

**Краткосрочные высококачественные исследования, нацеленные на поддержку
деятельности в рамках Восточного партнерства**

Проект HiQSTEP

ИССЛЕДОВАНИЕ ПО АНАЛИЗУ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И ФИСКАЛЬНОЙ БАЗЫ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ СТРАН ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

ОКТАБРЬ 2018

Данный доклад подготовлен консорциумом KANTOR Management Consultants. Выводы, заключения и толкования, изложенные в настоящем документе, отражают только мнение Консорциума, и ни при каких обстоятельствах не должны рассматриваться в качестве политики или мнения Европейской комиссии.

Введение

В настоящем докладе кратко излагаются итоги трех составных отчетов **Исследования по результатам анализа лицензирования и фискальной базы для концессионных соглашений в сфере энергетики в странах Восточного партнерства**, проведенного в рамках финансируемого ЕС проекта **Краткосрочные высококачественные исследования, нацеленные на поддержку деятельности в рамках Восточного партнерства – HiQSTEP, EuropeAid/132574/C/SER/Multi**. Проект HiQSTEP реализуется международным консорциумом под руководством Kantor Management Consultants. Настоящее исследование было направлено в поддержку деятельности в рамках Платформы III Восточного партнерства – «Энергетическая безопасность».

Рабочая программа Платформы III Восточного партнерства (ВП) на 2014-2017 гг. в качестве приоритетного направления определила государственно-частное партнерство, включая лицензирование и концессии для энергетического сектора. Генеральные директораты DG NEAR и DG ENERGY являются движущими силами в сотрудничестве со странами Восточного партнерства по этой теме.

Исследование проводилось группой международных и местных экспертов под руководством **Вагна Бендза Йоргенсена** – руководителя исследовательской группы и международного эксперта по вопросам энергетики; в состав группы входили **Евангелия Васибеки** – международный эксперт по правовым вопросам и следующие национальные эксперты: **Вардан Григорян** (Армения), **Ася Чалабова** (Азербайджан), **Максим Шапелевич** (Беларусь), **Тамта Нуцубидзе** (Грузия), **Татьяна Виеру** и **Елена Стратулат** (Молдова) и **Виталий Радченко** (Украина).

Пшемислав Мусялковский, руководитель проекта HiQSTEP, отвечал за общий надзор, контроль качества и управление.

Выражаем искреннюю благодарность национальным экспертам и заинтересованным сторонам во всех шести странах, которые предоставили информацию в ходе собеседований и путем заполнения опросных листов и внесли вклад в практическое осуществление данного исследования.

Выражаем искреннюю благодарность национальным экспертам и заинтересованным сторонам во всех шести странах, которые предоставили информацию в ходе собеседований и путем заполнения опросных листов, а также помогали в практической реализации проекта в этих странах в ходе миссий и собеседований.

Январь 2018 года

СОДЕРЖАНИЕ

1. Обоснование	5
2. Компонент 1 – концессии и ГЧП	6
3. Компонент 2 – подразделения ГЧП	9
3.1 ЕС	9
3.2 Страны Восточного Партнерства.....	10
4. Компонент 3	16
4.1 Руководящие принципы в отношении процедур закупок.....	16
4.2 Типовой договор	20
5. Компонент 4 – создание домашней страницы.....	21

Сокращения и акронимы

AM	Армения
AZ	Азербайджан
BOO	Строительство, владение, эксплуатация
BOOT	Строительство, владение, эксплуатация, передача
BRT	Строительство, аренда, передача
BT	Строительство, передача
BY	Беларусь
CA	Организация-заказчик
CHP	Комбинированное производство тепла и электроэнергии
ЦСИ	Центр стратегических инициатив, Армения
DK	Дания
ВП	Восточное Партнерство
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕРЕС	Европейский Экспертный центр по ГЧП при ЕИБ
ЕС	Европейский Союз
EUD	Делегация Европейского Союза
GE	Грузия
HiQSTEP	Высококачественные исследования для Восточного партнерства
IPP	Независимые производители энергии
MD	Молдова
МЭ	Министерство энергетики
MEAT	Наиболее экономически выгодный тендер
Минэкономики	Министерство экономики
МФ	Министерство финансов
ИЧФ	Инициатива Частного Финансирования
ДПЭ	Договор о покупке электроэнергии
ГЧП	Государственно-частное партнерство
СРП	Соглашение о разделе продукции
PQQ	Предквалификационная анкета
STL	Руководитель исследовательской группы
ТП	Техническая поддержка
TFEU	Договор о функционировании Европейского Союза
UA	Украина

1. ОБОСНОВАНИЕ

В 2014 году Европейская комиссия ввела в действие три новые директивы, регулирующие концессии и ГЧП в энергетическом секторе:

1. Директива 2014/25/ЕС закупках о закупках в деятельности организаций, работающих в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовой связи, отменяющая директиву 2004/17/ЕС.
2. Директива 2014/23/EU о заключении концессионных договоров.
3. Директива 2014/24/EU о государственных закупках, отменяющая директиву 2004/18/ЕС.

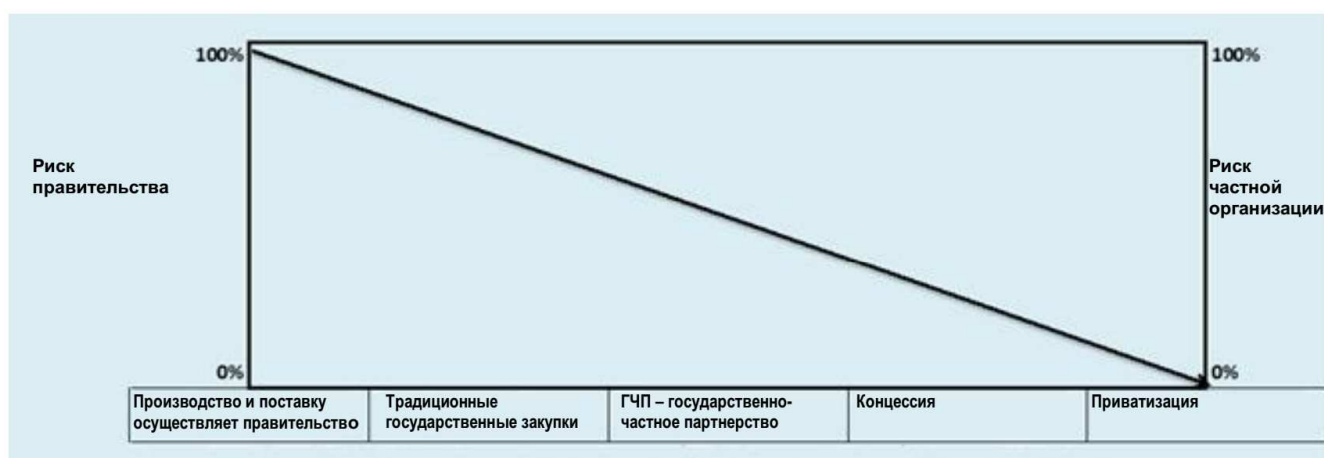
В отношении концессий на разведку и добычу нефти и природного газа по-прежнему действует директива 94/22/ЕС об условиях предоставления и использования разрешений на разведку и добычу углеводородов.

