партнером, лежит в основе взаимоотношений между сторонами. Необходимо управлять первоначальным распределением рисков в течение всего срока реализации проекта, чтобы:

³Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕПЕС) (2014 г.), Управление ГЧП в течение срока действия договора: руководство по рациональному управлению.

- Обеспечить, прояснить и/или изменить распределение рисков при возникновении непредвиденных рисков или их последствий.
- Удостовериться в том, что частный партнер принимает риски, которые он обязан принять, и надлежащим образом смягчает их последствия.
- Отслеживать и эффективно управлять рисками правительства.

Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕПЕС) (2014) отмечает, что надлежащий мониторинг проекта дает правительству возможность глубже понять вопросы, связанные с проектом, и показать частному партнеру, что правительство является осведомленным и внимательным контрагентом.⁴ После подписания договора ГЧП в течение срока его действия часто появляются возможности экономии государственных средств. Стороны могут добиться экономии и даже разделить сэкономленные средства только при наличии надлежащего мониторинга со стороны правительства (при условии, что такое разделение предусмотрено договором ГЧП). Такая экономия может дать правительству возможность высвободить финансовые ресурсы, которые можно с пользой реинвестировать в другую деятельность или проекты.

Управление договором важно не только для правительства, но и для частного партнера. Анализ проектов ГЧП продемонстрировал, что по истечении определенного периода времени многие частные партнеры расслабляются и перестают исполнять свои договорные обязательства. Следовательно, частный партнер обязательно должен ознакомиться с процедурами управления договором, которые применяют правительство, для улучшения эффективности и успешности проекта ГЧП.

В конце концов, управление договором играет важную роль, потому что проект редко осуществляется полностью отдельно от других инициатив ГЧП. Участие в коммуникациях и обмен информацией о существующих проектах ГЧП играют ключевую роль для выявления возможных усовершенствований по будущим договорам, что в свою очередь создает замкнутый круг благоприятных возможностей.

Проекты ГЧП в первую очередь представляют собой сотрудничество между сторонами: частный партнер искренне заинтересован в таких проектах с закупками. В результате, управление взаимоотношениями и коммуникации крайне важны для проектов ГЧП.

4. Рамочные условия управления договором

Управление договором – это сложная деятельность, которая состоит из множества действий. Однако основные действия можно разделить на четыре основных компонента.

⁴ Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕПЕС) (2014 г.), Управление ГЧП в течение срока действия договора: руководство по рациональному управлению.

- Утверждение принципов руководства проектом и создание команды по управлению договором.
- Планирование, введение и реализация процесса администрирования договора.
- Управление взаимоотношениями.
- Управление операционной эффективностью.

На рисунке 7.1 далее описаны четыре компонента управления договором, а также дана подробная информация о мерах, которые необходимо принимать для реализации и осуществления процесса управления договором в соответствии с передовой практикой.

РИСУНОК 7.1: Управление договором: четыре основных компонента проектов ГЧП



Источник: 4Ps, 2007 г.⁵

⁵ 4ps совместно с Моттом МакДональдом (Mott MacDonald), Программа государственно-частного партнерства: руководство по управлению договором по PFI и проектам ГЧП (2007 г.), стр. 6-7.

4.1. Утверждение принципов руководства проектом и создание команды по управлению проектом

С практической точки зрения наиболее эффективное использование средств в проекте ГЧП зависит от качества работы систем и команд по управлению договором частного партнера и правительства. Это особенно актуально для договоров ГЧП с определенной формой сохранения рисков со стороны правительства в виде гарантии минимального дохода или другого договорного обязательства.

В договоре ГЧП устанавливаются различные обязательства частного партнера в сфере управления и отчетности по его деятельности и достижениям на основе проектной спецификации. Так как договор ГЧП может устанавливать крайне ограниченные обязательства правительства, государственный орган, осуществляющий закупки, часто исходит из того, что договор ГЧП будет исполняться на основе самостоятельного регулирования и отчетности⁶. Такой подход часто приводит к тому, что государственный орган, осуществляющий закупки, устанавливает неэффективные условия руководства и управления договором. Часто он также приводит к сокращению общих выгод по проекту ГЧП по сравнению с выгодами, спрогнозированными в ходе различных предварительных исследований.

В примере проекта по Пику Чепмена, описанном в приложении А к данной главе, правительство отвечало за получение природоохранного разрешения на установку стационарного пункта взимания платы за проезд. Правительство должно было выплатить гарантию минимального дохода на период отсутствия разрешения. В конце реализации проекта суммы, выплаченные в результате несвоевременной выдачи природоохранного разрешения, значительно превысили сумму, которую пришлось бы заплатить правительству за работу специализированного подразделения по управлению договором (которое можно было создать в самом правительстве для управления и смягчения последствий риска неполучения разрешения).

Создание команды по управлению договором – это пример подхода, рекомендуемого правительству. Однако само по себе создание команды по управлению договором не гарантирует, что правительство обеспечит наиболее эффективное использование средств (VfM) по договору ГЧП. В таблице 7.1 описаны характеристики команды по управлению договором.

⁶ Дрейер, В., К. Брейтенбах, М. Уоттерс, В. Ван Оуденхов и П. Паркинг (Dreyer, W., K. Breytenbach, M. Watters, W. Van Oudenhove, and P. Parking). 2005 г., Инновационный проект ГЧП спасает Пик Чепмена: проект ГЧП объединяет публичный и частный сектор для восстановления известной дороги. Протокол 24-й южноафриканской транспортной конференции, Претория, 11-13 июля.

ТАБЛИЦА 7.1: Характеристики команды по управлению контрактом

Функция	Описание
Полномочия	Команде по управлению договором предоставляются четкие полномочия действовать от имени правительства. В таком контексте команда по управлению договором выступает в роли представителя правительства в публичной регуляторной среде. В некоторых случаях это достигается посредством внутреннего делегирования или институциональных договоренностей в рамках правительства. Иногда определенные законодательные акты устанавливают условия создания и полномочия команды по управлению договором.
Статус по договору	Команда по управлению договором должна быть наделена полномочиями согласно условиям договора ГЧП, чтобы она могла выступать представителем правительства и осуществлять определенные полномочия или права по договору ГЧП.
Ресурсы	Команде по управлению договором предоставляются кадровые и финансовые ресурсы для эффективной и действенной реализации предоставленных полномочий и прав по договору.

Характеристики полномочий, статуса по договору и необходимых ресурсов отличаются в зависимости от отрасли и даже проекта. Далее перечислены факторы, которые влияют на эти функции.

- Масштаб проекта или программы проектов: Полезным показателем является стоимость активов, создаваемых при ГЧП.
- Административная сложность проектов, например, трансграничная реализация или реализация несколькими ведомствами в одной юрисдикции.
- Степень риска, сохраненного правительством, с точки зрения соглашения о ГЧП (которую можно определить посредством анализа финансовых последствий для правительства в случае материализации риска).

Эти факторы необходимо принимать в расчет при определении структуры команды по управлению договором до присуждения договора и этапа подписания, так как команда по управлению договором должна принимать участие в последующих этапах (финансовое закрытие и строительство). В некоторых случаях рекомендуется создавать команду по управлению договором для отдельного проекта, особенно когда проект считается очень крупным, сложным или уникальным. В других случаях рекомендуется создавать единую команду по управлению договором для нескольких проектов, особенно при менее крупных и сложных проектах или проектах в одной и той же отрасли или подобных отраслях.

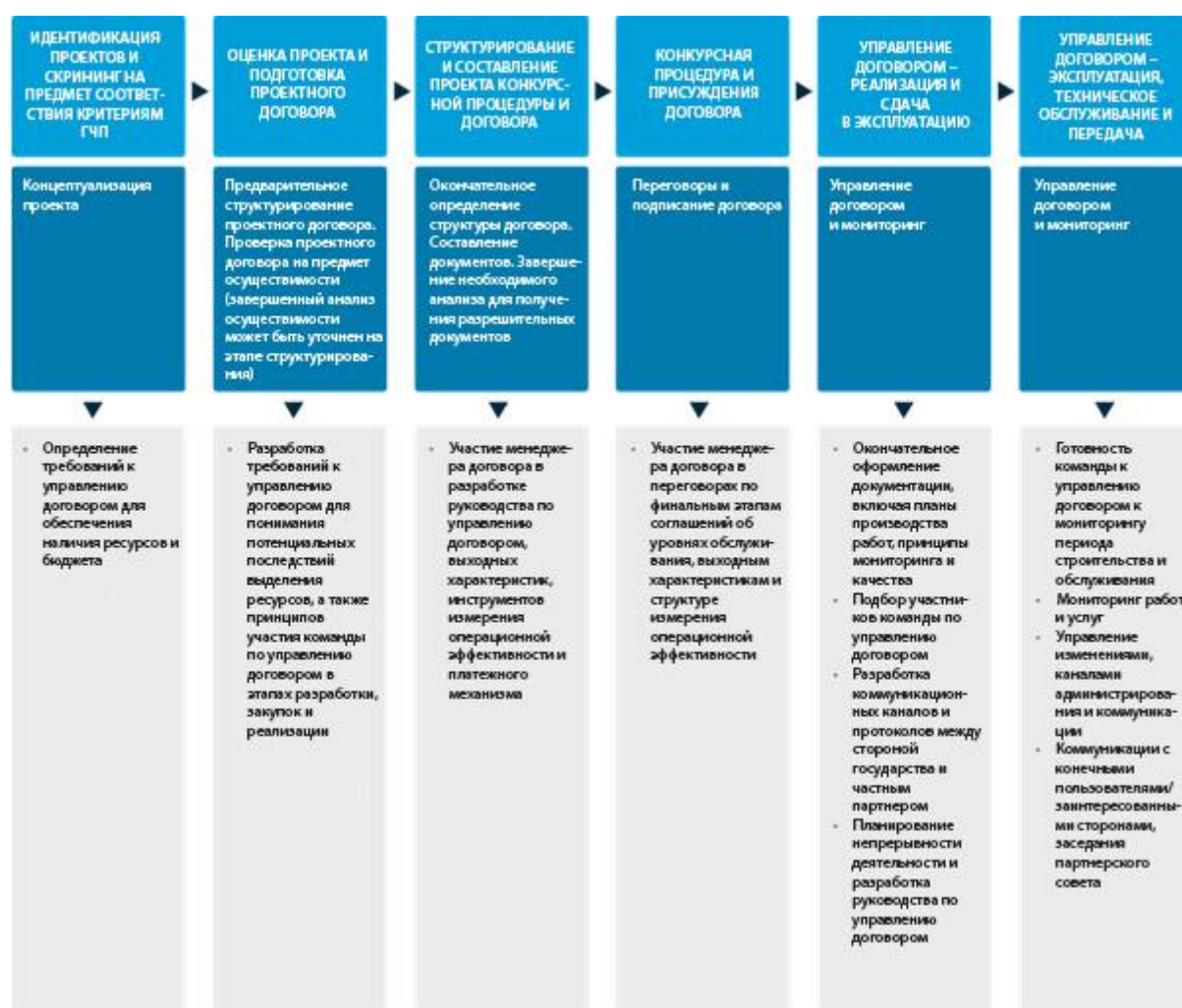
На рисунке 7.2 описаны этапы и действия, связанные с подразделением по управлению договором на каждом этапе проекта ГЧП. На этапе идентификации и скрининга проекта следует установить требования к управлению договором и обсудить и согласовать операционные и бюджетные требования. На этапе оценки проекта следует подробно описать деятельность подразделения по управлению договором, и изложить требования к ресурсам и их функции на этапах строительства, сдачи в эксплуатацию и эксплуатации. Также необходимо обеспечить наличие реального бюджета на весь срок действия договора ГЧП.

Следует разработать подробный план проекта с указанием деятельности команды по проектному управлению, так как требования и обязательства этого подразделения могут отличаться в зависимости от этапа. На этапе структурирования и конкурсной процедуры следует привлечь представителей будущей команды по управлению договором для оказания содействия и ознакомления с операционными требованиями и выходными параметрами проекта с целью предоставления инструментов мониторинга и руководств по более поздним этапам строительства, сдачи в эксплуатацию, и эксплуатации актива.

В конце этапа конкурсной процедуры команда по управлению договором уже должна быть создана, и конечная документация (включая планы производства работ, инструменты мониторинга и планы качества) – завершены и окончательно оформлены. Также необходимо завершить разработку коммуникационных каналов и протоколов правительства и частного партнера. Также следует обеспечить любое необходимое обучение для правительства и частного партнера.

Во многих проектах ГЧП большая часть участников проектной команды, ответственных за этап конкурсной процедуры и присуждения договора, покидают проект после присуждения договора или финансового закрытия. Следовательно, создание команды по управлению договором до окончания этапа конкурсной процедуры может быть важным средством предотвращения утери знаний о проекте; ключевые участники проектной команды могут передать свои знания команде по управлению договором до выхода из проекта. Частный партнер часто сталкивается с подобными вопросами, так как его команда для участия в конкурсной процедуре переходит к подготовке конкурсных предложений по другим проектам. Он может использовать подобный подход для предотвращения утери знаний по проекту.

РИСУНОК 7.2: Этапы деятельности по управлению договором в течение жизненного цикла ГЧП



Создание правительством подразделений, ответственных за руководство и управление договором, на раннем этапе проекта дает множество преимуществ. Далее приведен ряд примеров.

- Это помогает в получении подробной информации по проекту с самого начала и, следовательно, обеспечивает сильную позицию при проведении переговоров на этапе закупок по проекту.
- Это облегчает координацию и интеграцию всех заинтересованных сторон и работ на этапе строительства.
- Это помогает ознакомиться с предложенными целевыми показателями для измерения уровня обслуживания и подготовиться к их мониторингу.

Наличие подразделений по руководству и управлению договором также снижает вероятность возможных недостатков, подобных перечисленным далее.

- Недостаточный уровень знаний и понимания намерений частного партнера при разработке решения, а также положений договора, что приводит к возникновению противоречий и отрицательно сказывается на партнерских взаимоотношениях.
- Финансовое управление с недостаточными мониторингом и реализацией в результате того, что подразделение по управлению договором не участвует в разработке платежных механизмов на этапе структурирования.
- Отсутствие достаточных возможностей влияния на реализацию услуг. Можно избежать недостаточного уровня осознания проблем и реализации решений благодаря привлечению подразделения по управлению договором с самого начала реализации проекта.
- Недостаточный уровень знаний о подписанном договоре, обязательствах, функциях и обязанностях в результате несвоевременного создания подразделения по управлению договором может привести к задержке в реализации проекта, создать неопределенность и, при определенных обстоятельствах, отрицательно сказаться на взаимоотношениях между правительством и частным партнером.

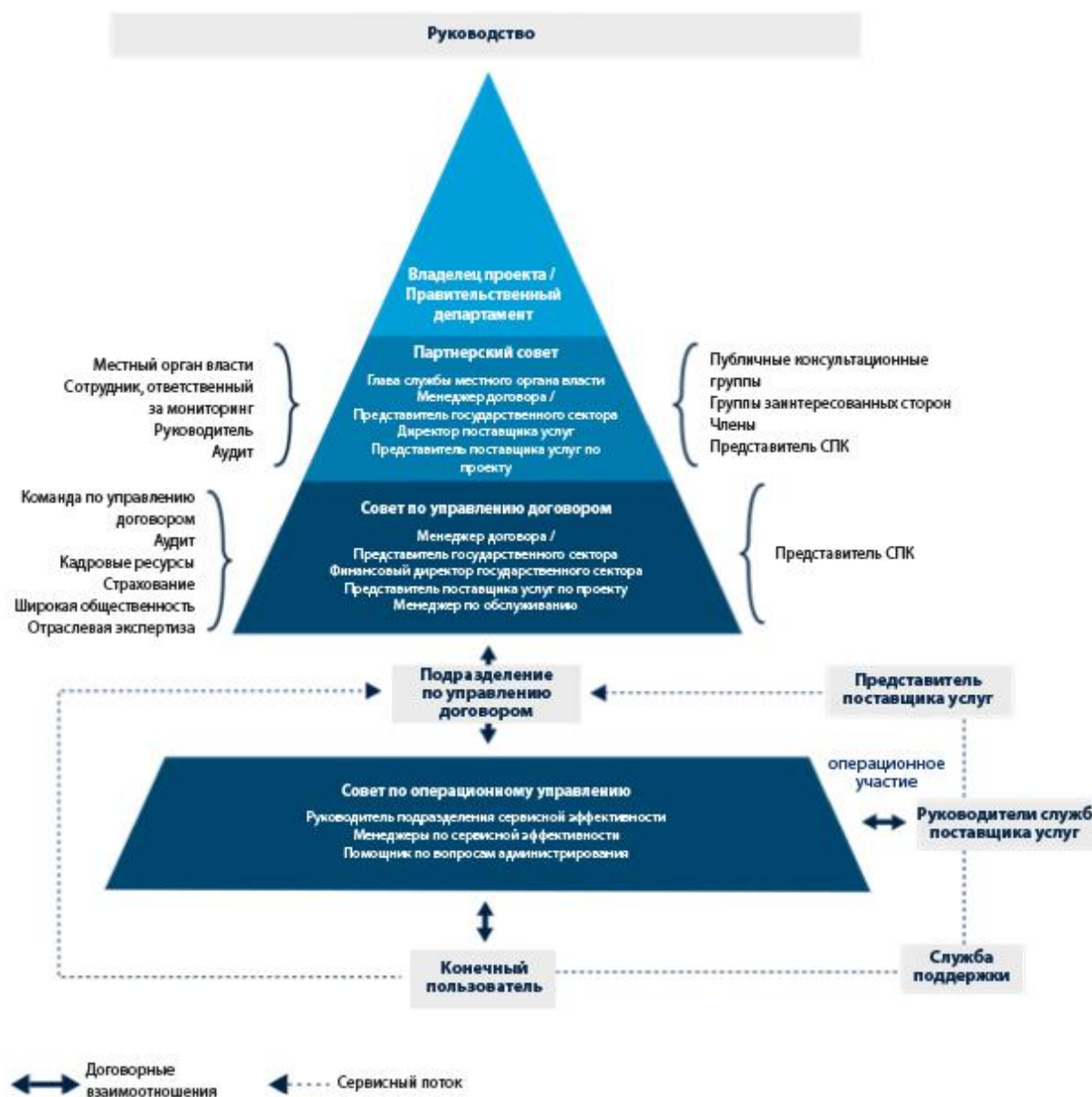
4.1.1. Структура руководства проектом ГЧП

Согласно передовой практике, для структур руководства договором ГЧП требуются различные уровни взаимодействия между двумя сторонами. Примером такого подхода является использование партнерского совета, совета по управлению договором и совета по операционному управлению, которые взаимодействуют непосредственно с командой по управлению договором. На рисунке 7.3 далее представлена стандартная структура ГЧП с членами каждого совета и органа, а также их коммуникационные линии. Такая структура считается стандартной в свете общей реализации проекта ГЧП.

Следует отметить, что такие структуры и требования передовой практики к качественным командным взаимоотношениям между сторонами не умаляют договорные обязательства обеих сторон. Кроме того, правительству следует применять структуру, которая лучше всего соответствует внутренним существующим структурам и принципам руководства. Ее также нужно адаптировать к сложности проекта таким образом, чтобы используемые ресурсы и структуры соответствовали размеру и сложности проекта.

Роль партнерского совета заключается в обеспечении беспрепятственной реализации проекта и успешном оформлении партнерских взаимоотношений. Коммуникация со всеми заинтересованными сторонами осуществляется через партнерский совет, который рассматривает любые возникающие вопросы. Как правило, заседания совета проводятся ежеквартально. Однако рекомендуется проводить заседания совета чаще при возникновении такой необходимости.

РИСУНОК 7.3: Руководство проектами по договорам ГЧП



Источник: 4PS (2007 г.).

Примечание: СПК = специальная проектная компания.

Далее изложены основные цели и функции партнерского совета.

- Стратегическое руководство проектом и предоставление рекомендаций для надлежащего рассмотрения и разрешения долгосрочных вопросов.
- Обеспечение эффективных коммуникаций на всех уровнях.

- Обеспечение достижения целей договора в течение всего срока действия договора.
- Обеспечение развития и поддержания рабочей этики партнерства.
- Обеспечение соответствия проекта коммерческим или сервисным планам обеих сторон.
- Рассмотрение и уведомление о любых изменениях в законодательстве.
- Согласование предложенных показателей эффективности и изменений.
- Установление ежегодных целевых показателей усовершенствования при необходимости.
- Стимулирование максимальной ценности посредством управления затратами всего жизненного цикла проекта при помощи инноваций и усовершенствования услуг.

Совет по управлению договором отвечает за мониторинг предоставления услуг в соответствии с уровнями обслуживания и ключевыми показателями эффективности, а также за максимальное эффективное разрешение текущих договорных вопросов. Как правило, заседания совета по управлению договором проводятся раз в месяц. Далее изложены основные цели и функции совета по управлению договором.

- Анализ, обсуждение и согласование вопросов, возникающих на основе ежемесячного мониторингового отчета.
- Анализ платежного отчета и согласование выплат, которые необходимо осуществить.
- Анализ прошлой и будущей финансовой эффективности проекта.
- Разрешение вопросов связанных с разработкой информации.
- Прогнозирование по проекту.
- Выявление эффективности и необходимых изменений.
- Документирование/обсуждение вопросов, отрицательно влияющих на договор, например, компенсационных обстоятельств, задержек и продления сроков.
- Рассмотрение противоречий.
- Обеспечение информирования партнерского совета и принятия мер.
- Стимулирование партнерского рабочего процесса.

Функция совета по операционному управлению заключается в мониторинге и обсуждении операционной эффективности и управлении договорными обязательствами, а также любыми изменениями в рамках или за пределами договора, которые могут отрицательно повлиять на проект. Совет по операционному управлению проводит регулярные заседания с командой по управлению договором. Рекомендуется проводить такие заседания по меньшей мере каждые два месяца.

Основные цели операционного участия изложены далее.

- Обеспечение ранней идентификации проблем.
- Составление или анализ мониторинговых отчетов и платежных отчетов (при условии, что частный партнер составляет такие отчеты).

- Анализ финансовой эффективности проекта и сторон.
- Обсуждение и, при наличии возможности, разрешение незначительных операционных вопросов.
- Обеспечение ознакомленности всех сторон с необходимым уровнем обслуживания.
- Стимулирование партнерской работы.
- Внедрение необходимых изменений и соответствующая отчетность.

4.2. Функции и обязанности правительства и частного партнера в сфере управления договором

4.2.1. Функции и обязанности частного партнера

Чтобы дать правительству возможность эффективного управления договором для частного партнера необходимо устанавливать определенные функции и обязанности посредством договора. Система отчетности частного партнера обязательно должна соответствовать требованиям правительства. В этом контексте правительство вводит четкие политики и процедуры касательно отчетности частного партнера. Такие требования должны указываться на этапе конкурсной процедуры, чтобы предоставить частному партнеру возможность разработать и реализовать процесс отчетности, а также дать ему время на обеспечение соответствия систем управления информацией потребностям правительства.

В рамках этого процесса частному партнеру следует разработать систему управления качеством (QMS) (см. раздел 7.5 далее), в которой описаны процессы и процедуры выдачи документов и мониторинга обслуживания и операционной эффективности. Не менее важно поддерживать постоянное наличие коммуникационных каналов между правительством и частным партнером и своевременно поднимать вопросы, так как риски могут отрицательно сказаться на проекте. Однако самый существенный аспект заключается в том, чтобы правительство не принимало участия в фактическом принятии решений и реализации, так как это отрицательно скажется на передаче рисков.

Значительной частью системы управления качеством является система управленческой информации (MIS) (см. раздел 4.3.4 далее). Важность системы управленческой информации заключается в том, что она помогает частному партнеру в отчетности и мониторинге во взаимоотношениях с правительством, сокращает сроки и расходы на предоставление необходимой документации, а также используется для хранения данных и обеспечения безопасности. Система управленческой информации также помогает управлять средствами контроля за версиями документов и при необходимости отчитываться перед конечными пользователями. Цель заключается в обеспечении возможности измерения и мониторинга операционной эффективности при помощи информационных технологий, которые регулярно генерируют достоверные и точные данные, используемые в системе управления качеством.

Однако правительству следует проявлять осторожность и не давать частному партнеру указания по ее структурированию. Это объясняется порядком, установленным структурой проектного финансирования. В частности, кредиторы и акционеры частного партнера обычно должны удостовериться в применении передовых практик с точки зрения корпоративного руководства.

Однако правительству следует давать указания в некоторых сферах и устанавливать либо прямые договорные обязательства, либо требования к официальным согласованиям, связанным со структурой частного партнера и принципами его руководства. Они включают в себя следующее:

- Изменения в составе акционеров.
- Способность частного партнера исполнять свои обязательства с привлечением опытных и квалифицированных сотрудников.
- Изменения в финансовой структуре частного партнера, например в выплатах частного партнера и рефинансировании.
- Требования к отчетности с точки зрения сроков и содержания отчетов.

4.2.2. Управление договором со стороны правительства

У правительства есть ряд функций, возможно, на разных уровнях, при управлении договором. Оно наделяется функцией стратегического коммерческого управления договором при разделении, а также прочем стратегическом взаимодействии с частным партнером. Оно также выполняет определенную функцию при мониторинге:

- Договор должен быть составлен таким образом, чтобы предусмотренные по нему обязательства исполнялись соответствующей стороной.
- Операционная эффективность частного партнера должна обеспечивать предоставление услуг в соответствии с установленными стандартами, а также принятие мер, установленных договором на случай недостижения операционной эффективности.

Правительство должно выполнять перечисленные далее действия с самого начала проекта.

- Четко определять функции и обязанности своей команды по управлению договором.
- Отслеживать реализацию проекта.
- Управлять изменениями, разрешенными по договору ГЧП.
- Управлять изменениями, не предусмотренными договором ГЧП.
- Предусматривать урегулирование споров.

По сути, успех проекта в значительной степени зависит от мониторинга и управления проектом со стороны правительства.

После подписания договора ГЧП ответственность за управление договором обычно передается команде по управлению договором, созданной правительством. Директор по договору отвечает за руководство командой по управлению договором на ежедневной основе. Рекомендуется включать предложенного директора по договору в команду правительства по управлению договором на раннем этапе процесса закупок. Непрерывная деятельность и опыт профессионального директора по договору может помочь составить рациональный договор ГЧП. Такое раннее привлечение также даст директору по договору глубокое понимание проекта и присущих ему рисков и возможность разработки надлежащей стратегии управления договором.

Не существует простой формулы структурирования команды по управлению договором. Этот процесс в значительной мере зависит от типа проекта, его сложности и продолжительности, а также взаимодействия с правительством и частным партнером и конечными пользователями. Правительство обязательно должно понять и рассмотреть требования к ресурсам, необходимым для различных этапов строительства и эксплуатации. Правительству также следует тщательно проанализировать необходимые навыки и способы обеспечения таких ресурсов. Для более крупных и сложных проектов может понадобиться директор по договору (см. раздел 5.2.2.2 для получения более подробной информации), менеджер договора, администратор договора и сотрудник, ответственный за информирование и обучение.