Международное сообщество доноров оказало помощь странам Восточного партнерства (ВП) в приведении их национального законодательства в соответствие с этими директивами. В частности, ЕРЕС (Европейский Экспертный центр по ГЧП при ЕИБ), ЕБРР, Всемирный банк и Европейская комиссия принимают активное участие в оказании технической поддержки, подготовке нормативных документов, выполнении целевых исследований и аналитических обзоров, а также в деятельности по повышению осведомленности и обмену информацией.

Большинство стран Восточного партнерства активно разрабатывают законодательство, заменяющее ранее действовавшие, неясные, противоречащие друг другу или устаревшие законы. Эти усилия продолжаются. Таким образом, в настоящем докладе представлена ситуация до августа 2017 года. Однако в октябре 2018 года был обновлен статус для Армении и Грузии, поскольку на момент проведения миссий несколько мероприятий, связанных с подразделениями ГЧП и законами, находились в процессе утверждения.

В отчетах по исследованиям обсуждаются два основных инструмента: государственно-частное партнерство (ГЧП) и концессии. Провести различие между ними может быть затруднительно, поскольку концессии являются подкатегорией ГЧП. Как правило, экономический риск для частного сектора выше в случае ГЧП, чем в случае концессии.

Рис. 1. Участие государственного и частного сектора с разбивкой по рискам и способам осуществления



Источник: Организация экономического сотрудничества и развития (2008). Государственно-частные партнерства: в поисках решения по распределению риска и эффективности расходования средств

В целом концессия определяется как право на осуществление определенной общественной деятельности и получение прибыли от нее в долгосрочной перспективе с учетом экономических рисков, связанных с этой деятельностью. В некоторых случаях концессионеры получают исключительное право на проведение деятельности в определенной области, однако может быть и несколько концессионеров, действующих в одной и той же области.

В постановке задачи настоящего исследования концессия определяется как «долгосрочное (25-30 лет) комплексное государственно-частное партнерство (ГЧП), в рамках которого концессионер принимает на себя обязанности и риски, традиционно возлагаемые на организацию-заказчика и обычно относящиеся к его компетенции. Основная особенность концессии заключается в том, что право эксплуатировать работы и/или услуги всегда подразумевает передачу концессионеру эксплуатационного риска экономического характера, сопряженного с возможностью того, что концессионер не возместит произведенные инвестиции и расходы, понесенные в связи с осуществлением работ или услуг, полученные при нормальных условиях эксплуатации, даже если часть риска остается у организации-заказчика».

Концессии обычно используются, когда государственная естественная монополия передает выполнение этой деятельности экономическому оператору. Концессия является подкатегорией государственно-частного партнерства и может принимать различные формы.

Государственно-частные партнерства предполагают совместные усилия как государства, так и предпринимателя.

Концессии для проектов разведки и добычи нефти и природного газа используются во всех странах Восточного партнерства. Доминирующей формой соглашений являются договоры о разделе продукции. Имеются примеры концессий в сфере электроэнергии, передачи и распределения, однако некоторые из этих функций по-прежнему находятся в ведении государства. При производстве электроэнергии широко используются договора о закупке электроэнергии и часто в связи с тарифами на подачу электроэнергии в сеть или зелеными тарифами (контракты часто относят к ГЧП из-за наличия гарантированной цены на определенный период времени.)

В докладах также представлены целевые европейские исследования:

1. Практика применения концессионных договоров для разведки и добычи нефти/природного газа в Дании
2. Практика применения концессионных договоров для эксплуатации электрических сетей в Германии (Шлезвиг-Гольштейн).
3. Практика применения концессионных договоров для морских ветрогенераторов в Дании

2. КОМПОНЕНТ 1 – КОНЦЕССИИ И ГЧП

Правовые системы шести стран Восточного партнерства существенно различаются с точки зрения регулирования ГЧП и концессий, при этом в большинстве из шести стран Восточного партнерства определение «концессии» не соответствует критериям ЕС.

В некоторых странах закон о ГЧП дополняется концессионным законом, который в свою очередь дополняется законодательством о государственных закупках (Молдова, Украина). Следует подчеркнуть, что ГЧП/концессии редко регулируются одним правовым документом, а скорее разными правовыми документами различной иерархии (законы, указы, правительственные решения, политики и т.д.). В трех странах Восточного партнерства законы о ГЧП сосуществуют с концессионными законами (Беларусь, Молдова, Украина). В Армении

(где концессии являются частью закона о закупках) недавно был принят объединенный закон о ГЧП/концессиях. В Грузии и Украине существуют старые концессионные законы. Однако они никогда не применялись на практике, и министерствами энергетики обеих стран были ситуативно разработаны специальные рамки для всех проектов ГЧП в области энергетики. Новое законодательство о ГЧП и концессиях в настоящее время находится в процессе разработки.

Ни в одной из стран ВП законодательство не содержит специальный закон о ГЧП/концессии в энергетике. Единственным исключением является конкретная норма в украинском законодательстве, согласно которой ГЧП имеют право участвовать в сферах газораспределения и газоснабжения, а также производства, распределения и снабжения электроэнергией.

В Азербайджане нет закона о ГЧП. Однако закупки проводятся в соответствии с законом «О недрах» и Законом «Об энергетике», а также в соответствии с Законом «О вводе в действие объектов строительства и инфраструктуры при специальном финансировании» 2016 года. На практике любое соглашение о разделе продукции (СРП) в отношении нефти и природного газа утверждается законом и отменяет любой другой потенциально противоречащий ему закон. Условия СРП должны быть согласованы с соответствующими отраслевыми министерствами. Учитывая значительный объем национальных ресурсов нефти и природного газа в Азербайджане, ожидается обилие СРП. Программа правительства на 2020 год предусматривает разработку законодательной базы в области ГЧП, которая должна осуществляться Министерством экономики.

Можно констатировать, что в странах Восточного партнерства продолжается работа по приведению законодательства в соответствие с новыми директивами ЕС, зачастую при поддержке доноров. Таким образом, правовая база шести стран Восточного партнерства находится в постоянном развитии.

Области, охватываемые настоящим докладом, связаны с соблюдением принципов транспарентности, равенства прав и отсутствия дискриминации в странах Восточного партнерства. В этих рамках целевыми элементами являются наличие нормативной базы для концессий/ГЧП, закупки концессий/ГЧП и управления контрактами (не включая мониторинг, т. е. способность правительства контролировать проект на этапе заключения контрактов и их реализации).

В качестве общего замечания следует отметить, что принятая или планируемая к принятию правовая база в странах Восточного партнерства, как правило, инициирует более структурированный подход к созданию концессий или ГЧП. Хотя в некоторых странах (Беларусь, Молдова, Армения и Украина) законодательство о ГЧП/концессиях было утверждено совсем недавно, в Беларуси, Молдове и Украине уже проводятся изменения для сближения с законодательством ЕС. В Грузии соответствующие органы в настоящее время разрабатывают правовую основу ГЧП, включая концессии. В большинстве стран осуществление предусмотренного или существующего законодательства о ГЧП подкрепляется созданием подразделений ГЧП, предоставляющих консультации, а в некоторых случаях и осуществляющих контроль за качеством процедур. Подразделения ГЧП, как правило, создаются централизованно при правительстве или в Министерстве экономики.

В Азербайджане применялся иной подход, в основном вследствие повышенного внимания – до недавнего времени – к нефтегазовой отрасли, с управлением через контракты о разделе продукции (СРП). Однако для содействия использованию альтернативных источников энергии было создано Государственное агентство по альтернативным и возобновляемым источникам энергии. Кроме того, правительственная программа предусматривает мероприятия, направленные на совершенствование нормативной базы ГЧП к 2020 году, включая механизм

поддержки развития ГЧП, который потенциально может привести к созданию подразделения ГЧП. За эту программу отвечает Министерство экономики, и на сегодняшний день имеется мало подробностей.

В данное время в энергетическом секторе реализуется несколько проектов в соответствии с новыми правовыми рамками. Типичными областями интереса инвесторов являются IPP (энергетические проекты) и особенно проекты в области возобновляемых источников энергии, такие как гидроэнергетика, солнечная энергетика и несколько проектов по ветроэнергетике. Несмотря на то, что передача электроэнергии в электроэнергетическом секторе, как правило, находится под контролем государства, некоторые распределительные компании были приватизированы. Кроме того, на местном уровне разрабатываются новые проекты в области удаления и сжигания отходов.

В нефтегазовом секторе (разведка/добыча) соглашения о разделе продукции являются наиболее распространенной формой контрактов.

В следующих главах показано, что каждая из стран Восточного партнерства придерживается своего подхода к регулированию концессий и государственно-частного партнерства. В результате для того чтобы получить общее представление о нормативно-правовых актах каждой страны и для их дальнейшей оценки, необходимо провести довольно подробный анализ не только соответствующих правовых актов, подзаконных актов и практик, но и анализ более широкой рыночной среды энергетического рынка. Ввиду этого, отчет Компонента 1 содержит обзор энергетической среды, применимой правовой базы, а также предстоящих инициатив, наряду с оценкой законодательства каждой страны Восточного партнерства, а также выявление пробелов.

Закупки ГЧП в большинстве стран Восточного партнерства и отбор частного партнера в принципе осуществляются в рамках тендерного процесса либо в соответствии с правилами государственных закупок, либо в соответствии с конкретными правилами, специально принятыми для ГЧП или концессий. Обязательные элементы, которые должны быть учтены в тендерной документации, включают доступ участников торгов к связанной с закупками информации, минимальный срок подготовки предложений, ответы на запросы о разъяснениях от участников торгов и содержание тендерной документации. Часто в состав документации включается проект договора и критерии отбора заявок. Следующим шагом являются переговоры на этапе выбора победителя и публикация извещения о победителе.

В этом отношении Армения и Молдова, как представляется, наиболее близки к признанной и общепринятой практике. В Беларуси выявлены определенные пробелы в законодательстве, в то время как в Грузии наблюдается низкое соответствие международной практике. Однако в Грузии предпринимаются усилия по созданию новой правовой базы, обеспечивающей соблюдение детальных процедур. В Украине нет единой тендерной процедуры ни для ГЧП, ни для концессий. Ориентировочно, согласно собранным данным:

- В правовых системах Армении, Грузии (в политике в сфере ГЧП), Молдовы и Украины отсутствуют принципы транспарентности и отсутствия дискриминации. Установлен минимальный срок для подготовки тендерных предложений, который составляет не менее 30 дней, в следующих странах Восточного партнерства: Армения, Беларусь (ГЧП), Молдова и Украина;
- Уведомление о государственных закупках включено в тендерную документацию в следующих странах Восточного партнерства: Армения, Беларусь, Молдова и Украина;
- Разъяснения по тендерной документации предоставляются в следующих странах Восточного партнерства: Армения и Молдова;
- Проекты контрактов включены в тендерную документацию в следующих странах Восточного партнерства: Армения, Беларусь, Молдова (ГЧП) и Украина;

- Публикация уведомления о победителе является частью процедуры закупок в следующих странах Восточного партнерства: Армения, Беларусь, Молдова (ГЧП) и Украина.

В Азербайджане отсутствует информация о сроках уведомления о тендере. Программа правительства на 2020 год предусматривает разработку таких сроков в рамках совершенствования нормативно-правовой базы в сфере ГЧП.

Страны Восточного партнерства ведут переговоры о пересмотре и досрочном расторжении договора по-разному: рассматривая его в рамках нормативно-правовой базы (Беларусь, Молдова, Украина), либо рассматривая как исключительно договорный вопрос (Грузия). В Армении, действующее законодательство не предусматривает специальных положений. Данные о контроле исполнения контрактов в Азербайджане отсутствуют.