Профессионалов из определенных областей можно привлекать по необходимости (см. раздел 7.1.3 далее) при условии отсутствия необходимости длительных процессов закупок для их мобилизации.

Если правительство не идентифицирует и не назначает специалистов, обладающих соответствующими навыками, качествами и уровнями полномочий для исполнения обязанностей по управлению договором, это неизбежно приводит к недостатку ресурсов на этапе эксплуатации, в частности, на ранних интенсивных этапах, и к переменному качеству управления договором.

Так как проекты ГЧП – долгосрочные (и часто длятся 20 лет или больше), маловероятно, что одна и та же команда будет работать над проектом от начала и до конца. Следовательно, крайне важно обеспечить непрерывность и передачу знаний в рамках правительства. Два элемента, которые обеспечивают непрерывность и передачу знаний – это планирование преемственности и наличие политик, процедур и руководств по управлению договором.

4.2.2.1. Функции команды по управлению договором

У команды по управлению договором есть ряд первостепенных и второстепенных функций в отношении правительства. Первостепенные функции касаются самого договора ГЧП и надзора за достижением целей проекта и наиболее эффективным использованием средств (VfM) частным партнером. Второстепенные функции касаются более широкой функции реализации государственной политики и коммуникации с рядом заинтересованных сторон, которым не подотчетен частный партнер.

Первостепенные функции включают в себя:

- Выступать в роли договорного представителя правительства (защищать интересы правительства) при исполнении обязательств и осуществлении прав правительства по договору ГЧП.
- Отслеживать операционную эффективность частного партнера при предоставлении услуг по договору ГЧП и обеспечивать работу платежного механизма или механизма штрафных санкций в связи с мониторингом операционной эффективности.
- Взаимодействовать с частным партнером при достижении целей проекта.
- Обеспечить надлежащее оформление таких финансовых инструментов, как ценные бумаги и договоры страхования.
- Управлять любыми спорами, возникающими по договору ГЧП.
- Управлять изменениями (вариациями и поправками) в договоре ГЧП в соответствии с государственной политикой и законодательством для достижения максимальной эффективности использования средств (VfM) посредством таких изменений.
- Осуществлять надзор за управлением проектными активами, а также обеспечивать их надлежащее техническое обслуживание, учет и отчетность.
- Обеспечивать изменение платежей пользователя в соответствии с договором ГЧП и государственной политикой и законодательством (в соответствующих случаях).
- Отчитываться по финансовой эффективности проекта в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета, действующими в юрисдикции.
- Отчитываться по условным бюджетным обязательствам правительства по проекту и любым изменениям в них.
- Отслеживать, оценивать и отчитываться по реализации проекта и выявлять полученный опыт для проекта и будущих проектов ГЧП.

К второстепенным функциям относятся следующие:

- Взаимодействовать и стимулировать сотрудничество между государственными структурами во всех сферах деятельности правительства в связи с проектом.
- Отслеживать политику и законодательную среду проекта.
- Улучшать интеграцию проекта в другие государственные услуги, программы и проекты.

Функции и обязанности отдельных подразделений необходимо включать в официальные полномочия команды по управлению договором. Их также необходимо адаптировать к договору ГЧП посредством включения обязательств по отчетности по операционной эффективности и активам (например), которые позволяют команде по управлению договором выполнять свои функции. Полномочия команды по управлению договором также отражаются в процессе урегулирования споров в договоре ГЧП, так как любое несоответствие уменьшит способность команды по управлению договором избегать споров со значительными затратами.

4.2.2.2. Функции и обязанности директора по договору

Лицо, назначенное на должность директора по договору и руководителя команды по управлению договором, играет ключевую роль в эффективной работе команды и реализации самого проекта ГЧП. Такое лицо наделяется значительными полномочиями со стороны правительства и управляет договором ГЧП и представляет интересы правительства. Директор по договору также должен руководить командой по управлению договором и обеспечивать ее качественную работу. Такое лицо необходимо наделять достаточными полномочиями и правами приоритета для взаимодействия с частным партнером и другими государственными структурами для усовершенствования процесса принятия решений и ускорения действий.

Директор по договору всегда должен отчитываться за все принятые решения и обеспечивать надлежащие согласования и соблюдение законодательных требований по существенным решениям (таким как урегулирование споров или внесение поправок в договор ГЧП).

Хороший директор по договору действует в рамках делегированных полномочий для принятия решений при повседневном управлении договором ГЧП и для эффективной реализации проекта ГЧП. Высокоэффективный директор по договору может передавать нестандартные решения с возможными расходными или рисковыми последствиями на соответствующие более высокие уровни правительства.

Директор по договору выполняет следующие задачи.

- Разработка плана управления договором в соответствии с деятельностью и отчетностью частного партнера по договору ГЧП.
- Создание и руководство командой по управлению договором в соответствии с таким планом.
- Разработка ежегодных планов для сфер, которые нуждаются в специальном надзоре, включая аудиты и отчеты по ключевым рискованным сферам.
- Структурированные коммуникации и взаимодействие с частным партнером касательно операционной эффективности, финансовых вопросов и вопросов, связанных с урегулированием споров.
- Мониторинг рисков и бюджетных обязательств по договору ГЧП.

Директор по договору играет ключевую роль в развитии взаимоотношений с частным партнером и отслеживании операционной эффективности частного партнера. Соответственно, эта должность крайне важна. В этом качестве, такая должность обычно считается штатной и учитывает все риски и сложность проекта.

4.2.2.3. Функции и обязанности менеджера договора

Менеджер договора по сути является правой рукой директора по договору, а его навыки должны отражать сильные межличностные качества, которые обеспечивают руководство, четкие коммуникации, эффективное разрешение проблем, а также способность эффективного взаимодействия с людьми без полномочий. У менеджера договора также должна быть базовая техническая

экспертиза, актуальная для соответствующего типа проекта ГЧП. Технические знания дают менеджеру договора возможность руководить техническим проектом, способность понимать важные аспекты проекта и вести коммуникации с использованием надлежащей технической терминологии. Менеджер договора также должен обладать хорошими административными навыками, включая планирование, организацию и управление/надзор/координацию работ.⁷

Менеджер договора исполняет обязанности согласно указаниям директора по договору. К ним могут относиться следующие обязанности:⁸

- Разработка надлежащей методологии управления договором и реестра рисков.
- Внедрение надлежащей системы мониторинга исполнения договора и аудита.
- Надзор и обеспечение эффективной мобилизации поставщиком услуг в соответствии с программой.
- Обеспечение актуальности выходных характеристик и планов производства работ.
- Формирование хороших, долгосрочных и устойчивых взаимоотношений с поставщиком услуг.
- Обеспечение установления и поддержания стандартов обслуживания, а также ежедневное взаимодействие с поставщиком услуг.
- Отслеживание текущей операционной эффективности и предоставления услуг поставщиком услуг, а также выявление ключевых тенденций в предоставлении услуг и операционной эффективности поставщика услуг.
- Обеспечение реализации корректирующих мер для улучшения качества предоставляемых услуг при необходимости, а также мониторинг подхода поставщика услуг к устранению несоответствий.
- Управление изменениями в законодательстве в отношении договора.
- Управление вариациями, сопоставительным анализом показателей, тестированием рынка и изменения.
- Мониторинг и управление рисками.

⁷ Амадо, М., Эштон, К., Эштон, С., Боствик, Дж., Клементс, Дж., Драйсдэйл, Дж., Фрэнсис, Дж., Харрисон, Б., Нэн, В., Ниссе, А., Нэндэлл, Д., Рино, Дж., Робинсон, Дж., Снайдер, А., Вайли, Д. и анонимные авторы (Amado, M., Ashton, K., Ashton, S., Bostwick, J., Clements, G., Drysdale, J., Francis, J., Harrison, B., Nan, V., Nisse, A., Randall, D., Rino, J., Robinson, J., Snyder, A., Wiley, D., and Anonymous). (2012 г.). Управление проектами для разработчиков образовательного контента. Источник: <http://pm4id.org/>. Некоммерческая лицензия Creative Commons с указанием авторства ShareAlike (BY-NC-SA)/

⁸ 4ps совместно с Моттом МакДональдом (Mott MacDonald), Программа государственно-частного партнерства (2007 г.), *Руководство по управлению договором по PFI и проектам ГЧП.*

4.2.2.4. Функции и обязанности администратора договора

Администратор договора должен обладать хорошими организационными навыками, внимательностью к деталям, а также оказывать содействие менеджеру договора по административным вопросам. К его обязанностям относятся следующие:

- Организация управления файлами и документацией.
- Операционное осуществление финансового управления.
- Ведение документации по рискам и их возможным последствиям.
- Управление руководством, процессами и процедурами по договору в связи с претензиями, организация заседаний, коммуникации и обеспечение урегулирования всех вопросов или их передачи на рассмотрение соответствующим сторонам.

4.2.2.5. Обучение команды по управлению договором

При найме и подборе сотрудников для правительственной команды по управлению договором может понадобиться обучение персонала в зависимости от наличия опыта в сфере ГЧП и знаний, полученных в этой сфере. Следовательно, сотрудник, ответственный за информирование и обучение, постоянно выявляет первоначальные и текущие требования к обучению.

Как правило, существует два вида обучения: первый, при котором предоставляется общая вводная информация о ГЧП и жизненном цикле проекта и объяснение ключевых характеристик, и второй со специализированным обучением (например, в сфере управление договором и проектом, платежного механизма, анализа рисков и так далее).

В ходе общего обучения по управлению договором описываются основные принципы управления договором, ряд навыков по управлению проектом, навыки по ведению переговоров, общекоммерческие навыки и базовые принципы эффективных коммуникаций.

Специализированное обучение по проектам ГЧП/инициативы частного финансирования (PFI) включает в себя этапы мобилизации и передачи, управления изменениями, платежный механизм и его применение, службу поддержки и мониторинг операционной эффективности, применение договора, изменения в договоре и управление вариациями, а также сопоставительный анализ показателей и тестирование рынка.

4.3. Планирование, введение и реализация администрирования договора

4.3.1. Планирование административного процесса

Управление и контроль рисков – одни из самых важных факторов в течение жизненного цикла ГЧП. Для эффективного управления рисками обязательно нужны надлежащим образом реализованные административные процессы. Однако планирование и введение административных процессов – непростая задача. При этом правительство должно:

- Формализовать обязанности по управлению на разных этапах проекта.
- Отслеживать реализацию проекта, результаты деятельности и исполнение договора.
- Управлять изменениями и вариациями.
- Поддерживать целостность договора.
- Стимулировать устойчивые рабочие взаимоотношения со сторонами проекта.
- Добросовестно и эффективно разрешать вопросы и споры по проекту.
- Поддерживать регулярный пересмотр договора и проекта для обеспечения постоянного совершенствования⁹.

Следовательно, директор по договору должен составить план управления договором ГЧП с учетом обязанностей по администрированию договора ГЧП. План управления договором ГЧП должен включать в себя аспекты, указанные в текстовой вставке 7.3.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.2: Содержание плана по управлению договором

- Краткое изложение предложенных систем и процедур управления вариациями, мониторинга договора ГЧП и финансового администрирования.
- Функции и обязанности государственного органа, осуществляющего закупки, и частного партнера в отношении управления вариациями, мониторинга договора ГЧП и финансового администрирования.
- Планы разработки руководства по управлению договором ГЧП, которые будут использоваться для предоставления данных по всем документам, связанным с договором ГЧП, управлением вариациями, мониторингом договора ГЧП и процедурами финансового администрирования.
- Смета ресурсов, которые выделит государственный орган, осуществляющий закупки, на управление вариациями, мониторинг договора ГЧП и финансовое администрирование.

⁹ Партнерство со штатом Виктория, 2003 г. Руководство по управлению договором: основные компоненты.

4.3.2. Составление руководства по управлению договором

Руководство по управлению договором – это набор политик и процедур. Оно должно быть написано доступным языком и содержать объяснения обязанностей правительства, а также действий, необходимых для успешного мониторинга прогресса частного партнера и реализации проекта. В руководстве также необходимо описывать процессы и процедуры, которым должны следовать организационные структуры и подразделения. Как правило, это актуально для внутренних процедур, которые распространяются на разные подразделения, подконтрольные правительству, например, команду по операционному управлению и бухгалтерию для платежной процедуры. Что касается проектов с большим количеством заинтересованных сторон, например, школ и больниц, сферу применения руководства можно расширить для описания взаимодействия с ключевыми публичными заинтересованными сторонами.¹⁰

Руководство по управлению договору всегда следует рассматривать вместе с подписанным договором. Руководство должно соответствовать процессам, предусмотренным договором. Сам договор не может заменить руководство. Руководство по управлению договором должно основываться на плане по управлению договором, а также быть практичным и актуальным для повседневного и долгосрочного управления проектным договором. В текстовой вставке 7.4 далее приведен пример содержания руководства по управлению договором.

¹⁰ Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕПЕС) (2014 г.), Управление ГЧП в течение срока действия договора: руководство по рациональному управлению.

- **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.4:** Руководство по управлению договором: основные компоненты. Необходимые действия для принятия мер: Руководство по управлению договором должно подчеркивать самые оперативные и важные действия, которые должны предпринять директор по договору и соответствующие члены команды при администрировании договора. Такие действия необходимо описывать в контексте четкого понимания коммерческих намерений сторон, а также соответствующей коммерческой, законодательной, нормативной и политической среды.
- **Унификация ресурсов:** Руководство по договору должно давать директору по договору возможность идентифицировать ресурсы, необходимые для выполнения задач и управления самыми значительными рисками с точки зрения сроков на различных этапах в течение жизненного цикла проекта.
- **Поддержка процесса руководства:** Руководство по договору должно поддерживать процедуры правительства по руководству проектом, включая коммуникации, отчетность и принятие решений.
- **Инструменты и процессы управления договором:** Руководство по договору должно предусматривать единую отправную точку для инструментов и процессов управления договором.
- **Возможность адаптации:** Руководство по договору должно быть динамичным документом, который регулярно обновляется для обеспечения его актуальности в течение жизненного цикла проекта.

Источник: Партнерство со штатом Виктория, 2003 г.

Руководство по управлению договором также выступает в качестве инструмента по управлению знаниями и играет особенно важную роль при планировании преемственности и передаче знаний. По этой причине рекомендуется специализированное обучение новых членов команды по управлению договором в сфере использования руководства.

В конце концов, руководство по управлению договором является инструментом по обеспечению перехода с одного этапа на другой, а также полноценным справочным документом по процессам и процедурам, которым необходимо следовать при таких обстоятельствах.

4.3.3. Информация о реализации и управление документацией

Правительство полагается на точность информации и актуальность документации для принятия рациональных решений, отслеживания операционной эффективности частного партнера, исполнения своих договорных обязательств и управления рисками, связанными с проектом¹¹. В стандартном проекте ГЧП большую часть информации предоставляет частный партнер. Роль правительства в основном заключается в получении этой информации и проверке ее точности и согласованности.

¹¹ Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕРЕС) (2014 г.), Управление ГЧП в течение срока действия договора: руководство по рациональному управлению.

Самое распространенное требование правительства – удостовериться в том, что частный партнер предоставляет информацию о финансовых, юридических и технических вопросах, необходимую правительству для успешного мониторинга и анализа операционной эффективности частного партнера.

При составлении договора правительство должно давать четкие указания касательно уровня подробности, формата и сроков предоставления данных частным партнером. Согласно ЕРЕС (2014 г.), требования к документации и информации на этапах строительства и эксплуатации отличаются. Однако на обоих этапах следует тщательно анализировать вид информации, которую должен предоставить частный партнер, во избежание:

- Требования лишней информации, получение и обобщение которой частным партнером и анализ которой правительством потребует значительных затрат.
- Требования информации в недостаточном объеме, так как это ограничит возможность правительства исполнять свои обязательства.

4.3.4. Системы управленческой информации (MIS) в среде ГЧП

Хранение и управление данными о деятельности и управлении документацией по проекту осуществляются в системе управленческой информации. Так как конечная цель договора ГЧП – предоставлять эффективную услуг кругу конечных пользователей, правительству необходимо тщательно отслеживать операционную эффективность для обеспечения надлежащего и постоянного участия частного партнера.

Правительство должно предпринимать определенные действия для успешной реализации системы управленческой информации в качестве интегрированного коммуникационного инструмента для проектов ГЧП¹².

- Подчеркнуть в конкурсной документации, что правительство рассчитывает на прозрачный доступ к таким инструментам в течение срока действия договора.
- Обсудить на этапе закупок (в степени, разрешенной применимыми правилами закупок), какие системы управленческой информации планируют использовать участники конкурсной процедуры, а также степень возможного доступа к ним со стороны государственного органа (например, лицензирование, вопросы, связанные с защитой персональных данных).
- Потребовать от частного партнера разработать надлежащие интерфейсы системы управленческой информации, например, специализированные веб-порталы, для правительства.

¹² Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕРЕС) (2014 г.), Управление ГЧП в течение срока действия договора: руководство по рациональному управлению.

- Провести пробные испытания систем управленческой информации частного партнера до начала эксплуатации для проверки их работоспособности.

Цель полноценной системы управленческой информации заключается в обеспечении в возможности измерения и мониторинга операционной эффективности, а также в регулярном генерировании достоверных и точных данных такой системой. Правительство должно удостовериться в полной согласованности операционной эффективности частного партнера по договору и используемых интерфейсов системы управленческой информации.

С учетом быстрого развития технологий систем управленческой информации частный партнер должен принять на себя обязательство по регулярной модернизации системы управленческой информации. Ему также следует избегать дорогих персонализированных решений, которые зависят от уникальной интеллектуальной собственности поставщика услуг. Например, системы с открытым исходным кодом обычно дешевле модернизировать, и их разрабатывают с учетом инноваций. Такие системы обладают различными функциями и могут обеспечивать самое современное управление документами, четкие коммуникации между сторонами с возможностью аудита, а также стимулируют эффективность в течение недель, месяцев и десятилетий, связывая утвержденные процессы, шаблоны уведомлений и установленные задачи с основополагающей документацией ГЧП.¹³

Однако в некоторых обстоятельствах у частного партнера или одного из членов консорциума может быть разработанная собственная система, которую можно использовать в проекте с низким уровнем расходов. В таком случае правительству не стоит настаивать на использовании системы с открытым исходным кодом, так как это не обеспечит наиболее эффективное использование средств.

Государственный орган, осуществляющий закупки, также может использовать некоторые системы в ходе конкурсной процедуры для управления документами и коммуникаций с участниками. Однако, если государственный орган, осуществляющий закупки, потребует использовать эту же систему в течение срока действия договора, это может не обеспечить наиболее эффективное использование средств.

4.4. Управление взаимоотношениями

В силу своего характера реализация проектов ГЧП носит долгосрочный характер. Когда речь идет об управлении взаимоотношениями различных сторон по договору ГЧП, такие проекты оказываются детальными и сложными. В проекте ГЧП много заинтересованных сторон, включая стороны договора, кредиторов, акционеров СПК, конечных пользователей, регуляторов,

¹³ Например, см. вебсайт Affinixtext <https://www.affinixtext.com/solutions/ppps.htm> [доступ 01.07.2015]

законодательные и исполнительные органы и сообщества. Крайне важный аспект заключается в том, что единственный риск, который нельзя измерить, – это риск, связанный со взаимоотношениями. Этот риск сложнее многих других рисков. Ухудшение взаимоотношений может произойти в результате некачественных или неудовлетворительных коммуникаций и сотрудничества. Оно обычно обостряется и следует за снижением уровня взаимного доверия.

4.4.1. Ключевые факторы в установлении хороших взаимоотношений

Для долгосрочного успеха необходимо эффективное управление взаимоотношениями. Ключом к успеху является установление командных рабочих взаимоотношений, а также системы и коммуникации, которые активно поддерживают и улучшают такие взаимоотношения в течение жизненного цикла проекта.

Когда в договорных взаимоотношениях «что-то идет не так», это обычно приводит к снижению общей эффективности, что в свою очередь уменьшает эффективность использования средств (VfM). С момента запуска проекта необходимо установить процедуры разрешения вопросов и устранения проблем, приоритетом которых является управление взаимоотношениями. Процедура управления вопросами и спорами должна применяться только при невозможности сторон достичь согласия.

Основное условие эффективного управления взаимоотношениями – это коммуникации. Некачественные или неудовлетворительные коммуникации и сотрудничество могут привести к снижению уровня доверия. Иногда недостаточные коммуникации приводят к неправильному толкованию положительных намерений сторон. Например, государственный орган, осуществляющий закупки, может посчитать, что недостаточные сроки реагирования со стороны частного партнера вызваны стратегиями сокращения затрат, хотя на самом деле изначально были установлены несоответствующие сроки реагирования. Частного партнера может беспокоить кажущаяся медлительность государственного органа, осуществляющего закупки, при принятии решений, а на самом деле частный партнер не понимает процедуры согласования государственного органа, осуществляющего закупки.

Партнерский стиль работы – это обязательство сторон по договору ГЧП сотрудничать для достижения общих целей. Такие цели достигаются посредством сотрудничества между партнерами и совместного решения проблем. Это приводит к меньшему количеству конфликтов и более высокой операционной эффективности с точки зрения качества, сроков и затрат. В течение срока действия договора накапливаются дополнительные выгоды, так как все члены команды учитывают полученный опыт и постоянно совершенствуются. Общие условия партнерских взаимоотношений, описывающие принципы надлежащих рабочих взаимоотношений, следует устанавливать в руководстве по управлению договором (см. раздел 0 выше).

Эффективное управление взаимоотношениями начинается с командного, а не сопернического духа. Если любая из сторон начинает с соперничества, это может вынудить другую сторону прибегнуть к такой же тактике и отрицательно сказаться на долгосрочных интересах обеих сторон.

Примером одного из способов создания командной рабочей среды являются семинары по укреплению командного духа, организованные внешними специалистами. Их можно проводить в течение срока реализации проекта для развития взаимоотношений и командной «культуры». Это особенно актуально для пилотных или первых проектов ГЧП в юрисдикции, в которой публичный партнер и частный партнер раньше не сотрудничали. Если все участники партнерской команды четко устанавливают и понимают функции и обязанности, это помогает свести к минимуму конфликты. Для этого необходимо определять структуры руководства и устанавливать процедуры мониторинга и отчетности. Также требуется понимать распределение рисков и назначать сотрудников, ответственных за управление рисками.

4.4.2. Важность управления отношениями с заинтересованными сторонами

Успешность или провал проекта зависит от восприятия ценности, созданной проектом, заинтересованными сторонами. Данный раздел показывает связь между успешным управлением взаимоотношениями между проектом и заинтересованными сторонами, а также оценку успешных результатов проекта заинтересованными сторонами.

Использование механизма оценки относительного влияния заинтересованных сторон проекта и понимание их ожиданий – это критический элемент успеха, так как он помогает определять надлежащие процедуры взаимодействия для влияния на ключевые заинтересованные стороны в интересах проекта.

Цель управления отношениями с заинтересованными сторонами на уровне проекта заключается в том, чтобы удостовериться в надлежащем лоббировании и взаимодействии с необходимыми лицами или группами, тем самым обеспечивая их постоянную поддержку проекта. Ключевые области взаимодействия с внутренними группами заинтересованных сторон включают в себя партнерский совет, хотя коммуникационная стратегия проекта должна учитывать большую часть организации в определенной форме. К важным внешним заинтересованным сторонам могут относиться критические поставщики, различные государственные органы, регуляторные органы, группы сообществ и сторонние инвесторы. В общем, при определении областей взаимодействия следует рассматривать любые стороны с финансовой, коммерческой или политической заинтересованностью в результатах проекта.

Даже если по договору ГЧП частный партнер принял риск, связанный с взаимодействием с определенной заинтересованной стороной, команда по управлению договором может играть свою роль при уведомлении заинтересованной стороны о проекте и удостовериться в том, что он не

замедляет реализацию проекта без необходимости. Например, когда частный партнер отвечает за получение разрешения другого государственного ведомства, команда по управлению договором может удостовериться в том, что другое государственное ведомство полностью понимает суть проекта и контекст, в котором частный партнер пытается получить разрешение, при условии, что команда по управлению договором не дает частному партнеру никаких гарантий предоставления разрешения.

В таблице 7.2 описаны ключевые цели управления отношениями с заинтересованными сторонами, действия, предпринимаемые для достижения этих целей, а также стандартные риски, связанные с нереализацией таких действий.

<i>ТАБЛИЦА 7.2: Процедура управления отношениями с заинтересованными сторонами</i>		
Цель	Действие	Стандартные риски, связанные с нереализацией действий
Определить и описать стратегию, цели и объем взаимодействия	Установить стратегию взаимодействия с заинтересованными сторонами с обязательным определением контекста, целей и объема взаимодействия.	Взаимодействие с заинтересованными сторонами не оптимизировано, а результаты не достигнуты.
Обязательство по подотчетности	Принять Стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами AA1000SES (международный стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами) и придерживаться принципа «исключительности», который означает предоставление заинтересованным сторонам права быть выслушанными, а также принятие обязательства подотчетности перед ними.	Недостаточный уровень подотчетности может привести к несогласованному подходу к удовлетворению потребности заинтересованных сторон. Конечный результат недостаточного управления отношениями с заинтересованными сторонами заключается в полном срыве или остановке проекта.

ТАБЛИЦА 7.2: Процедура управления отношениями с заинтересованными сторонами

Цель	Действие	Стандартные риски, связанные с нереализацией действий
Развивать и усиливать возможности	Оценить потребности заинтересованных сторон в возможностях, с точки зрения ресурсов (персонал, денежные средства и время) и компетенции (экспертиза и опыт). Организация должна принять на себя обязательство реагировать на такие потребности для обеспечения эффективного взаимодействия.	Отсутствие надлежащих ресурсов, выделенных на управление заинтересованными сторонами, приводит к повышенному риску неэффективного управления их ожиданиями.
Разработать план взаимодействия и график реализации	Продемонстрировать намерение взаимодействовать с заинтересованными сторонами	Ненадлежащее взаимодействие с заинтересованными сторонами с точки зрения частоты и содержания.
Подготовка и взаимодействие	Разработать надлежащие способы взаимодействия с заинтересованными сторонами. Следует разработать процедуры. Для взаимодействия с заинтересованными сторонами существует множество моделей.	Недостаточное взаимодействие и четкость в отношении подхода к взаимодействию с заинтересованными сторонами может привести к некачественным коммуникациям или отрицательным результатам, что в итоге может повлиять на успешность проекта.
Идентифицировать заинтересованные стороны	Установить методологию, включая систематические процессы по идентификации и сбору данных о заинтересованных сторонах, а также управлению взаимоотношениями для развития подотчетности	Заинтересованная сторона может отрицательно повлиять на деятельность или результаты по проекту.