Что касается компенсации, то в Армении применяются общие положения Гражданского кодекса; в Беларуси и Украине законом предусмотрены конкретные случаи, когда может быть затребована компенсация; в Грузии компенсация рассматривается в качестве договорного вопроса; в Молдове и Азербайджане такие правовые положения отсутствуют.

Хотя некоторые из этих замечаний можно считать скептическими, не следует упускать из виду тот факт, что предпринимаются постоянные и активные усилия по разработке надлежащего законодательства и практик.

3. КОМПОНЕНТ 2 – ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ГЧП

3.1 ЕС

Группа Всемирного банка в докладе о ГЧП, опубликованном в 2017 году, определила подразделение по ГЧП как «любую организацию, созданную при полной или частичной помощи правительства для обеспечения необходимого потенциала для создания, поддержки и оценки многочисленных соглашений о государственно-частном партнерстве, которые организуются и действуют в правительстве»¹. Всемирный банк признает, что, поскольку ГЧП регулируются по-разному, развитие ГЧП может осуществляться в рамках различных институциональных механизмов и с различными задачами.

В августе 2014 года ЕРЕС – Европейский Экспертный центр по ГЧП, созданный Европейским инвестиционным банком, Европейской комиссией, государствами-членами ЕС и некоторыми кандидатами на вступление, опубликовал отчет о создании и реформировании подразделений ГЧП, который также включал анализ подразделений ГЧП членов ЕРЕС и извлеченные уроки.

На время публикации доклада ЕРЕС состоял из 24 государств-членов, в 18 из которых были созданы подразделения ГЧП. В настоящее время количество членов ЕРЕС увеличилось до 41 страны. Страна может иметь несколько подразделений ГЧП, некоторые из которых являются региональными.

В отчете ЕРЕС перечислены 3 основные категории и подзадачи, которые могут выполнять подразделения ГЧП. Признается, что задачи и полномочия существенно различаются в разных странах, и лишь несколько подразделений ГЧП выполняют все вышеперечисленные задачи.

¹ Сопоставительный анализ закупок в рамках государственно-частного партнерства, 2017. Группа Всемирного банка.

Различия в обязанностях подразделений ГЧП можно объяснить тем фактом, что они должны следовать национальным требованиям и существующим правовым рамкам, а не общим руководящим принципам. Часто функции подразделения ГЧП со временем меняются по мере выявления новых потребностей, в то время как другие могут утратить свою актуальность.

В 18 подразделениях ЕРЕС были определены следующие основные приоритеты работы:

- **Функции и поддержка в области политики**, наращивание потенциала, мониторинг рынка: 12-17 подразделений из 18.
- **Деятельность по осуществлению проектов**, поддержка закупающих органов: 18 из 18 подразделений, технико-экономическое обоснование: 10 из 18 подразделений, поддержка закупающих органов на этапе подготовки проекта: 5-8 из 18, поддержка закупающих органов на этапе закупок: 1-6 из 18.
- **Функции утверждения и контроля качества**, утверждение процедур и заключение контрактов: 4-6 из 18.

Как видно из обзора функций, большинство подразделений, занимающихся вопросами ГЧП, участвуют в разработке *законодательства и предоставлении руководящих указаний в отношении подготовки и функционирования ГЧП*. Все подразделения ГЧП, за исключением одного, участвуют в обмене передовым опытом и продвижении ГЧП. Кроме того, большинство подразделений ГЧП разрабатывают стандартизированные контракты ГЧП. Подразделения ГЧП в меньшей степени вовлечены задачи второй категории, *программа и поддержка в осуществлении проектов*, однако примерно половина из них участвует в работе какого-либо руководящего комитета и оценивает, является ли ГЧП уместной моделью. Что касается утверждения проектов ГЧП, то около трети подразделений ГЧП уполномочены отклонять проекты. Это касается и утверждения тендерной документации.

В нескольких странах ЕС, помимо подразделений ГЧП, в определении приоритетов проектов ГЧП и их отборе участвуют и другие учреждения. В таких случаях подразделение ГЧП зачастую будет играть скорее консультативную, чем исполнительную роль. Следует отметить, что роль подразделения ГЧП зависит от страны, о которой идет речь. В некоторых странах имеются региональные подразделения ГЧП, например, в Бельгии и Великобритании. В других странах, например, в Германии, есть центральное Федеральное подразделение ГЧП, а также региональные подразделения ГЧП в «землях».

3.2 Страны Восточного партнерства

Как указано в отчете по Компоненту 1, в правовой и административной практике стран Восточного партнерства существуют значительные различия. Это также относится к ГЧП, которые поэтому трудно сравнивать, хотя можно наблюдать некоторое сходство. Следует отметить, что подразделения ГЧП не регулируются какой-либо директивой или регламентом ЕС. Поэтому выбор применяемой модели является исключительно обязанностью государства.

Среди стран Восточного партнерства подразделения ГЧП уже созданы в Молдове, Беларуси и Украине. Во время проведения исследования в Армении и Грузии продолжалось создание подразделений ГЧП, и ожидалось, что оно будет завершено в течение 2018 года. В Грузии подразделение ГЧП было окончательно создано в октябре 2018 года, в Армении процесс еще не завершён. В Азербайджане подразделения ГЧП могут быть созданы к 2020 году в рамках правительственной программы, направленной на совершенствование нормативной базы о ГЧП, однако такого решения пока не принято.

Отчет по Компоненту 2 содержит подробную информацию о функционировании подразделений ГЧП в странах Восточного партнерства. Были также определены несколько учреждений, занимающихся управлением ГЧП и/или консультированием:

- Армения: подразделения ГЧП нет, его создание предусматривается законопроектом от сентября 2018 года. В период с июня 2017 года по сентябрь 2018 года Центр стратегических инициатив правительства Армении играл определенную роль в продвижении иностранных инвестиций и наращивании потенциала, связанного с проектами ГЧП, но он был упразднен в сентябре 2018 года.
- Азербайджан: Агентство по закупкам Министерства финансов. Оно имеет некоторые соответствующие функции, но не представляет собой подразделение ГЧП. Создание механизмов поддержки ГЧП запланировано на 2020 год и может включать создание специального подразделения по ГЧП.
- Беларусь Центр государственно-частного партнерства Беларуси. Министерство экономики и Министерство финансов выполняют некоторые функции, связанные с координацией ГЧП.
- Грузия: подразделение ГЧП было создано в октябре 2018 года
- Украина: подразделение ГЧП находится в составе Министерства экономики.

Подразделения ГЧП обычно выполняют сочетание трех основных функций в рамках сложной законодательной базы: i) поддержка политики в сфере ГЧП и связанная с этим деятельность, ii) поддержка осуществления программ и проектов и iii) утверждение и контроль качества.

С учетом того, что законодательство о концессиях и ГЧП является сложным, считается необходимым предоставлять консультации и поддержку соответствующим органам. Это особенно актуально для регионов и муниципалитетов, которые могут не иметь в своем распоряжении такого ноу-хау. В этой связи, основной задачей подразделений ГЧП является содействие успешному государственно-частному партнерству.

ГЧП может быть трудно организовать, так как оно обычно связано с частичной/полной передачей государственной деятельностью в частный сектор. Преимущество заключается в том, что подрядчик, являясь частным оператором, как ожидается, обеспечит повышение эффективности инвестиций. Однако, несмотря на то, что экономический оператор будет нести основной экономический риск, такая передача государственных обязательств сопряжена с риском для государственных органов, которым в конечном итоге, возможно, придется восстанавливать ситуацию, существовавшую до передачи третьей стороне, если проект потерпит неудачу. Это также относится к случаю, когда гарантированная цена услуг – как в случае IPP с соглашениями о покупке электроэнергии – является частью контракта ГЧП.

ГЧП могут быть представлены в различных моделях. Они предполагают полную передачу в частные руки некоторых функций или частичную передачу и совместное финансирование государственными и частными партнерами, как это наблюдается в нескольких проектах развития в энергетическом секторе. Тем не менее, ГЧП могут способствовать передаче инвестиций, а также и сопутствующего экономического риска, из государственного сектора частным экономическим операторам.

Подразделение ГЧП должно быть готово, по крайней мере, консультировать власти о том, как осуществлять такие проекты и оценивать связанные с ними риски. В некоторых странах Восточного партнерства создаются независимые подразделения по оценке рисков, но они также могут быть частью подразделений ГЧП.

ЕС и ЕБРР активно участвует в создании подразделений ГЧП в странах Восточного партнерства. Можно констатировать, что функции подразделений ГЧП в странах ВП следуют более согласованному подходу, чем подразделения в Западной Европе. Однако они относительно невелики и не обладают необходимыми правовыми знаниями. Первоочередное внимание следует уделять решению проблемы нехватки правовых знаний: для передачи государственных обязательств необходимо соблюдать сложные правила, касающиеся закупок и государственной помощи. В случае неудачи проекта компетентный орган подвергается жесткой критике, в то время как подразделение ГЧП может помочь предотвратить такие ситуации.

Многие проекты ГЧП требуют технической экспертизы. Учитывая, что скорее всего в подразделениях ППС нет сотрудников со знаниями во всех отраслях, рекомендуется предусмотреть финансирование для привлечения внешних технических специалистов.

В мае 2017 года подразделениям ГЧП и органам, ответственным за создание подразделений ГЧП в шести странах, был направлен опросный лист, который содержал несколько разделов со следующими заголовками:

1. Информация о создании подразделения ГЧП и отношениях с государственными учреждениями
2. Клиенты, обслуживаемые подразделением ГЧП
3. Полномочия подразделения ГЧП
4. Функции подразделения ГЧП
5. Функции поддержки реализации проектов
6. Техническая оценка осуществимости проектов
7. Финансирование подразделения ГЧП
8. Кадровое обеспечение подразделения ГЧП
9. Потребности в наращивании потенциала
10. Количество мероприятий по оказанию помощи

Страны прислали свои ответы в период с июня по август 2017 года. Результаты опроса представлены ниже.

Таблица 1. Текущее состояние подразделений ГЧП

Статус	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина	Дания
Оперативный	Ч	Б	Д 2014	П	2010	Д	Д
Часть Министерства	МЭ/ЦСИ	? (МЭ)	МЭ	Пр	МЭ	МЭ	(МЭ*)

*: Министерство промышленности, предпринимательства и финансов.

Д: действует; П: планируется на 2018; Б: создание возможно в будущем; Ч: частично; МЭ: Министерство экономики; Пр: правительство

Как правило, подразделения ГЧП создаются в рамках Министерства экономики, хотя Грузия предусматривала более независимую роль с прямым подчинением перед правительству (в конечном счете, подразделение ГЧП подотчетно непосредственно премьер-министру). Это, вероятно, будет иметь место и в Азербайджане, где правительство должно будет утверждать

все концессии и ГЧП. Следует отметить, что в Дании², используемой в качестве сравнительного примера применительно к подразделениям ГЧП в Западной Европе, Министерство промышленности, бизнеса и финансов в большей степени ориентировано на предприятия, чем Министерство экономики. Он выполняет некоторые функции, которые обычно возложены на министерства экономики.

В приведенных ниже таблицах представлена информация о планируемых, но еще не реализованных функциях подразделений ГЧП в Грузии и Армении.

Таблица 2. Клиенты подразделений ГЧП

Клиент	AM	AZ	BY	GE	MD	UA*	DK
Правительство/президент	П	нет данных	Д	П	Д	Д	Д
Министерства	П	нет данных	Д	П	Д	Д	Д
Регионы	П	нет данных	Нет	П	Д	Д	Д
Муниципалитеты/города	П	нет данных	Нет	П	Д	Д	Д
Государственные органы	П	нет данных	Нет	П	Д	Д	Д

Д: на данный момент; П: планируется; *: подразделение ГЧП Украины также обслуживало негосударственные организации и международные финансовые организации

Типичной моделью для подразделений ГЧП является обслуживание всех государственных учреждений, за исключением Беларуси, где подразделение ГЧП обслуживает только правительство и Министерства.

Таблица 3. Полномочия подразделений ГЧП в обслуживании клиентов

Компетенция	AM	AZ	BY	GE	MD	UA	DK*
Консультация	П	НЯ	Д	П	Д	Д	Д
Проверка соблюдения правовых норм и процедур	НЯ/П	НЯ	Д	П	Д	Д	Д
Анализ проектов и технико-экономических обоснований	П	НЯ	Д	П	Д	Д	Д
Разрешение на утверждение или отклонение проектов	Нет/П	НЯ	Д	П	Нет	Д	Нет
Часть тендерного комитета	Нет	НЯ	Нет	П	Д	Д	нет данных

Д: да; НЯ: неясно П: планируется; *: предоставляются только советы и рекомендации

Большинство подразделений ГЧП имеют полномочия на проверку процедур ГЧП и анализ технико-экономических обоснований. Подразделение ГЧП уполномочено отклонять проекты

² Дания используется в качестве типичного примера хорошо отлаженного подразделения ГЧП в ЕС. Она была выбрана в качестве примера, поскольку рабочая группа данного исследования могла легко получить все необходимые данные.