ТАБЛИЦА 7.2: Процедура управления отношениями с заинтересованными сторонами

Цель	Действие	Стандартные риски, связанные с нереализацией действий
	перед заинтересованными сторонами и увеличения общей операционной эффективности.	
Первоначальная идентификация и существенные вопросы	Установить процессы для идентификации существенных вопросов, связанных с проектом, за которые правительство несет управленческую/юридическую ответственность, или по которым правительство может влиять на результаты, связанные с операционной эффективностью.	Неполное понимание обеспокоенности, точек зрения, потребностей и ожиданий заинтересованных сторон в отношении операционной эффективности, а также их восприятия существенных вопросов может отрицательно сказаться на деятельности или результатах по проекту.
Взаимодействовать с заинтересованными сторонами способом, который обеспечивает понимание, получение опыта и совершенствование.	Выявлять и понимать проблемы, возможности и риски заинтересованных сторон методом, который способствует пониманию существенности. Правительству следует идентифицировать возможности получения опыта и улучшения операционной эффективности.	Отрицательные последствия для результатов и прогресса по проекту.
Отчетность и измерение	Применять знания, полученные в результате взаимодействия с заинтересованными сторонами, в организационных стратегиях и операциях, а также удостоверяться в их соответствии устойчивому развитию. Правительству	Отрицательные последствия для результатов и прогресса по проекту.

ТАБЛИЦА 7.2: Процедура управления отношениями с заинтересованными сторонами

Цель	Действие	Стандартные риски, связанные с нереализацией действий
	следует уведомлять о полученных данных и предполагаемой реакции.	
Измерение и оценка операционной эффективности	Установить процесс и механизмы для измерения, отслеживания и оценки качества организационного взаимодействия с заинтересованными сторонами.	Последовательность и интенсивность деятельности приводит к субоптимальным результатам, что может оказать непосредственное влияние на прогресс и результаты по проекту.
Оценка, преобразование и повторное описание	Оценить и преобразовать данные о заинтересованных сторонах, а также повторно описать стратегию взаимодействия с заинтересованными сторонами в случае изменений или получения новых данных.	Недостаточный уровень оценки или повторного описания станет чрезмерным и неактуальным для проекта.

Источник: AA1000 SES.¹⁴

Проект ГЧП с платной государственной магистральной автодорогой Вагхдари-Риббанпалли в штате Карнатака, Индия иллюстрирует преимущества систематического управления отношениями с заинтересованными сторонами. Все заинтересованные стороны поддерживали партнерские взаимоотношения для обеспечения успешности проекта. По договору у подрядчика было два года на строительство. Однако строительство было завершено на три месяца раньше установленного срока благодаря слаженному партнерству и управлению отношениями с заинтересованными сторонами.

¹⁴ Стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами AA1000, 2011 г., Подотчетность, <http://www.accountability.org/images/content/3/6/362/AA1000SES%202010%20PRINT.PDF>, [доступ 2/02/2015]

4.4.3. Взаимоотношения с сообществами и более широкими группами заинтересованных сторон

Существует множество проектов, конечным пользователем по которым является не правительство. В таких проектах правительству следует привлекать конечных пользователей на раннем этапе, так как несогласие заинтересованных сторон может привести к несвоевременной реализации проекта или сложностям при управлении договором. Это также может привести к недооценке определенных рисков. Кроме того, можно ограничить способность правительства и частного партнера смягчать последствия определенных рисков, связанных с чувствительностью к изменениям, например:

- Возражения против сборов со стороны общественности.
- Административные риски, например, риски, связанные с получением земельного участка и разрешений на строительство.
- Возражения местных жителей и сообществ по проекту.
- Операционные сотрудники, такие как учителя в случае школьного проекта, которые возражают против проекта.

Рекомендуется создавать базу данных ключевых контактов в начале проекта и обновлять ее в течение срока действия договора. Часто предлагается специальный веб-сайт для обеспечения коммуникаций между пользователями, а также рассылки ключевых/контролируемых сообщений. Этап строительства по проекту часто требует максимально осторожного обращения. Оппоненты проекта могут создавать препятствия строительству, превращая их в центральный элемент критики среди местных сообществ. Также рекомендуется назначать опытного сотрудника или компанию для разработки и реализации рациональной коммуникационной стратегии по взаимодействию с заинтересованными сторонами.

4.5. Управление операционной эффективностью

Следует отслеживать и измерять эффективность обслуживания для обеспечения и демонстрации соблюдения условий договора.

Управление эффективностью обслуживания играет основополагающую роль для договора ГЧП, так как платежи частной стороне и любые возможные вычеты рассчитываются именно при помощи этого процесса. Следовательно, требуется надлежащее понимание взаимоотношений, так как они влияют на требования, установленные в выходных характеристиках, систему измерения операционной эффективности и метод осуществления вычетов в связи с недостаточной эффективностью согласно платежному механизму. Далее представлено подробное описание мониторинга и управления операционной эффективностью на этапе строительства. Описание по этапу эксплуатации представлено в главе 8.

ЧАСТЬ В – Этап строительства

5. Этап строительства – Реализация и сдача в эксплуатацию

Наше место в проектном цикле

Данная часть Руководства по ГЧП касается управления договором на этапе строительства в течение жизненного цикла ГЧП (создание актива до его сдачи в эксплуатацию (включительно)). Следовательно, применяются все общие вопросы, описанные ранее в этой главе. Однако далее более подробно описаны некоторые действия, актуальные только для этапа строительства. В текстовых вставках 7.5a и 7.5b описаны образовательные цели этой части жизненного цикла ГЧП.

На предыдущем этапе была запущена конкурсная процедура (посредством этапа запроса на подачу квалификационных документов (RFQ) или непосредственно путем публикации запроса на подачу конкурсных предложений (RFP) в некоторых юрисдикциях), участники прошли квалификационный отбор, за которым последовали получение и оценка предложений, присуждение договора и финансовое закрытие.

На этом этапе частный партнер реализует и сдает в эксплуатацию различные компоненты проекта. Правительство реализует свои рамочные условия по управлению договором, удостоверяется в том, что частный партнер и правительство исполняют свои обязательства, и управляет взаимодействием с заинтересованными сторонами. См. рисунок 7.4.

В конце этого этапа проект достигает этапа эксплуатации, на котором осуществляются эксплуатация и техническое обслуживание инфраструктуры для предоставления услуг пользователям.

РИСУНОК 7.4: Наше место в проектном цикле



ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.5a: Цели: этап строительства

Далее изложены цели управления договором на этапе строительства.

- Обеспечить исполнение обязательств частного партнера по созданию и сдаче актива в эксплуатацию.
- Обеспечить исполнение обязательств правительства при приемке актива.
- Управлять взаимодействием с заинтересованными сторонами для поддержки результатов по проекту.
- Оказывать содействие в достижении целей проекта.
- Помогать проектной команде при обеспечении эффективного управления договором на этапе строительства по проектам ГЧП.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.5b: Образовательные цели по части В

Данный раздел позволит читателям понять следующие концепции:

- Инструменты и процессы, которые используются при управлении договором ГЧП на этапе строительства.
- Способы коммерческого стимулирования операционной эффективности частного партнера в договоре ГЧП на этапе строительства.
- Техники и процессы для управления изменениями на этапе строительства.
- Формы корректирующих действий, которые может предпринимать правительство, если этап строительства идет не по плану.
- Важность управления знаниями.

5.1. Важность управления договором на этапе строительства

Именно на этом этапе привлекается проектное финансирование, а строительный подрядчик и субподрядчики, привлеченные частным партнером, начинают строительство, тестирование и сдачу в эксплуатацию различных компонентов проекта в соответствии с графиком реализации. Основная ответственность, связанная с задачами по реализации на этом этапе, возлагается на частного партнера. Однако для этого с самого начала необходим процесс управления со стороны правительства, который обеспечивает своевременное завершение и удовлетворительную эксплуатацию.

Договоры ГЧП отличаются сложностью и подробностью. В зависимости от актива, который необходимо построить, например, инфраструктура транспортной отрасли (автомобильные дороги, железные дороги, порты), инфраструктура отрасли здравоохранения (больницы) и коммерческие здания (офисные здания, школы), управление договором должно соответствовать определенному виду строительства и подразумеваемому способу

строительства. Следовательно, правительство должно понимать технические аспекты, возникающие при проектировании и строительстве определенного актива частным партнером. Даже несмотря на то, что правительство не контролирует этот этап, оно должно понимать и признавать взаимосвязь между основными компонентами строительства, т.е. временем, качеством и стоимостью актива.

Также следует разграничивать желания и потребности правительства, так как «желания» могут превышать «потребности», но при этом не обеспечивать наиболее эффективное использование средств (VfM). Какими бы ни были «желания» и «потребности» правительства, обязательства частного партнера изложены в договоре ГЧП. Если правительство решает, что его желания или потребности отличаются от изложенных в договоре, используются процессы управления изменениями и принятия решений.

Для запуска и беспрепятственной реализации этапа строительства вплоть до этапа реализации и сдачи в эксплуатацию правительству необходимо учесть несколько аспектов:

- Принять меры для урегулирования противоречий в толковании выходных характеристик.
- Отслеживать ход реализации проекта и качество работ.
- Осуществлять надзор за проведением необходимых испытаний, оценивать их результаты и принимать необходимые решения.
- Рассматривать вариации в выходных характеристиках.
- Инспектировать оборудование, которое необходимо установить.
- Осуществлять сертификацию и выдавать разрешения, которые могут понадобиться по договору.

5.2. Сложность этапа строительства

Ничто не иллюстрирует сложность лучше, чем реализация мега-проектов. В данном случае мега-проекты означают проекты ГЧП, которые отличаются высокой ценностью и сложностью и долгосрочностью¹⁵. Отличия четырех разных типов сложности помогает дать самое точное определение мега-проектов. Один тип – это общая сложность проекта. Остальные – сложность задач, социальная и культурная сложность. Как правило, в литературе рассматривают только сложность задач¹⁶. Если не учитывать остальные типы сложности, мега-проект обречен. Подрядчики по мега-проектам работают с общей сложностью проекта и сложностью задач, распределяя ее между функциональными подразделениями, с социальной сложностью – посредством доверия и обязательств, а с культурной сложностью – при помощи рациональных процессов.

¹⁵ Брокманн, Д. Ай. С. и Гирмшейд, Дж. (Brockmann, D. I. C., and Girmscheid, G.) (2007 г.). Сложность мега-проектов. *Незавершенный. Всемирный строительный конгресс CIB (стр. 219-230)*.

¹⁶ Гидадо, К. И. (Gidado, K. I.) (1996 г.). Сложность проекта: основной аспект производственного планирования строительства. *Управление и экономика строительства*, 14(3), 213-225.

В таблице 7.3 представлены общие сложности, связанные со строительными проектами, включая проекты ГЧП, на этапе строительства. Многие задачи относятся к сфере ответственности частного партнера. Однако для правительства управление договором играет крайне важную роль, так как оно помогает удостовериться в том, что частный партнер исполняет свои обязательства и соблюдает местное законодательство и внутренние нормативные акты, например, в сфере охраны труда и техники безопасности. Правительство также должно тщательно отслеживать операционную эффективность частного партнера и его строительный график для оперативного выявления задержек и ответных мер.

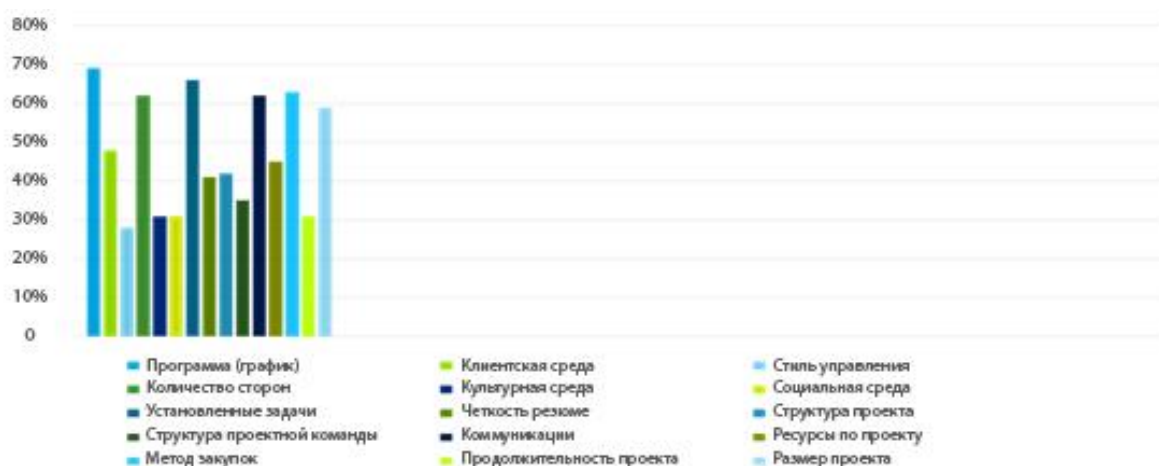
<i>ТАБЛИЦА 7.3: Сферы, в которых возникают сложности в строительном проекте</i>	
Сфера	Задача
Организационное планирование	<ul style="list-style-type: none"> • Организация • Организационная структура • Матрица компетенций • Должностные инструкции • Управление договором • Управление качеством • Управление охраной труда • Управление персоналом • Закупки • Финансовый учет • Учет расходов • Обмен информацией • Корреспонденция и подача документации
Проектное планирование	<ul style="list-style-type: none"> • Аутсорсинг проектирования • Координация проектирования • Процедура согласования • График проектирования • Документация (исполнительная схема)
Подготовка работ	<ul style="list-style-type: none"> • Смета работ • Контроль • Аутсорсинг • Методы строительства • Составление графика • Поставки • Планирование монтажных работ на объекте • Логистика

ТАБЛИЦА 7.3: Сферы, в которых возникают сложности в строительном проекте

Сфера	Задача
Подготовка участка	<ul style="list-style-type: none"> • Приобретение земельного участка • Различные разрешения и исследования • Закупка технологического оборудования • Коммуникации • Офисы, строительные городки, столовые, туалетные комнаты и т.д. • Утилизация отходов
Управление строительством	<ul style="list-style-type: none"> • Производственные процессы • Контроль количества и качества материалов • Контроль количества и качества по договорам субподряда • Установка технологического оборудования • Развертывание рабочей силы • Отклонения от договора • Передача • Гарантия

На этапе строительства график, стоимость и качество играют значительную роль для обеих сторон. В зависимости от типа ГЧП у одной из сторон может быть более значительная заинтересованность в графике, чем в стоимости, и наоборот. Тем не менее, следует отметить, что у обеих сторон будут обязательства, которые в итоге подразумевают значительные расходы, возможно, незапланированные. На рисунке 7.5 показаны определенные области, в которых возникают сложности в строительных проектах. Он показывает процентное соотношение специалистов, которые считают, что определенный аспект на этапе строительства повлияет на общий успех проекта. Интересен тот факт, что большинство из них являются «мягкими» вопросами, связанными с социальными или культурными предпосылками, а также с пониманием и ожиданиями касательно реализации активов.

РИСУНОК 7.5. Определенные области, в которых возникают сложности в строительных проектах



Источник: Брокманн и Гирмшейд (Brockmann and Girmscheid), 2007 г.

Следовательно, несмотря на то, что основная функция правительства – не строительство актива, оно должно понимать общие принципы реализации строительства. Оно также должно удостовериться в том, что частный партнер имеет все соответствующие разрешения, процедуры и документацию, необходимую для надлежащей отчетности. Как и в случае многих других проектов, правительство должно принимать определенное участие в строительстве. В противном случае могут возникать вопросы, связанные с задержками, некачественными коммуникациями и потенциальными претензиями.

Управление договором может уменьшить уровень сложности благодаря принятию решений, координации, коммуникации и получению опыта. Решение связывает части проекта определенным образом, выделяя ресурсы и выбирая вариант. Координация позволяет нам одновременно решать различные проблемы для достижения запланированных результатов, в частности, при наличии ряда специализированных задач, которые требуют одновременного решения в установленные сроки.

Коммуникации помогают уменьшать социальную и культурную сложность, так как они дают возможность найти, обсудить и устранить препятствия. Получение опыта помогает стандартизировать решения и, следовательно, ограничивает рамки поиска. Это приводит к уменьшению объема необходимых ресурсов (кривая получения опыта). Уровень культурной сложности также можно снизить, если члены руководства знакомы друг с другом по прошлым проектам.

5.3. Причины провальных проектов ГЧП на этапе строительства

Согласно нескольким исследованиям, некоторые проекты ГЧП отменили на этапе строительства ввиду отсутствия подразделения по управлению договором или некачественного управления договором¹⁷. См. таблицу 7.4.

<i>ТАБЛИЦА 7.4: Примеры проектов, отмененных на этапе строительства</i>	
Проект	Причина
Проект легкорельсового транспорта (LRT) – Metro Sul do Tejo (MST), Португалия	Проект остался на первом этапе строительства. Причины отмены – нечеткий механизм разделения рисков, отсутствие вспомогательной документации по управлению договором, непредоставление планов действий для покрытия непредвиденных расходов, а также отсутствие специалистов для комплексного управления договором (Таварес (Tavares), 2014 г.).
Терминал для внутренних рейсов Аэропорта им. Мурталы Мухаммеда, Нигерия	Договор по проекту был изначально присужден компании Royal Sanderton Ventures Ltd. Ввиду отсутствия значительного прогресса по истечении шести месяцев правительство решило отозвать полномочия Sanderton и присудить договор второму участнику, компании Vi-Courtney Ltd. Последняя столкнулась с трудностями при получении финансирования и была вынуждена начать строительство без долгосрочной финансовой модели. Что касается операционной деятельности, авиалинии не хотели переходить в новый терминал из-за его небольшого размера. Кроме того, между сторонами возникли споры и претензии в связи с несоблюдением условий договора (Нигерия, 2012 г.).
Проект по строительству магистральной автодороги Панагарх-Палсит, Индия	Национальное управление Индии по магистральным автодорогам (NHAI) и компания Gamuda-WCT подписали договор о проектировании, строительстве, эксплуатации и техническом обслуживании в ноябре 2001 г. Этап строительства завершился с пятимесячным отставанием от графика. Задержка была вызвана вопросами, связанными с наличием земельного участка, а также запросами на внесение изменений в объем работ. При проведении аудита Генеральный аудитор Индии выявил систематические и существенные трещины, ремонтные работы и отклонения. Неэффективное структурирование договора ГЧП привело к несоблюдению сроков и недостаточному качеству (Индия, 2012 г.).

¹⁷ Источники: Таварес, С.А. (Tavares, S.A.) (2014 г.), Управление договором в государственно-частном партнерстве, <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395144992772/Resumo%20alargado.pdf>; Регуляторная комиссия по инфраструктурной концессии, Федеральное правительство Нигерии (2012 г.); Аналитические исследования проектов ГЧП, <http://ppptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/>

Концессионный проект платной дороги Нигерия Лекки,	Договор на модернизацию и техническое обслуживание скоростной автомагистрали был присужден ЛСС. Однако проект столкнулся с проблемами, включая протесты со стороны местных сообществ, которые возражали против платы за проезд, что привело к приостановлению взимания платы за проезд. Возникла необходимость качественного управления договором и коммуникаций с заинтересованными сторонами. Также возникла необходимость введения стандартов операционной эффективности на основе режимов штрафных санкций по договору для обеспечения более высокого качества дорог (Нигерия, 2012 г.).
---	--

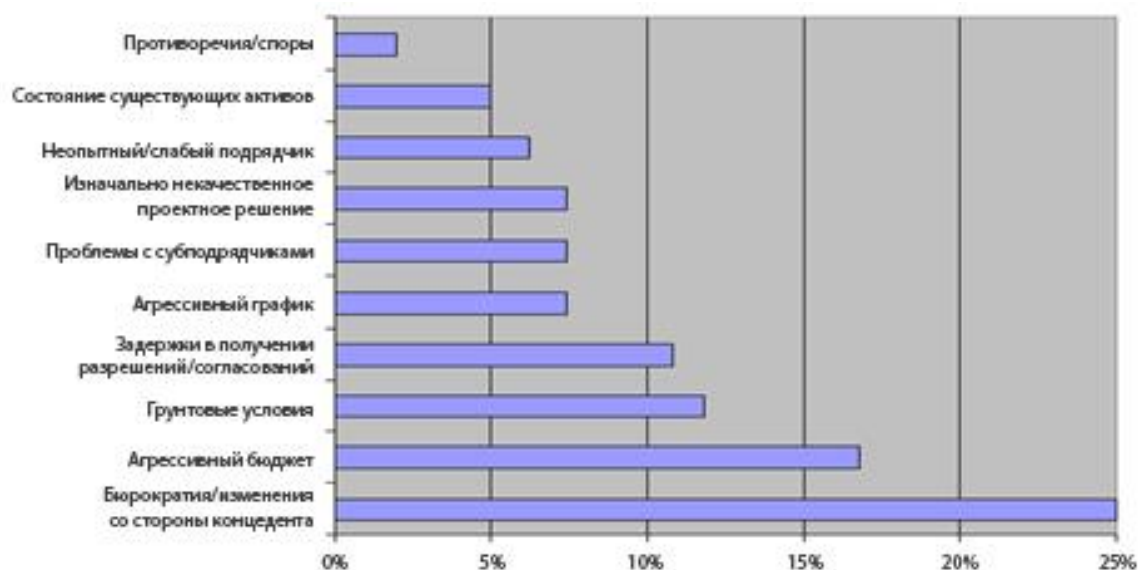
Источники: Адаптированный фрагмент аналитических исследований и отчетов, указанных в списке справочной литературы.

Существуют различные проекты, которые не смогли достичь необходимых результатов на этапе строительства. Один из них – создание городской железнодорожной системы. Из-за международного события, которое проводилось в стране, по проекту был установлен очень жесткий срок. Проект должен был быть завершен за 30 месяцев, а сдача в эксплуатацию была запланирована на 31 июля 2010 г. Строительство по проекту затянулось. Правительство разрешило перенести срок начала эксплуатации на один месяц, до 31 августа 2010, так как задержка произошла по его вине в связи с передачей некоторой станций. В результате двухдневной проверки в течение последней недели сентября 2010 г. линия не получила нормативное разрешение в сфере безопасности. Инспектор пришел к выводу о незавершенности подвесных потолков, аварийных лестниц и выходов, касс, осветительного оборудования, программного обеспечения и сигнального оборудования. В результате нарушения срока правительство потребовало выплатить компенсацию за неготовность системы к эксплуатации и последующую упущенную выгоду.

В исследовании Роберта Бейна (Robert Bain)¹⁸ представлено интересное статистическое описание рисков, связанных со строительством по проекту ГЧП. В нем подчеркнута, что основные причины проблем, связанных с формированием бюджета и составлением графика при строительстве по проекту ГЧП, – это проблемы, перечисленные на рисунке 7.6 далее:

¹⁸ Бейн, Роберт (Bain, Robert) (2007 г.). Риски, связанные со строительством по проекту ГЧП: международные данные по дорожной отрасли Института дорожной отрасли по транспортным исследованиям, Университет Лидса.

РИСУНОК 7.6: Риски, связанные со строительством, в отношении бюджета и графика



Источник: Бейн, Роберт (Bain, Robert) (2007 г.). Риски, связанные со строительством по проекту ГЧП: международные данные Института дорожной отрасли по транспортным исследованиям, Университет Лидса.

Примерно 25 % всех ответов в исследовании Бейна демонстрируют, что причиной проблем проектов ГЧП на этапе строительства является правительство, прямо или косвенно. Респонденты даже подчеркивали, что их комментарии касаются не только стран, которые раньше не реализовывали проекты ГЧП. Это исследование показало, что ряд проблем проектов ГЧП возникает из-за того, что правительство недостаточно вовлечено в концепцию ГЧП. В результате можно сделать выводы, что правительству следует предусмотреть надлежащее управление договором в соответствии с рекомендациями данного Руководства по ГЧП.

Примеры того, как правительство ухудшило процесс строительства по проектам ГЧП, перечислены в таблице 7.5 далее.

ТАБЛИЦА 7.4: Вопросы, связанные с участием правительства на этапе строительства	
Возможности	Правительство не обладало опытом, техническими навыками или ресурсами для управления своими обязательствами, связанными с долгосрочным и активным партнерством с поставщиками из частного сектора.
Традиционное мышление	Правительство попыталось управлять проектом ГЧП так же, как оно раньше управляло традиционными договорами на проектирование и строительство, включая использование договоров на проектирование и строительство с поправками в состязательной среде «они против нас».

Подготовка	Правительство не смогло составить четкие выходные характеристики для выполнения необходимых работ, получения земельного участка и выдачи разрешений или согласований.
Ожидания	Ожидания правительства относительно распределения ответственности, а также результатов работ (и сроков их выполнения) не соответствовали пониманию частного сектора.
Процесс	Правительство не смогло установить четкие и прозрачные процедуры ежедневного взаимодействия с партнерами из частного сектора. Бюрократия была медленной и неподатливой, а при разработке проектов были продолжительные периоды переговоров и задержки при согласовании.
Надзор	Правительственные процедуры надзора и контроля за проектом были недостаточными, и такую проблему нельзя было решить простым переходом от традиционных закупок к ГЧП.
Изменения	Правительство настаивало на изменении предмета или спецификаций или вариациях, но при этом ограниченно учитывало возможные последствия для затрат или сроков, или договор четко не предусматривал, как вносить соответствующие изменения.

Существуют три основные характеристики успеха или провала проекта ГЧП: завершение проекта в рамках бюджета, своевременно и в соответствии с установленными спецификациям.

В общем, некоторые проекты страдают от определенной степени превышения сметной стоимости строительных работ. К самым распространенным причинам превышения сметной стоимости строительных работ относятся слишком агрессивная конкурсная процедура, вариации, в частности, высокие показатели в спецификациях по требованию правительства, а также споры касательно объема работ. В контексте споров двое респондентов отметили возможные сложности в результате того, что изначальный строительный подрядчик также входит в специальную проектную компанию (СПК).

Как правило, такой подход считается полезной характеристикой проекта, так как он стимулирует подрядчика исполнять свои обязательства. Однако в случаях сложного финансового положения ключевой акционер может не захотеть подавать требования в отношении инструментов кредитной поддержки (таких как гарантии исполнения обязательств или завершения работ), которые он сам же предоставляет. Независимые механизмы разрешения споров могут использоваться при возникновении противоречий между интересами владения/контроля и договорными/коммерческими интересами.

Некоторые проекты сталкиваются с превышением сметной стоимости на несколько месяцев или даже лет. Как правило, это происходит в результате некачественных коммуникаций между сторонами по отношению к функциям и обязанностям сторон, т.е. передаче объекта.

Ключевым вопросом в контексте превышения сметной стоимости является идентификация стороны, которая должна покрыть превышение сметной стоимости. При традиционных закупках такая ответственность возлагается на правительство. Именно такую характеристику должны учитывать проекты ГЧП (распределение рисков и использование договоров с фиксированной ценой). Что касается передачи такой ответственности частному сектору, проекты ГЧП добились в этом особенных успехов.

Считается, что многие проблемы, связанные со спецификациями, являются результатом использования нечетких или некачественных спецификаций или объемов работ с самого начала. Тем не менее, другие известные проблемы связаны с проектами ГЧП, которые включали в себя сложные технологии (такие как технологии, используемые в проектах водоснабжения или переработки отходов). Дорожные проекты отличаются относительной эффективностью по сравнению с другими отраслями, возможно, ввиду того, для их реализации требуются менее сложные технологии.

Эти примеры показывают, что планирование и управление договором в соответствии с передовыми практиками исключительно важны для успешности проекта, особенно когда речь идет о затратах, графике и окончательных спецификациях (проектном решении).

6. Обзор этапа строительства

6.1. Основные стадии этапа строительства

Следующие ключевые действия обычно имеют место на этапе строительства по проекту ГЧП.

- Частный партнер должен подготовить площадку и получить необходимые разрешения и согласования для начала строительных работ.
- Частный партнер должен завершить разработку проектного решения для строительных работ.
- Необходимо провести строительные работы.
- Необходимо сдать в эксплуатацию и передать завершённую инфраструктуру эксплуатационной команде.

6.1.1. Подготовка строительной площадки и получение разрешений

В большинстве проектов ГЧП, которые включают в себя строительство инфраструктуры, правительство предоставляет земельный участок (с существующими зданиями и инфраструктурой) частному партнеру. В течение срока реализации проекта частный партнер управляет эксплуатацией и техническим обслуживанием земельного участника и инфраструктуры.

На этапе оценки проекта правительство должно обеспечить проведение тщательного анализа всех имущественных прав, прав собственности и ограничений по использованию земельного участка (и любых его усовершенствований) квалифицированными экспертами. Это делается для предотвращения угрозы для проекта в связи с выявлением сторонних претензий на земельный участок или ограничений по использованию земельного участка, которые могут привести к задержке или отмене строительства по проекту или лишить частного партнера возможности владения земельным участком. Если правительство применяет передовую практику, оно также приобретает необходимые земельные участки у законных жителей и управляет передачей от любых других пользователей. В зависимости от расположения участка и характера проекта у правительства также может возникнуть необходимость построить подъездную дорогу, а также обеспечить наличие коммуникаций на участке.

Затем правительству следует потребовать от участников конкурсной процедуры провести тщательный анализ предлагаемой строительной площадки, включая любые существующие здания или инфраструктуру на участке, а также условия на участке. Изучение условий на участке должно включать в себя проверку климатических, гидрологических, гидрогеологических, экологических, природоохранных, геотехнических, археологических и палеонтологических условий на строительной площадке. Объем и степень такой проверки зависит от сложности проектного решения участника, а также инженерного предложения по работам, которые будут выполняться на строительной площадке.

Такие действия правительства до присуждения договора помогают удостовериться в том, что обеим сторонам хорошо известно о вопросах и рисках, связанных с земельным участком.

Проблемы, связанные с выбранными участками и их условиями, могут возникать и действительно возникают на этапе строительства. Одна из самых распространенных проблем – это своевременная передача строительной площадки частному партнеру и его строительному субподрядчику. Что касается проектов с одной площадкой, правительству рекомендуется удостовериться в наличии площадки и ее передаче сразу же после подписания договора. Это поможет избежать по меньшей мере споров, связанных с передачей.

Вопрос наличия площадки оказывается более сложным в проектах с обширными требованиями к земельному участку и большому количеству определенных характеристик. К таким проектам относятся проекты, связанные с дорогами, железной дорогой, трубопроводами и линиями электропередач.

Несмотря на то, что в идеале требуется передача единого непрерывного земельного участка, это не всегда возможно. При отсутствии возможности правительство должно удостовериться в том, что оно не станет стороной споров и претензий, инициированных частным партнером.

В отчете НАО (2014 г.) описаны некоторые проблемы, которые могут возникнуть на этапе строительства, на примере проекта ГЧП по переработке отходов в графстве Суррей, Великобритания¹⁹. Договор по графству Суррей не смог обеспечить получение градостроительных разрешений. Первая проблема возникла из-за отклонения градостроительного заявления по площадке в Редхилл Градостроительным комитетом Совета графства Суррей, а вторая – когда градостроительное разрешение по площадке в Кейпел было отозвано в результате судебного разбирательства.

В договоре ГЧП необходимо подробно описывать процессы передачи земельного участка. Важным аспектом является то, что в договоре необходимо прямо указывать обязательства обеих сторон по смягчению последствий несвоевременной передачи земельного участка. Существует ряд примеров претензий со стороны частного партнера по договору ГЧП в транспортной сфере из-за отсутствия единого земельного участка. В результате до передачи участка были прекращены все строительные работы. На самом деле, стороны могли согласовать рациональный обходной план с минимальными временными и денежными потерями.

6.1.2. Проектное решение

Этап проектирования по проекту неизбежно проходит определенные стадии, от концептуального проектирования до создания окончательного проектного решения с указанием строительных работ по договору ГЧП.

Ответственность за получение всех согласований, связанных с проектированием, строительством, инженерными, техническими и монтажными спецификациями, предложенными частным партнером (включая любые строительные разрешения и любое обязательное официальное решение касательно Разрешений в результате экологического исследования (EIA)), несет частный партнер. Так как частный партнер принимает риски, связанные с проектированием и строительством по проекту, ему также следует принимать на себя ответственность за выявление и получение всех разрешений, связанных с проектированием и строительством. В противном случае такие риски передаются обратно правительству.

Частный партнер также должен выделить достаточное время на получение всех таких разрешений в своей программе работ. В случае неизбежности задержек при получении таких разрешений они не должны влиять на прогресс

¹⁹ Национальное ревизионное управление (NAO), (2014 г.), Надзор за тремя проектами PFI по переработке отходов, <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Oversight-of-three-PFI-waste-projects.pdf> [доступ 30 июня 2015 г.]

по самому проекту ГЧП. Вместо этого их можно разрешить посредством альтернативных механизмов (таких как обстоятельства, при которых сторона освобождается от ответственности) в степени, в которой такие задержки происходят не по вине частного партнера или его субподрядчиков.

Проектные предложения, поданные частным партнером в рамках конкурсного предложения, обычно носят концептуальный характер. Однако при оценке конкурсного предложения частного партнера и переговорах по договору ГЧП (и в любом случае до даты подписания) правительству следует удостовериться в том, что проектные решения частного партнера, включенные в его конкурсное предложение, соответствуют необходимым выходным характеристикам согласно запросу на подачу конкурсных предложений (RFP).

Частный партнер несет исключительную ответственность за проектное решение. У правительства должно быть право проверять проектное решение и давать частному партнеру рекомендации по любым выявленным несоответствиям договору. Договором можно запретить частному партнеру осуществлять дальнейшее строительство, пока правительство не даст разрешение на переход к следующей стадии после проверки проектного решения.

Однако у правительства не должно быть прав на согласование в отношении проектного решения, которые будут считаться принятием любых ошибок или несоответствий проектного решения правительством. Таким образом правительство удостоверяется в том, что проектирование и строительство осуществляются в соответствии с выходными характеристиками (и строительными предписаниями, при наличии), а частный партнер несет ответственность за достижение выходных характеристик, а также любые неудачи, связанные с проектным решением. Если правительство согласовывает проектное решение, частный партнер может заявить, что правительство приняло риск того, что проектное решение в будущем может не дать частному партнеру возможность соблюдать выходные характеристики. Подобным образом, в таком случае риски, связанные с затратами жизненного цикла, можно передать обратно правительству.

6.1.3. Строительство по проекту

В общем, строительство может принимать множество форм создания конечного продукта. Строительный подрядчик часто разбивает работы на стадии или менее объемные пакеты для реализации основных стадий. В этом случае строительный подрядчик часто передает отдельные пакеты работ субподрядчикам. Однако основной подрядчик все равно несет ответственность за качество всех работ и координацию субподрядной деятельности.

При строительных работах необходимо учитывать множество аспектов, самые важные из которых изложены далее.

- Для подрядчика установлены надлежащие требования к качеству и обязанность по соблюдению интересов?
- Если ли гарантия устранения дефектов, выявленных в проверенных работах?
- Установлен ли гарантийный период? Если да, какова его продолжительность?
- Договором предусмотрены различия между разными аспектами работ, например, инженерными и строительными работами?
- Проектное решение разработано надлежащим образом?
- График работ по проекту оптимистичный или реалистичный?
- Какие процедуры будут применяться при возникновении спора?

В рамках строительных работ предпринимается множество действий, но самый напряженный период работ – это середина стадии, на которой завершаются все пакеты работ. Именно на этом этапе проекта привлекают многих субподрядчиков. В результате этого особенно важно уделять внимание последовательности, основным срокам поставки материалов, а также вопросам нормативного правового соответствия, которые зависят от сроков и могут нарушить порядок реализации программы.

6.1.4. Сдача в эксплуатацию и передача эксплуатационной команде

До официальной передачи актива эксплуатационной команде независимое лицо, осуществляющее сертификацию, или независимый инженер (или строительный инспектор или инженер) должен принять определенные меры²⁰ (см. раздел 0 ниже) от лица правительства. К таким мерам относятся тестирование актива (см. раздел 7.3.3 ниже) и выдача свидетельства о завершении.

Что касается тестирования актива, в договоре ГЧП следует устанавливать требования к уведомлению о готовности актива к проверке независимым лицом, осуществляющим сертификацию. По договору частный партнер обязан предоставлять независимому лицу, осуществляющему сертификацию, доступ к площадке для наблюдения за тестами и осмотра актива, а также прилагать любую документацию, которая может использоваться как подтверждение результатов тестов операционной эффективности.

²⁰Привлечение независимого инженера – самый распространенный подход к таким мерам в странах прецедентного права. В ряде других стран (в основном в странах континентального права) инженерная фирма, которая оказывает правительству услуги надзора и мониторинга проекта, не является независимым инженером, но ее нанимает государственный орган, осуществляющий закупки и несущий исключительную ответственность за разрешения, и такая фирма отчитывается перед этим органом. При использовании такого подхода должность называется «инженер по строительству, инжинирингу и инспектированию» (например, в некоторых штатах США) или просто «инженер по строительству», «инспектор по строительству» или иным подобным термином.

При неудовлетворительных результатах тестов операционной эффективности частный партнер должен устранить дефекты для получения свидетельства о завершении.

Свидетельство о завершении выдает независимое лицо, осуществляющее сертификацию (или государственный орган на основе доказательств, предоставленных инженером по строительству, инжинирингу и инспектированию в некоторых странах). Такое свидетельство является договорным подтверждением завершения этапа строительства. После его выдачи обычно осуществляется процесс, посредством которого независимое лицо, осуществляющее сертификацию, государственный орган или частный партнер (в зависимости от характера и потребностей проекта) выдает свидетельство или разрешение об эксплуатационной готовности инфраструктуры и начале предоставления услуг. Во многих юрисдикциях такую дату называют «дата начала работы» или «дата начала эксплуатации».

В некоторых проектах свидетельство о завершении и эксплуатационной готовности или разрешение на начало предоставления услуг может зависеть от двухэтапного подхода с предварительной приемкой работ (или предварительным свидетельством о завершении), который разрешает начало эксплуатации при условии, что:

- существенная часть проекта завершена;
- эксплуатация может осуществляться в соответствии с установленными стандартами безопасности;
- были выявлены только незначительные дефекты или несоответствия (которые обычно называют «перечень недоработок»), которые не мешают началу работ.

Дефекты из перечня недоработок разрешается устранить в течение определенного срока (что дает частному партнеру право на получение окончательного разрешения).

В общем, правительству не следует стараться установить основные стадии до начала предоставления услуг на этапах строительства/разработки или иным образом принимать работы на стадиях до начала предоставления услуг, так как это может в корне изменить установленное распределение рисков.

В проектах, которые частично финансируются посредством вложения капитала правительства, обеспечение достижения основных стадий строительства может понадобиться тогда, когда осуществляются выплаты капитала частному партнеру. Это может отрицательно сказаться на передаче рисков, так как правительство включается в метод строительства частного партнера. Когда это делается на основе повышенной финансовой эффективности проекта, необходимо тщательно разрабатывать условия таких выплат по основным стадиям с учетом общей максимальной эффективности использования средств (VfM).

В определенных проектах ГЧП предоставление услуг может оказаться целесообразным, несмотря на незавершенное строительство. В таком случае

правительство должно удостовериться в неизменной мотивации частного партнера (посредством платежного механизма) для завершения работ. В определенных проектах ГЧП целесообразным может оказаться поэтапное начало предоставления услуг (т.е. в разных зданиях или секциях или на разном оборудовании, которое вводится в эксплуатацию на разных ключевых стадиях проектах ГЧП). В таких ситуациях обоснованным может оказаться надлежащее разделение потока доходов по стадиям или использование штрафных санкций в связи с несвоевременным завершением. При этом правительство может либо установить, что полное предоставление услуг начнется только тогда, когда все стадии по проекту достигнут необходимого уровня выходных характеристик (что будет стимулировать частного партнера обеспечить необходимые уровни выходных характеристик с максимально возможной оперативностью), либо установить, что частичное начало предоставления услуг будет достигнуто после того, как каждая стадия достигнет уровня выходных характеристик предоставляемых услуг.

7. Задачи мониторинга на этапе строительства

7.1. Определение мониторинга (мониторинг операционной эффективности и рисков)

Мониторинг операционной эффективности можно описать как функцию гарантии, которую выполняет правительство (в основном через команду по управлению договором, хотя в процессе могут также участвовать другие ведомства и департаменты). Мониторинг позволяет удостовериться в том, что у частного партнера есть:

- надлежащие системы, политики, процедуры и ресурсы для исполнения определенных обязательств, связанных с операционной эффективностью, согласно договору ГЧП (выходные характеристики);
- функциональная система обеспечения качества для самостоятельного мониторинга;
- необходимые результаты деятельности в соответствии со спецификацией.

Мониторинг операционной эффективности не означает управление задачей для частного партнера или согласование метода достижения выходных параметров. Он также не означает, что частный партнер получает возможность управлять операционной эффективностью на свое усмотрение. Для этого существует ряд причин. Во-первых, у частного партнера есть стимул обеспечивать финансовую эффективность в течение срока действия договора ГЧП, а не в течение всего жизненного цикла созданного актива. В крупных инфраструктурных проектах это может создать несоответствие между стимулами, в результате чего частный партнер может стремиться к сокращению расходов на строительство и понести повышенные расходы на эксплуатацию или техническое обслуживание в течение срока действия концессии, который существенно короче жизненного цикла активов.

При наличии выбора правительство предпочло бы более высокие инвестиции капитала, которые означают более низкие затраты жизненного цикла. Вторая причина касается этапа эксплуатации, на котором к частному партнеру применяются штрафные санкции в результате недостаточной операционной эффективности. Система управления операционной эффективностью без мониторинга и с самостоятельной отчетностью может привести к неприменению штрафных санкций.

Команда по управлению договором должна выполнять ряд задач по регулярному мониторингу на этапе строительства, включая:

- мониторинг соблюдения графика;
- мониторинг объема работ (и любых согласованных вариаций);
- мониторинг операционной эффективности и соблюдения применимого законодательства и нормативных актов;
- мониторинг контроля качества и материалов;
- мониторинг повседневных взаимоотношений с частным партнером;
- отчетность перед заинтересованными сторонами и управление отношениями с заинтересованными сторонами.

Однако операционная эффективность – не единственная сфера или задача, которую необходимо отслеживать. На этапе строительства одной из самых важных функций команды по управлению договором является управление рисками. Команда должна отслеживать и, в соответствующих случаях, управлять проектными рисками, распределенными между сторонами, присущими рисками, которые принимает на себя правительство, проектными рисками, которые не распределяются по договору, а также управлять рисками и угрозами, связанными с изменениями по договору ГЧП.

Рамочные условия мониторинга операционной эффективности устанавливаются в каждом конкретном договоре ГЧП. Договором также устанавливаются выходные характеристики, требования к отчетности частного партнера по управлению операционной эффективностью, а также режим штрафных санкций, которые применяются в случае недостижения операционной эффективности. В договоре также описываются функции правительства и права, например, на аудит, которые может осуществлять правительство или кредиторы по отношению к частному партнеру.

7.1.1. Подход к мониторингу операционной эффективности

Подход к мониторингу операционной эффективности на этапах строительства и эксплуатации отличается. На этапе строительства мониторинг операционной эффективности в первую очередь требуется, чтобы удостовериться в соответствии объектов проекту ГЧП, в надлежащем выполнении работ посредством сдачи в эксплуатацию согласно графику, а также в исполнении прочих договорных обязательств. Однако мониторинг операционной эффективности на этапе эксплуатации направлен на качество или уровень соблюдения требований к операционной эффективности услуг, особенно на

стандарты или целевые уровни обслуживания. В обоих случаях требуется мониторинг для подготовки (выявления) и управления изменениями в договоре и событиями рисков. См. текстовую вставку 7.6.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.6: Роль правительства в мониторинге на этапе строительства

На этапе строительства правительству необходимо управлять и отслеживать прогресс проекта. Преимущество проектной команды, которая вела переговоры по договору вплоть до финансового закрытия, и использование этих знаний на этапе строительства выгодно правительству. Далее приведены примеры функций и обязанностей правительства на этой стадии:

- Договоренности в сфере управления, которые создают четкое и понятное взаимодействие с подрядчиком.
- Отчетность перед заинтересованными сторонами из публичного сектора по ходу проекта.
- Оценка проектных данных, предоставленных подрядчиком, включая анализ любого потенциального воздействия на предоставление услуг. Такие действия необходимо завершить до даты, установленной договором.
- Мониторинг прогресса на площадке для проверки соответствия объектов договорным требованиям, а также посещение ежемесячных совещаний, посвященных реализации проекта, для документирования и реализации точек зрения правительства.
- Мониторинг качества объектов при строительстве и уведомление частного партнера о проблемных вопросах.
- Управление вариациями.
- Обсуждение и оценка действительности любых претензий в связи с обстоятельствами, при которых сторона освобождается от ответственности, или компенсационных обстоятельствах.
- Ведение журнала рисков для разрешения вопросов неопределенности в связи с реализацией проекта.
- Планирование, коммуникации и координация деятельности вместе с частным партнером.
- Поддержание коммуникационных связей со всеми соответствующими группами заинтересованных сторон.
- Подготовка к этапу эксплуатации.
- Управление связями с общественностью.

На этапе эксплуатации фокус направлен на предоставление и эксплуатационную готовность услуг в соответствии с выходными характеристиками. Для двух подходов требуются различные ресурсы. Как правило, на этапе строительства привлекается ряд независимых сторон, которые должны отчитываться по завершению основных стадий программы и

соблюдению спецификаций. К ним относятся независимый инженер или независимое лицо, осуществляющее сертификацию, а также агент кредитора.

Этап эксплуатации основывается на самостоятельной отчетности частного партнера, а также системах надзора и гарантий, применяемых правительством. Мониторинг операционной эффективности на этапе эксплуатации часто связан с режимом штрафных санкций (независимо от того, являются ли они финансовыми штрафными санкциями или определенной формой накопления баллов, которые могут привести к расторжению).

7.1.2. Функции и обязанности правительства на этапе строительства

Правительству следует тщательно анализировать ресурсы, которые потребуются после подписания договора, но до эксплуатационной готовности актива. В дополнение к ресурсам для управления договором команде, вероятно, потребуются знания и навыки, описанные в таблице 7.6.

<i>ТАБЛИЦА 7.6: Ресурсы и навыки со стороны правительства, необходимые на этапе строительства</i>		
Функция	Обязанности	Временные затраты
Менеджер проекта	Управлять и координировать этап строительства.	Полная занятость в зависимости от размера и масштаба проекта.
Инженер-сметчик/коммерческий менеджер	Контролировать затраты и управлять вопросами договорного взаимодействия с подрядчиком.	Такие навыки можно комбинировать с должностью проектного менеджера.
Специалисты по управлению объектами (FM)	Определять последствия любых изменений для режима периода эксплуатации (включая затраты) и оказывать содействие при переходе на этап эксплуатации.	Неполная занятость, но временные затраты будут увеличиваться в течение последних нескольких месяцев этапа строительства. Такие навыки можно комбинировать с должностью проектного менеджера.
Архитектор	Отслеживать прогресс строительства/качество работ и управлять процессом отделочных работ с точки зрения правительства.	Полная занятость в зависимости от размера и масштаба проекта.

ТАБЛИЦА 7.6: Ресурсы и навыки со стороны правительства, необходимые на этапе строительства

Функция	Обязанности	Временные затраты
Практикующий специалист в области реализации проекта (например, консультант по вопросам здравоохранения/образования)	Взаимодействовать с группами заинтересованных сторон, управлять изменениями и, в соответствующих случаях, удостоверяться в том, что специализированные аспекты работы соответствуют целями проекта и заинтересованных сторон.	Частичная занятость в зависимости от размера и масштаба проекта.
Ресурсы в области информационных и коммуникационных технологий (ИКТ).	Управлять взаимодействием между проектными и правительственными системами, а также оказывать содействие при сдаче в эксплуатацию.	Частичная занятость с самыми значительными временными затратами в конце периода строительства.
Юридическая поддержка	Мониторинг любых ситуаций, которые могут повлиять на согласованный договор, и оказание содействия при возникновении споров.	Ситуативная поддержка при необходимости.
Административная поддержка.	Предоставлять поддержку проектному менеджеру и остальным членам команды.	Полная занятость в зависимости от размера и масштаба проекта.

7.1.3. Функции и обязанности независимого лица, осуществляющего сертификацию

Во многих юрисдикциях (чаще всего в юрисдикциях прецедентного права) договором ГЧП предусмотрен наем независимого лица, осуществляющего сертификацию (которого иногда называют «независимый инженер»), которое является экспертом по типу проекта. Такой специалист должен подтвердить, что по его профессиональному мнению этап строительства и этап сдачи в

эксплуатацию завершены на удовлетворительном уровне в соответствии с договором ГЧП. Независимое лицо, осуществляющее сертификацию, также отвечает за выдачу свидетельства о начале этапа эксплуатации, а также о праве частного партнера на сбор или получения доходов от пользователей или правительства.

Решения независимого лица, осуществляющего сертификацию, имеют большое коммерческое значение для частного партнера и правительства. По сути, ни у одной из сторон не должно быть влияния на независимое лицо, осуществляющее сертификацию. Как правило, это достигается посредством назначения компании с надлежащим опытом и навыками (в зависимости от типа проекта), а также репутацией справедливого и непредвзятого исполнителя.

Независимое лицо, осуществляющее сертификацию, должно принять на себя обязательство по соблюдению интересов частного партнера и правительства, которые даже могут совместно назначить такого специалиста. Во многих случаях обе стороны выбирают и согласовывают независимое лицо, осуществляющее сертификацию, но его услуги оплачивает частный партнер. Договор ГЧП должен защищать независимое лицо, осуществляющее сертификацию, и четко предусматривать, что оплата услуг независимого лица, осуществляющего сертификацию, частным партнером ни в коем случае не влияет на его фидуциарную обязанность непредвзятости.

Основная функция независимого лица, осуществляющего сертификацию, заключается в проверке и мониторинге работ, посещении любого тестирования операционной эффективности при сдаче в эксплуатацию, консультировании частного партнера по любым аспектам, которые, по мнению независимого лица, осуществляющего сертификацию, необходимо разрешить, а также, после удовлетворения всех требований, в выдаче свидетельства, разрешающего эксплуатацию.

При выполнении своих функций независимое лицо, осуществляющее сертификацию, никоим образом не принимает на себя риски, связанные с проектированием, строительством, оборудованием, монтажом или сдачей строительных работ.

В некоторых юрисдикциях (в частности, в юрисдикциях прецедентного права) независимое лицо, осуществляющее сертификацию, получает квазисудебные полномочия по принятию решений, обязательных для сторон, или даже по участию в процессе урегулирования споров. В других юрисдикциях независимое лицо, осуществляющее сертификацию, выступает исключительно в качестве консультанта по любым вопросам, которые выходят за рамки прямой обязанности по сертификации завершения. В этом случае решения независимого лица, осуществляющего сертификацию, подлежат пересмотру. Следовательно, в договоре ГЧП следует прямо ограничивать полномочия независимого лица, осуществляющего сертификацию, как полномочия по сертификации на этапах строительства и эксплуатации.

Как отмечено в разделе 6.1.4, в некоторых других юрисдикциях (в основном в странах континентального права) сертификационную функцию выполняет инженер по строительству, инжинирингу и инспектированию, которого нанимает государственный орган, и перед которым он официально отчитывается.

7.2. Надзор за возможными последствиями для затрат

По мере реализации этапа строительства частный партнер (и правительство, если правительство вкладывает капитал) должен осуществлять платежи, которые соответствуют прогрессу со стороны строительного подрядчика при завершении строительных работ. Такие выплаты обычно осуществляются по завершении основных стадий, заранее согласованных и указанных в договоре ГЧП. Следовательно, по завершении каждой основной стадии необходимо подтвердить выполнение необходимых работ, а также их надлежащее качество в соответствии с выходными характеристиками.

Независимое лицо, осуществляющее сертификацию, часто выполняет такую функцию, если правительство осуществляет платежи за основные стадии. В противном случае технический агент кредитора подтверждает завершение основной стадии и разрешает дальнейшую выборку кредитных средств частным партнером. Мониторинг затрат по каждой основной стадии также играет роль в предоставлении обеспечения строительными подрядчиками, а также в расчете выплат при досрочном расторжении договора ГЧП.

7.2.1. Важность надзора за затратами на этапе строительства

Если правительство вкладывает капитал в проект в течение или в конце этапа строительства, оно будет сильно заинтересовано в затратах, понесенных на каждой завершенной основной стадии. Риск, которым оно должно управлять, заключается в правильном применении его части гранта, в порядке, установленном договором ГЧП (или соглашением о предоставлении гранта). Как правило, правительство вкладывает капитал на этапе строительства после выборки собственного капитала и по такой же ставке, как кредитные средства. Следовательно, интересы правительства стоят в одном ряду с интересами кредиторов.

7.2.2. Необходимость надзора за затратами

Как было отмечено ранее, интерес правительства и кредиторов зависит не столько от правильного документирования затрат, сколько от обеспечения правильной последовательности источников финансирования. Риск превышения сметной стоимости обычно передается строительному подрядчику и частному партнеру в тех случаях, когда превышение сметной стоимости возникает в результате факторов вне контроля строительного подрядчика.

Превышение сметной стоимости покрывает частный партнер или строительный подрядчик. Правительству также следует избегать участия в спорах, которые могут возникать между указанными двумя сторонами в связи с таким превышением сметной стоимости. Следовательно, правительству следует отслеживать затраты исключительно в информационных целях.

7.2.3. Объяснение по различным механизмам структуры затрат при строительстве актива

Самая распространенная структура затрат, которая зависит от применяемых принципов проектного финансирования, заключается в том, что частный партнер несет ответственность и принимает риски, связанные с привлечением необходимого финансирования по проекту. Затем частный партнер применяет финансирование на этапе строительства, осуществляя свои выплаты субподрядчикам.

В этой структуре источники финансирования применяются в следующем порядке: собственный капитал, квазикапитал или мезонинный долг, а в самом конце – старший долг. На старший долг распространяются ограничения по его выборке, включая требование завершения установленных основных стадий. Это делается для того, чтобы риск неправильного строительства актива в первую очередь переносился на провайдеров собственного капитала и квазикапитала.

Гранты правительства могут применяться в форме активов, строящихся правительством, в качестве единой выплаты в конце этапа сдачи в эксплуатацию или по завершении основных стадий на этапе строительства. Каждому случаю присущи разные профили рисков, поэтому следует проявлять осторожность, чтобы не нарушить распределение рисков или стимулы, которые применяются в прямой структуре проектного финансирования.