ГЧП только в Беларуси и Украине. За некоторыми подразделениями ГЧП закреплено участие в тендерном комитете.

Можно предположить, что большинство подразделений ГЧП имеют полномочия консультировать клиентов, но не участвуют в непосредственном принятии решений, поскольку это оставлено на усмотрение отраслевого министерства или региона/муниципалитета.

Таблица 4: Функции подразделений ГЧП

Функция	AM	AZ	BY	GE	MD	UA	DK*
Вклад в законодательство и стратегии	П	Нет данных	Д	НЯ	Д	Д	Д
Предоставление стандартных контрактов	П	Нет данных	Д	П	Нет	П	Некоторые
Продвижение ГЧП и повышение осведомленности	П	Нет данных	Д	П	Д	Д	Д
Вклад в определение приоритетности проектов ГЧП	П	Нет данных	Д	П	Нет	П	Д
Анализ рынка ГЧП	П	Нет данных	Д	П	Д	Д	Некоторые
Наращивание потенциала, подготовка кадров, семинары	Нет	Нет данных	Д	П	Д	Д	Нет

Д: фактически (да); П: планируется; НЯ: неясно

Более половины подразделений ГЧП участвуют в разработке законодательства и нормативных актов. Это касается и разработки типовых договоров. Все респонденты участвуют в продвижении и повышении осведомленности. 4 из 6 подразделений ГЧП участвуют в определении приоритетности проектов. Представляется, что анализ рынка представляет собой общую часть задач, а наращиванием потенциала может заниматься только 5 подразделений ГЧП.

Таблица 5: Поддержка реализации проекта

	AM	AZ	BY	GE	MD	UA	DK*
Правовая/процедурная проверка	НЯ	Нет данных	Нет	П	Д	Д	Ч
Консультации по реализации проекта	П	Нет данных	Нет	П	Д	Д	Ч
Помощь в подготовке закупок и контрактов	НЯ	Нет данных	Нет	П	Д	Д	Нет
Определение приоритетности проектов	НЯ	Нет данных	Нет	П	Нет	П	Ч

Оценка риска	П	Нет данных	Д	Нет*	Д	Д	Ч
Прямая помощь в закупках	Нет	Нет данных	Нет	Нет данных	Д	Р	Ч
Анализ технико-экономических обоснований	П	Нет данных	Д	П	Д	Д	Ч
Экономическое обоснование	П	Нет данных	Д	П	Д	Д	Ч
Техническая оценка осуществимости проектов	П	Нет данных	Д	Нет	Д	Д	Ч

Д: фактически (да); П: планируется; НЯ: неясно; *: планируется подразделение управления рисками; Ч: частично

Что касается поддержки в реализации проектов, то картина несколько размыта. 5 из 6 подразделений ГЧП активно участвуют в выполнении технико-экономических обоснований и экономической оценки. Однако менее половины из них задействованы в других функциях. К оценке рисков могут привлекаться и другие учреждения, как это имеет место в Грузии. Создаваемые подразделения ГЧП считаются позитивным фактором для решения каждой задачи, если их предстоящие задачи описаны в документах по планированию.

Таблица 6: Функции утверждения и контроля качества

	AM	AZ	BY	GE	MD	UA	DK
Юридическое качество проекта/контракта	НЯ/П	Нет данных	Нет	П	Нет	П	Нет
Экономическая/финансовая оценка	П	Нет данных	Д	П	Нет	П	Нет
Техническая оценка	Нет	Нет данных	Д	Нет	Нет	П	Нет
Полномочия на рекомендацию/отклонение проектов	НЯ/ПУ	Нет данных	Д	П	Нет	П	Нет
Ведение баз данных по проектам ГЧП	П	Нет данных	Д	П	Д	Д	Нет
Сопровождение/мониторинг проектов ГЧП	НЯ	Нет данных	Д	П	Д	Д	Нет

Д: фактически; (да) П: планируется; НЯ: неясно; Ч: частично; ПУ: подлежит уточнению

Армения, Беларусь, Украина и Грузия уже имеют или планируют создать правовые системы контроля качества. В этих странах, а также в Молдове, проекты ГЧП отслеживаются в соответствующих базах данных. Примерно половина подразделений проводят технико-экономические оценки.

Страны не представили информацию о потребностях в наращивании потенциала. Однако требуется юридическая экспертиза. В целом, новые подразделения ГЧП в странах ВП, как представляется, выполняют больше функций, чем давно существующие европейские подразделения.

4. КОМПОНЕНТ 3

Отчет по компоненту 3 содержит руководящие указания относительно стандартизированной процедуры закупок для концессий и ГЧП и три типовых концессионных контракта для:

- разведки и добычи нефти и природного газа;
- распределения электроэнергии;
- энергогенерирующих предприятий.

Принципы и модели основаны на директивах ЕС, а именно: Директива о заключении концессионных соглашений (2014/23/ЕС); Директива об условиях предоставления и использования разрешений на разведку, разработку и добычу углеводородов (94/22/ЕС), директива о государственных закупках (2014/24/ЕС) и Директива о закупках в деятельности организаций, работающих в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовой связи (2014/25/ЕС).

Отчет по этому компоненту не так легко резюмировать, поскольку каждая страна имеет свою собственную правовую базу и разные принятые политики. Это достаточно сложный вопрос, и отчет можно использовать в качестве пособия или контрольного перечня вопросов для реальных процессов закупок.

4.1 Руководящие принципы в отношении процедур закупок

Руководящие принципы или рекомендации направлены на облегчение всего процесса закупок в соответствии с директивами ЕС.

Государственные органы используют концессионные договоры для оказания услуг или строительства/эксплуатации инфраструктуры. Концессии предполагают заключение договора между государственным органом и экономическим оператором (концессионером). Последний предоставляет услуги или выполняет работы и получает вознаграждение в виде разрешения эксплуатировать работу или услугу.

Концессии являются особенно привлекательным способом осуществления проектов в общественных интересах, когда государственные или местные органы власти нуждаются в мобилизации частного капитала и ноу-хау в дополнение к скудным государственным ресурсам. Передача рисков концессионеру также является важным аспектом – немногие правительства будут популярны, если бурение приведет к ряду неудач на поисковых объектах; международная нефтяная компания имеет большой портфель перспективных месторождений и, теряя на одних проектах, получает прибыль на других.

Концессии имеют специфические особенности по сравнению с государственными контрактами, которые оправдывают особый и более гибкий набор правил для их предоставления. Концессии, как правило, представляют собой дорогостоящие, сложные и долгосрочные контракты, требующие надлежащей гибкости в ходе процедуры присуждения контракта для обеспечения наилучших возможных результатов.

Кроме того, основные элементы директивы ЕС о концессиях включают:

- Более четкое и точное определение концессии (на основе прецедентного права суда).
- Охват работ и услуг концессий в коммунальном секторе и в классическом секторе (за исключением водоснабжения).

- Обязательная публикация уведомлений о концессиях в Официальном журнале ЕС, если их стоимость равна или превышает 5.186.000 Евро.
- Адекватное решение для рассмотрения изменений концессионных контрактов в течение срока их действия, особенно когда это оправдано непредвиденными обстоятельствами.
- Установление определенных обязательств в отношении критериев отбора и предоставления концессий, которым должны следовать субъекты, получающие концессии. Эти правила направлены на обеспечение того, чтобы такие критерии публиковались заранее, были объективными и недискриминационными. В целом они являются более простыми и гибкими, чем аналогичные положения, применимые в настоящее время к государственным контрактам.

Концессия с участием частных партнеров является особой формой государственно-частного партнерства (ГЧП). Хотя ГЧП никогда не были определены в законодательстве ЕС о государственных закупках, они, как правило, понимаются как сотрудничество между государственным органом и частным партнером, где такое сотрудничество несет риски, которые традиционно несет государственный сектор, который часто также вносит свой вклад в финансирование проекта. Некоторые ГЧП структурированы как государственные контракты, но, по оценкам служб Европейской комиссии, более 60% всех контрактов ГЧП следует квалифицировать как концессии³.

В международной практике выбор формы контракта ГЧП определяется, в особенности, следующим: а) правами, которые частная организация приобретает на (государственную) инфраструктуру (объект), а именно: эксплуатация и/или собственность, б) предоставляемыми услугами или производимой продукцией; в) распределением рисков между государственным органом и частной организацией и выбором платежного механизма для частной организации в отношении капитальных вложений по объекту.

На международном рынке используются следующие формы ГЧП:

1. Концессионная модель ГЧП, основанная на использовании или оплате пользователем.

В международной практике имеется несколько вариантов этой модели. В частности, классическая форма концессии представляет собой договор BOT (строительство, эксплуатация, передача). Также используются договоры BOOT (строительство, владение, эксплуатация, передача). В последнем случае (BOOT), если концессионер в конце договорного периода не передает право собственности государственному субъекту (т. е. сохраняет право собственности на объект), то модель называется BOO (строительство, владение, эксплуатация).

2. Модель PFI (частная инициатива финансирования), ГЧП на основе доступности.
3. BT (строительство, передача) или BOT (строительство, эксплуатация, передача).

³ Директива Европейского парламента и Совета о заключении концессионных договоров – меморандум Европейской комиссии от 2014 г.

4. BOL (строительство, владение, лизинг) или BLOT (строительство, лизинг, эксплуатация, передача).
5. BOM (строительство, владение, управление) или BRT (строительство, аренда, передача).
6. Концессия на управление транспортным средством специального назначения.
7. Модель совместных предприятий (см. термин «совместное предприятие»).

Предлагаемые руководящие принципы соответствуют структуре процесса закупок и относятся к:

1. Подготовительный этап

В этом разделе рассматривается первый этап процесса, который имеет решающее значение для будущей деятельности по договору.

На этом этапе решаются следующие вопросы:

Управление проектом – организация и ресурсы проекта; людские ресурсы; Комитет по оценке; конфликты интересов; тендерная документация; документация и ведение учета.

Выбор процедуры

Решение о том, какую процедуру использовать, является критически важным и стратегическим решением, влияющим на весь процесс закупок. Решение должно быть принято и обосновано на этапе планирования. Ниже перечислены четыре варианта.

- **Открытый.** Это процесс, в котором все поставщики, заинтересованные в контракте и ответившие на объявление, могут представить тендерные предложения.
- **Ограниченный.** Это двухэтапный процесс, в рамках которого тендерные заявки могут представлять только приглашенные поставщики. Подбор и отбор кандидатов, как правило, основаны на анкете предварительного квалификационного отбора (PQQ).
- **Конкурсная процедура с переговорами.** В соответствии с конкурсной процедурой с переговорами, любой экономический оператор может обратиться с просьбой об участии в этом процессе. Организация-заказчик проводит первичную оценку кандидатов, исходя из оснований для исключения и критериев отбора, опубликованных в уведомлении о намерении заключения контракта. Он может ограничить число подходящих кандидатов, которые будут приглашены к участию в процедуре. Организация-заказчик затем приглашает выбранных экономических операторов к подаче первичных тендерных заявок.
- **Процедура конкурентного диалога.** Согласно этой процедуре, после представления окончательных тендерных заявок тендерные заявки по-прежнему могут разъясняться, уточняться и оптимизироваться по требованию организации-заказчика; дальнейшие разъяснения и улучшения разрешены только после назначения победителя торгов.

2. Публикация

В данном разделе описываются процедуры, необходимые для публикации тендера, включая: предварительное информационное уведомление; уведомление о намерении заключения контракта; тендерная документация; критерии отбора; проект контракта; и составление спецификации.

3. Представление тендерных заявок и отбор участников

В этом разделе описываются требования к подаче и отбору заявок. Он охватывает следующие элементы: подготовка тендеров; получение и представление тендерных заявок; соблюдение инструкций по проведению торгов; безопасное хранение тендерной документации; процедура вскрытия предложений; и отбор, минимальные требования и дополнительная документация.

5. Оценка тендерных заявок

В этом разделе описываются требования к оценке заявок и обсуждаются, в частности, следующие элементы: самая низкая цена; наиболее экономически выгодный тендер; переговоры после тендера; каким образом Комитет по оценке тендерных предложений принимает свое решение; и решение Комитета по оценке тендерных предложений.