7.3. Процессы согласования

Частному партнеру следует нести исключительную ответственность за проектное решение. Несмотря на то, что у правительства должно быть право на анализ проектного решения (см. раздел 6.1.2 выше), у него не должно быть прав на согласование проектного решения. Соответственно, все изменения в проектном решении, которые осуществляются для соответствия выходным характеристиками, вносятся на страх и риск частного партнера. Правительство потребует гарантий того, что этап строительства или реализации может обеспечить своевременное предоставление услуг в соответствии с выходными характеристиками, указанными в договоре ГЧП. Если такой принцип не применяется по исключительной причине, права на согласование необходимо осуществлять на тщательно разработанных индивидуальных условиях, прямо указанных в договоре ГЧП.

7.3.1. Процесс разработки проектного решения

Большую часть предварительного проектирования осуществляют на этапе конкурсной процедуры, а правительство в определенной степени анализирует проектное решение при выборе частного партнера. Риск заключается в том, что проектные решения, предложенные частным партнером, не будут соответствовать необходимым выходным характеристикам. Проектные решения, предложенные на этапе подачи конкурсного предложения, обычно носят концептуальный характер и чаще всего существенно модифицируются на более поздних этапах.

В этом контексте правительству также следует удостовериться в том, что:

- Проектное решение частного партнера не выходит за рамки земельного участка, который будет предоставлен по проекту. В противном случае затраты и риски, которые могут быть связаны с приобретением дополнительного земельного участка, несет частный партнер.
- Проектное решение, предложенное частным партнером на момент присуждения договора, включено в договор ГЧП, чтобы в официальных договоренностях были задокументированы характеристики проектного решения.
- Договор ГЧП предусматривает достаточную гибкость для внесения изменений и усовершенствований в предварительное проектное решение с учетом любых плановых, экологических и прочих требований.
- Частный партнер должен подавать все редакции проектного решения для их анализа.

7.3.2. Сертификация, инспектирование и получение согласований

Независимое лицо, осуществляющее сертификацию, которое инспектирует завершённые строительные работы, обычно предоставляет услугу сертификации правительству и частному партнеру. При удовлетворительных результатах независимое лицо, осуществляющее сертификацию, выдает необходимые сертификаты для начала эксплуатации (раздел 6.1.3 выше). Несмотря на то, что у правительства должно быть право на мониторинг работ на этапе строительства, у него не должно быть прав согласования в отношении работ. Ответственность за получение всех согласий и согласований третьих сторон следует возлагать на частного партнера при условии разумной поддержки правительства.

7.3.3. Тесты операционной эффективности и проверка пригодности актива

До начала эксплуатации частный партнер должен подтвердить, что активы соответствуют необходимым выходным характеристикам. Метод подтверждения, который должен использовать частный партнер, зависит от проекта, но может принимать форму инспекции, демонстрации, приемочных испытаний или испытаний при сдаче в эксплуатацию или других тестов операционной эффективности.

7.3.4. Обязательства частного партнера при создании актива

Частный партнер должен направить надлежащее предварительное уведомление о любых тестах операционной эффективности, которые требуют от него предоставить доступ к тестам, а также документам, необходимым для подтверждения их результатов. Независимое лицо, осуществляющее сертификацию, отвечает за оценку удовлетворительности или неудовлетворительности результатов тестов операционной эффективности. Частный партнер должен предусмотреть процесс для устранения любых дефектов в результате таких тестов.

7.4. Управление графиком на этапе строительства

Правительство обязательно должно быть в курсе реализации и прогресса проекта во все соответствующие моменты. Самый эффективный способ удостовериться в этом при определенных обстоятельствах – потребовать от частного партнера взаимодействовать с правительством на регулярной основе и отчитываться о прогрессе согласно графику строительства. В отчетность следует включать информацию о ходе работ, уведомление о прогнозируемых задержках, программу управления любыми задержками и другие важные аспекты строительства.

7.4.1. Важность управления графиком

Управление графиком или сроками – сфера ответственности частного партнера и поле деятельности специалистов по проектам ГЧП. Оно отличается существенной важностью для правительства. В некоторых проектах ГЧП правительство полагается на дату завершения для запланированного переезда. Например, график размещения офиса мог быть составлен таким образом, чтобы у правительства была возможность выехать из имеющегося здания до истечения срока действия текущей аренды. При отсутствии надлежащего управления графиком проекта ГЧП и при задержке без надлежащего уведомления правительства, правительство может оказаться «бездомным».

Некачественное управление графиком также создает политические и репутационные риски для правительства. Например, важное национальное событие может зависеть от своевременного завершения инфраструктуры, связанной с самим событием. Следовательно, правительство должно признать, что управление графиком является неотъемлемой частью сдачи в эксплуатацию и строительства актива, так как оно может повлиять на весь процесс реализации проекта и даже бюджетное планирование в тех случаях, когда правительство частично финансирует капитал.

7.4.2. Процессы, необходимые для управления своевременным завершением проекта

Мониторинг проекта необходим для обеспечения завершения проекта до установленной запланированной даты.

С примером ненадлежащего мониторинга графика проекта можно ознакомиться в Отчете по аудиту операционной эффективности № 3 2014 года Национального правительства (железные дороги). Индийские железные дороги реализовали восемь проектов ГЧП в сотрудничестве с частными партнерами. По четырем из этих проектов провели аудит. Согласно условиям концессионных соглашений, частные партнеры должны были ежегодно отчитываться перед правительством по исполнению своих договорных обязательств. Кроме того, концессионные соглашения предусматривали учреждение советов по анализу хода строительства, в которые входили представители основных заинтересованных сторон.

Ожидалось, что советы будут анализировать ход реализации проектов на ежемесячной основе и составлять ежемесячные отчеты и давать необходимые указания или принимать корректирующие меры для своевременного завершения проектов. В ходе аудита выявили, что, несмотря на составление ежемесячных отчетов о ходе реализации, записи, подтверждающие мониторинг хода реализации проектов советами, отсутствовали. Роль государственного органа, осуществляющего закупки, в отношении мониторинга операционной эффективности проектов, не была указана ни в одном концессионном соглашении.²¹

В таблице 7.7 описаны действия, которые необходимо предпринимать при работе с графиком по проекту ГЧП. Правительство должно понимать такие меры для мониторинга прогресса и реализации любых дополнительных действий в случае несвоевременного завершения.

<i>ТАБЛИЦА 7.7: Процессы, которые необходимо применять при управлении графиком</i>	
Ключевая деятельность	Описание
Базовый график	Подрядчик составляет базовый график в соответствии с требованиями договора. Как правило, правительство оставляет за собой право пересматривать базовый график для целей координации и мониторинга. Он используется для определения критического пути и околोकритических путей, которые в случае задержки приведут к общим задержкам завершения проекта.

²¹ Офис руководителя счетной палаты и генерального аудитора Индии, 2014 г., Отчет руководителя счетной палаты и генерального аудитора по аудиту операционной эффективности проектов государственно-частного партнерства с индийскими железными дорогами, Нью-Дели, пресс-релиз.

ТАБЛИЦА 7.7: Процессы, которые необходимо применять при управлении графиком

Ключевая деятельность	Описание
	<p>Базовый график корректируется с учетом изменений графика в соответствии с согласованными запросами на внесение изменений и продленными сроками. Если подрядчик предлагает внести какие-либо изменения в базовый график, подрядчик должен подать их правительству на согласование.</p> <p>При значительных изменениях в последовательности, продолжительности и взаимоотношениях критических и околоскритических действий или при корректировке дат доставки значимого оборудования подрядчик составляет новую редакцию графика в соответствии со всеми договорными требованиями. Пересмотренный график используется для целей координации и мониторинга вместо базового графика.</p>
Управление графиком	<p>Для управления графиком требуется активное участие всех участников проекта, чтобы они получали информацию о статусе проекта и любых задержках, которые могут повлиять на соблюдение графика. Подрядчик в первую очередь отвечает за организацию и управление работами по проекту. В результате всех участников проекта необходимо уведомлять о процедурах подрядчика по управлению договором.</p> <p>В случае задержек в рамках действий критического пути или иных действий подрядчик должен разработать альтернативные рабочие последовательности на основе исходных данных от соответствующих субподрядчиков, поставщиков, а также поставщиков оборудования. Управление графиком необходимо для того, чтобы подрядчик реализовал проект в установленный срок и согласно бюджету.</p> <p>В план управления графиком следует включать все следующие основные элементы.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Разработка и согласование базового графика. • Анализ и координация графика. • Изменения и новые редакции графика. • Планирование смягчения последствий задержек по графику.

ТАБЛИЦА 7.7: Процессы, которые необходимо применять при управлении графиком

Ключевая деятельность	Описание
Управление изменениями объемов по графику	<p>Управление изменениями объемов по графику касается планирования, составления графика и согласования изменений, связанных с графиком, в результате процесса контроля за изменениями. Далее изложены основные цели управления изменениями в графике.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Документировать прямые и косвенные последствия изменений объемов в графике проекта. • Анализировать затраты по последствиям для графика. • Уведомлять участников проекта и последствиях для графика и затрат.

7.4.3. Точное отражение хода реализации в графике

Очень важно точно отражать ход реализации в графике и обновлять график с учетом задержек и обновлений, так как задачи взаимозависимы, а задержки могут привести к росту затрат. При планировании проекта может составляться общий график, с указанием дат завершения определенных задач. Хорошая методология заключается в установлении основных стадий, которые легко отслеживать и проверять. Несмотря на то, что договоры ГЧП не требуют от правительства обновлять график, частный партнер должен уведомлять правительство о любых изменениях, которые могут повлиять на основные стадии или критический путь реализации проекта.

7.4.4. Согласование основных стадий по графику

Согласование основных стадий по графику обычно осуществляет независимое лицо, осуществляющее сертификацию (раздел 0 выше), которое выдает сертификаты о завершении работ, практическом завершении и окончательном завершении.

7.5. Управление качеством

Для целей настоящего Руководства по ГЧП управление качеством означает набор политик, процессов и процедур, необходимых для планирования и реализации действий (производства/разработки/обслуживания) в ключевой коммерческой области организации. Система управления качеством (QMS) должна интегрировать различные внутренние процессы в пределах организации и отдельного проекта. Она также должна предоставлять

процессуальный подход к реализации проекта. QMS дает организации возможность идентифицировать, измерять, контролировать или улучшать разные ключевые бизнес-процессы, которые в дальнейшем приведут к увеличению коммерческой эффективности и смягчению последствий рисков, связанных со строительством.

7.5.1. Оценка качества частным партнером

У частного партнера есть несколько обязательств перед правительством при управлении качеством. В таблице 7.8 описаны ключевые действия, которые должен предпринимать частный партнер в соответствии с передовой практикой управления качеством.

<i>ТАБЛИЦА 7.8: Критерии рациональных процессов управления качеством</i>	
Ключевая деятельность	Описание
Планирование QMS	Процесс планирования при разработке общей системы управления качеством (QMS) выявляет процессы, процедуры и прочие документы, которые обеспечивают эффективные операции и контроль за всей программой реализации проекта. Планирование приводит к надлежащим образом задокументированному, интегрированному процессу.
Разработка QMS	Эта деятельность включает в себя разработку процессов, процедур и других документов QMS, а также подготовку к их реализации.
Реализация QMS	<p>К этой деятельности относится активное включение элементов проектного плана управления качеством (QMPP) в рабочие процессы. QMS должна урегулировать следующие аспекты.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Последовательность и взаимодействие между этими процессами. • Критерии и методы для обеспечения эффективной реализации и контроля за процессами. • Доступность информации, необходимой для поддержки эффективной реализации и мониторинга этих процессов. • Методы измерения, мониторинга и анализа, необходимые для реализации таких действий в соответствии с запланированными результатами и постоянным совершенствованием.

ТАБЛИЦА 7.8: Критерии рациональных процессов управления качеством

Ключевая деятельность	Описание
Отчетность по QMS	К этой деятельности относится подача отчетности по соблюдению требований к качеству, а также реализации процесса качества. Она включает в себя разработку методов для измерения, отчетности и усовершенствования операционной эффективности и действенности процессов. Отчетность также решает вопрос необходимости сбора и использования данных по несоответствиям для урегулирования аспектов, связанных с совершенствованием. В ней также следует документировать прошлые события.
Мониторинг QMS	Мониторинг включает в себя методы контроля и надзора за всем процессом. Данный процесс вводит, поддерживает и реализует программу для контроля и минимизации несоответствий. Контроль за такой деятельностью можно осуществлять при помощи письменных процедур, указаний или контрольных списков в зависимости от обстоятельств. Результаты следует фиксировать, проверять и документировать.

7.5.2. Проверка оценки качества правительством

Мониторинг качества управления – сложный процесс, который в основном относится к категории «мягкого» показателя. Тем не менее, опытному директору по договору следует регулярно отслеживать качество работы управленческого и операционного персонала частного партнера на предмет слабостей или тенденций, которые могут заранее продемонстрировать грядущие проблемы.

8. Управление изменениями на этапе строительства

8.1. Важность управления изменениями

Один из распространенных вопросов, которые задают о проектах ГЧП, – почему, несмотря на значительную стандартизацию договоров ГЧП, многие договоры ГЧП требуют изменений или поправок в течение их срока действия. С учетом стандартизации во всех сферах разработки и реализации проектов ГЧП, почему могут потребоваться какие-либо изменения или поправки в договоре ГЧП?

Самый очевидный ответ заключается в том, что невозможно предугадать диапазон возможных рисков и точно распределить их на 20 или более лет в сложной и меняющейся среде. По сути, ключом к обеспечению долгосрочной ценности ГЧП являются не только стадии до реализации, но и установление баланса рисков и вознаграждений в договоре ГЧП, чтобы справиться со значительными изменениями в течение долгого периода времени, а также для структурированного управления такими изменениями с сохранением общественной выгоды или наиболее эффективного использования средств (VfM) в ГЧП.

Существует множество примеров договоров ГЧП с поправками или условиями, измененными посредством переговоров. Гауш (Gausch) (2004 г.) ссылается на распространенную практику изменения условий проектов ГЧП путем переговоров в странах Латинской Америки и отмечает, что такие изменения также вероятно распространены в других юрисдикциях, в частности, в тех, в которых используется модель ГЧП на основе платежей пользователя, а не с оплатой госсектора.²²

Тем не менее, существует множество проектов, которые продемонстрировали более высокую операционную эффективность по сравнению с ожидаемой. В этом контексте справедливое разделение так называемой «возможной финансовой выгоды» по соглашениям о ГЧП играет важную роль в отношении проектов ГЧП, которые являются частью государственной социальной или экономической инфраструктуры. Существенные усилия прилагаются для разделения прибыли, которая превышает пороговое значение, или даже рефинансирования в пользу спонсоров, которое генерирует выгоду рефинансирования для правительства (раздел 8.9.3).

Получен определенный критический опыт, например, о том, что очень важна гибкость во внесении поправок в договоры, но при этом существует необходимость обеспечивать надзор публичного сектора за внесением изменений для поддержания общественной выгоды или наиболее эффективного использования средств (VfM). Более того, важно обеспечить соответствие распределения рисков между сторонами распределению, согласованному в изначальном договоре ГЧП (с учетом изменений в договоре ГЧП). Кроме того, если правительство стремится к слишком высокому уровню гибкости по договору, риск изменений может оказаться недопустимым для участников конкурсной процедуры. Если правительству нужна очень высокая степень гибкости для изменения проекта, это говорит о том, что проект изначально не соответствовал критериям ГЧП.

В результате этого законодательные рамочные условия во многих странах описывают процесс внесения изменений в договоры ГЧП и разрешения с точки зрения сроков и перераспределения рисков. Согласно передовой практике,

²² Гауш, Дж. Л. (Gausch, J.L.) (2004 г.), Предоставление и изменение условий инфраструктурных концессий путем переговоров: как действовать правильно, Исследования по развитию Института Всемирного банка

изменения следует вносить в структурированной среде. Правительство также должно проявлять такой же уровень осмотрительности по отношению к изменениям, как и при принятии изначального решения о реализации проекта ГЧП, особенно в случае значительных изменений.

В договоре ГЧП перечисляются события, при которых по договору разрешены изменения. Однако в нем могут не указываться все логистические или административные меры, которые необходимо предпринять для согласования или реализации разрешенных изменений. Процедуры правительства по управлению договором должны содержать необходимые логистические и административные данные, включая:

- Лицо, которому необходимо направлять запрос на внесение изменений.
- Лицо, которое оценивает последствия предложенных изменений.
- Лица, уполномоченные на согласование изменений от имени правительства и частного партнера.
- Лицо, ответственное за надзор и проверку реализации изменения.

Ключевой полученный опыт заключается в том, чтобы разрешать договорам ГЧП переходить на стадию ликвидации без прямого управления договором со стороны правительства и «спасения» акционеров. Два подобных примера имели место в Новом Южном Уэльсе, Австралия, когда кредиторы, которые получили право на прямое управление, заменили акционеров. В рамках подхода «пусть работает рынок» при строительстве городского туннеля Кросс-Сити²³ и туннеля Лейн-Коув²⁴ кредиторы получили право на прямое управление и продали концессию посредством конкурентной процедуры. Альтернативный подход заключается в том, что правительство проводит повторные переговоры и «спасает» акционеров, тем самым создавая значительную моральную опасность. Тем не менее, при относительной недоразвитости рынка ГЧП может не быть других сторон, желающих взять на себя контроль за проектом посредством такого процесса, а правительству придется реализовать право на прямое управление проектом или действия, связанные с неисполнением обязательств, чтобы предотвратить полный провал проекта.

Следовательно, любое вмешательство или изменений условий посредством переговоров должно основываться на общественной выгоде. В Австралии соответствующие правительства в проектах железной дороги Рилаянс Рейл и станции Саузерн Кросс (см. приложение А) занимали гораздо более активную позицию в проведении переговоров по поправкам в договоры для предотвращения расторжения и предоставления государственной услуги или

²³Дэнни Грэхэм (Danny Graham), *Использование проектов ГЧП для инфраструктурных инвестиций в городских районах*: аналитические исследования: туннель Кросс-Сити в Сиднее, Новый Южный Уэльс, Министерство финансов <http://www.oecd.org/gov/budgeting/45039865.pdf> [доступ 01/07/2015]

²⁴ Подразделение дорожных проектов, 2010 г., Анализ после реализации: шоссе М7, туннель Кросс-Сити и туннель Лейн-Коув <http://www.rms.nsw.gov.au/documents/projects/sydney-north/lane-cove-tunnel/m7-motorway-cct-lct-post-implementation-review-report.pdf> [доступ 01/07/2015]

экономии средств в связи с урегулированием спора. Однако они сделали это с четкой направленностью на общественную выгоду результата.

8.2. Изменения в структуре собственности

Частный партнер часто стремится изменить свой состав акционеров и, соответственно, собственников. При условии, что такое изменение не увеличивает риск правительства и не уменьшает общественную выгоду, его не следует запрещать в договоре ГЧП. Следующие обстоятельства являются примерами ситуаций, в которых такие изменения могут оказаться надлежащими.

- По завершении строительства, когда строительный подрядчик намеревается выйти из проекта – это дает стороне возможность перенести свои инвестиции в новый проект.
- Когда финансовый инвестор намеревается выйти из проекта, если финансовый инвестор не вносит в проект специальные навыки. Замена на другого аналогичного инвестора не приносит новые риски и не уменьшает общественную выгоду.

Однако при этом необходимо смягчить последствия одного возможного риска – передача акций неприемлемому новому акционеру. Это касается обстоятельств, при которых правительство получило заверения и обязательства первоначальных акционеров в том, что они сохранят свое экономическое участие в проекте. Это особенно актуально для акционера, который принял на себя активную роль в проекте, например, строительного подрядчика или поставщика оборудования.

Правительство может оставить за собой право согласовывать изменения в составе акционеров, особенно когда такие изменения в составе акционеров частного партнера означают изменение бенефициарного владения или контроля за частным партнером. Определение изменения структуры контроля и бенефициарного владения необходимо дать в договоре ГЧП. В договоре можно указывать, что до любой возможной передачи должен пройти определенный период времени (например, передача акций может быть запрещена в течение двух лет с момента завершения строительства).

У кредиторов есть правомерная заинтересованность в ограничении разрешенных изменений в структуре контроля частного партнера, а также в требовании определенных обязательств акционеров (и их материнских компаний) для поддержания их долей участия и экономического участия в проекте, по меньшей мере, в течение определенного минимального периода (который, как правило, не заканчивается до того, как они инвестируют весь собственный капитал или займы акционеров в проект). Правительству также не следует использовать свое право на согласование для вмешательства в возможность кредиторов защищать свои правомерные интересы.

8.3. Изменения в объеме работ

Управление объемом работ необходимо для того, чтобы удостовериться, что результаты работ по проекту соответствуют требованиям конечных пользователей. Выходные характеристики, изложенные в соглашении о ГЧП, должны учитывать текущие и будущие требования правительства в степени, в которой такие требования можно идентифицировать и вычислить. Однако вариации в выходных характеристиках могут потребоваться с учетом изменений требований правительства, которые невозможно было предположить или вычислить при заключении договора. Вариации также могут потребоваться для изменений в результате воздействия внешних факторов, за которые отвечает правительство (например, изменение политики). Правительство необходимо уведомлять обо всех вариациях до их реализации.

Необходимо дифференцировать изменения в объеме работ по источнику изменения (т.е. частный партнер, правительство или внешнее событие), сроку и размеру и последствиям изменения. Во всех случаях к изменениям в объеме работ требуется систематический подход в соответствии с условиями договора ГЧП.

Вероятность изменений в объеме работ по инициативе частного партнера или правительства максимально высока на этапе строительства, так как становится очевидным лучшее средство достижения выходных характеристик с учетом фактических обстоятельств. Независимо от источника изменений необходим формальный процесс определения объема и достижения согласия по таким изменениям. Самым распространенным способом является уведомление о вариациях, направленное одной стороной другой, с указанием последующих затрат и рисков и с внесением официальных изменений в спецификацию. Необходимо четко определить последствия для затрат, а также следует получить согласования соответствующих лиц, ответственных за принятие решений, в зависимости от объема изменений.

Значительную ценность обеспечивает создание динамичных и полномочных комитетов с представителями частного партнера и правительства, которые рассматривают предложенные изменения, в частности, о применении спецификаций методом, который стимулирует эффективность таких государственных объектов, как больницы. Если у незначительных изменений в спецификациях нет последствий для затрат, такие комитеты считаются ценным инструментом для управления договорными процессами.

Изменения с незначительными последствиями для затрат может согласовывать команда по управлению договором. Более существенные изменения по инициативе правительства и высшего руководства частного партнера и значительные изменения (выраженные как процент от общих капитальных издержек на строительство, или при наличии существенных изменений в распределении рисков или объеме работ по проекту) согласовывает соответствующий уполномоченный орган в соответствии с принципами руководства проектом. К таким органам, ответственным за согласование, может относиться центральное подразделение по ГЧП или комитет из представителей правительственных ведомств.

Со стороны частного партнера в управлении и согласовании изменений заинтересованы акционеры и кредиторы. Следует вводить процессы согласования, подобные процессам правительства, когда акционеров и кредиторов уведомляют об изменениях, и требуется их согласование, а в некоторых случаях – когда затраты превышают определенный порог.

8.3.1. Управление изменениями, инициированными правительством

Когда правительство стремится внести изменения в договорную спецификацию, оно должно направить официальное уведомление о вариациях. Как правило, рекомендуется предусматривать уведомление о вариациях в договоре и устанавливать обязанность частного партнера ответить на такое уведомление; в уведомлении следует указывать подробные данные о последствиях предложенных вариаций.

Частному партнеру необходимо разрешить идентифицировать затраты и риски, связанные с реализацией вариаций и уведомить правительство о таких затратах посредством предложения вариаций. Такие затраты следует сравнить с первоначальными затратами или капитальными издержками по базовому сценарию. Когда такие затраты превышают указанную сумму, частный партнер должен провести конкурсную процедуру по таким вариациями на открытом рынке. При относительно незначительных затратах частному партнеру следует реализовать вариации с привлечением существующих субподрядчиков, так как такой подход будет самым рациональным с точки зрения затрат и сроков.

Правительство должно принять решение о принятии или отклонении предложенных вариаций. Крайне полезно предусматривать в договоре ГЧП метод, посредством которого выявляются различные накладные издержки и надбавки частного партнера для целей вариаций, чтобы решение о реализации вариаций зависело от базовых издержек, полученных частным партнером от его подрядчиков, а не от надбавок, которые частный партнер стремится осуществить для покрытия своих затрат и рисков.

Затем стороны официально согласовывают вариации и реализуют их.

Частный партнер обязан реализовать вариации, за исключением случаев, когда выполнено любое из следующих условий:

- Реализация вариаций приведет к нарушению любого законодательного требования или передовой отраслевой практики. В качестве альтернативы, вариации отрицательно скажутся на способности частного партнера осуществлять свои права и полномочия при исполнении его обязательств по договору ГЧП.
- У частного партнера нет законных полномочий для реализации вариаций.
- Реализация вариаций приведет к невозможности использования любого заключенного или будущего договора страхования на разумных коммерческих условиях.

- Вариации не являются технически осуществимыми на разумных коммерческих условиях.
- Они приведут к нарушению кредитных договоров частным партнером.

Затраты на вариации должно финансировать правительство. Существует несколько способов исполнения этого требования. Самый простой способ реализации – это грант капитала, выплаченный единой суммой частному партнеру после реализации вариации. Так как такое изменение также может включать в себя последующие затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, которые не были включены в договор ГЧП и финансовую модель, необходимо предусмотреть механизм их компенсации со стороны правительства. В случае проектов ГЧП с оплатой госсектора выплаты можно увеличить таким образом, чтобы они покрывали затраты (и риски), связанные с вариациями, после реализации. Что касается проектов ГЧП на основе платежей пользователя, затраты можно компенсировать посредством увеличения платежей пользователя, хотя такой подход не распространен.

Вариации можно полностью финансировать при помощи капитала, привлеченного частным партнером. Такой вариант более распространен в проектах ГЧП с оплатой госсектора, в которых капитал и затраты на фондирование можно получить посредством увеличения выплат.

8.3.2. Управление изменениями, инициированными частным партнером

Вероятно большое количество изменений, инициированных частным партнером. Большинство таких изменений касается средств достижения выходных характеристик, которые реализуются за счет и на страх и риск частного партнера. Тем не менее, у правительства есть значительная заинтересованность в анализе и согласовании таких изменений таким образом, чтобы выходные характеристики и дальше отражали потребности правительства. Это объясняется тем, что правительство в большинстве случаев остается владельцем созданного актива, и оно заинтересовано в операционной эффективности актива в течение периода, который значительно превышает срок действия договора ГЧП.

В этом случае частный партнер направляет уведомление о вариациях и подтверждает данные об изменении в спецификации, а также отсутствие затрат для правительства. В некоторых случаях у правительства может возникнуть желание сделать вклад в вариации частного партнера для увеличения эффективности использования средств (VfM), но такой подход считается исключительным.

Затем правительство оформляет документ, подтверждающий отсутствие возражений против вариаций. После этого стороны официально оформляют и подписывают и реализуют вариации.