6. Публикация результатов и определение победителя

В этом разделе описывается необходимая информация для участника-победителя торгов и других заявителей и обсуждаются, в частности, уведомление о победе в тендере, право на обжалование и общие принципы и процедурные гарантии заключения концессионного договора.

7. Субподряд и изменения в контракте

При Концессиях концессионеру может потребоваться передать часть работ на субподряд субъектам предпринимательской деятельности. В случае непредвиденных ситуаций также может быть сочтено необходимым внести изменения в контракт в ходе реализации проекта.

8. Составление проекта договора

В этом разделе обсуждаются этапы и элементы составления проекта договора, и в частности: распределение рисков; права и обязанности сторон; механизмы вознаграждения частного партнера, в том числе сроки и условия платежей; санкции и штрафы, которые могут быть применены в случае нарушения договора сторонами; основания и порядок для внесения изменений в договор в будущем; досрочное расторжение, основания для досрочного расторжения договора и соответствующие процедуры, которые должны применяться в таких случаях; переход прав при невыполнении контрактных обязательств кредиторами и организацией-заказчиком; механизмы разрешения споров.

4.2 Типовой договор

Нефть и природный газ

Для разведки и разработки нефти и природного газа существуют две основные формы концессий: Соглашения о разделе продукции (СРП) и *Концессии*. В то время как концессии, как правило, являются частью национальной законодательной базы, СРП может быть более «адаптировано» к конкретному плану развития. СРП были введены в 1960-х годах в качестве модели, подходящей для стран с низким/средним уровнем дохода, с колоссальными ресурсами углеводородного сырья, и особенно для международных нефтяных компаний. По существу, добытый углеводородный продукт распределяется между государством и экономическим оператором таким образом, что, когда начинается фактическая добыча, часть стоимости нефти используется для покрытия инвестиций и эксплуатационных расходов – *компенсационная нефть*. Это часть может составлять 10% или больше. Стоимость оставшейся добычи распределяется между государством и экономическим оператором в соответствии с согласованной формулой, которая может измениться с увеличением добычи – *прибыльная нефть*. Часто СРП имеет приоритет над другими национальными законами (включая правила

налогообложения), и стоимость углеводородов рассчитывается по отношению к международным ценам на нефть/газ в международной валюте (обычно в долларах США). СРП относительно просто реализуются, и могут быть предпочтительны, когда соответствующая страна имеет менее развитую правовую базу или коллизионное законодательство. В случае высокой волатильности национальной валюты обеим сторонам может быть выгодно привязать стоимость к международной валюте или предоставить долю государства *в натуральной форме* (физическая поставка).

СРП широко используются в странах Восточного партнерства. Особенно в Азербайджане, где сосредоточены основные углеводородные ресурсы региона. Большинство СРП в Азербайджане были согласованы в 1990-е и начале 2000-х годов.

Нефтегазовая *концессия* является неотъемлемой частью национального законодательства, и предусматривает необходимость оплаты обычных налогов. Кроме того, во многих случаях включается роялти (% от стоимости добычи), а также дополнительный налог в случае открытия необычайно крупных месторождений или высоких цен на нефть/газ – *налог на непредвиденную прибыль*. Обычно используется согласование с международными ценами на нефть/газ, но окончательные налоги уплачиваются в национальных валютах. Во многих случаях государство приобретает долю в производственном консорциуме и тем самым формирует совместное предприятие, подобное кооперации. Это может быть как со-инвестор, так и договор о комиссионном вознаграждении. Для предотвращения ухода от выплаты налогов за месторождение нефти/газа путем вычитания других убытков, в контракт часто вводится система ограждения от рисков для обеспечения полной уплаты налогов по конкретному проекту.

В дополнение к этим налогам и сборам обычно существуют некоторые положения в отношении концессии/СРП о том, каким образом поставляется нефть/газ, если поблизости имеется терминал или трубопровод.

Кроме норм, касающихся исключительно углеводородов, в контракте также содержатся ссылки на природоохранное законодательство, законодательство о трудовых ресурсах, правила безопасности и стандарты измерений. Поскольку все эти правила различаются в разных странах, стандартный договор должен быть скорректирован с учетом национальных особенностей. Однако многие аспекты типового договора являются стандартными, например, правила смены партнеров консорциума, гарантии прекращения концессии и способы обеспечения развития удовлетворительным для инвестора и для государства образом.

Распределение электроэнергии

Для концессии распределительной сети существуют и другие влияющие на договор факторы. В случае завершения срока концессии с новым оператором, в некоторых случаях стоимость существующей сети должна быть согласована с бывшим оператором, и должна быть согласована компенсация. Также должны быть определены требования к «качеству» поставляемой электроэнергии с учетом сбоев и величины напряжения, а также процедуры обслуживания, измерения и выставления счетов клиентам. Кроме того, в договоре о распределении электроэнергии будет ряд ссылок на важные национальные законы, как в договорах на нефть/газ. Важно также привести контракты в соответствие с общими нормами, такими как *Национальный сетевой стандарт*.

Договор о покупке электроэнергии

В случае договора о покупке электроэнергии важную роль играет режим поставки в сеть и «качество» поставляемой электроэнергии, поскольку они могут сильно варьироваться. Слишком дорогое подключение к сети/трансформаторным станциям может привести к тому, что проект будет отвергнут инвестором. Таким образом, в крупных IPP проектах государство или системный оператор предоставляют ближайшую питающую подстанцию. Так было в случае нескольких морских ветровых электростанций.

Как уже упоминалось, многие различия в договорах также обусловлены используемыми технологиями. По этой причине невозможно предоставить стандартный договор для всех энергетических проектов. Даже при одной и той же технологии существуют различия в том, как страны разрабатывают свою внутреннюю национальную нормативно-правовую базу и какие правительственные/региональные учреждения участвуют в этом процессе. Поэтому в типовые формы стандартных договоров могут быть включены ссылки на национальное законодательство и конкретные обстоятельства для каждой страны. Эти шаблоны должны представлять соответствующее национальное законодательство и в то же время в тексте должны учитываться директивы, регулирующие эту деятельность.

В отчете представлены шаблоны типовых договоров для этих трех секторов.

5. КОМПОНЕНТ 4 – СОЗДАНИЕ ДОМАШНЕЙ СТРАНИЦЫ

В декабре 2017 года заработала Домашняя страница с информацией о проекте HiQSTEP. Она включает в себя информацию о каждом исследовании, проведенном в рамках проекта, включая исследование концессионных соглашений www.hiqstep.eu.