Правительство должно проявлять внимательность по отношению к оптимизации стоимости со стороны частного партнера. Оптимизация стоимости представляет собой процесс, при котором затраты сокращаются посредством использования инновационного метода реализации. Она распространена в строительстве и разработке систем. Сокращения затрат можно разделить между сторонами в соглашении о вариациях, но необходимо проявлять осторожность и анализировать риск, связанный с такой оптимизацией стоимости.

Примером в железнодорожной системе может быть сокращение сумм затрат на предотвращение крушений поезда до уровня, который соответствует передовой отраслевой практике, но ниже уровня, указанного в изначальных выходных характеристиках. Фактическое крушение поезда в зоне, в которой меры по предотвращению были исключены в рамках оптимизации стоимости с участием правительства, приведет к интересным аспектам ответственности в неизбежном гражданском и даже уголовном судебном разбирательстве.

8.4. Изменения, вызванные внешними событиями

Как отмечено ранее, общий риск реализации договора ГЧП несет частный партнер. Исключения из этого общего принципа ограничены сферами освобождения от определенной ответственности, такими как обстоятельства, при которых сторона освобождается от ответственности, компенсационные обстоятельства и обстоятельства непреодолимой силы. В таких случаях в договоре ГЧП необходимо указывать способ уведомления сторонами о таких событиях. Также необходимо четко указывать степень, в которой такое событие приведет к вариациям в договоре ГЧП, вариацию, которую должны формализовать стороны, пусть и без требования согласования любой из сторон. Когда одна из сторон возражает или не согласна с результатом такого процесса, решение о вариации принимается в соответствии с процедурой урегулирования споров, указанной в договоре ГЧП.

8.5. Поправки и изменений условий договора ГЧП путем переговоров

Управление меняющейся средой и возникающими рисками посредством внесения поправок и адаптации договоров – ключ к снятию избыточного напряжения по проектам. По сути, существует очень мало, а то и вовсе нет абсолютных запретов на внесение поправок в соглашения о ГЧП в любой юрисдикции со значительными проектами ГЧП. Среда закупок в Европейском Союзе (ЕС) отличается очень высоким уровнем зарегулированности и может использоваться как разумный пример передовой практики в сфере изменений условий концессионных соглашений путем переговоров.

Несмотря на эффективность некоторых повторных переговоров, многие из них оказываются оппортунистическими, поэтому их следует избегать. Проведение повторных переговоров по существенным аспектам проекта ГЧП в принципе запрещено законодательством ЕС.²⁵ В нем предусмотрены следующие причины отказа от повторных переговоров.

- Конкурентная процедура может быть нарушена, а самый вероятный победитель может оказаться не самой эффективной компанией, а компанией с лучшими навыками ведения повторных переговоров.
- При двусторонних повторных переговорах теряется положительный эффект конкурентного давления.
- Повторные переговоры часто сокращают общие экономические выгоды проектов ГЧП и могут привести к отрицательным последствиям.
- Они могут отрицательно сказаться на правах кредиторов на прямое управление проектом или предотвращение изменений в договорах для защиты их прав.

Однако более внимательное изучение законодательства ЕС в сфере закупок и, в частности, Директивы о присуждении концессионных соглашений 2014 г. проливает свет на многие аспекты. Статья 43 прямо разрешает изменение концессионного соглашения при любых обстоятельствах, при которых стоимость концессии не увеличивается на более чем 50 %, а также в следующих случаях:

- Независимо от их денежной стоимости, модификации были предусмотрены в изначальных концессионных документах в четких, точных и однозначных условиях и не меняют общий характер концессии.
- Дополнительные работы или услуги изначального частного партнера необходимы и не могут предоставляться новым частным партнером по действительным экономическим и техническим причинам, а закупка услуг нового частного партнера будет представлять собой «значительное неудобство или существенное дублирование затрат» государственного органа, осуществляющего закупки.
- Независимо от их ценности, модификации являются незначительными.

В Чили Закон о концессиях 2010 г. внес ряд существенных изменений в способ внесения поправок в чилийские концессии. Они описаны в текстовой вставке 7.7.

²⁵Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕПЕС) (2014 г.), Управление ГЧП в течение срока действия договора: руководство по рациональному управлению.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.7: Поправки к концессиям согласно Закону Чили о концессиях 2010 г.

Закон о концессиях позволяет сторонам договариваться о внесении изменений в работы и услуги по договору для повышения уровней и технических стандартов обслуживания не более чем на 15 % (соответствующая цифра указывается в условиях конкурсной процедуры) от согласованной суммы капитала. При отсутствии затрат со стороны правительства договор не требуется.

Когда условия после подписания договора требуют дополнительных инвестиций со стороны частного партнера, правительство и частный партнер могут увеличить дополнительную сумму инвестиций на 20 % в условиях соглашения о внесении поправок, которое также подлежит утверждению министерством финансов. Министерство гражданского строительства должно мотивировать изменения надлежащим образом обоснованными причинами общественных интересов в государственном отчете.

Для предотвращения монополистического ценообразования, если увеличение превышает 5 % согласованных капитальных работ, частный партнер должен провести по нему конкурсную процедуру. Затем частный партнер получает компенсацию в форме субсидии или их комбинации от государства: добровольный платеж, осуществленный непосредственно участнику концессии третьими сторонами, заинтересованными в осуществлении работ, модификация текущей суммы общего дохода по концессии, изменение срока действия концессии, модификация ставок или любого другого фактора согласованного экономического режима концессии.

При исключительных обстоятельствах и только на этапе строительства, на котором вариации превышают 25 % капитального бюджета, министерство гражданского строительства и министерство финансов согласовывают соглашение о внесении поправок. К условиям внесения поправок относится то, что факты и обстоятельства, на которых основывается поправка, наступают после присуждения концессии, и их нельзя было предвидеть при присуждении, а также то, что по причинам, включающим в себя экспертизу, поведение, операционную эффективность, социальные последствия и воздействие на окружающую среду, экономию управления или экономию масштаба, присуждение новых работ первоначальному участнику концессии обеспечивает более высокую эффективность, чем новая концессия.

Технический совет, установленный новой редакцией Закона о концессиях, который состоит из независимых экспертов, должен удостовериться в соответствии поправки этим условиям. Компенсация частному партнеру рассчитывается и выплачивается таким способом, чтобы чистая приведенная стоимость дополнительного проекта была равна нулю, с учетом применимой ставки дисконтирования и возможного экономического эффекта дополнительного проекта для первоначального проекта, включая более высокий уровень возможного риска.

8.6. Финансовая реструктуризация

В проблемных проектах может потребоваться финансовая реструктуризация. Один из методов работы с проектом, который столкнулся с финансовыми трудностями, заключается в том, что правительство проводит конкурсную процедуру по договору ГЧП, при которой новый участник выплачивает фактическую стоимость проекта, а затем продолжает предоставлять услугу. Это соответствует распределению рисков частного партнера и является предпочтительным способом работы с такими проектами. Однако на менее зрелых рынках ГЧП существует риск отсутствия покупателей, которые хотят или могут принять на себя контроль за проектом.

Другие инструменты, которые применяются для финансовой реструктуризации, могут включать в себя внесение поправок в финансовые документы или конвертацию долгового капитала в собственный капитал. Такими инструментами управляет частный партнер, а участие правительства ограничено согласованием изменений при реструктуризации, особенно при наличии положений договора ГЧП об изменении структуры контроля.

Поправки к финансовому документу могут включать в себя продление сроков погашения, пересмотр процентных ставок и измененные финансовые обязательства и т.д. Например, в проекте платной дороги Сан Хоакин Хиллс в США 2,06 миллиарда долларов США в облигациях дохода от платы за проезд реструктуризовали посредством продления сроков погашения, пересмотра коэффициентов покрытия (обслуживания долга) и уменьшения ежегодных сумм на обслуживание долга²⁶. Реструктуризацию долга также провели в проектах Даллс Гринвэй (Вирджиния) и Саузэрн Коннектор (Южная Каролина).

8.7. Изменения в законодательстве на этапе строительства

Затраты на соблюдение законодательства, существующего или прогнозируемого на момент заключения договора ГЧП, обычно входят в цену, предлагаемую частным партнером для предоставления услуг. Однако у частного партнера может не быть возможности установить размер определенных затрат в результате изменений в законодательстве, которые не были предвидены на момент подписания договора ГЧП. Логичный вопрос заключается в том, кто должен отвечать за затраты в результате изменений в законодательстве, и как следует финансировать такие затраты.

²⁶ Примофф, М. Дж. и Хэмптон, Н., Кэй Шолер (Primoff, M.G. and Hampton, N., Kaye Scholer), 2013, г. *Издание: Разработка рамочных условий для повторных переговоров по договорам ГЧП, Министерство финансов, Правительство Индии: Секреты успешной реструктуризации. Статья LLP, Инфраструктурный инвестор.*

8.7.1. Распределение риска изменений в законодательстве

Проблема частного партнера заключается в том, что изменения в законодательстве представляют собой риск, который он не может контролировать и который, по его мнению, относится к сфере влияния правительства. В проектах, которые не относятся к ГЧП, субъект хозяйствования обычно может передавать затраты, связанные с изменениями в законодательстве, свои клиентам. В то же время у договоров ГЧП обычно недостаточно гибкости в ценообразовании, а частный партнер может посчитать, что он не обязан покрывать затраты на любые изменения в законодательстве. Более того, правительства часто считают, что изменения в законодательстве, в степени, в которой они распространяются на все компании в стране, не являются причиной для нестандартной защиты интересов частного партнера. Чтобы уравновесить эти аргументы, страны с относительно стабильными и ограниченными изменениями в законодательстве применяют тест на дискриминацию, чтобы определить, кто принимает на себя затраты и риск изменений в законодательстве.

8.7.2. Общие изменения в законодательстве

Общие изменения в законодательстве – это изменения, которые влияют либо на все компании страны, либо на компании, работающие в отрасли применения договора ГЧП. В таких случаях, риск и затраты, связанные с соблюдением законодательства, передаются частному партнеру. К примерам общих изменений в законодательстве относятся изменения в налоговом или природоохранном законодательстве.

В случае общих изменений в законодательстве вариации не требуются, за исключением случаев, когда необходимо внести изменения в выходные характеристики. При таких обстоятельствах вариации со стороны частного партнера будут считаться надлежащими. Foster Infrastructure (2012 г.) утверждает, что когда правительство предлагает значительные изменения в политике, которые повлияют на проект ГЧП, можно реализовать такое изменение посредством процесса вариаций или процесса изменений в законодательстве. При таких обстоятельствах правительству следует проанализировать относительные преимущества каждого процесса, включая влияние на эффективность использования средств (VfM) и долгосрочные взаимоотношения в сфере ГЧП.

8.7.3. Изменения в законодательстве применительно к определенному проекту

Изменения в законодательстве применительно к определенному проекту имеют место при наличии элемента дискриминации в последствиях изменений в законодательстве. Такая дискриминация может касаться именно частного партнера или компаний, работающих в сфере договоров ГЧП, к которым относится частный партнер.

В таких случаях правительство несет затраты, связанные с изменениями в законодательстве. Однако частный партнер обязан прилагать все разумные усилия для смягчения последствий в виде любого роста затрат. Характер изменения в законодательстве (общее изменение или изменение применительно к определенному проекту), а также разумность смягчения последствий для затрат будут источником споров. Следовательно, сторонам рекомендуется проводить совещания по любому вопросу, который может стать изменением в законодательстве. В некоторых случаях две стороны могут избежать изменений в законодательстве применительно к определенному проекту посредством совместного лоббирования института, который стимулирует такое изменение в законодательстве.

С процессуальной точки зрения система управления изменениями, которая используется для вариаций со стороны правительства, должна использоваться в случаях изменений в законодательстве применительно к определенному проекту.

9. Управление претензиями на этапе строительства

9.1. Важность управления претензиями

Претензия в контексте управления договором ГЧП – в определенной степени ошибочный термин. Договоры ГЧП с надлежащим структурированием предусматривают определенные последствия определенных нарушений обязательств одной из сторон перед другой стороной. Такие нарушения обычно являются основаниями для компенсационного обстоятельства или нарушения договора ГЧП, а не общего требования о возмещении ущерба. Следовательно, сторона может подать определенную претензию на тех основаниях, что другая сторона нанесла ей такой ущерб или убытки, по которым невозможно получить возмещение без подачи требования о возмещении ущерба. Сфера применения данного Руководства по ГЧП не распространяется на изучение правовых оснований для такого аргумента, а настоящий раздел посвящен работе с различными возможными формами претензий.

Первое наблюдение заключается в том, что вероятность какой-либо формы претензии увеличивается вместе со степенью участия правительства в управлении и финансировании проекта ГЧП. Такое участие в форме согласования проектных решений, предоставления вспомогательной инфраструктуры частному партнеру, получения необходимых согласий (например, природоохранных разрешений), предоставления земельного участка, капитала или операционных грантов, создает основания для рисков того, что правительство не соблюдает установленные стандарты нормативного правового соответствия.

Соответственно, команда по управлению договором играет ключевую роль при обеспечении соответствия со стороны правительства и при правильном документировании всех событий при исполнении таких обязательств.

При предоставлении земельного участка необходимо вести тщательные записи по всем документам и договорам, связанным с земельным участком. Подобным образом необходимо соблюдать обязательства, связанные с получением разрешений.

Даже когда системы управления договором работают качественно, могут возникать претензии или уведомления об обстоятельствах, при которых сторона освобождается от ответственности, или компенсационных обстоятельствах. У команды по управлению договором должны быть ресурсы и процессы, которые позволяют надлежащее управление претензиями.

Управление претензиями позволяет выявлять и оценивать претензии и потенциальные последствия. Можно избегать или оперативно урегулировать претензии или потенциальные претензии посредством оценки их сути. В качестве альтернативы можно принять решение об использовании других способов урегулирования. Таблица 7.8 представляет собой исчерпывающий список претензий, которые может подать частный партнер. Авторы не заявляют, что все перечисленные претензии являются правомерными претензиями с точки зрения договора ГЧП. Команда по управлению договором должна отклонять неправомерные претензии.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7.8: Потенциальные претензии

• Общие претензии	• Задержки в связи с ненадлежащим распределением ресурсов
• Отсутствующий объем работ	• Ненадлежащие выплаты в связи с досрочным погашением
• Несоблюдение условий договора	• Претензия в связи с воздействием
• Неправильное управление	• Нарушение порядка функционирования объектов владельца
• Выставление завышенных счетов	• Вмешательство владельца в средства и методы подрядчика
• Ненадлежащие трудовые выплаты	• Нарушение производительности подрядчика (последовательность работ и торговой деятельности)
• Ненадлежащие выплаты за материалы	• Отличающиеся условия площадки
• Ошибки или упущения при проектировании	• Скрытые условия
• Ошибка архитектора/инженера	• Условия площадки, которые отличаются от условий согласно планам и спецификациям
• Ненадлежащая спецификация со стороны владельца	• Аномальные погодные условия
• Претензии в связи с задержками	
• Задержки в связи с действиями или бездействием владельца или подрядчика	

При получении любой претензии или уведомления о нарушении, обстоятельствах, при которых сторона освобождается от ответственности, или компенсационных обстоятельствах команда по управлению договором должна принять меры, изложенные в Таблице 7.9.

ТАБЛИЦА 7.9: Процесс оценки претензии

Процесс	Описание
Идентификация	Определение источника потенциальной претензии. Например, ошибка/упущение при проектировании, несоответствие в объемах работ, противоречие в документации, скрытые/отличающиеся условия на площадке, аномальные погодные условия.
Проверка нормативного правового соответствия	Определение того, основана ли любая претензия на договоре ГЧП или законодательства. Юридические консультации по вопросу.
Оценка сути	Определение потенциального успеха претензий на основе устоявшихся правовых прецедентов и договорной документации.
Оценка параметров	Определение параметров худшего сценария и лучшего сценария с точки зрения каждой стороны.
Разработка стратегии	Этот элемент может варьироваться от мирового соглашения до процедуры урегулирования спора.

В общем, у ответственных сотрудников органов власти редко есть полномочия на заключение мировых соглашений по претензиям, так как такие полномочия часто приводят к значительным финансовым последствиям. По сути, процедура урегулирования споров (dispute resolution process (DRP)) используется по всем претензиям по умолчанию. Обе стороны должны соблюдать установленную процедуру урегулирования споров для соблюдения всех сроков и процедур. Самый худший возможный результат – это заочное решение суда по процедуре урегулирования споров без принятия решения по сути спора.

Распространенная форма претензии – это претензия, которая возникает между частным партнером и его субподрядчиками или между субподрядчиком и поставщиком или субсубподрядчиком. Причина заключается в том, что такие договоры субподряда часто имеют форму более традиционных договоров на строительство или инжиниринг, закупки и строительство (EPC), в которых требования об исполнении обязательств в натуре и/или возмещении ущерба гораздо более распространены.

В таких случаях, правительству следует отказываться от участия в таких претензиях и спорах. Ему скорее стоит сконцентрироваться на том, чтобы частный партнер продолжил реализацию проекта в соответствии с условиями договора ГЧП.

Предотвращение претензий

Частный партнер обладает максимальными возможностями для предотвращения претензий посредством использования формы договора, а также инструментов управления проектом и качеством для проактивной идентификации и смягчения последствий споров и претензий. В таблице 7.10 описаны некоторые инструменты.

ТАБЛИЦА 7.10: Типы претензий и возможных профилактических решений		
Тип и причина претензии	Ключевое средство контроля	Профилактическое решение
Общие претензии		
Отсутствующий объем работ, несоблюдение условий договора	Договор	Предусмотреть надлежащий запрос на внесение изменений и процедуры подачи указаний по внесению изменений в договоре, а также включить распределение работ по процедурам между торговыми субподрядчиками.
Неправильное управление	Руководство проектом	Четкие, подробно разработанные политики и процедуры. Надлежащее соблюдение указаний по внесению изменений и процедур по запросам на внесение изменений согласно договорным документам.
Ненадлежащие трудовые выплаты, ненадлежащие выплаты за материалы	Закупки	Надлежащим образом разработанные запросы на подачу конкурсных предложений (RFP).
Выставление завышенных счетов	Финансовый инструмент	Прозрачная финансовая отчетность.

Ошибки или упущения при проектировании		
Ошибка архитектора/инженера	Контроль качества	Надлежащие процедуры анализа и приемки для анализа проектного решения и согласования работ.
Упущение архитектора/инженера	Управление проектом	Интегрированное управление проектным решением и процессы изменения объема работ. Надлежащее соблюдение указаний по внесению изменений и процедур по запросам на внесение изменений согласно договорным документам.
Ненадлежащая спецификация со стороны правительства	Закупки	Надлежащим образом разработанные запросы на подачу конкурсных предложений (RFP) и тщательный анализ/разъяснения по предложению.
Претензии в связи с задержками		
Задержки в связи с действиями или бездействием правительства или частного партнера	Составление графика	Тщательные и интегрированные процессы составления графика с использованием надлежащих инструментов и методов
Задержки в связи с ненадлежащим распределением ресурсов	Планирование	Использование инструментов планирования ресурсов и оптимизации кадровых ресурсов для оптимального подбора персонала.
Претензия в связи с воздействием		
Нарушение порядка функционирования правительственных объектов	Оценка рисков	Анализ и планы на случай непредвиденных расходов в связи со сценариями с высокими рисками.
Вмешательство правительства в средства и методы частного партнера	Оценка рисков	

Нарушение производительности частного партнера (последовательность работ и торговой деятельности)		Разработка и соблюдение всестороннего плана реализации проекта по каждому этапу проекта.
Отличающиеся условия площадки		
Скрытые условия	Управление договором	Составление надлежащих условий договора с распределением рисков, связанных с непредвиденными условиями, отличающимися условиями, погодными условиями и задержками при реализации графика.
Условия площадки, которые отличаются от условий согласно планам и спецификациям	Планирование	Тщательный анализ условий площадки при планировании и привлечение соответствующих третьих лиц для проверки.

Аналитическое исследование управления претензиями со стороны правительства приведено в приложении А, а именно – станция Саузерн Кросс в Мельбурне, Австралия, согласно информации в издании «Аудит двух крупных проектов по программе Партнерство со штатом Виктория» генерального аудитора штата Виктория, ноябрь 2007 г.

9.2. Продление сроков на этапе строительства

У частного партнера есть ограниченный ряд событий, при которых он может потребовать:

- Перенести дату завершения, до которой необходимо создать, сдать в эксплуатацию и начать эксплуатировать актив, на более позднюю дату.
- Продлить срок действия договора ГЧП (по сути, продлить срок, в течение которого он может получать доход от эксплуатации актива).

Такие события указываются в договоре ГЧП и касаются вопросов вне контроля частного партнера. Разрешенное продление сроков при таких обстоятельствах дает возможность дальнейшей реализации проекта и стимулирования частного партнера завершить проект. Это создает более эффективное использование средств (VfM), чем инициирование процесса несоблюдения условий договора в

результате события вне контроля частного партнера. См. раздел 5.5.5 для получения дополнительной информации об основах распределения рисков.

Роль команды по управлению договором в правительстве заключается в том, чтобы удостовериться, что основания для такого продления сроков соответствуют критериям договора ГЧП с точки зрения фактов и соблюдения изложенной в нем процедуры.

Несмотря на то, что в последующих разделах используются отдельные понятия «обстоятельства, при которых сторона освобождается от ответственности» (которые дают частному партнеру право на продление срока) и «компенсационные обстоятельства» (которые дают частному партнеру право на продление срока и/или выплату компенсации), следует помнить, что для частного партнера время – это деньги, а процесс, используемый в обоих случаях, не отличается.

9.2.1. *Обстоятельства, при которых сторона освобождается от ответственности (исключительно с точки зрения сроков)*

Обстоятельства, при которых сторона освобождается от ответственности, – это события, перечисленные в договоре ГЧП, которые могут возникнуть на любом этапе в течение срока действия договора ГЧП, и последствиями которых может лучше всего управлять частный партнер, даже если они находятся вне его контроля. Лучшим примером обстоятельств, при которых сторона освобождается от ответственности, являются непредвиденные неблагоприятные погодные условия. Частный партнер принимает на себя финансовый риск, связанный с обстоятельствами, при которых сторона освобождается от ответственности, но в результате переноса даты завершения на более позднюю дату не возникают ни заранее оцененные убытки, ни права на расторжение.

Частному партнеру следует уведомить правительство о наступлении любого обстоятельства, при котором сторона освобождается от ответственности, как указано в договоре ГЧП. Это следует сделать с максимально возможной оперативностью, как только становится известно о наступлении такого обстоятельства, и в течение установленного срока (например, три месяца). В уведомлении частного партнера следует:

- Указать наступившее обстоятельство и пояснить, почему оно считается обстоятельством, при котором сторона освобождается от ответственности.
- Идентифицировать фактические или возможные последствия такого обстоятельства для исполнения обязательств частного партнера, его финансовых договоренностей и операций.
- Предоставить данные о дополнительном времени, необходимом для устранения последствий.

Правительство должно запросить дополнительные данные и информацию, если, по его мнению, полученная информация недостаточна для обоснования продления сроков.

Если правительство и частный партнер договорились о переносе даты завершения на более позднюю дату, в договор ГЧП вносятся поправки с указанием новой даты завершения работ и начала эксплуатации. Если стороны не достигли согласия, вопрос необходимо урегулировать в соответствии с процедурой урегулирования споров.

Правительству следует задать частному партнеру все необходимые вопросы о предоставленной информации. Частный партнер должен минимизировать отрицательные последствия любого обстоятельства, при котором сторона освобождается от ответственности, посредством действий, которые сводят к минимуму задержки, вызванные обстоятельством.

9.2.2. Компенсационные обстоятельства (с точки зрения сроков и денежных средств)

Компенсационные обстоятельства отличаются от обстоятельств, при которых сторона освобождается от ответственности, потому что частный партнер имеет право на получение компенсации и, возможно, продление срока действия договора ГЧП. К примерам компенсационных обстоятельств относится непредоставление земельного участка или сервитута со стороны публичного партнера или задержка, вызванная другим государственным ведомством.

В дополнение к требованиям к обстоятельствам, при которых сторона освобождается от ответственности, частный партнер должен:

- Указать наступившее обстоятельство и пояснить, почему оно считается компенсационным обстоятельством.
- Идентифицировать фактические или возможные последствия такого обстоятельства для исполнения обязательств частного партнера.
- Предоставить данные о дополнительном времени, необходимом для устранения последствий.
- Предоставить данные о дополнительных обязательствах, затратах и расходах, а также потере дохода частного партнера, как фактических, так и возможных.

Такие данные следует консолидировать как капитальные издержки, за которые должен получить компенсацию частный партнер, и операционные затраты, которые должно покрыть увеличение дохода (платежи пользователя или платежи госсектора) или продление срока действия договора ГЧП.

Команда по управлению договором в правительстве должна направить запросы и провести тщательный аудит таких затрат, так как они могут быть завышены. Также необходимо изучить затраты частного партнера на смягчение последствий на предмет их эффективности.

Любые неразрешенные противоречия по этому вопросу необходимо урегулировать посредством процедуры урегулирования споров.

9.3. Обстоятельства непреодолимой силы

Обстоятельства непреодолимой силы представляют собой ограниченный набор обстоятельств, которые могут возникнуть в течение срока действия договора ГЧП не по вине любой из сторон. Частный партнер управляет такими обстоятельствами с максимальной эффективностью. Они носят более серьезный характер, чем обстоятельства, при которых сторона освобождается от ответственности, и обычно длятся дольше и могут привести к расторжению договора ГЧП. Они по определению являются необычными и редкими событиями, а команда по управлению договором должна принимать меры в таких исключительных случаях. Следует сосредоточиться на предотвращении расторжения частным партнером, смягчении последствий и, при необходимости, получении поддержки кредиторов для переноса сроков выплат до восстановления стабильности проекта.

9.4. Процесс согласования претензий частным партнером

Необходимо придерживаться очень строгого процесса обработки претензий, описанного далее.

- Необходимо уведомлять правительств обо всех претензиях в течение ограниченного периода времени после наступления обстоятельства. Невозможно оценить претензии, поданные через долгое время после наступления события, а частному партнеру будет сложно продемонстрировать, как он действовал при наступлении обстоятельства и смягчил его последствия.
- В уведомлениях необходимо указывать полную информацию. В противном случае уведомление отклоняется.
- Правительству следует запрашивать дополнительную информацию по претензии, пока оно не удостоверится в наличии достаточной информации для ее оценки.
- Претензия должна основываться на финансовой модели базового сценария и первоначальном проектном графике для оценки последствий обстоятельства относительно первоначального базового сценария с точки зрения сроков и денежных средств.

Сторонам следует приложить все усилия, чтобы согласовать график и последствия обстоятельства для затрат. В некоторых случаях можно привлечь независимое лицо, осуществляющее сертификацию. Резервным способом является процедура урегулирования споров, так как независимое лицо, осуществляющее сертификацию, не может привлекаться для принятия окончательного и обязательного решения по вопросам, которые могут включать в себя юридические аспекты за рамками его технической экспертизы.

В некоторых юрисдикциях (в частности, в Чили) созданы технические советы, ответственные за урегулирование подобных споров. В состав советов входят независимые юридические, финансовые и технические эксперты.

10. Действия в случае недостаточной операционной эффективности и неисполнения обязательств частным сектором на этапе строительства

Мониторинг операционной эффективности частного партнера – это основная функция команды по управлению договором в правительстве. В большинстве проектов ГЧП за мониторинг и отчетность по операционной эффективности отвечает частный партнер, что в основном сводит эту функцию к обеспечению точной отчетности и аудиту мер по операционной эффективности при выявлении неточности. В течение срока действия договора ГЧП частный партнер почти наверняка не будет соблюдать необходимые стандарты и спецификацию по договору ГЧП. Такое явление называется «отсутствие операционной эффективности» несмотря на то, что частный партнер может частично предоставлять некоторые услуги или частично соблюдать спецификацию.

10.1. Механизмы действий в случае недостаточной операционной эффективности и неисполнения обязательств

В случае недостаточной операционной эффективности и неисполнения обязательств на этапе строительства вопрос заключается не в стандарте предоставляемых услуг, а скорее во времени, необходимом для завершения актива, и в качестве актива по его завершении. В общем, у частного партнера есть мотивация довести актив до этапа эксплуатации, которая приносит доход, но правительство может понести определенные убытки при задержке и создать право на подачу требования на компенсацию заранее оцененных убытков.

10.1.1. Последствия неисполнения обязательств частным партнером

Неисполнение обязательств частным партнером сокращает общественную выгоду или эффективность использования средств (VfM) в проекте ГЧП, уменьшая количество или качество услуг, предлагаемых общественности. Это отрицательно сказывается на взаимоотношениях между общественностью и частными партнерами во вред устойчивости проекта. Кроме того, создается плохой прецедент для проектов ГЧП, так как общественное восприятие частного предоставления таких услуг ухудшится, что приведет к сильному сопротивлению проектам ГЧП и сомнениям в предложенной эффективности использования средств (VfM).

Существуют и другие прямые возможные последствия. Рабочая нагрузка на команду по управлению договором в правительстве увеличится, так как договорные средства правовой защиты отнимают время и нуждаются в правильном применении для обеспечения их эффективности. Финансовая устойчивость частного партнера окажется под давлением, что может привести к неисполнению договоров о финансировании и реализации прав кредиторов на прямое управление проектом.

10.1.2. Последствия принятия неисполнения обязательств частного партнера правительством (включая отказ правительства от требований)

Правительству не следует оправдывать или принимать неисполнение существенных обязательств частного партнера. Чаще всего это проявляется в том, что команда по управлению договором в правительстве упускает или не применяет штрафные санкции в связи с неисполнением обязательств. Это необязательно играет фатальную роль для попыток правительства привлечь частного партнера к ответственности за будущее неисполнение обязательств, так как отдельное неосуществление или несвоевременное осуществление любого права или средства правовой защиты любой стороной не считается отказом от такого права или средства правовой защиты. Любой отказ от требований в связи с нарушением условий договора ГЧП необязательности считается отказом от требований в связи с любым последующим нарушением или несоблюдением договора. Однако, в зависимости от применимой правовой системы, повторное принятие неисполнения обязательств может привести к тому, что правительство потеряет свое право настаивать на исполнении обязательств в дальнейшем.

Когда неисполнение обязательств считается несущественным и представляет собой техническое несоответствие договору, которое не ставит под угрозу результаты проекта или эффективность использования средств (VfM), правительство может посчитать разумным отказ от требований в связи с соблюдением такого требования, так как инициирование договорных штрафных санкций или процессов дефолта может оказаться непродуктивным в отношении несущественного аспекта, не связанного с операционной эффективностью. Однако перед этим команде по управлению договором следует получить следующие консультации и согласования.

- Юридическая консультация касательно того, можно ли отказаться от прав требования в связи с неисполнением обязательств, не поставив под угрозу обязательства по договору, а также юридическая консультация о том, как задокументировать отказ от требований, чтобы удостовериться, что он распространяется исключительно на определенное несущественное обязательство.
- Техническая консультация (например, с инженерами-консультантами правительства) для подтверждения того, что неисполнение обязательств носит несущественный характер и не поставит под угрозу результаты проекта и эффективность использования средств (VfM).
- Согласование отказа от требований посредством принципов руководства договором после консультации с соответствующими заинтересованными сторонами.

10.2. Механизмы действий при несвоевременном завершении работ

В проектах ГЧП заранее оцененные убытки являются предпочтительным средством правовой защиты в случае несвоевременного начала предоставления услуг. Заранее оцененные убытки представляют собой выплату реальных заранее оцененных фактических убытков, понесенных в результате несвоевременного начала предоставления услуг частным партнером. Обстоятельства, которые являются основаниями для заранее оцененных убытков, и их суммы следует указывать в договоре. В некоторых юрисдикциях заранее оцененные убытки называют «штрафные санкции», а в других юрисдикциях штрафные санкции – это другая концепция, означающая суммы, которые не связаны с ущербом другой стороны и не подлежат принудительному исполнению.

Примером являются затраты правительства на аренду альтернативного помещения или более высокую плату за услуги при отсутствии услуг, которые должен предоставлять частный партнер по договору ГЧП. Во многих проектах ГЧП и правительство, и кредиторы имеют право на заранее оцененные убытки. Заранее оцененные убытки, которые подлежат выплате кредитору, часто значительно больше убытков, которые выплачиваются правительству, и они сильно мотивируют частного партнера своевременно завершить строительство.

10.2.1. Последствия несвоевременного завершения работ для частного партнера и правительства

Частный партнер страдает от ряда отрицательных последствий несвоевременного завершения этапа строительства, которые затем влияют на начало эксплуатации. Первое последствие заключается в потере дохода, а также том, что кредиторы требуют обслуживать долг, несмотря на отсутствие дохода. Частный партнер вынужден привлекать дополнительный капитал, и это уменьшает доходность для акционеров. Если это происходит по вине строительного подрядчика, частный партнер возлагает такие заранее оцененные убытки на этого подрядчика.

Частный партнер также может получать требования о возмещении заранее оцененных убытков от правительства, которое также может требовать выплаты по гарантиям выполнения обязательств по договору или другим формам обеспечения. Однако при этом правительство сталкивается с убытками в результате невозможности предоставления услуг пользователям. Обе стороны сталкиваются с репутационным ущербом в результате задержек.

10.2.1.1. Финансовые последствия

К ним относится взыскание заранее оцененных убытков с частного партнера и его субподрядчиков, требование выплат по облигациям в пакете обеспечения, потеря дохода и обязательства по обслуживанию долга. Операционные субподрядчики часто требуют от частного партнера компенсировать затраты, понесенные в связи с несвоевременным началом деятельности.

Потеря дохода – неизменно серьезное последствие, так как у частного партнера меньше времени для получения дохода, особенно в договорах ГЧП с оплатой госсектора. Такие убытки никогда не компенсируются. При этом уменьшается доходность для акционеров. Такое последствие даже может привести к сокращению возможностей выгоды рефинансирования.

10.2.1.2. Операционные последствия

Операционные последствия несвоевременного начала предоставления услуг в основном касаются задержки при предоставлении услуг. Когда речь идет о социальной инфраструктуре, например, больницах и школах, пациенты могут получать ненадлежащее лечение в альтернативных объектах, а ученики могут пропустить начало учебного года. В экономической инфраструктуре основное операционное последствие заключается в потере дохода во время простоя актива.

10.2.2. Процессы в случае несвоевременного завершения работ

Команда по управлению договором в правительстве должно внимательно отслеживать ход работ и их качество согласно сертификату независимого лица, осуществляющего сертификацию. Низкое качество приведет к несвоевременному завершению, так как частный партнер стремится сдать работы и получить сертификаты, необходимые для начала этапа эксплуатации.

10.2.2.1. Заранее оцененные убытки

Договоры ГЧП обычно предусматривают специальные условия для заранее оцененных убытков и процедуры, которые необходимо тщательно соблюдать. Примером иницирующего фактора является пропуск даты начала работы. Однако обычно устанавливается требование уведомления частного партнера, за которым следует период, выделенный для устранения нарушений. Если команда по управлению договором не устанавливает строгие требования, процессуальные несоответствия могут подорвать процесс взыскания заранее оцененных убытков.

10.2.2.2. Гарантии качества строительных работ

Гарантия качества строительных работ обычно принимает форму банковской гарантии по требованию, которой получатель может воспользоваться, например, при нарушении сроков начала работы. Частный партнер также может потребовать гарантию качества строительных работ от строительного подрядчика, который передает затраты и временные последствия предоставления такой гарантии частному партнеру. Это увеличивает стоимость проекта, но дает обеспечение в случае дефолта. Самый высокий риск дефолта – на ранних стадиях этапа строительства, так как правительство может не найти другую сторону, которая согласится на реализацию проекта, и, соответственно, может понести значительные затраты на возобновление проекта.

Для использования гарантии выполнения обязательств по договору должны быть соблюдены договорные критерии. Как и в случае заранее оцененных убытков, к ним относятся пропущенные сроки завершения, неустранение нарушения и, в первую очередь, правильное следование процедурам со стороны команды по управлению договором в правительстве.

10.2.2.3. Спонсорская поддержка

По договорам ГЧП достаточно часто требуется определенная поддержка частного партнера со стороны акционеров или ключевых субподрядчиков, потому что частный партнер представляет собой специальную проектную компанию и не обладает возможностями предоставления технологической поддержки или опытных кадров (в отличие от крупного действующего предприятия, которое специализируется на типе технологии или строительства в сфере проекта ГЧП).

Спонсорская поддержка обычно приобретает форму обязательств одного или нескольких спонсоров частного партнера в пользу кредиторов и/или частного партнера для поддержки обязательств частного партнера. Одним из обязательств может быть предоставление технической поддержки и/или общие обязательства по обеспечению того, что частный партнер своевременно начнет предоставление услуг.

Как и в случае заранее оцененных убытков и гарантий качества строительных работ, спонсорская поддержка должна предоставляться тогда, когда частный партнер не начинает предоставление услуг в установленную дату.

10.2.2.4. Окончательная дата

Во многих договорах ГЧП предусмотрена «окончательная дата», до которой необходимо начать предоставление услуг независимо от обстоятельств или претензий, возникающих на этапе строительства. Если, несмотря на все вышеописанные средства правовой защиты, предоставление услуг до окончательной даты не начато, правительство должно начать процесс расторжения договора ГЧП. Более подробное объяснение дано далее.

11. Управление проблемными аспектами и урегулирование споров на этапе строительства

11.1. Процедуры управления проблемными аспектами

Управление проблемными аспектами обычно требуется при возникновении или материализации значительных рисков. В руководстве по управлению договором ГЧП следует описывать процедуры управления проблемными вопросами, которые касаются работы с несоответствиями и смягчают последствия проблемных аспектов, приводящих к материализации рисков.

Противоречия и проблемные аспекты обычно возникают в рамках договора при возникновении проблемы. Соответственно, ключевой аспект партнерских взаимоотношений – это оперативное и эффективное решение проблем без споров. Этого можно достичь посредством следующих механизмов:

- Задokumentированное обсуждение и оформление официального документа.
- Применение механизма договорных изменений таким образом, чтобы проблемный аспект не влиял на общую ценовую доступность проекта.
- Согласованные действия для изменения эксплуатационных требований государственного органа, осуществляющего закупки, и планов производства работ частного партнера.
- Регулярные плановые встречи, на которых присутствуют ключевые заинтересованные стороны от обеих сторон.

Процедуры управления проблемными аспектами обычно предусмотрены отдельными договорами ГЧП, в которых указывается самый подходящий способ предотвращения споров между сторонами и развития культуры обвинений. Однако основополагающие принципы методологии совместного урегулирования проблем заключаются в разработке систематического подхода, договоренности о стремлении к взаимовыгодным решениям (win-win), а не к взаимным обвинениям, созданию культуры открытого обсуждения и равенства прав, а также признании того факта, что противоречия приводят к трате времени и средств.

В проекте легкорельсовой транспортной системы Доклендс в Лондоне, Великобритания, государственный орган, осуществляющий закупки, и частный партнер обеспечили тщательную координацию и открытые коммуникации, расположив офисы по соседству. Это один из примеров практических мер, которые могут принимать стороны для стимулирования раннего выявления и урегулирования проблемных аспектов.

11.2. Процедуры урегулирования споров

Спорные обстоятельства присущи любому проекту ГЧП в сфере строительства и могут повлиять на успех или провал проекта, тем самым генерируя дополнительные затраты для всех сторон^{27 28}. Проблемные вопросы, аспекты и споры по строительному проекту ГЧП возникают в результате множества факторов, включая технические, климатические и логистические обстоятельства, в то время как на урегулирование споров по строительному проекту ГЧП влияют идеи, воспитание, действия и культурные привычки людей.²⁹

Некоторые проблемные аспекты, возникающие в течение срока действия договора ГЧП, особенно на этапе строительства, нельзя урегулировать при помощи процесса управления проблемными вопросами, и они неизбежно заканчиваются спором. Следовательно, требуется надлежащий механизм их урегулирования. В таких случаях частный партнер часто ссылается на то, что стандартная процедура судебного рассмотрения может быть медленной, дорогостоящей и даже завершиться неправильным решением или руководствоваться неправильными принципами из-за малого количества экспертов, которые разбираются в тонкостях соглашений о ГЧП. Такая сторона также часто заявляет о предпочтительности процесса арбитража, так как он быстрее, хотя необходимые ресурсы часто оказываются дорогими, и требуется соблюдать такую же юридическую процедуру.

Следовательно, правительство может правомерно заявить о преимуществах надлежащей судебной процедуры, так как потребность составить базу прецедентов и аргументированное дело гораздо выше, чем в арбитраже. В этом контексте у судов может появиться возможность нарастить экспертизу, необходимую для рассмотрения тонкостей соглашений о ГЧП, а также для обеспечения прозрачности при толковании и исполнении соглашений о ГЧП. В конце концов, выбор зависит от страны, с учетом таких факторов, как судебная среда и состояние арбитражных процессов в соответствующей юрисдикции.

11.2.1. Обязательные и необязательные решения

²⁷ Томпсон, Р.М., Ворстер, М.С., Гротон, Дж.П. (Thompson, R. M., Vorster, M. C., Groton, J. P.) (2000 г.). Инновации в управлении спорами: DRB и NEC, Журнал инженерного управления ASCE 16(5): 51–59.[doi:10.1061/\(ASCE\)0742-597X\(2000\)16:5\(51\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0742-597X(2000)16:5(51)).

²⁸ Марзук, М., Эл-Местецкави, Л. и Эль-Саид, М. (Marzouk, M., El-Mesteckawi, L., and El-Said, M.) (2011 г.), Вспомогательный инструмент для урегулирования споров в строительных проектах в Египте. Журнал гражданского строительства и управления, 17(1), 63-71.

²⁹ МакИннис, А. (McInnis, A.) (2003 г.). Новые формы несостоятельной договорной деятельности, направленной на новый инженерный договор: Вступительная речь, лекция 1. Вторая международная конференция в сфере строительства в 21 веке. «Устойчивость и инновации в управлении и технологиях».

Обязательные и необязательные решения по-разному исполняются в разных странах, а также в разных типах проектов ГЧП. Как было отмечено ранее, некоторые страны предпочитают судебное рассмотрение, а другие обращаются в советы по урегулированию споров (DRB). На этапе строительства самый распространенный метод – привлечь совет по урегулированию споров, который обычно выносит обязательное решение в большинстве стран прецедентного права, но не в странах континентального права.

В некоторых странах вместо этого создаются советы по предотвращению споров (DAB), которые могут помочь в разрешении споров в течение срока реализации проекта. Функция DAB – предотвращать споры. DAB регулярно проводит заседания со сторонами при реализации проекта для обсуждения возникающих вопросов и содействия сторонам в их урегулировании по взаимному согласию. Этот метод оказался очень успешным для оперативного урегулирования любых вопросов с минимальными расходами для сторон и самыми эффективными результатами для проекта. DAB также выполняет функцию принятия решений. Любая из сторон спора может обратиться в DAB для получения письменного решения.

Еще одним вариантом урегулирования споров является «ускоренная процедура урегулирования споров». Этот метод часто является окончательным и обязательным для всех сторон в странах прецедентного права (но не в странах континентального права), но предусмотрена возможность обжалования. Ускоренная процедура урегулирования споров обычно подразумевает привлечение независимого эксперта для установления фактов, которые относятся к компетенции лица с надлежащими квалификациями.

Примеры включают в себя:

- Расчет любой выгоды рефинансирования.
- Применение любого механизма индексации с учетом инфляции.
- Применение экономического теста для определения необходимости использования выплат по договорам страхования от материального ущерба для возобновления проекта.

В таких случаях обе стороны совместно назначают независимого финансового эксперта.

11.2.2. Действия в случае реализации права на прямое управление проектом

Право на прямое управление проектом возникает, когда другая сторона временно принимает на себя часть или все обязательства частной стороны. Право на прямое управление проектом может реализовать правительство или кредитор(ы).

11.2.2.1. Право на прямое управление проектом, реализованное правительством

В Руководстве Национального казначейства ЮАР по ГЧП (2004 г.)³⁰ отмечено, что у правительства может возникнуть желание принять срочные меры в отношении услуг для предотвращения серьезной услуги существенным общественным интересам (таким как здравоохранение, безопасность людей и/или имущества, национальная безопасность или окружающая среда) или исполнить свой законный долг. Необходимость реализации такого права может возникнуть в связи с вопросами за пределами проекта или в результате нарушения обязательств частного партнера по соглашению о ГЧП.

Право правительства на прямое управление обычно представляет собой краткосрочное участие, при котором требуется срочное и обязательное решение. Это обычно происходит только в проектах, в которых базовые услуги предоставляет правительство, например, в больницах, школах и т.д.

При отсутствии нарушений со стороны частного партнера последний освобождается от обязательства, которые принимает на себя правительство посредством реализации права на прямое управление проектом. При этом частный партнер также освобождается от любых финансовых штрафных санкций и/или вычетов в отношении неисполнения таких обязательств. Более того, если право на прямое управление проектом не охватывает частного партнера, но влияет на его обязанности и обязательства по выполнению его работ, правительство должно и дальше осуществлять любые необходимые выплаты частному партнеру в установленный срок, независимо от того, были ли оказаны услуги по договору.

Если право правительства на прямое управление проектом возникает в результате нарушения со стороны частного партнера, частному партнеру следует устранить такое нарушение за свой счет, а также покрыть затраты правительств на реализацию права на прямое управление проектом. Если нарушение со стороны частного партнера не устранено после реализации права правительства на прямое управление проектом, право на прямое управление проектом появляется у кредиторов.

11.2.2.2. Право на прямое управление проектом, реализованное кредиторами

Право кредиторов на прямое управление проектом возникает в первую очередь в тех случаях, когда может иметь место расторжение соглашения о ГЧП. Они реализуют право на прямое управление проектом для обеспечения непрерывности проекта, если частный партнер не исполняет свои обязательства по соглашению о ГЧП или договорам о финансировании. В некоторых странах правительство подписывает «прямое соглашение» с кредиторами и частным партнером для создания механизма продолжения проекта (в некоторых случаях только в течение ограниченного периода времени). Это позволяет кредиторам устранять нарушения после угрозы расторжения соглашения о ГЧП и договоров о финансировании.

³⁰ Национальное казначейство ЮАР, *Первый выпуск. (март 2004 г.)*, Примечание 01 от 2004 г. по практике ГЧП Национального казначейства: стандартизированные положения ГЧП.

Следующие меры основаны на базовых принципах реализации подхода кредиторов к праву на прямое управление проектом.

- Кредиторы должны добровольно реализовать право на прямое управление проектом для урегулирования соответствующего вопроса.
- Правительство не должно пострадать в результате реализации права на прямое управление проектом, а договор ГЧП должен и дальше исполняться на изначальных условиях, включая любые штрафные вычеты.
- Частный партнер должен уведомлять кредиторов обо всех нарушениях со стороны частного партнера, об отказе от уплаты штрафных санкций, а также о любых других аспектах, которые могут повлиять на проект.
- Кредиторы могут реализовать свои права на прямое управление проектом только после исполнения всех подобных обязательств перед правительством.
- Кредиторы должны обеспечить выполнение согласованных работ по устранению нарушений в установленные сроки для содействия в урегулировании проблемных вопросов частного партнера.

В аналитическом исследовании Jarvis (приложение А) дан пример реализации права кредиторов на прямое управление проектом.

12. Управление знаниями и планирование преемственности

12.1. Важность управления знаниями

У важности управления знаниями есть два аспекта: первый заключается в обеспечении непрерывности знаний в течение срока действия договора, а второй – в содействии команде по управлению договором в процессе соблюдения законодательных и договорных требований.³¹

12.1.1. Разработка стратегии по управлению знаниями

При разработке стратегии по управлению знаниями необходимо учитывать несколько аспектов. К ним относятся получение, сбор и документация значимой информации; хранение и обмен информацией; информационная безопасность; обеспечение сохранности и утилизации информации. Сбор и анализ информации в итоге приводит к формированию опыта.

Необходимо заранее предусмотреть процесс для такой деятельности. В руководстве по управлению договором необходимо описать следующие аспекты: кто отвечает за сбор и хранение информации, как осуществляется управление информацией, у кого есть доступ к информации, какой стадии касается информация, как осуществляется обмен информацией, кто хранит

³¹ Партнерство со штатом Виктория (2003 г.), Материалы руководства по партнерству со штатом Виктория: руководство по управлению договором.

версии и редакции документации (например, чертежи), а также какая информация необходима для соответствующей деятельности.

12.1.2. Реализация процесса управления знаниями

Для реализации и управления знаниями и информацией требуется специальный персонал, который будет активно управлять документацией при помощи надлежащей системы. Это даст всем участвующим сторонам возможность действовать проактивно и вести соответствующую документацию. Для различных стадий проекта могут потребоваться различные системы. Например, процессом строительства можно наиболее эффективно управлять при помощи системы Primavera 6: <https://www.oracle.com/applications/primavera/products/project-management.html>. Руководство по управлению договорами и соответствующие политики, процедуры и задокументированные процессы могут оказать содействие в реализации процесса управления знаниями и в управлении при отсутствии новейшего и дорогого программного обеспечения. Однако самым важным фактором при реализации управления знаниями является выделение специальной команды, которая руководит этой задачей.

12.1.3. Измерение процесса управления знаниями

Правительство может эффективно измерить успешность процесса управления знаниями, проверив простоту извлечения и идентификации соответствующей документации.³² Важно проверить актуальность и точность полученной информации и данных, успешность реализации процесса получения, хранения, обмена и утилизации данных, а также своевременную подачу и передачу информации и данных заинтересованным сторонам в надлежащей форме.

12.2. Важность управления преемственностью

У проектов ГЧП продолжительный срок реализации, поэтому одни и те же сотрудники редко работают над проектом с самого начала и до конца. Следовательно, существует вероятность того, что персонал, участвующий в управлении договором, несколько раз сменится в течение срока реализации проекта, а новым сотрудникам понадобится время, чтобы ознакомиться с данными и историей проекта для успешного управления проектом ГЧП.

12.2.1. Планирование преемственности

Планирование преемственности необходимо осуществлять при составлении руководства по управлению договором. Необходимо документировать все

³² Партнерство со штатом Виктория (2003 г.), Материалы руководства по партнерству со штатом Виктория: руководство по управлению договором.

процессы передачи знаний сотрудников, которые покидают проект, новым сотрудникам. Правительство и частный партнер должны удостовериться в том, что в любой соответствующий момент осуществляется передача знаний, а также документируется полученный опыт, что поможет новым сотрудникам ознакомиться с проектом и получить необходимую информацию.

В Руководстве по партнерству со штатом Виктория (2003 г.) указано, что потребность в последовательном плане преемственности касается более обширных целей правительства: поддержка управления договором в качестве признанного карьерного пути, а также карьерное продвижение персонала по управлению договором.

12.2.2. Реализация планов преемственности

При реализации планов преемственности необходимо применять ряд процедур. Выход действующих сотрудников должен сопровождаться передачей четкой и задокументированной истории проекта, а также фактической информации обо всех текущих вопросах и аспектах для информирования новых сотрудников. Обязательно проводится обучение всех новых сотрудников по администрированию договора и по руководству по управлению договором, чтобы удостовериться в понятности всех политик и процедур и их правильном выполнении новыми сотрудниками. Кроме этого, необходимо документировать и обновлять полученный опыт, чтобы новые сотрудники могли ознакомиться с потенциальными препятствиями.

Приложение А к Главе 7: Аналитические исследования

Аналитическое исследование: станция Саузерн Кросс, Австралия

В июле 2002 г. Администрация станции Саузерн Кросс (SCSA) заключила договор о предоставлении услуг и разработке (SDA) с частным консорциумом (Civic Nexus Pty Ltd) в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) для реконструкции станции. Согласно договору Civic Nexus Pty Ltd (концессионер) должна была реконструировать станцию, а затем управлять эксплуатацией станции в течение 30 лет.

Согласно договору, строительство станции должно было завершиться до 27 апреля 2005 г. В конце 2004 г. застройщик публично заявил о прогнозируемых убытках по проекту в сумме 122,6 миллиона долларов США и начал подавать значительные требования о выплате компенсации, в первую очередь, государству и в меньшей степени концессионеру.

SCSA начала длительный процесс переговоров с концессионером и застройщиком для урегулирования споров. 31 июля 2006 г. было подписано общее мировое соглашение. Основные строительные работы завершились. 1 августа 2006 г. концессионер начал процесс управления эксплуатацией территории станции.

Согласно первоначальному договору, подписанному в 2002 г., у государства не было обязанности делать какие-либо выплаты концессионеру после завершения строительства и передачи актива в эксплуатацию. В этот момент должен был начаться период концессии продолжительностью в 30 лет, а SCSA начала бы ежеквартальные выплаты концессионеру за базовые услуги. Концессионер поручил проектные и строительные работы по станции застройщику (Leightons Contractors) по договору субподряда. Застройщик столкнулся с задержками и не смог соблюсти согласованные основные стадии строительства. В результате государство, концессионер и застройщик заключили общее мировое соглашение на сумму 32,25 миллиона долларов США.

Поводом послужило возникновение спора в рамках процедур урегулирования споров по концессионному соглашению. Это позволило «представителям руководства сторон встретиться и приложить разумные максимальные и добросовестные усилия для урегулирования спора путем переговоров».

Условия общего мирового соглашения были согласованы таким образом, чтобы минимизировать последствия для изначальных ожидаемых затрат государства на реконструкцию. Были приняты следующие меры:

- Строгий и структурированный процесс переговоров под надзором межведомственного комитета.
- Привлечение независимых экспертов для содействия при оценке правовых, коммерческих и финансовых рисков, чтобы определить фактическую ответственность государства и его потенциальные риски, а также убеждение концессионера осуществить справедливый и значительный платеж по мировому соглашению.
- Предотвращение затяжного судебного разбирательства и издержек, которые, по оценке юристов SCSA, могли бы превысить 200 миллионов долларов США.
- Назначение команды по ведению переговоров высокого уровня.

Правительство получало информацию о ходе переговоров и удостоверялось в соответствии переговоров установленным параметрам. До окончательного заключения договора SCSA назначала независимого коммерческого медиатора для оценки предложенного мирового соглашения и проверки следующих аспектов:

- Основывался ли процесс переговоров по мировому соглашению на достаточном объеме информации, и был ли он достаточно строгим.
- Соответствовал ли анализ предложенного мирового соглашения и суммы, которую должно вложить государство, оценке потенциальных коммерческих и правовых рисков государства, а также учитывал ли он такие риски соответствующим образом.

SCSA привлекла королевского адвоката, который обладал опытом в строительной отрасли и урегулировании споров, для предоставления заключения по мировому соглашению. Королевский адвокат пришел к выводу, что «мировое соглашение является наилучшим возможным коммерческим мировым соглашением, которого можно было достичь путем продолжительных и активных коммерческих переговоров».

Стороны договорились перенести дату практического завершения основных работ на 15 месяцев, с апреля 2005 г. на конец июля 2006 г., а также освободить концессионера и застройщика от их обязательства выплатить заранее оцененные убытки в связи с несоблюдением изначально установленных дат завершения. Согласно условиям общего мирового соглашения, период концессии (изначально установленный как 30 лет с 27 апреля 2005 г.) был фактически разделен на два концессионных периода.

- Эксплуатационный период концессии продолжительностью в 30 лет, который начался с момента передачи актива концессионеру в эксплуатацию 1 августа 2006 г., наступил на 15 месяцев позже, чем было согласовано в изначальном договоре.
- Период концессии капитала продолжительностью в 30 лет так и остался изначальным запланированным периодом продолжительностью в 30 лет, который начался 27 апреля 2005 г.

В результате этого решения SCSA должна была выплатить (и выплатила) концессионеру капитал к оплате с 27 апреля 2005 г. единой суммой 30 миллионов долларов США, после заключения мирового соглашения.

Генеральный аудитор проверил мировое соглашение.

Источник: Генеральный аудитор штата Виктория: Аудит двух крупных проектов по программе Партнерство со штатом Виктория. Вестник правительства штата Виктория, ноябрь 2007 г.

Аналитическое исследование: железнодорожный проект Рилаянс Рейл, Австралия

Рилаянс Рейл – самый крупный проект ГЧП в Австралии, который был представлен на рынке в 2005-2006 гг. на сумму 3,6 миллиарда австралийских долларов, с необходимым капиталом в 2,35 миллиарда австралийских долларов. Договор предусматривал проектирование, строительство и техническое обслуживание 78 составов пригородных электричек (626 вагонов, по 8 на поезд) в течение 30 лет, с возможностью дополнительных закупок подвижного состава по истечении указанного срока. Договор представлял собой первый проект ГЧП по закупке железнодорожного подвижного состава в Австралии и включал длительное семилетнее производство и строительство, сложное распределение рисков и международные закупки.

Новые поезда отличались высоким уровнем инновационности, а договор распространялся на обучение машинистов и сотрудников, а также строительство нового объекта по техническому обслуживанию подвижного состава в течение срока действия договора. Поезда эксплуатировала государственная организация RailCorp, которая входила в железнодорожную транспортную службу NSW. Выплаты по проекту ГЧП осуществлялись посредством платежей за эксплуатационную готовность, включая критерии эксплуатационной готовности, надежности и нарушения порядка функционирования.

В конкурсной процедуре по проекту победил консорциум инженерной компании Downer EDI (49 %), ABN Amro и Babcock and Brown Public Partnerships (12,75 % каждая) и AMP Capital Investors (25,5 %). ABN Amro обеспечила андеррайтинг по компоненту задолженности по облигационному займу в сумме 1,95 миллиарда австралийских долларов, а банковское кредитование обеспечили Westpac, Mizuho, Национальный банк Австралии и Sumitomo Mitsui.

У проекта Рилаянс Рейл был значительный финансовый рычаг в виде собственного капитала, который учитывался по ставке около 6 % капитализации проекта. Долговое финансирование и свопы процентных ставок, необходимые для фиксированной (до эксплуатации) и текущей (на этапе эксплуатации) задолженности отличаются узкоспециализированной гарантией FGIC и Syncoa. Облигации обменяли по индексу потребительских цен (ИПЦ) для защиты от инфляции по более низкой цене по сравнению с остальными ценами на австралийском рынке (Проектное финансирование 2006-2007 гг.).

Кредитное покрытие приобрели в 2007 г. у двух узкоспециализированных страховых компаний, Syncora Guarantee Inc. и FGIC UK Limited, для облигационного и банковского финансирования с целью сокращения стоимости капитала до имеющегося для задолженности класса AAA. После финансовых кризисов 2007-2008 гг. обе страховые компании столкнулись с понижением кредитного рейтинга, а в 2010 г. агентство Moody's присвоило гарантиям обеих компаний рейтинг Ca (CC Standard and Poor's) (Moody's Investor Services 2010 г.).

В 2012 г. по проекту Рилаянс Рейл провели кредитную переоценку до выборки средств по банковской кредитной линии. Выявленные проблемы включали в себя слабое финансовое положение консорциума, задержки при реализации и отставание от графика на 18 месяцев. Старший долг по проекту в сумме 2,060 миллиона австралийских долларов получил кредитный рейтинг Standard and Poor's CCC+ в мае 2013 г., а младшему долгу в сумме 100 миллионов австралийских долларов присвоили рейтинг CCC с учетом слабого кредитного положения и эксплуатационных проблем и задержек.

Источник: Проектное финансирование: фактические данные по сделкам в Австралии (2014 г.). <http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=pib>

Аналитическое исследование: дорога Пик Чепмена, ЮАР

Правительство Западной Капской провинции в ЮАР заключило концессионное соглашение с консорциумом, состоящим из компаний частного сектора, под названием Entilini (Pty) Ltd (концессионер) в мае 2003 г. на проектирование, строительство и эксплуатацию дороги Пик Чепмена. Этот договор стал кульминацией работы в течение последних трех лет, которую проводило Министерство транспорта и строительных работ согласно Нормативному акту Министерства финансов 16, который регулирует такие проекты ГЧП. В рамках концессии было согласовано предоставление капитала в форме покрытия недостающих источников финансирования в размере примерно 50 %. Строительство дороги успешно завершили в срок и на высоком уровне, несмотря на очень трудные горные условия.

Пик Чепмена – дорога с очень высоким уровнем опасности, расположенная на склоне горы в Кейптауне. Она является важным экономическим и туристическим маршрутом, который связывает север и юг города на западном склоне Столовой горы. Ключевое положение договора заключалось в том, что концессионер принимает на себя первый риск в отношении дорожного движения. После достижения коэффициента покрытия задолженности 1.00 государственное ведомство обеспечивает поддержку не более 50 % обслуживания долга в течение такого периода.

Поддержка оказывается в форме временного процентного аванса для концессионера, который погашается после того, как денежные потоки превысят коэффициент покрытия долга (DSCR) 1.0 в течение периода, согласованного кредиторами. Поддержка может длиться не более 18 месяцев, после чего она прекращается. Если дополнительный акционер или спонсор не поддержит проект, концессионер нарушит свои обязательства по кредитным договорам. Затем наступает расторжение в связи с дефолтом со стороны концессионера, а сумму аванса, выплаченного в качестве поддержки, вычитается из осуществленной выплаты при расторжении.

Из-за единого неполученного природоохранного разрешения по пунктам взимания платы за проезд концессионер не смог завершить работы по таким пунктам. В течение пяти лет концессионер требовал выплаты в объеме, в котором доход был ниже прогнозируемого, так как такие обстоятельства классифицировались как «специальное обстоятельство» в концессионном соглашении. В период между 2005 г. и 2008 г. ситуацию усугубило закрытие дороги ввиду обстоятельств, которые концессионер назвал «опасными дорожными условиями». Ввиду отсутствия доходного стимула обеспечения открытой дороги провинция оспорила это заявление, а протесты общественности привели к политическому накалу.

Министр транспорта в провинции назначил совместную рабочую группу, состоящую из ответственных сотрудников министерства финансов и министерства транспорта, которым в изучении вопросов помогали финансовые, юридические и технические консультанты. Перед рабочей группой были поставлены следующие задачи.

- Установить причины возникновения текущих обстоятельств.
- Установить возможные финансовые нарушения в любом из событий.
- Установить, почему возникли трудности.
- Представить варианты и дать рекомендации по действиям провинции с учетом обстоятельств.

Рабочая группа провела подробный анализ финансовых и нефинансовых систем для выявления любых мошеннических и финансово ненадлежащих действий со стороны концессионера, а также соответствия систем. Она также проанализировала технические и операционные спецификации.

Рабочая группа проанализировала следующие аспекты:

- Ключевые и важные причины проектных трудностей.
- Затраты на расторжение концессии согласно любому положению договора.
- Анализ затрат и выгод по проекту.
- Вероятные будущие финансовые результаты для проекта.
- Будущие сценарии касательно объемов дорожного движения и доходов.

Рабочая группа пришла к выводу, что с учетом ценовой доступности (затрат), передачи рисков и наиболее эффективного использования средств лучший вариант заключается в следующем:

- Внести поправки в концессионное соглашение и предусмотреть более подробные определения события закрытия и ущерба, а также лишить концессионера возможности закрывать дорогу в одностороннем порядке.
- Предоставить доходную поддержку для восстановления рентабельности капитала концессионера по базовому сценарию. Это делается на основе процентного займа с погашением с момента превышения рентабельности капитала (RoE) по базовому сценарию.

Соответствующие действия были предприняты посредством внесения поправок в концессионное соглашение.

Источник: Назир Алли и Уильям Дахс (Nazir Alli and William Dachs) (2015 г.), «Анализ передачи рисков и влияния внешних событий в дорожных концессиях в ЮАР», Аналитическое исследование по дороге Пик Чепмена, ICPPP2015, Техасский университет.

Аналитическое исследование Jarvis, Великобритания (право на прямое управление проектом)

До начала 2004 г. Jarvis была успешной группой компаний в Великобритании, которой присуждали договоры ГЧП в разных отраслях (например, железные дороги, центры экстренной помощи и школы) благодаря стратегии агрессивного участия в конкурсных процедурах. Группа Jarvis принимала участие в 27 образовательных проектах инициативы частного финансирования (PFI) на общую сумму в 3 миллиона фунтов стерлингов. Как правило, по таким договорам группа Jarvis выполняла функцию подрядчика и оператора и инвестировала собственный капитал наряду с финансовым инвестором.

В результате крушения поезда в 2002 г., которое произошло по халатности со стороны группы Jarvis, в Великобритании перестали привлекать компанию в качестве частного партнера по таким проектам, даже если группа предлагала лучшую цену. С 2003 года возникали сомнения в качестве работ, выполненных группой Jarvis в сфере PFI. В 2004 г. совет г. Брайтон и Хоув признал работы группы Jarvis по четырем школам «неприемлемыми». Это привело к ухудшению ее финансового положения, что в свою очередь вызвало нарушение основных банковских обязательств группы в 2004 г.

Несмотря на существенную реструктуризацию, партнеры группы Jarvis (например, субподрядчики) прекратили работы или потребовали оплачивать свою работу авансом. Это привело к значительным задержкам по некоторым проектам ГЧП, в строительстве по которым участвовала группа Jarvis. Так как власти стремились к завершению строительства своих проектов, особенно школьных, ввиду грядущего начала учебного года, они призвали кредиторов реализовать их права на прямое управление проектом, чтобы «спасти» проекты.

В целом, 14 строящихся проектов были успешно реструктуризованы посредством ряда мер. С точки зрения банков проекты рефинансировались при помощи изменения графика и увеличения старшего долга по проектам. Несмотря на то, что властям пришлось столкнуться с задержками при создании активов, они не понесли финансовые убытки, а проекты нормально эксплуатируются. Группа Jarvis была в итоге признана неплатежеспособной в 2010 г.

Источник: Исследовательский центр Публичного центра, PriceWaterhouseCoopers LLP, http://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/files/The_Value_of_PFI.pdf

Европейский экспертный центр по ГЧП, Allen and Overy LLP (2012 г.) http://www.allenoverly.com/SiteCollectionDocuments/Termination_Report.pdf

Справочная литература

Название документа	Авторы/редакторы и год	Описание	Ссылка http
Общее руководство по управлению договором и управлению этапом строительства			
4ps – Руководство по управлению договором по PFI и проектам ГЧП	4ps в сотрудничестве с Моттом МакДональдом (Mott MacDonald), Программа государственно-частного партнерства (2007 г.), стр. 6-7.	Дает общие рекомендации по управлению договором ГЧП.	archive.teachfind.com/ttv/static.teachers.tv/shared/files/10030.pdf
Управление ГЧП в течение срока действия договора: руководство по рациональному управлению	Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕРЕС) (2014 г.).	Дает подробные рекомендации по управлению договором ГЧП.	http://www.eib.org/epec/resources/epec_managing_ppp_during_their_contract_life_en.pdf
Руководство Национального казначейства по ГЧП, Модуль 6: Управление договором ГЧП	Национальное казначейство ЮАР (2004 г.).	Дает подробные рекомендации по управлению договором в сфере ГЧП.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2006.pdf
Материалы руководства по партнерству со штатом Виктория: руководство по управлению договором.	Партнерство со штатом Виктория (2003 г.).	Дает подробные рекомендации по управлению договором ГЧП, включая передовые практики планирования и управления знаниями.	http://www.dtf.vic.gov.au/Publications/Infrastructure-Delivery-publications/Partnerships-Victoria/Contract-management-guide
Другая справочная литература, упомянутая в этой главе или в связи с определенными аспектами управления договором ГЧП			
Управление проектами для разработчиков образовательного контента	Амадо, М., Эштон, К., Эштон, С., Боствик, Дж., Клементс, Дж., Драйсдэйл, Дж.,	Включает в себя контент, связанные с управлением договором со	http://pm4id.org/ .

	<p>Фрэнсис, Дж., Харрисон, Б., Нэн, В., Ниссе, А., Нэндэлл, Д., Рино, Дж., Робинсон, Дж., Снайдер, А., Вайли, Д. и анонимные авторы (Amado, M., Ashton, K., Ashton, S., Bostwick, J., Clements, G., Drysdale, J., Francis, J., Harrison, B., Nan, V., Nisse, A., Randall, D., Rino, J., Robinson, J., Snyder, A., Wiley, D., and Anonymous). (2012 г.).</p> <p>Некоммерческая лицензия Creative Commons с указанием авторства ShareAlike (BY-NC-SA)/</p>	<p>стороны правительства.</p>	
<p>ГЧП на практике: сделка «Национальные сбережения и инвестиции» с Siemens Business Services, четыре года спустя.</p>	<p>NAO (2003 г.) Палата общин, Лондон.</p>	<p>Демонстрирует важность управления договором.</p>	<p>http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/05/0203626es.pdf</p>
<p>«Анализ передачи рисков и влияния внешних событий в дорожных концессиях в ЮАР», Аналитическое исследование по дороге Пик Чепмена.</p>	<p>Назир Алли и Уильям Дахс (Nazir Alli and William Dachs) (2015 г.).</p>	<p>Включает в себя информацию по аналитическому исследованию по дороге Пик Чепмена.</p>	<p>Представлено на ICPPP2015 в Техасском университете в мае 2015 г.</p>

Стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами AA1000	Подотчетность, 2011 г.	Дает рекомендации по управлению отношениями с заинтересованными сторонами.	http://www.accountability.org/images/content/3/6/362/AA1000SES%202010%20PRINT.PDF
4PS, 2007 г. Проектная структура по договорам ГЧП	4ps в сотрудничестве с Моттом МакДональдом (Mott MacDonald), Программа государственно-частного партнерства (2007 г.), стр. 6-7.	Дает общую информацию по структуре проектов ГЧП.	archive.teachfind.com/ttv/static/teachers.tv/shared/files/10030.pdf
Аудит двух крупных проектов по программе Партнерство со штатом Виктория.	Генеральный аудитор штата Виктория, ноябрь 2007 г. Станция Саузерн Кросс, Мельбурн, Австралия.	Рассматривает проект реконструкции станции Саузерн Кросс, показывает важность управления претензиями.	http://www.audit.vic.gov.au/publications/2007/20071121-Audits-for-Major-Partnership.pdf
Присуждение концессионных соглашений. Статья 43: Внесение изменений в договоры в течение срока их действия	Директива 2014/23/ЕС Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 26 февраля 2014 г. о присуждении концессионных соглашений.	Дает пример регулирования поправок и повторных переговоров по проектам ГЧП.	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L .2014.094.01.0001.01.ENG
Сравнительное исследование положений о вариациях в договорах государственно-частного партнерства.	Фостер, Р. (Foster, R.). Рабочий документ (2013).	Дает общую информацию о вариациях и изменениях в проектах ГЧП, включая изменения в законодательстве.	http://www.fosternfrastructure.com/PDFs/Publications/Richard%20Foster%20-%20Comparative%20Study%20of%20Variation%20Clauses%20in%20PPP%20Contracts%20-

			%20April%202013.pdf
Сложность мега-проектов.	Брокманн, Д. Ай. С. и Гирмшейд, Дж. (Brockmann, D. I. S., and Girmscheid, G.) (2007 г.). Незавершенный. Всемирный строительный конгресс CIB (стр. 219-230).	Объясняет сложность этапа строительства в проектах.	http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:845/eth-845-01.pdf
Закон о концессиях 2010 г., Чили.	Республика Чили.	Дает пример регулирования поправок и повторных переговоров по проектам ГЧП.	http://portal.mop.gov.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Concesiones/Ley%20de%20Concesiones.pdf
Вспомогательный инструмент для урегулирования споров в строительных проектах в Египте.	Марзук, М., Эл-Местецкави, Л. и Эль-Саид, М. (Marzouk, M., El-Mesteckawi, L., and El-Said, M.) (2011 г.) Журнал гражданского строительства и управления, 17(1), 63-71.	Дает пример процедур урегулирования споров.	http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3846/13923730.2011.554165#.VSTOAPm4Wd8
Предоставление и изменение условий инфраструктурных концессий путем переговоров: как действовать правильно	Гауш, Дж. Л. (Gausch, J.L.) (2004 г.). Исследования по развитию Института Всемирного банка	Анализирует доминирование повторных переговоров в проектах ГЧП и дает рекомендации по их проведению.	http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/0-8213-5792-1
Примечание 01 от 2004 г. по практике ГЧП Национального казначейства: стандартизированные положения ГЧП.	Национальное казначейство ЮАР, <i>Первый выпуск (март 2004 г.)</i> .	Описывает ключевые проблемные вопросы, которые могут возникнуть в проектах ГЧП, и способы их разрешения	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Standardised%20PPP%20Provisions/National%20Treasury%20PPP%20Practice%20Note%20No%201%20of%202004;%20Standardised

		(включая право правительства на прямое управление проектом) в договоре ГЧП.	%20PPP%20Provisions;%20First%20Issue;%2011%20March%202004_1.pdf
Новые формы несостязательной договорной деятельности, направленной на новый инженерный договор.	МакИннис, А. (McInnis, A.) (2003 г.). Вступительная речь, лекция 1. Вторая международная конференция в сфере строительства в 21 веке. «Устойчивость и инновации в управлении и технологиях».	Содержит информацию о процедурах урегулирования споров.	http://www.citglobe.com/files/95119523.pdf#page=7
Анализ после реализации: шоссе на автодороге М7, туннель Кросс-Сити и туннель Лейн-Коув.	Подразделение дорожных проектов, Администрация по дорожному транспорту (RTA), NSW, Австралия (2010 г.).	Демонстрирует важность управления изменениями.	http://www.rms.nsw.gov.au/documents/projects/sydney-north/lane-cove-tunnel/m7-motorway-cct-lct-post-implementation-review-report.pdf
Аналитические исследования проектов ГЧП.	Аналитические исследования ГЧП (2012 г.). Регуляторная комиссия по инфраструктурной концессии, Федеральное правительство Нигерии.	Дает примеры проектов ГЧП на этапе строительства и описывает их причины и отмены.	http://ppptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/
Сложность проекта: основной аспект производственного планирования строительства.	Гидадо, К. И. (Gidado, K. I.) (1996 г.). Управление экономика строительства, 14(3), 213-225.	Анализирует сложность этапа строительства проектов.	http://core.ac.uk/download/pdf/9552740.pdf

<p>Проектное финансирование: фактические данные по сделкам в Австралии</p>	<p>Реган, М. (Regan, M.) (2014 г.). Вестник общественной инфраструктуры. Том 1 (9). Статья 9.</p>	<p>Содержит аналитическое исследование управления договором в железнодорожном проекте Рилаянс Рейл.</p>	<p>http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=pi b</p>
<p>Принципы руководства проектами: рекомендации по проектам государственного сектора.</p>	<p>Министерство финансов Великобритании, Управление по инфраструктуре, ноябрь 2007 г. (последняя редакция от октября 2013 г.), стр. 15-16.</p>	<p>Дает рекомендации по руководству проектом, закупкам РФИ/ГЧП и управлению договором.</p>	<p>https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf</p>
<p>Секреты успешной реструктуризации.</p>	<p>Примофф, М. Дж. и Хэмптон, Н., Кэй Шолер (Primoff, M.G. and Hampton, N., Kaye Scholer). Статья LLP, Инфраструктурный инвестор, 2013 г. Источник: Разработка рамочных условий для повторных переговоров по договорам ГЧП, Министерство финансов, Правительство Индии.</p>	<p>Рассматривает вопросы, связанные с повторными переговорами, и приводит аналитические исследования финансовой реструктуризации и проекта платной дороги Сан Хоакин Хиллс (США), Даллс Гринвэй (Вирджиния) и Саузэрн Коннектор (Южная Каролина).</p>	<p>http://pppinindia.com/NPBCP_images/PDFs/DEVELOPING%20A%20FRAMEWORK%20FOR%20RENEGOTIATION%20OF%20PPP%20CONTRACTS.pdf</p>
<p>Управление договором в государственном-частном партнерстве.</p>	<p>Таварес, С.А. (Tavares, S.A.) (2014 г.).</p>	<p>Рассматривает причины отмены проектов ГЧП на этапе строительства, описывает плохо организованное подразделение по управлению договором на</p>	<p>https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395144992772/Resumo%20alargado.pdf</p>

		примере аналитического исследования проекта легкорельсового транспорта – Metro Sul do Tejo (MST), Португалия.	
Риски, связанные со строительством по проекту ГЧП: международные данные по дорожной отрасли	Бейн, Роберт (Bain, Robert) (2007 г.) Институт по транспортным исследованиям, Университет Лидса.	Описывает исследование причин отмены проектов ГЧП на этапе строительства.	http://abstracts.aetransport.org/paper/download/id/2578
Ценность PFI: подвешенные в балансе (балансовом отчете)?	Исследовательский центр Публичного центра (2008 г.). <i>PriceWaterhouse Coopers LLP.</i>	Рассматривает долгосрочные преимущества проектов ГЧП в Великобритании и включает в себя аналитическое исследования прекращения деятельности Jarvis, подрядчика и оператора по проектам ГЧП.	http://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/files/The Value of PFI.pdf
Положения о расторжении и форс-мажоре в договорах ГЧП: анализ текущей европейской практики и рекомендации.	Allen and Overy (2013 г.). Европейский экспертный центр по ГЧП.	Анализирует европейскую практику и дает рекомендации в связи с расторжением и форс-мажором в проектах ГЧП.	http://www.allenoverly.com/SiteCollectionDocuments/Termination Report.pdf
Инновации в управлении спорами: DRB и NEC	Томпсон, Р.М., Ворстер, М.С., Гротон, Дж.П. (Thompson, R. M., Vorster, M. C., Groton, J. P.) (2000 г.).	Изучает подходы к процедурам урегулирования споров.	

	Журнал инженерного управления ASCE 16(5): 51–59. doi:10.1061/(ASCE) 0742-597X (2000)16:5(51).		
«Инновационный проект ГЧП спасает Пик Чепмена: проект ГЧП объединяет публичный и частный сектор для восстановления известной дороги».	Дрейер, В., К. Брейтенбах, М. Уоттерс, В. Ван Оуденхов и П. Паркинг (Dreyer, W., K. Breytenbach, M. Watters, W. Van Oudenhove, and P. Parking). 2005 г. Протокол 24-й южноафриканской транспортной конференции, Претория, 11-13 июля.	Включает в себя аналитическое исследование вопросов, возникающих при управлении договором по проекту ГЧП по дороге Пик Чепмена.	http://repository.up.ac.za/handle/2263/6594?show=full
Надзор за тремя проектами PFI по переработке отходов	Национальное ревизионное управление (NAO), (2014 г.).	Демонстрация важности подготовки строительной площадки и получения разрешений.	http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Oversight-of-three-PFI-waste-projects.pdf [доступ 30 июнь 2015 г.]
Отчет по аудиту операционной эффективности проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) с индийскими железными дорогами	Офис руководителя счетной палаты и генерального аудитора Индии, 2014 г., Нью-Дели, пресс-релиз.	Изучает ряд проектов ГЧП и идентифицирует ненадлежащие процессы для обеспечения своевременного завершения проектов.	http://www.saiindia.gov.in/english/home/public/In%20_Media/3of2014.pdf
Использование проектов ГЧП для инфраструктурных инвестиций в городских	Дэнни Грэхэм (Danny Graham), Новый Южный Уэльс, Министерство	Демонстрирует важность управления изменениями.	http://www.oecd.org/gov/budgeting/45039865.pdf [доступ 01/07/2015]

районах: аналитические исследования: туннель Кросс- Сити в Сиднее	финансов.		
Анализ после реализации: шоссе М7, туннель Кросс- Сити и туннель Лейн- Коув	Подразделение дорожных проектов, 2010 г.	Демонстрирует важность управления изменениями.	http://www.rms.nsw.gov.au/documents/projects/sydney-north/lane-cove-tunnel/m7-motorway-cct-lct-post-implementation-review-report.pdf [доступ 01072015]
Руководство по управлению комплексом знаний по проекту	Институт проектного управления (Руководство PMBOK®) – Пятое издание, 2013 г.	Включает в себя информацию об управлении качеством.	Книга
Cordell Parvin Llc	PDF-файл, Раздел 3, Типы претензий 2011/12 [прочие данные отсутствуют].	Объясняет типы претензий по строительным проектам и дает рекомендации по управлению.	http://www.cordellblog.com/files/2011/12/Types-of-Claims1.pdf
Руководство по строительству: руководство по модернизации и разработке государственног о жилья	Подразделение по управлению по строительством Департамент жилищного и коммунального развития, 2013 г.	Дает рекомендации по управлению строительством, включая обсуждение управления графиком.	http://www.mass.gov/hed/docs/dhcd/ph/handbook/handbook.pdf
Аналитические исследования проектов ГЧП: Проект по строительству магистральной автодороги Панагарх-Палсит	Регуляторная комиссия по инфраструктурной концессии, Руководство по государственно- частному партнерству Нигерии	Аналитическое исследование демонстрирует, как этап строительства и эксплуатации может привести к тому, что изначально жизнеспособный проект потеряет свою ценность в результате	http://ppptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/

		неправильного управления и задержек.	
Официальный журнал Европейского Союза	ДИРЕКТИВА 2014/23/ЕС ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА от 26 февраля 2014 г. о присуждении концессионных соглашений.	Запрет на внесение изменений в подписанные договоры, которые играют важную роль для долгосрочных договоров, таких как проекты ГЧП.	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN