

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



Руководство 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 предназначается для профессионалов в сфере ГЧП, органов государственной власти, консультантов, инвесторов и иных сторон, имеющих интерес к ГЧП. Данное Руководство по ГЧП относится к материалам для получения квалификации в области ГЧП. Лица, сдавшие все необходимые экзамены, получают возможность использовать наименование «Сертифицированный специалист в области ГЧП» (Certified PPP Professional, СРЗР). Данная профессиональная квалификация создана на базе Программы APMG по сертификации в области ГЧП. Программа APMG 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 консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF).

ОГРАНИЧЕНИЕ 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 консалтинговой поддержки 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 консалтинговой поддержки 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 APMG компанией PPP Expertise Eurasia при финансовой поддержке Международной Финансовой Корпорации (International Financial Corporation, IFC). Редактор перевода Сергей Самолис (s.samolis@pppexpertise.co.uk).

Глава 6: Проведение торгов и присуждение договора

Содержание

ДИСКЛЕЙМЕР	2
ПРАВА И РАЗРЕШЕНИЯ	2
Введение	6
1. Где мы находимся в проектном цикле	7
2. Цели этого этапа	8
3. Особенности процесса конкурса ГЧП	9
4. Обзор этапа	12
5. Время для подготовки и подачи предложений: Требования к надлежащей оценке и подготовке Потенциальными участниками торгов	15
6. Управление вопросами на этапе подачи конкурсных предложений в рамках открытых конкурсных торгов	19
6.1. Запуск процесса конкурса	19
6.2. Заявочный этап	20
6.3. Пояснения к договору и RFP	21
6.4. Оценка потенциальных изменений в договоре и RFP	22
6.5. Быть отзывчивым	23
6.6. Открытые заседания	23
6.7. Запрос на продление	23
7. Квалификационные вопросы	24
8. Конкретные вопросы управления диалоговыми и интерактивными процессами: Управление периодами диалога и проведение индивидуальных встреч	25
8.1. Управление рисками при встречах с отдельными участниками торгов	26
9. Оценка предложений	27
9.1. Административная проверка или проверка соответствия	28
9.2. Оценочные комитеты	29
9.3. Процесс оценки цены и качества	29
10. Переговоры с "Предпочтительным" Участником торгов	32
11. Награда	34
11.1. оспаривание решения о присуждении награды	35
11.2. Вопрос об отсутствии или только одном ответственном заявителе	36
12. Подписание договора	37
12.1. Предыдущие условия	38
12.2. Уточнение по сравнению с изменениями	38
12.3. Будет ли Договор опубликован?	39
12.4. Брифинг участников торгов	39

13. Финансовое закрытие	39
14. Надзор / Целостность конкурсного процесса	41
15. Результаты этой фазы	42
Ссылки	43

Таблицы

Таблица 6.1: Цели обучения	7
Таблица 6.2: Условия для успешного проведения конкурса	11
Таблица 6.3: Нацеливание потенциальных участников торгов как часть предстартового мероприятия	20
Таблица 6.4: Поэтапная и потоковая оценка	32
Таблица 6.5: "Период ожидания" в законодательстве ЕС	36

Рисунки

РИСУНОК 6.1: Где мы находимся в технологическом цикле	7
РИСУНОК 6.2: Открытый конкурс: Одно- и двухступенчатые процессы... ..	13
РИСУНОК 6.3: Диалоговый или интерактивный процесс: Конкурентный диалог ЕС	14

Введение

Этот этап охватывает период от начала осуществления проекта до момента его финансового закрытия. Эта глава предполагает, что правительство решило провести конкурс по проекту, а не вести прямые переговоры с потенциальным подрядчиком из частного сектора. Преимущества выбора конкурсного процесса рассматриваются в главе 1.

На этапе структурирования, о котором говорится в главе 5, был разработан конкурсный процесс, включающий квалификационные критерии, критерии оценки и требования к представлению как квалификационных данных, так и предложений.

Как разъясняется в главе 5, в связи с конкурсным процессом в конкурсный пакет будут включены также положения о сроках (сроки представления квалификационных данных и предложений, сроки запроса разъяснений и предполагаемые сроки любого этапа диалога), а также другие положения, касающиеся любого диалога или интерактивных видов процессов.

Независимо от уровня детализации запроса предложений (RFP), процесс конкурса должен управляться упреждающе, чтобы повысить ценность через конкуренцию и обеспечить, чтобы препятствия и угрозы не ставили под угрозу этот процесс. В ходе диалога или интерактивного процесса орган, осуществляющий закупки будет сталкиваться с особыми трудностями при организации диалога или взаимодействия в целях сохранения конфиденциальности при сохранении прозрачности и справедливости этого процесса. Конкретная информация по этому вопросу будет представлена в настоящей главе.

Поскольку существует целый ряд различных конкурсных процессов (см. добавление к главе 4), в настоящей главе излагаются основные этапы и виды деятельности, которые присутствуют во всех процессах, подлежащих рассмотрению органом, осуществляющим закупки, в процессе выбора и принятия решения о заключении договора. В ней также содержится конкретная информация о диалоге и интерактивных процессах¹.

Кроме того, несмотря на то, что настоящее Руководство по ГЧП составлено с учетом видения и потребностей органа, осуществляющего закупки, в специальном добавлении, включенном в настоящую главу, будут изложены мнения будущего частного партнера. В нем описывается, каким образом частному партнеру необходимо организовывать и регулировать задачи по подготовке и представлению заявок, а также по исполнению договора и привлечению финансовых средств для начала работ.

¹ Для простоты объяснения процесса не будет включать тот факт, что в некоторых процессах предложение может быть представлено на поэтапной основе. Это предполагает подачу как минимум двух предложений - первоначального и окончательного.

Таблица 6.1: Цели обучения

- Понять механизмы утверждения одобрений/разрешений, необходимых для финансового закрытия
- Управление любой потенциальной необходимостью внесения изменений или изменения графика в процессе закупок.
- Процессы квалификации и оценки
- Необходимость любых условий до подписания контракта.
- Понимать различие между коммерческим и финансовым закрытием, а также ключевые элементы процесса финансового закрытия.

1. Где мы находимся в проектном цикле

На предыдущем этапе была разработана структура договора (с уделением особого внимания финансовым элементам и элементам риска), составлен конкурсный пакет и запрошено разрешение на проведение конкурса. См. диаграмму 6.1.

Этот этап охватывает период от запуска проекта (который может проходить через этап Запроса Квалификаций (Request for Qualifications, RFQ) или путем непосредственного выпуска запроса предложений (Request for Proposals, RFP) в некоторых юрисдикциях, через процесс квалификации участников торгов, получения и оценки предложений, до присуждения договора и этапа финансового закрытия.

В конце этого этапа завершается процесс закупок и начинается этап управления договорами (управление договорами рассматривается в главах 7 и 8).

РИСУНОК 6.1: Где мы находимся в технологическом цикле



2.Цели этого этапа

Цели этого этапа заключаются в следующем:

- Провести бесперебойный процесс закупок и не допускать перебоев и повторного планирования;
- Предоставить договор, который будет демонстрировать наиболее эффективное использование средств и принесет пользу обеим сторонам;
- Обеспечение быстрого, быстрого и эффективного согласования для подписания;
- Эффективно управлять процессом отбора, обеспечивая его прозрачность;
- Обеспечение того, чтобы на момент заключения договора по ГЧП правительство имело высокую степень уверенности в том, что победитель конкурса получит требуемое финансирование и требуемые результаты в соответствии с графиком; и
- Эффективно использовать конкуренцию для обеспечения наиболее эффективное использование средств для правительства.

Для достижения этих целей орган, осуществляющий закупки должен:

- **Составить RFP надлежащим образом:** Способность органа, осуществляющего закупки как можно более эффективно управлять процессом торгов и обеспечивать максимальную отдачу от конкуренции будет зависеть от регулирования процесса торгов (время, требования к предложениям, квалификационные/выборочные критерии и критерии оценки), т.е. от разработки RFP (как это разъясняется в главе 5);
- **Применять общие принципы добросовестных закупок:** Многие особенности и характеристики процесса торгов в рамках ГЧП совпадают с государственными закупками. В отношении закупок по линии ГЧП будут применяться те же общие принципы хороших закупок (прозрачность, справедливость и т.д.). Прозрачность при проведении торгов является сутью справедливого и конкурентного процесса. Процесс торгов должен отвечать международным стандартам прозрачности и обеспечивать равные условия для участников торгов;
- **Признать сложность ГЧП:** Хотя к ГЧП применяются общие принципы хороших закупок, ГЧП обладает также особыми характеристиками, которые должны учитываться в процессе проведения торгов и присуждения договоров. Эти особые характеристики изложены в разделе 3;
- **Узнать специфические особенности проекта:** Каждый проект будет иметь уникальные требования. Эти требования должны быть учтены как при структурировании и составлении конкурсного пакета (обсуждается в главе 5), так и в процессе проведения конкурса и присуждения договора (обсуждается в разделах с 4 по 13); и

- **Соблюдать применимые законы и политические требования, регулирующие закупки в соответствующей юрисдикции:**

Процесс торгов в рамках ГЧП должен быть адаптирован к применимому законодательству и принципиальным требованиям, регулирующим закупки в соответствующей юрисдикции. На эти законы и принципиальные требования влияет целый ряд факторов, включая общую правовую систему и прошлый опыт заключения правительством договоров с частным сектором. Следовательно, в процессе проведения конкурса в разных странах наблюдаются значительные различия. Тем не менее, основополагающие принципы и цели этого процесса везде одинаковы. В некоторых случаях общие законы и политические требования, регулирующие закупки, не будут в полной мере отвечать конкретным потребностям проектов, осуществляемых на основе ГЧП, о чем говорится в разделе 3. Поэтому для достижения поставленных целей (о создании соответствующей структуры ГЧП см. главу 2) правительству необходимо будет установить конкретные требования к ГЧП, а не полагаться на общие законы и требования политики.

3. Особенности процесса конкурса ГЧП

Большинство особенностей и характеристик конкурсного процесса будут такими же, как и в любом другом процессе государственных закупок, однако некоторые этапы и этапы имеют специфические характеристики и особенности. Ниже перечислены особые моменты, присущие ГЧП.

- **Время на подготовку и подачу предложений:** Обычно это занимает больше времени, чем при обычных закупках. Ввиду сложности процессов ГЧП (в том числе сложностей, с которыми сталкивается частный партнер) очень важно предоставить участникам торгов достаточное время для надлежащей проверки, анализа и оценки проекта и договора с разных сторон. Этот вопрос рассматривается в разделе 5;
- **Взаимодействие с рынком/ участниками торгов:** Как разъяснялось в предыдущих главах, процесс первоначального взаимодействия/коммуникации должен быть осуществлен до начала торгов. Однако некоторое взаимодействие должно происходить и в процессе торгов, чтобы лучше информировать участников торгов о проекте, а также прояснить возможные несоответствия или исправить непреднамеренные ошибки в формулировках RFP и договора (см. раздел 6). В некоторых странах взаимодействие происходит более интенсивно (это обсуждается в разделе 8). Необходимо найти баланс, чтобы не ставить под угрозу законность процесса и не подвергать риску оспаривание, которое может парализовать процесс или потребовать от правительства повторной подачи заявки на участие в конкурсе;

- **Риски, связанные с вызовами в этом процессе:** Ввиду возрастающей сложности договора и процесса риск оспаривания считается более высоким в ГЧП, чем в обычных закупках. Помимо возможности оспаривания со стороны проигравшего участника торгов, в некоторых странах в соответствии с административным законодательством широкая общественность и гражданские организации могут иметь возможность оспорить этот процесс, если их интересы вступают в противоречие с характером и целями ГЧП. Могут также существовать неюридические способы оспаривания процесса (например, путем оказания политического давления). Некоторые участники торгов могут быть вынуждены отменить проект, поскольку они могут быть недостаточно готовы к участию (что связано с первой из высказанных выше озабоченностей по поводу предоставления достаточного времени для участия в торгах). Этот риск может усугубиться в странах, в которых как государственный, так и частный сектор не имеет опыта ГЧП. В связи с этим нет общих ожиданий относительно того, как будет развиваться этот процесс. Решение проблем, связанных с этим процессом, рассматривается в разделе 11.
- **Время для оценки:** Оценка предложений по ГЧП является более сложным вопросом, чем оценка обычных договоров. Оценка ГЧП требует знания как технических, так и финансовых особенностей ГЧП, в том числе особенностей технического предложения и того, как оно взаимодействует с финансовой устойчивостью предложения. Возможности для потенциального невыполнения требований в отношении предложений значительно шире, чем при обычных закупках. В связи с более высоким риском возникновения проблем также необходимо быть точным и придерживаться правил и методологии оценки заявок (и отбора/квалификации), описанных в RFP (в разделе 9 обсуждаются практические аспекты управления оценкой);
- **Подписание договора или коммерческое закрытие².** **Предварительные условия:** В рамках ГЧП управление процессом подписания договоров является более требовательным как для государственных, так и для частных сторон. Требуется более длительный период для того, чтобы позволить частному партнеру, как победителю, подготовиться к подписанию, особенно (в некоторых юрисдикциях) к необходимости формирования специальной проектной компании (SPV), которая подпишет договор.

² "Коммерческое закрытие" - это еще один термин подписания договора.

Обычно существуют некоторые другие предварительные требования к подписанию договора, такие как заключение договора (или договоренность) страхования и предоставление векселей или гарантий (вместо гарантии конкурсной заявки). В некоторых случаях финансовая модель должна быть проверена до подписания договора, в то время как в других случаях это может быть отложено до финансового закрытия (для тех договоров, которые позволяют организовать финансирование после подписания договора). Далее в разделе 11 эти вопросы разъясняются более подробно.

С учетом этих особенностей процесса конкурса по ГЧП во вставке 6.2 предлагается перечень условий, которые должны быть выполнены, или сфер, требующих особого внимания при подготовке и проведении конкурса.

Таблица 6.2: Условия для успешного проведения конкурса

- Проект должен иметь четкое стратегическое направление и сильную политическую поддержку.
- Орган, осуществляющий закупки, должен создать дееспособную команду, обеспеченную ресурсами, которая будет авторитетной в глазах участников торгов.
- Надлежащая практика планирования и управления проектами должна внедряться на протяжении всего процесса.
- RFP, включая требования к подаче документов, должен быть тщательно составлен (см. главу 4) и должен быть последовательным и ясным.
- Соответствующая информация должна быть предоставлена участникам торгов через предконкурсные конференции и комнату данных (data room, в дополнение к RFP).
- Критерии оценки должны быть как можно более объективными и четкими.
- Критерии оценки не должны меняться в ходе процесса.
- Работа по квалификации и оценке должна быть организована заблаговременно (включая внутреннее руководство по оценке).
- Официальный процесс оценки должен проводиться соответствующей командой экспертов и управляться надлежащим образом (например, решения совета по закупкам должны четко регистрироваться с указанием причин).
- Должны быть обеспечены достаточные возможности и ресурсы для управления взаимодействиями «в последнюю минуту» и для решения потенциальных проблем, а также для оценки и квалификации

4. Обзор этапа

Как правило, существует четыре основных шага, на которых можно разделить любой конкурсный процесс.

- Квалификационный отбор (в рамках открытого конкурса, предусматривающего этап квалификационного отбора) или составление короткого списка (в рамках процесса составления короткого списка или предварительного отбора кандидатов);
- Период проведения конкурса - от запуска через представление или получение предложений (в рамках открытых торгов без проведения квалификационного отбора) или от приглашения к подаче предложений (или к переговорам) через представление заявок в рамках других процессов;
- Оценка заявок (включая квалификационные данные в одноэтапной открытой конкурсной заявке) и вынесение решения о заключении договора - орган, осуществляющий закупки, получает, анализирует/оценивает, оценивает и выбирает победителя конкурса (обычно называемого предпочтительным участником торгов)³; и
- Подписание договора (от решения о присуждении до подписания договора) - финансовое закрытие может произойти в конце этого периода или в более позднее время после подписания договора.

Реальный план этого процесса и более подробное описание этапов варьируются в зависимости от типа конкурсного процесса (см. добавление А к главе 4).

Одной из крайностей спектра типов конкурсных процедур является одноэтапный открытый конкурс: RFP выпускается совместно с RFQ. В данном случае квалификационные критерии публикуются в том же пакете документов, и одновременно с критериями оценки и требованиями к предложению, вместе с предлагаемым договором ГЧП. Представление квалификационных критериев совпадает по времени с представлением предложений.

В этом процессе этапы или периоды могут быть описаны следующим образом:

- Объявление о конкурсе и официальная публикация материалов;
- Подготовка конкурсных предложений (от запуска RFP до представления предложений);
- Оценка квалификационных данных и предложений (от представления/приема предложений до присуждения договора);
- Подписание договора (от присуждения до подписания договора); и

³ Переговоры - это вариант, который может присутствовать в любом из этих процессов, и иногда несколько предложений рассматриваются до того, как в рамках некоторых процессов запрашивается окончательное предложение.

- Финансовое закрытие.

Основным вариантом открытого конкурса является двухэтапный открытый конкурс с квалификационным отбором. В этом случае проверка на соответствие квалификационным требованиям проводится на предыдущем этапе и выдается RFP, либо кандидаты приглашаются к участию в конкурсе только после завершения квалификационного процесса. На рисунке 6.2 показаны одно- и двухэтапные процессы открытого конкурса.

Рис. 6.2: Открытый конкурс: Одно- и двухступенчатые процессы



Примечание: RFQ= Запрос на квалификацию; SoQ=Подача квалификации.

На другом конце спектра вариантов происходят различные процессы взаимодействия или диалога. Любой интерактивный процесс сильно отличается от стандартной структуры открытого конкурса. RFP обсуждается или уточняется посредством взаимодействия на этапе подготовки конкурсных предложений, а может быть, и диалог по определению договорного решения на этапе диалога (конкурентный диалог в Европейском Союзе [ЕС]). Данный вид процесса имеет следующие этапы или подпериоды.

- Подготовка к квалификации (вплоть до предоставления квалификации);
- Оценка квалификации и отбор кандидатов, включаемых в короткий список;
- Диалог/взаимодействие, подготовка предложений и представление предложений: от приглашения к диалогу (или к участию в интерактивном процессе) до представления предложений;
- Оценка предложений (от подачи заявки до принятия решения о

- присуждении); и
- Подписание договора (от присуждения до подписания договора).

Диалог и интерактивные процессы лучше всего работают на зрелых рынках ГЧП, и в некоторых развивающихся странах их осуществление может быть затруднено.

На рисунке 6.3 показан тип процесса конкурентного диалога, используемый в ЕС. Основное различие между этим и чрезвычайно интерактивным процессом, используемым в Австралии и Новой Зеландии, заключается в том, что в первом случае RFP и договор могут постепенно эволюционировать в процессе диалога, тогда как во втором взаимодействии меньше внимания уделяется изменению RFP или договора, а больше - предоставлению участникам торгов возможности постепенно разрабатывать свои предложения, получая по мере этого обратную связь от правительства.

Рисунок 6.3: Диалоговый или интерактивный процесс: Конкурентный диалог ЕС

Диалоговый или интерактивный процесс: Конкурентный диалог ЕС



Примечание: RFQ= Запрос на квалификацию; SoQ=Подача квалификации.

Основное различие (с точки зрения управления и процесса) между открытым конкурсом и процесса, связанного с диалогом или структурированным взаимодействием, заключается в стадии диалога или взаимодействия. Другие проблемы, связанные с конкурсными торгами с точки зрения процесса и управления, аналогичны другим методам закупок. В этом контексте во всех из них орган должен будет квалифицировать и оценивать предложения для выбора победителя и последующего управления процессом подписания договора.

Последующее содержание этой главы рассматривает вопросы, касающиеся управления этапом торгов (разделы 5-7), и, в частности, взаимодействия в рамках диалога или интерактивных процессов (раздел 8).

Далее в остальной части главы разъясняются основные действия, которые должны быть предприняты органом власти для выполнения основных этапов, характерных для любого вида конкурсов: процесс оценки и выбора победителя, включая переговоры с предпочтительным участником торгов,

если рамочные условия ГЧП допускают это (разделы 9-11), и доведение проекта до успешного исполнения договора (раздел 12), а также финансовое закрытие (раздел 13).

5. Время для подготовки и подачи предложений: Требования к надлежащей оценке и подготовке Потенциальными участниками торгов

Как указано в разделе 2 главы 5, участникам торгов необходимо предоставить достаточное время для подготовки обоснованного и качественного предложения. Особенно в моделях открытых торгов одним из распространенных «подводных камней» при закупках в рамках ГЧП является то, что орган, осуществляющий закупки, предоставляет участникам торгов недостаточно времени для этой работы.

Неудача такого замысла может принимать различные формы. Он может привести к тому, что не будет подано ни одного предложения, так как у участников не было времени подготовить надежное предложение с достаточной степенью детализации, чтобы быть приемлемым для их правления (советов). Это может быть связано с подачей поспешных, некачественных предложений, которые будут затем отклонены, или, что еще хуже, это может привести к подаче (и отбору/предоставлению) неадекватного предложения участником торгов, который предполагает, что у него будет возможность провести повторные переговоры по первоначально считалось неосуществимым проектом.

В большинстве правовых систем оптимальной практикой является установление минимального срока подачи заявок, который в большинстве стран составляет не менее 30 дней. Однако даже указанного минимального срока может оказаться недостаточно в зависимости от сложности проекта (в техническом, финансовом и даже юридическом плане) и требуемой степени предварительной подготовки. Следовательно, решение о том, требуется ли более длительный период времени, чем минимальный срок, указанный в рамках проекта, должно приниматься отдельно по каждому проекту.

При определении срока/периода подачи заявок на участие в торгах необходимо предоставить участникам торгов достаточное время для надлежащего анализа и оценки проекта и договора по нескольким различным направлениям:

- Техническое предложение и договор на строительство будут поставляться в более рискованных условиях, чем традиционные закупки. «Подрядчик» (в данном случае частный партнер) берет на себя более значительные риски в отношении строительства (как с точки зрения затрат, так и с точки зрения времени). Их необходимо будет тщательно оценивать и контролировать, передавая их (или большинство из них) субподрядчику (даже если строительный подрядчик принадлежит к той же команде компаний, что и инвестор и потенциальный участник торгов);
- Финансовая или коммерческая целесообразность является особым

аспектом выбора ГЧП. Такой подход требует от участников торгов оценки осуществимости проекта в целом. Доходы, прогнозируемые в проекте, оплачиваемом пользователем, или в проекте, оплачиваемом государством, должны быть достаточными для покрытия всех расходов и возмещения всех инвестиций. Участники торгов должны также проверить, будет ли предложение приемлемым для банков (восприятие риска банком или кредиторами необязательно совпадает с восприятием риска участником торгов). Капитальные затраты, оцениваемые участником торгов (включая долг и капитал с точки зрения минимальной целевой внутренней экономической нормы доходности [eIRR]), могут не соответствовать первоначальным предположениям, сделанным правительством при первоначальной оценке и структурировании проекта. Восприятие риска участником торгов и его стоимость (с точки зрения премий за риск) также могут отличаться;

- Если предположить, что структурированный проект, включая любые государственные платежи или поддержку, является коммерчески осуществимым с точки зрения участника торгов (т.е. существует определенное пространство для конкуренции с точки зрения цены), то участнику торгов необходимо время для оптимизации своей структуры затрат: проведение переговоров с поставщиками/подрядчиками и доработка финансовой структуры для оптимизации капитальных затрат;
- Обычно предложение подается командой компаний, использующих подход, основанный на создании совместной проектной компании или консорциума. Для этого требуются сложные соглашения (акционерные соглашения), требующие времени на переговоры и реализацию перед подачей предложения;
- Обычно участникам торгов требуются одобрения своих советов директоров. Для этого также должно быть выделено соответствующее время;
- Когда правительство требует от участников торгов разработать финансовый пакет до подачи заявки, требуется дополнительное время для того, чтобы дать кредитору возможность проявить должную осмотрительность и пройти у себя процедуру утверждения;
- Само предложение с точки зрения представления ответа, отвечающего всем требованиям правительства, требует значительно больше времени, чем при обычных закупках (см. главу 5.8.1).

В то же время, слишком большой период времени для подготовки предложения может быть рискованным. Заявка на участие в торгах по ГЧП является более сложной с точки зрения ресурсов, чем обычные закупки (выделенные внутри организации, плюс консультанты), а затраты времени выливаются в затраты. Поэтому поиск правильного баланса - это непростой вопрос, который часто решается в пределах 30-90 дней для открытых торгов, хотя во многих проектах 90-120 дней могут быть предпочтительнее для обеспечения качественных ответов (см. таблицу 6.1 ниже).

Кроме того, распространенной ошибкой является первоначально

полагаться на нереально короткие сроки для представления, планируя при этом исправить ситуацию на более позднем этапе путем предоставления продления. Как правило, продление сроков должно быть исключением из правил, поскольку внесение изменений в график рассматривается как отсутствие доверия и может негативно сказаться на репутации ГЧП органа, производящего закупки. Вместе с тем продление лучше предусмотреть в том случае, если альтернативным вариантом является срыв реализации проекта, по причине отсутствия заявок.

Это менее актуально в процессе диалога, когда диалог происходит до того, как орган, производящий закупки, направит окончательный RFP, поскольку время, отведенное для диалога, предназначено для того, чтобы дать возможность потенциальным участникам торгов оценить проект и подготовить свои предложения.

В некоторых двухэтапных процессах, когда правительство требует, чтобы участники торгов представляли комплексные предложения (например, обширные проекты и целевое финансирование), более продолжительный период времени между выдачей RFP и получением заявок является целесообразным. Например, в Австралии этот период обычно составляет 150 дней.

В таблице 6.1 приведены примеры фактических сроков проведения торгов (включая продление) по различным проектам в ряде стран.

<i>ТАБЛИЦА 6.1: Примеры конкурсных периодов в различных странах</i>				
Страна	Проект	Сектор	Процесс конкурса	Конкурсный период (кол-во дней)
Бразилия	Питьевое водоснабжение и санитарная очистка (Сумаре)	Вода / сточные воды	Одноступенчатый открытый конкурс	33
Филиппины	Скоростная автомагистраль Кавит-Лагуна	Дорога	Одноступенчатый открытый конкурс	70

Бразилия	Больница да Зона Норте (Амазонас)	Здравоохранение	Одноступенчатый открытый конкурс	106
Австралия	Тюремный проект Равенхалла	Тюрьма	Двухэтапный конкурс с коротким списком и интерактивным конкурсным процессом	147
Южно-Африканская Республика	Скоростная железнодорожная магистраль	Железнодорожный	Двухэтапный конкурс с коротким списком и интерактивным конкурсным процессом	180

6. Управление вопросами на этапе подачи конкурсных предложений в рамках открытых конкурсных торгов

Следующий раздел применяется к любому процессу открытых торгов, в том числе к тем из них, которые проводились на предыдущем квалификационном этапе. В процессах с такой квалификационной стадией RFP направляется только после завершения квалификационного процесса.

6.1. Запуск процесса конкурса⁴

Запуск является важной вехой, которая запускает конкурсный процесс. Конкурсная документация публикуется в рамках стандартных правительственных процессов, часто в официальном правительственном бюллетене или журнале, на централизованном веб-сайте, посвященном закупкам, или в региональных или национальных газетах.

Иногда, в случае закупок субнациональными органами власти, уведомление о конкурсе также публикуется в бюллетене центрального правительства. В странах-членах ЕС информация о публичном конкурсе также должна быть опубликована в *официальном бюллетене ЕС (OJEU)*.

В некоторых странах потенциальные участники торгов должны зарегистрироваться или оплатить пошлину для получения RFP.

В некоторых юрисдикциях (например, в ЕС) конкурс должен быть предварительно объявлен за определенное число дней до начала фактического процесса конкурса и публикации RFP. Такое предварительное объявление призвано обеспечить осведомленность о проекте как можно большего числа компаний. В нем описываются основные характеристики проекта и конкурса: метод проведения конкурса, вид договора, стоимость договора⁵ и т.д.

Эти стандартные процедуры часто содержатся в общих правилах закупок. Однако это не всегда гарантирует, что проект будет доведен до сведения всех потенциальных участников торгов.

Независимо от конкретного процесса, необходимого для официального начала конкурсного процесса, орган, осуществляющий закупки должен осуществлять стратегию предварительного запуска, которая обеспечивает осведомленность потенциальных участников торгов о проекте, а также о планируемых сроках проведения конкурсного процесса. Это позволит участникам торгов подготовиться к запуску и

⁴ В рамках двухэтапного открытого конкурса первоначальное приглашение направляется только для представления квалификационных данных, которые оцениваются с целью подтверждения списка кандидатов, которые будут приглашены к участию в конкурсе.

⁵ Договорная стоимость обычно представляет собой объем капитальных расходов (капитальных вложений), оцениваемый органом, осуществляющим закупки, или иногда относится к общей сумме платежей, которые должны быть произведены органом, осуществляющим закупки, если заявка равна потолку платежей.

надлежащим образом выделить ресурсы для своих команд, участвующих в торгах. Если орган, осуществляющий закупки, не проводил структурированного процесса тестирования и маркетинга на этапе структурирования (см. главу 5.6.), то органу, производящему закупки необходимо будет провести, по крайней мере, информационную встречу или презентацию до опубликования приглашения к участию в торгах, обмениваясь информацией, касающейся процесса торгов и самого проекта.

Во таблице 6.3 приведены некоторые из каналов связи, которые могут быть включены в преддверие запуска проекта ГЧП.

Таблица 6.3: Привлечение потенциальных участников торгов в рамках подготовки к запуску.

Органу, производящему закупки следует ориентироваться на потенциальных участников торгов, которые могут быть заинтересованы в проекте и способны его осуществить. Могут быть рассмотрены различные способы связи, в том числе:

- Публикация информации в интернете
- Реклама в региональной, национальной и международной прессе
- Реклама в отраслевых изданиях
- Пресс-релизы
- Род шоу
- Обеспечение информацией через посольства
- Обеспечение информацией через отраслевые ассоциации

6.2. Этап подачи предложений

Стадия конкурсных торгов длится от рассылки приглашения к участию в торгах до истечения окончательного срока представления заявок.

Эта стадия, по определению, является стадией подготовки документов частным сектором. В течение этого времени потенциальные участники торгов оценивают проект и предлагаемый договор и готовят свои предложения (в приложении 6 А рассматривается процесс подготовки предложения с точки зрения участника торгов).

Однако на этом этапе команда по закупкам должна выполнять следующие задачи.

- Команда по закупкам и орган, осуществляющий закупки, как правило, проводят подготовительную работу к этапу оценки,

определяя команды по оценке и порядок управления. Если следовать передовой практике, то это включает подготовку руководства по оценке;

- Если команда, проводящая оценку, не имеет прошлого опыта проведения такой формы оценки, то эффективная практика заключается в проведении учебной сессии для специалистов по оценке, с тем чтобы обеспечить последовательное понимание того, как должна проводиться оценка;
- После выпуска приглашения к участию в торгах может проводиться конференция участников торгов, на которой орган, осуществляющий закупки, представит потенциальным участникам торгов ключевые элементы проекта. Участникам торгов может быть также предоставлена возможность посетить объекты в течение этого периода. Для обеспечения прозрачности и справедливости процесса эти мероприятия должны тщательно контролироваться командой по закупкам;
- Команде по закупкам необходимо будет управлять любым хранилищем данных, через которое предоставляется информация участникам торгов (см. главу 5, посвященную обсуждению использования хранилищ данных);
- Вопросы и просьбы о разъяснении будут поступать в течение этого периода до тех пор, пока не будет достигнут окончательный срок подачи вопросов. Окончательный срок необходим для того, чтобы у органа, осуществляющего закупки, было время для подготовки надлежащих ответов и разъяснений.

6.3. Разъяснения к договору и запроса предложений

Оптимальной практикой для органа, осуществляющего закупки является разрешение направлять запросы о разъяснении договора и RFP, однако орган, осуществляющий закупки, должен сохранять за собой право решать, отвечать ли на них. Орган, осуществляющий закупки должен давать ответ в тех случаях, когда это поможет участникам торгов представить более выгодные заявки и это не подорвет процесс RFP.

Уточнение в истинном смысле не является существенным изменением RFP или проекта договора, оно лишь устраняет неясность или неопределенность в сознании участников торгов относительно смысла этих документов. Пояснения важны для того, чтобы участники торгов правильно интерпретировали требования государства.

Ответы должны быть доступны всем потенциальным участникам торгов и, как правило, будут рассматриваться как часть пакета RFP (надлежащая практика).⁶

⁶ Следует отметить, что в некоторых двухэтапных процессах, если это разрешено правилами закупок, может быть целесообразным представить ответ только тому участнику торгов, который задал вопрос, поскольку вопрос и ответ могут иметь непосредственное отношение к предложению этого участника торгов и могут быть неактуальными для других участников торгов. Если такой вариант допускается, то в его применении необходимо проявлять большую осторожность для обеспечения того, чтобы ответ, предоставленный только одному участнику торгов, не давал этому участнику торгов несправедливого преимущества

6.4. Оценка потенциальных изменений в договоре и в запросе предложений

В результате вопросов, заданных участниками торгов в процессе разъяснения, может выясниться, что органу, производящему закупки, необходимо существенно изменить аспекты договора, требования к конкурсным заявкам или критерии.

Проведение надлежащей оценки, а также структурирование / подготовка проекта путем проведения осмысленной оценки и подготовки является наилучшим способом избежать этого риска.

Однако если орган, осуществляющий закупки, сталкивается с ситуацией, когда потенциальные участники торгов просят внести изменения, с тем чтобы сделать проект коммерчески осуществимым, он должен будет решить, действительно ли такие изменения необходимы для того, чтобы избежать получения заявок, или же стоит пойти на риск.

Если просьбы об изменении считаются обоснованными и изменение является доступным для органа, осуществляющего закупки, то такое изменение, как правило, требует продления срока проведения торгов (если только изменение не происходит в начале срока проведения торгов). Оптимальной практикой является предоставление такого продления. Однако может возникнуть необходимость (в зависимости от правовой базы соответствующей юрисдикции) отменить процесс и оформить вновь конкурсный процесс. Это зависит от оценки (с юридической точки зрения) того, является ли уточнение или изменение существенным.

Другой вариант, если он разрешен в соответствующих рамках, заключается в выпуске RFP и предоставлении участникам торгов возможности высказать свои замечания, а затем перевыпустить RFP и потребовать от участников торгов принять перевыпущенную версию до загрузки информационной комнаты (data room) и подготовки проектов документов по сделке. Официальный RFP может защитить орган, осуществляющий закупки, от последующих возражений против проигрыша участников торгов. Такой подход может быть выгоден, если проект является новым или сложным и орган, производящий закупки, видит ценность в получении весьма конкретной обратной связи по структуре проекта. В этом процессе участники торгов, скорее всего, будут представлять более тщательно продуманные и подробные отзывы, чем в более раннем процессе рыночного тестирования.

Аналогичные вопросы возникают в том случае, если орган, осуществляющий закупки, устанавливает, что участникам торгов должны быть предоставлены дополнительные данные, которые первоначально не находились в информационной комнате. Орган, осуществляющий закупки должен управлять рисками, связанными с несвоевременным предоставлением такой информации. Продление периода торгов может быть целесообразным для того, чтобы все участники торгов могли в полной мере рассмотреть дополнительную информацию и соответствующим образом скорректировать свои заявки.

6.5. Отзывы

Орган, производящий закупки, должен отвечать на запросы о разъяснениях, своевременно представляя соответствующие ответы, с тем чтобы дать потенциальным участникам торгов наилучшую возможность представить высококачественные заявки.

6.6. Открытые заседания

В период представления предложений эффективная практика заключается в проведении промежуточных открытых встреч с потенциальными участниками торгов для представления ответов на вопросы и содействия предоставлению любой информации, имеющей отношение к данному процессу (например, если правительство сохраняет за собой ответственность за экспроприацию земли, следует сообщать о ходе этой работы). Такие встречи обычно проводятся совместно со всеми участниками торгов, хотя в некоторых процессах могут проводиться отдельные встречи с каждым отдельным участником торгов. Дополнительную информацию о проведении таких встреч см. в разделе 8.

6.7. Запрос на продление

Обычно участники торгов официально или неофициально просят о продлении срока подачи заявок, ссылаясь на отсутствие времени на подготовку заявок.

Когда один или несколько участников торгов просят о продлении, другие могут быть готовы представить заявку; таким образом, продление может поставить в несправедливое невыгодное положение тех участников торгов, которые готовы представить заявку вовремя. Однако если продление не будет предоставлено, конкуренция может оказаться недостаточной. Органу, производящему закупки, следует оценить ситуацию и найти сбалансированный ответ с учетом любых других внешних факторов, которые могли привести к задержке участников торгов (таких как продление из-за государственных праздников).

Кроме того, продление срока подачи заявок может, как и любые другие существенные изменения, быть воспринято рынком как признак волатильности и отсутствия приверженности со стороны правительства. Наилучшей практикой с точки зрения решения проблем со временем является, как уже говорилось, установление реалистичных сроков на основе должным образом подготовленного проекта.

7. Квалификационные вопросы

В одноэтапном процессе с открытым конкурсом документы по квалификации предоставляются одновременно с предложением. Орган, осуществляющий закупки, должен сначала оценить квалификационные

данные, прежде чем оценивать заявки. Разделение этих двух этапов, как правило, считается оптимальной практикой, и в некоторых правовых системах этот процесс регулируется в рамках их правовой базы в целях защиты прозрачности.

В двухэтапном открытом конкурсе (квалификационный отбор) или в интерактивном процессе или в процессе диалога квалификация проводится заблаговременно до того, как кандидатам будет предложено подготовить и представить свою заявку (или принять участие в диалоге или взаимодействии).

В двухэтапных процессах может возникнуть ситуация изменения состава конкурсного консорциума между квалификационным отбором и представлением заявок. В запросе должно быть указано, разрешено ли это, при каких обстоятельствах и какие последствия это может повлечь. Для того чтобы квалификационный консорциум мог привлекать дополнительные организации, способные укрепить его позиции, может быть желательно проявить некоторую гибкость в отношении членства в консорциуме. Однако консорциум не должен быть допущен к продолжению процесса, если его состав изменится таким образом, что он уже не сможет удовлетворять требованиям квалификационного отбора. Органу, производящему закупки, следует свести к минимуму вероятность изменения членского состава консорциума, обеспечив, чтобы между квалификационным отбором и подачей заявки не было неоправданно большого промежутка времени.

В противном случае при проведении одно- и двухэтапных торгов соображения, касающиеся надлежащего управления квалификационным процессом, будут одинаковыми. В некоторых двухэтапных процессах существует дополнительная задача оценки квалификационных данных для отбора короткого списка кандидатов.

Основные соображения, касающиеся надлежащего процесса квалификации (а также применимые к процессу оценки), следующие.

- Суть процедуры оценки отражается в RFP (или RFQ, если используется двухэтапный процесс);
- Квалификация должна оцениваться в соответствии с критериями, объявленными и описанными в RFP (или в RFQ в двухэтапном процессе). Отклонения от критериев и методологии, изложенных в RFP, не согласуются с необходимой прозрачностью и, скорее всего, приведут к оспариванию результатов (описание типичных квалификационных критериев см. в главе 4);
- Команда, задача которой заключается в оценке квалификации, должна обладать достаточной квалификацией в соответствующих областях;
- Руководство или набор установленных процедур, используемых для оценки квалификаций, важны для дальнейшего документирования процесса и методов, которые будут применяться. Это особенно важно в целях обеспечения последовательности, когда несколько человек будут оценивать

какие-либо конкретные критерии или подкритерии. Тем не менее, любое разработанное руководство должно оставаться совместимым со всеми критериями, описанными в RFP (или RFQ).

8. Конкретные вопросы управления диалогом и интерактивными процессами: Управление периодами диалога и проведение индивидуальных встреч

Помимо необходимости отбора или предварительного отбора кандидатов из короткого списка (см. главу 5.6.4), процессы конкурентного диалога (и другие интерактивные процессы) имеют ряд конкретных и общих вопросов.

Они относятся к специальному этапу взаимодействия или диалога, на котором технические требования и коммерческие положения договора обсуждаются или даже предлагаются потенциальными участниками торгов (последнее относится к конкурентному диалогу в ЕС).

- Сам процесс взаимодействия (встречи, заранее представленная информация, отзывы кандидатов и т.д.) должен хорошо управляться с точки зрения времени;
- Управление конфиденциальностью должно осуществляться одновременно с обеспечением справедливости процесса и прозрачности;
- В конкурентном диалоге необходимо соблюдать изменения основных спецификаций и/или основных условий ведения бизнеса. Однако они должны четко рассматриваться как улучшения;
- В связи с небольшим числом участников торгов, включенных в короткий список, такие конкретные ситуации, как выход участника торгов из процесса торгов, имеют решающее значение в рамках такого рода процессов.

Эти и другие вопросы подробно рассматриваются в основных руководствах, доступных на международном уровне. Хотя большинство из них адаптировано к конкретным рынкам, многие из описанных вопросов и предложенных решений полезны для любого процесса в любой стране, которая рассматривает этот тип процесса в рамках своей правовой или политической структуры ГЧП⁷. Решение об использовании конкурентного диалога или другого чрезвычайно интерактивного процесса должно приниматься только после тщательной оценки того, обладает ли орган, производящий закупки возможностями и потенциалом для эффективного управления таким сложным и интенсивным процессом.

Ниже приводится некоторая базовая информация об организации встреч с отдельными участниками торгов, что является ключевой особенностью данного вида процесса⁸.

8.1. Управление рисками при встречах с отдельными участниками торгов

Проведение отдельных встреч с каждой потенциальной организацией или консорциумом, участвующим в торгах, может дать лучшие результаты, чем проведение лишь одного совещания с участием конкурирующих организаций. Однако встречи с отдельными участниками торгов также влекут за собой ряд рисков. Лучшие результаты достигаются благодаря тому, что встречи с отдельными участниками торгов позволяют углубить дискуссию, а потенциальные участники торгов могут быть в меньшей степени готовы обсуждать свои проблемы или вопросы в присутствии конкурентов, но в большей степени готовы делать это на встрече, где конкурентов нет.

Риски, связанные с проведением таких встреч, включают большой спрос на время и ресурсы правительственной команды, а также возможность (как в реальности, так и в восприятии) того, что одному участнику торгов будет предоставлена информация, которая не будет предоставлена другим участникам торгов, что поставит под угрозу справедливость процесса.

⁷ В австралийском Национальном руководстве по ГЧП (2011 год), *том 2: Руководство для специалистов-практиков*, добавление E, содержится обширная информация по вопросам управления в интерактивных конкурсных процессах. В разделе 5.3 *Руководства по проведению диалога по вопросам конкуренции* (2008 год), подготовленного совместно Управлением государственной торговли Соединенного Королевства (Соединенное Королевство) и Казначейством Соединенного Королевства, также содержится информация по ключевым вопросам, возникающим на этапе диалога.

⁸ *Как сотрудничать с частным сектором в государственно-частном партнерстве на развивающихся рынках*, PPIAF, Всемирный банк - Farquharson, Torres de Mästle, и Yescombe, с "Энсинас" (2011 г.) включает в себя интересный практический пример, объясняющий процесс, последовавший за конкурсом больницы в ЮАР (см. стр. 126). Конкурсный процесс был основан на двухэтапном процессе со значительным взаимодействием и диалогом (включая встречи один на один) с консорциумами, включенными в шорт-лист, перед подачей заявки на участие в конкурсе. Тематическое исследование, в частности, показывает, насколько рациональным является управление процессом торгов, включая структурированный процесс оценки с использованием отдельных команд по оценке и внутреннего и внешнего контроля, который обеспечивает высокий уровень прозрачности.

В соответствии с передовой практикой для снижения этого риска используется ряд мер:

- Правила проведения заседаний заранее распространяются среди всех участников;
- Если встреча происходит до выхода RFP, всем участникам заранее рассылается проектный информационный меморандум, а дополнительная информация во время встреч не предоставляется;
- Правительство использует заранее подготовленный сценарий во время заседаний, чтобы обеспечить, насколько это возможно, одинаковые ответы на одни и те же вопросы на каждом заседании;
- На каждом заседании присутствуют по крайней мере два представителя правительства (для сведения к минимуму риска заявлений о нарушениях может потребоваться более двух представителей правительства);
- Этот процесс хорошо документирован посредством записей о присутствии и протоколов заседаний;
- В некоторых проектах вопросы и ответы распространяются среди всех участников торгов в неустановленной форме, без раскрытия какой-либо информации, характерной для отдельного участника торгов;
- В некоторых проектах для участия в совещаниях и предоставления подтверждения того, что ни один из участников не получил несправедливого преимущества перед другими участниками торгов, назначается независимая сторона.

Даже если проводятся встречи с отдельными участниками торгов, часто полезно также провести форум или презентацию, на которой присутствуют все участники торгов. Это обеспечивает эффективный форум, на котором правительство может донести ключевые идеи, связанные с проектом.

9. Оценка предложений

Как и в случае оценки квалификации, предложения должны оцениваться в соответствии с критериями, изложенными в RFP. В этом смысле с точки зрения процесса будет существенным различие между оценкой только по цене и сочетанием критериев качества и цены. Последний, безусловно, является более сложным, и ниже обсуждается этот подход.

Информация, содержащаяся в данном разделе, применима к любому типу процессов, включая процессы диалога и взаимодействия.

Как отмечалось в разделе 3, оценка заявок, поданных в рамках ГЧП, является более сложным вопросом, чем оценка обычных заявок в рамках гозакупок, и риски, связанные с несоответствующими заявками, и проблемы, возникающие в ходе этого процесса, усугубляются в рамках ГЧП. Основными корректирующими факторами этих рисков являются наличие четких правил оценки и надежность процесса принятия решений по оценке. Крайне важно задействовать высококвалифицированные и опытные ресурсы для их осуществления.

Кроме того, эффективная практика заключается в создании практического руководства или руководства по оценке проекта для обеспечения согласованности между различными рецензентами/оценщиками, включая понимание ими любых потенциально неясных или двусмысленных терминов в критериях оценки.

Должен сохраняться четкий аудиторский контроль за всеми этапами оценки, обсуждениями и решениями.

9.1. Административная проверка или проверка соответствия

Первым шагом в оценке является рассмотрение формальных требований, которые также называются «административными требованиями» предложения. Это включает в себя подтверждение того, что предложение было подано в соответствии с требованиями RFP, проверку действительности полномочий и подписей, а также подтверждение того, что предложение соответствует ряду общих юридических требований. Это может включать в себя проверку отсутствия нерешенных вопросов с налоговыми органами или предстоящего уголовного преследования за коррупцию или мошенничество. Отсутствие таких вопросов означает, что организация иногда называется организацией, находящейся в «хорошем положении». Эти проверки должны быть проведены до того, как будет проведена оценка (в строгом смысле этого слова) предложения.

В двухэтапных процессах эти проверки станут частью квалификационного процесса, а затем будут перепроверены на стадии RFP.

Хотя в ходе первоначальной проверки на соответствие требованиям будут выявлены очевидные проблемы (такие как отсутствие подписей или недостающие части заявки), более тонкие проблемы несоблюдения могут быть выявлены только в ходе самой оценки (например, в техническом предложении, в котором не указаны некоторые требования, или в альтернативной заявке, в которой они были исключены). В RFP и руководстве по оценке следует документировать процесс решения таких вопросов.

При наличии ошибок, которые можно считать «устраняемыми», принято давать возможность участнику торгов исправить их. Это всегда должно ограничиваться незначительными ошибками, а не основными элементами предложения. Если заявки публикуются в соответствии с принципами прозрачности, любые ошибки и исправления также должны быть преданы гласности.

9.2. Оценочные комитеты

В тех случаях, когда оценка имеет существенные субъективные/качественные элементы, важно, чтобы эта оценка проводилась экспертами в данной области.

В одних случаях эксперты по данной тематике могут быть государственными служащими, в других - внешними советниками/консультантами.

Например, в соответствии с законодательством ЕС, когда субъективная/качественная оценка составляет более 50% от общего веса критериев оценки, орган власти должен создать экспертный комитет, включающий в себя независимых экспертов.

Если оценка проводится внешними консультантами/консультантами, эффективная практика заключается в том, чтобы построить процесс таким образом, чтобы решение о вынесении решения о рекомендации участника конкурса органу по присуждению контракта было принято государственными служащими по рекомендации внешних советников/консультантов.

9.3. Процесс оценки цены и качества

Как поясняется в главе 5, наиболее распространенный тип процесса оценки основывается на сочетании критериев.

В этом контексте, как показано в главе 5, существуют два подхода, которые можно рассматривать как передовую практику: непрерывный процесс и последовательный или поэтапный подход. Факторы, имеющие отношение к выбору между этими подходами, рассматриваются во вставке 6.4.

Когда процесс оценки не позволяет полностью отделить технические/качественные критерии от финансовых/числовых критериев, для целей обеспечения прозрачности первостепенное значение (и считается эффективной практикой) имеет проведение оценки в рамках структурированного непрерывного процесса⁹. В этом смысле, помимо административного соответствия/соответствия, работа по оценке должна быть разделена на следующие параллельные потоки (с точки зрения управления процессом).

- Оценка технического предложения и других потенциальных факторов оценки, подлежащих качественной оценке; и

⁹ Дополнительную информацию по вопросам оценки можно найти в "Infrastructure Australia" (2011) *National Public Private Partnership Guidelines (Руководство по национальному партнерству между государственным и частным секторами)*. Обсуждение процесса оценки заявок можно найти в этом руководстве в разделе 12 тома 2 ("Руководство для специалистов-практиков").

- Оценка экономического/ценового предложения и, возможно, других числовых критериев.

Во многих юрисдикциях эти подпроцессы оценки, а не потоки, будут выделяться последовательно в отдельные этапы. В некоторых случаях это является юридическим требованием (предусмотренным законом, например, в законодательстве ЕС), при этом орган обязан опечатать завершённую техническую или качественную оценку до вскрытия конверта с финансовым/экономическим предложением. Во многих странах этот процесс происходит в присутствии общественности.

Существуют различные методы организации и проведения качественной оценки и обеспечения последовательного применения процессов и критериев в рамках конкурсных предложений. Например, чтобы каждый человек последовательно оценивал одни и те же подкритерии по всем заявкам, чтобы каждый оценщик оценивал одну заявку по всем подкритериям, но затем обсуждал с другими специалистами результаты для обеспечения последовательности, или чтобы несколько оценщиков совместно оценивали заявки по подкритериям на основе процесса консенсуса¹⁰.

Если правила конкурса позволяют участникам торгов представлять альтернативные предложения вместе с их основной заявкой, то в процессе оценки должно быть определено, как будет рассматриваться каждая заявка (базовая и альтернативная) - например, путем оценки каждой из них как отдельных заявок, при условии, что базовая заявка отвечает всем административным требованиям и требованиям соответствия, а альтернативная заявка отвечает любым требованиям, изложенным в RFP для таких заявок.

В некоторых проектах критерии оценки таковы, что оценка может быть усовершенствована путем разработки модели работы для обобщения и систематической и объективной оценки исходных данных, поступающих от участников торгов. Однако для этого требуется предварительное вложение средств в разработку модели работы, подтверждение того, что модель правильно увязывает вводимые данные с критериями оценки, и прозрачность процесса. В некоторых (но не во всех) случаях критерии оценки будут такими, что модель результатов работы может быть разработана на основе финансовой модели проекта.

Большинство потенциальных подходов к оценке действительно при условии соблюдения принципов прозрачности и справедливости, и в этом смысле они обеспечат последовательность в толковании критериев и

¹⁰ Как указано в главе 4, нередко случаи и могут считаться хорошей практикой установления минимального количества баллов за техническую оценку, с тем чтобы в некоторых конкретных подкритериях можно было квалифицировать не менее x баллов за техническую оценку (или y баллов в качестве минимума в некоторых конкретных подкритериях). Скорее, оно будет отклонено (и цена или экономическое предложение также будут отклонены).

подкритериев оценки. По этой причине, как уже отмечалось, эффективная практика заключается в разработке руководства по оценке.

Важно, чтобы различные элементы оценки были разделены физическими и информационными барьерами, то есть те, кто участвует в технической оценке, не должны иметь доступа к деталям финансовой оценки и наоборот. Это гарантирует, что на восприятие оценщиков не будут влиять те аспекты заявки, которые не имеют отношения к конкретным критериям, которые они оценивают.

Что касается финансового предложения, то команда по оценке должна будет рассмотреть вопрос о последовательности и оперативности каждого из предложений (некоторые процессы требуют, чтобы определенные документы были в финансовом, а не в техническом конверте¹¹). Анализ финансовых предложений может быть сложным, и было бы целесообразно, чтобы команда по оценке получала подробный независимый анализ финансовых предложений от специалистов по финансам. Для этого должно быть выделено время. Оценочная комиссия (или орган, присуждающий решение) может даже отклонить некоторые предложения, потому что они потенциально рассматриваются «темпераментные»¹², т.е. слишком агрессивные, или по другим причинам, описанным в главе 5. В некоторых процессах финансовое предложение будет подлежать не только количественной/цифровой оценке, но и некоторой качественной оценке.

Только после этой проверки и определения предложений можно будет объявить победителя под окончательным подсчетом баллов.

¹¹ Например, требование о представлении финансового предложения с предложением на разумных условиях в отношении обязательств и наличия финансовых средств.

¹² «Температура» означает предложение, сделанное на условиях, которые можно было бы считать безрассудными, в надежде выиграть проект и впоследствии иметь возможность вести переговоры о более благоприятном результате. В некоторых юрисдикциях (например, в Испании) принято устанавливать порог «умеренности» в относительных терминах. Например, любая предложения, которая ниже средней ставки более чем на 15 процентов, будет считаться слишком агрессивной для целей оценки. В соответствии с испанским законодательством орган власти может предоставить участнику торгов возможность объяснить и аргументировать обоснованность такого предложения, а также может потребовать дополнительного обеспечения со стороны органа власти для обеспечения наличия средств.

**Таблица 6.4: Поэтапная и потоковая оценка. Когда уместна
Потоковая оценка?**

Многие страны проводят поэтапный процесс оценки, как это описано в основном тексте, последовательно выполняя техническую/качественную оценку, а затем финансовую/экономическую оценку. Это хорошо отработанный подход, и он может быть целесообразным, если правительство ищет приемлемое техническое решение по приемлемой цене, и существует значительная обеспокоенность по поводу коррупции или ненадлежащего влияния в этом процессе.

Однако в некоторых странах (как правило, более развитые страны со значительным опытом ГЧП) существуют процессы, в рамках которых участники торгов могут предлагать различные (инновационные) решения. Они могут потребовать внесения изменений в договор, которые будут специфическими для каждого участника торгов, или могут создать различные риски или затраты для правительства. В таких случаях отдельное решение по цене не может быть принято, но должна проводиться параллельная или «потоковая» техническая/качественная и финансово-экономическая оценка, поскольку, возможно, потребуется обсуждение между командами технической и финансовой оценки для обеспечения того, чтобы последствия инновационных решений были должным образом поняты каждой командой, и оценка проводилась на последовательной основе.

Например, было бы неуместно, если бы команда технической оценки оценивала предложение исходя из предположения, что правительство примет предложение более высокого уровня услуг от этого участника торгов, а команда финансовой оценки оценила цену, исходя из того, что правительство будет платить только за базовый уровень услуг, принятый в RFP. В процессе этой оценки команды оценки могут обсуждать друг с другом элементы предложений

10. Переговоры с «предпочтительным» участником торгов.

Основное различие между подходами к закупкам в разных странах заключается в том, в какой степени правительство вступает в переговоры с «предпочтительным» (но еще не выигравшим) участником торгов после процесса оценки, но до принятия решения о заключении договора.

Необходимость проведения переговоров после проведения торгов может возникнуть по ряду причин, в том числе перечисленных ниже.

- Требования RFP или проект договора могли быть неясными, но в процессе разъяснения RFP они могли и не быть выявлены. Это

- может произойти, если участник торгов считает, что RFP понятен, но истолковал его по-другому, нежели намерения правительства;
- Требования RFP или проект договора могли быть неприемлемы для участников торгов и их кредиторов (в частности, в отношении предлагаемого распределения рисков);
 - Формулировка проекта договора могла предполагать, что участники торгов будут удовлетворять требованиям RFP определенным образом, однако предпочтительный участник торгов мог выбрать другое решение, которое, тем не менее, отвечает требованиям RFP. Например, RFP может допускать инвестирование собственных средств в форме уставного капитала или субординированного долга, но договор мог быть составлен исходя из предположения, что собственный капитал состоит только из уставного капитала. Поэтому может потребоваться проведение некоторых переговоров, чтобы обеспечить надлежащее применение соответствующих оговорок в договоре к субординированному долгу;
 - Предложение участника торгов, возможно, было достаточно четким для целей оценки, однако некоторые детали, которые не были существенными для оценки, могут быть неясными или плохо сформулированными, и правительство, возможно, пожелает договориться о более четких и точных формулировках.

В каждой из этих ситуаций переговоры могут позволить сторонам достичь взаимоприемлемой позиции. Это также снижает риск возникновения вопросов на более поздних этапах реализации проекта из-за отсутствия ясности в документации или несоответствия между предложением участника торгов и договором. Однако ведение переговоров на любом этапе может быть сопряжено с трудностями, и переговоры сопряжены с риском снижения прозрачности конкурсного процесса.

Оспаривание может быть еще более серьезным после определения предпочтительного участника торгов, поскольку предпочтительный участник торгов будет считать, что он занимает прочное положение на переговорах, даже если резервный участник торгов будет сохранен в качестве резервного варианта. По этой причине при структурировании конкурса и договора следует позаботиться о том, чтобы документы были четкими, и чтобы распределение рисков было приемлемым для участников торгов - см. главу 5.

Если переговоры необходимы и разрешены в применимых рамках, процесс переговоров должен тщательно управляться для обеспечения того, чтобы законные вопросы были решены без того, чтобы предпочтительный участник торгов занял более выгодное положение за счет правительства.

Из-за рисков, связанных с проведением переговоров, некоторые правительства не разрешают проводить переговоры по условиям договора ни на одном из этапов процесса (хотя пространство для переговоров по предложениям участников торгов может остаться).

После завершения любых переговоров эффективная практика заключается в том, чтобы потребовать от предпочтительного участника торгов повторно представить свое предложение с поправками, отражающими ход переговоров. Эффективная практика заключается также в том, чтобы правительство оценивало, сохраняет ли обновленное предложение наиболее эффективное использование средств и уместно ли присуждать договор предпочтительному участнику торгов.

11. Присуждение

После того, как конкурс оценивается по соответствующим критериям, указанным в RFP, и любые переговоры удовлетворительно завершены, решение о присуждении договора принимается соответствующим органом, как правило, на основании рекомендации команды оценки.

В некоторых странах/юрисдикциях это не означает окончательного выбора, поскольку одобрение решения может потребоваться на более высоком уровне (например, со стороны кабинета министров). В качестве альтернативы, участники торгов могут оспорить решение об оценке в течение определенного срока, который известен как «период ожидания» (см. вставку 6.5). Период ожидания, когда оспаривание запрещено по истечении этого периода, может быть полезен для обеспечения того, чтобы любые оспаривания процесса были сделаны быстро и не были стратегически отложены проигравшими участниками торгов.

В случае получения необходимого одобрения и отсутствия апелляций решение о присуждении договора становится окончательным и в некоторых странах публикуется в соответствующем официальном журнале (хотя это не является универсальной практикой). После официального или окончательного присуждения договора победителю конкурса (призеру) будет предложено подписать договор.

В некоторых юрисдикциях (но редко) на данном этапе может быть необходимо получить разрешение или одобрение генерального прокурора и/или генерального аудитора, или даже может быть необходимо получить ратификацию со стороны законодательного органа.

В случае задержки в процессе присуждения договора сверх сроков, предусмотренных в RFP, органу, производящему закупки следует рассмотреть вопрос о том, сможет ли выигравший участник торгов все же выполнить договорные этапы и обязательства, взятые им в своей заявке. Может возникнуть необходимость согласования пересмотренных дат в результате задержки - хотя, если изменения будут существенными, это может послужить основанием для оспаривания решения о присуждении договора другими участниками торгов. Наилучшим способом уменьшения этого риска является установление реалистичных сроков для процесса присуждения договора с самого начала и обеспечение понимания лицами, ответственными за принятие решений, рисков, связанных с задержками.

11.1. Оспаривание решения о присуждении

Как отмечается в разделе 3, риск оспаривания конкурсной заявки или решения о заключении договора считается более высоким в рамках ГЧП, чем в рамках обычных закупок. Для снижения этого риска орган, осуществляющий закупки должен иметь продуманные процедуры подготовки и закупок, а также команду юристов и соответствующих экспертов по предметным вопросам, готовых рассмотреть возможные ходатайства об оспаривании, включая возможность урегулирования споров в интересах продвижения вперед этого процесса.

Оспаривание может возникнуть после начала конкурса или после присуждения договора. В последнем случае они, как правило, основываются на потенциальных отклонениях от правил оценки и отбора, изложенных в RFP.

В случае юридического оспаривания решения о заключении договора о закупке орган, осуществляющий закупки должен привлечь правовые ресурсы и соответствующих экспертов по предметам для ответа на оспаривание и защиты решения о заключении договора о закупке. Типичная процедура такого оспаривания заключается в том, что судья анализирует ходатайство об оспаривании и может принять решение об его отклонении. В качестве альтернативы судья может временно приостановить процесс вынесения решения об оспаривании, с тем чтобы более тщательно проанализировать и рассмотреть вопрос. Или же судья может объявить решение о присуждении награды недействительным, что может привести к присуждению награды второму участнику конкурса, занявшему второе место. В худшем случае это может даже привести к приостановке процесса с необходимостью повторного присуждения договора по проекту, в зависимости от обычной практики страны.

6.5: "Период ожидания" в законодательстве ЕС

Как ¹³указано в Руководстве по ГЧП Европейского экспертного центра по ГЧП (ЕПЦ ГЧП), согласно законодательству ЕС, "между принятием решения о заключении договора о ГЧП и фактическим заключением договора требуется минимальный "период ожидания" в 10 дней, чтобы дать отклоненным участникам торгов время для проведения их рассмотрения и принятия решения о том, хотят ли они оспорить решение о заключении договора о ГЧП".

"Пострадавший участник торгов может подать иск о признании договора о ГЧП неэффективным, если этот орган серьезно нарушил правила закупок ЕС. Раньше единственным средством правовой защиты, к которому мог прибегнуть потерпевший участник торгов, была денежная компенсация, но в настоящее время потерпевший участник торгов может добиваться расторжения договора о ГЧП. Вопрос о том, как будут определяться различные права и обязанности сторон в этом случае, остается на усмотрение национального законодательства."

11.2. Вопрос об отсутствии или только одном предложении

Не исключено, что ни один из участников не подаст заявки, что представляет собой явный сбой в процессе. Этого лучше всего избежать путем проведения хорошо спланированного и хорошо структурированного процесса торгов в соответствии с практикой, описанной в главе 5 настоящего Руководства по ГЧП. Если в результате этого обнаруживается отсутствие участников торгов, то нередки случаи предоставления дополнительного времени для представления предложений при наличии доказательств того, что причиной сбоя явилась нехватка времени. В противном случае процесс будет приостановлен, и он может быть возобновлен после корректировки структуры или требований - если есть доказательства того, что отсутствие ответов может быть устранено без ущерба для VfM.

Вариант этой ситуации заключается в том, что есть предложения, но все они считаются не отвечающими требованиям (как правило, из-за отсутствия финансовой или коммерческой целесообразности - это может быть связано с недостаточно высоким пределом цен или, возможно, другими факторами, связанными с риском). В таких случаях нередки случаи, когда орган власти открывает переговорный процесс лучшего предложения, в то время как переопределение проекта (при условии его переоценки или повторной оценки) может быть более подходящим.

¹³ См. раздел "*Как подготовить, заказать и осуществить проекты ГЧП*" (ЕПЕС 2012). <http://www.eib.org/epcc/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm>.

Также возможно, что только один участник торгов подает (или более одного участника торгов, но только один из них отвечает как квалификационным требованиям, так и требованиям). Это может поставить орган, осуществляющий закупки в затруднительное положение. Если проект был непривлекателен для всех других потенциальных участников торгов, это может отражать плохо структурированный проект, который вряд ли будет успешным. Кроме того, единственный участник торгов может быть излишне амбициозным и иметь нереалистичные ожидания того, что он сможет реализовать проект.

Орган, осуществляющий закупки, находится в слабом положении на переговорах, если он решит провести прямые переговоры с единственным участником торгов, поскольку не существует альтернативного участника торгов, к которому можно было бы обратиться, если не удастся согласовать удовлетворительный результат. Некоторые правительства не допускают возникновения такой ситуации, требуя, чтобы для принятия решения о заключении договора органом, осуществляющим закупки было представлено не менее двух действительных заявок. Другие юрисдикции стремятся защитить позицию правительства, ограничивая то, какие аспекты заявки могут быть предметом переговоров. Например, Правила и положения об осуществлении ГЧП Филиппин допускают проведение прямых переговоров с единственным участником торгов, но только в отношении финансового предложения заявителя и его нормы прибыли. Следовательно, единственный участник торгов не может пытаться договориться об изменении распределения рисков. Тем не менее, переговоры с единственным участником торгов на этой основе могут не принести хороших результатов (например, потому что единственный участник торгов выполнил требования, необходимые для представления действительного предложения, однако это предложение может предложить очень низкую стоимость денег). Поэтому оптимальной практикой для органа, осуществляющего закупки, является сохранение за ним права прекратить конкурсный процесс в случае получения только одной действительной заявки и провести повторные торги по проекту или изыскать альтернативное решение в этих обстоятельствах.¹⁴

12. Подписание договора

После присуждения договора предпринимаются необходимые шаги для того, чтобы обе стороны приступили к подписанию договора.

После присуждения договора победитель торгов (на некоторых рынках его называют «предпочтительным участником торгов») должен будет подписать договор в срок, указанный в RFP.

¹⁴ Дополнительную информацию о ситуациях с единственным участником торгов см. в *"Конкурсном диалоге" в 2008 году*. Совместное руководство OGC/НМТ по использованию процедуры (Офис губернатора Великобритании, 2008) - Таблица 5.7. "Ситуации, связанные с несостоятельностью рынка и единственным участником торгов".

12.1. Предварительные условия

До истечения окончательного срока победитель торгов должен будет выполнить определенные предварительные условия, установленные в RFP. Как правило, в RFP указываются следующие условия:

- Создание специальной проектной компании (SPV), которая будет являться концессионером/частным партнером;
- Заключение договоров страхования (или, в некоторых случаях, доказывание того, что страхование доступно на условиях, предусмотренных RFP и договором) и предоставление любых гарантий исполнения, требуемых в пользу органа; и
- Финансовое закрытие: в некоторых юрисдикциях финансовое закрытие (т.е. исполнение финансовых соглашений) является предварительным условием в том смысле, что оно происходит одновременно с коммерческим закрытием (подписанием договора). В качестве альтернативы подписание договора не происходит до тех пор, пока не будут выполнены все другие предварительные условия для финансового закрытия - этот вопрос разъясняется в разделе 13 ниже.

После выполнения предварительных условий договор о ГЧП будет подписан с SPV, а победитель конкурса официально станет партнером.

Если победитель конкурса не в состоянии выполнить все условия до истечения срока или отказывается подписать договор, государственный орган может применить неустойку и/или сделать запрос в отношении залога (если при подаче предложения требовалось наличие залога или гарантии). В этом случае орган власти, как правило, вызывает следующего по рангу участника торгов для подписания договора или может принять решение о повторной организации конкурса.

12.2. Уточнения против изменений

В течение этого периода и государственная сторона, и частный партнер (по-прежнему в качестве предпочтительного участника торгов или победителя) договариваются об определенных незначительных изменениях в договоре, чтобы устранить ошибки или прояснить неясности. Может также оказаться необходимым включить в договор специфические особенности предложения победителя торгов в соответствии с некоторыми практиками (в то время как в других случаях предложение непосредственно рассматривается как часть договора).

Однако в большинстве юрисдикций запрещается вносить какие-либо существенные изменения, которые могут привести к тому, что другой участник торгов будет участвовать в торгах по-другому (если он знал об

этом изменении). Это является передовой практикой с точки зрения стратегии и структуры ГЧП. В этих случаях граница между разъяснением и изменением может быть тонкой, и такие изменения, запрошенные предпочтительным участником торгов, должны быть тщательно проанализированы органом, осуществляющим закупки, прежде чем он примет решение о том, соглашаться ли на них - даже с учетом риска того, что договор не будет подписан, и риска необходимости проведения повторных торгов.

12.3. Будет ли договор опубликован?

В главе 2.9.3 Руководства по ГЧП разъясняется важность и существенные преимущества прозрачности и проактивного раскрытия информации в программах по ГЧП. В ней также приводятся примеры политики в области раскрытия информации, которая считается передовой практикой. В некоторых юрисдикциях публичное раскрытие информации о подписанном договоре является обязательным.

В случае обнародования договора, добросовестной практикой является редактирование любой информации, являющейся собственностью или коммерческой тайной, в тех случаях, когда раскрытие может поставить победителя торгов в невыгодное положение, сделав эту информацию доступной для конкурентов. Отсутствие редактирования такой информации может удержать компании от участия в торгах. Кроме того, в некоторых проектах (например, в оборонном или пенитенциарном секторах) правительству, возможно, придется освободить некоторые договорные материалы от раскрытия по причинам, связанным с общественными интересами.

12.4. Брифинг участников торгов

Оптимальной практикой для органа, осуществляющего закупки является информирование как выигравших, так и проигравших участников торгов после заключения договора. В каждом случае в ходе брифинга не следует сосредоточивать внимание на относительных достоинствах заявок. Скорее, он должен быть направлен на предоставление каждому участнику торгов общей информации о том, как он может лучше оправдать ожидания правительства в отношении будущих проектов.

13. Финансовое закрытие

Финансовое закрытие - это этап, характеризующийся высокой степенью вариативности рыночной практики в разных юрисдикциях. Финансовое закрытие означает не только подписание финансовых документов, но и выполнение предварительных условий для получения финансирования.

Как описано в главе 5, в некоторых юрисдикциях (например, в Испании) договор предусматривает ограниченный срок (который может составлять не более шести или не более восемнадцати месяцев) после подписания договора, в течение которого частный партнер должен организовать финансирование и выполнить финансовые соглашения. В некоторых других юрисдикциях и процессах (как правило, в процессе переговоров или диалога) участники торгов уже договорились о финансировании до присуждения договора, а финансовое закрытие происходит вскоре после коммерческого закрытия (процесс может занять от нескольких часов до нескольких недель, в зависимости от обстоятельств). Глава 1.7.3 содержит обсуждение этих двух различных подходов.

В таблице 6.2 приводятся примеры проектов, относящихся к фактическим временным периодам, прошедшим между подписанием договоров и финансовым закрытием в различных странах.

ТАБЛИЦА 6.2: Примеры промежутков времени между подписанием договора и финансовым закрытием

Проект	Правительство	Подписание договоров	Финансовое закрытие	Период (дни)
Тюремный проект Равенхалла	Виктория, Австралия	15 сентября 2014 года	16 сентября 2014 года	1
Строительство четвертого контейнерного терминала в порту Джавахарлал Неру	Махараштра, Индия	6 мая 2014 года	2 ноября 2014 года	180
Здание пассажирского терминала Международного аэропорта Мактан-Чебу	Филиппины	22 апреля 2014 года	22 декабря 2014 года	244

Независимо от того, когда произойдет финансовое закрытие, эта веха будет иметь последствия для полномочий. Во всех случаях орган должен будет утвердить финансовые соглашения, чтобы удостовериться в том, что они не противоречат положениям договоров или не представляют собой какого-либо прямого риска или дополнительной ответственности, не учтенной в договоре. Обычно государственные органы (особенно на развивающихся рынках) признают договор и специально подтверждают права кредитора, как это оговорено и описано в договоре (например, права кредитора на вмешательство и устранение дефолтов).

Орган может также делать прямые договорные представления кредиторам (посредством прямых договоров или прямых писем). Это

необязательно является прямой гарантией в пользу кредиторов¹⁵, но, тем не менее, такие заверения дают кредиторам уверенность в том, что они смогут осуществить свои права в отношении проекта в случае необходимости.

В этот период существует определенная степень согласованности между органом власти и частным партнером. Как правило, в интересах обеих сторон оперативно добиться финансового закрытия, с тем чтобы это финансирование было доступно для продолжения проекта.

Еще одним типичным вопросом, который может иметь последствия для полномочий в период финансового закрытия, является использование механизмов распределения риска, связанного с базовой процентной ставкой (см. главу Добавление к главе 5). В некоторых проектах орган, осуществляющий закупки будет частично или полностью нести риск изменения базовых процентных ставок в период до финансового закрытия.

14. Надзор / Целостность конкурсного процесса

Некоторые правительства предусматривают независимый надзор за конкурсным процессом в то время, когда он проводится для обеспечения его справедливости и прозрачности.

Например, правительства Австралии и Новой Зеландии назначают практикующего специалиста по честности и неподкупности, чтобы обеспечить постоянное соблюдение прозрачного и надежного процесса. Практикующий юрист не зависит от проектной команды и отвечает за мониторинг процесса торгов, а также за оценку и отчетность о том, был ли процесс проведен в соответствии с требуемыми стандартами.

Вероятностные практикующие специалисты, как правило, имеют юридическое или бухгалтерское образование, и они назначаются на проектной основе. Они могут получать любые жалобы или опасения, высказанные участниками торгов в ходе процесса, с тем чтобы вопрос мог быть решен в это время, а не подвергать проект сомнению позднее, когда будет вынесено решение о присуждении договора. Они присутствуют на всех критических этапах процесса оценки, таких как вскрытие заявок и заседания оценочного комитета, и по завершении оценки подтверждают,

¹⁵ В договоре могут быть также установлены прямые гарантии в пользу кредиторов; это может быть как в странах с развивающейся экономикой, так и в странах с развитой экономикой, или может быть, что правительство является финансовым партнером компании специального назначения (SPC). Обе ситуации ясно указывают на необходимость и актуальность надлежащих управленческих процессов, а также имеют прямые последствия финансового закрытия для органа власти.

что она была проведена в соответствии с применимыми требованиями. Филиппины внедряют аналогичный процесс для крупных проектов.

Во многих странах функции проверяющих выполняют также генеральные ревизоры, которые проводят ретроспективные проверки проведения конкурсных процедур ГЧП.

Еще одной мерой по защите целостности конкурсного процесса является возложение бремени ответственности на участников торгов во избежание коррупционной практики и для обеспечения того, чтобы в случае, если участник торгов занимается коррупционной деятельностью, условия конкурсного процесса позволяли органу, производящему закупки принимать такие меры по исправлению положения:

- Отмена назначения участника торгов в качестве предпочтительного участника или партнера;
- Получение средств по любой конкурсной гарантии;
- Предъявление иска о возмещении убытков с целью взыскания с участника торгов расходов органа, производящего закупки в результате коррупционных действий, в том числе, в случае необходимости, расходов на повторное проведение процесса закупок.

15. Результаты этого этапа

По окончании этого этапа орган власти и управления заключает имеющий правовую силу договор, должным образом оформленный после выполнения предыдущих условий.

В некоторых процессах финансирование было организовано в рамках этого этапа (в качестве предварительного условия для подписания договора), в то время как в других процессах оно будет организовано до начала строительства. Это может быть связано либо с условием, включенным в договор, либо с практическими соображениями, так как стандартный подход любого инвестора заключается в том, чтобы начать работу только после финансового закрытия.

Оптимальной практикой для органа, осуществляющего закупки является проведение обзора «извлеченных уроков» процесса торгов с целью выявления примеров оптимальной практики и областей, требующих улучшения в рамках будущих проектов. В соответствующих случаях накопленный опыт следует передавать любому центральному учреждению, занимающемуся вопросами ГЧП, и другим закупающим учреждениям того же правительства, которые осуществляют ГЧП. В некоторых случаях, возможно, было бы полезно также предоставить общественности подборку информации об извлеченных уроках, с тем чтобы лучше информировать участников торгов о будущих проектах.

Окончание этого этапа представляет собой начало срока действия договора и одновременный период «управления договором». Поэтому,

несмотря на то, что этап конкурса и присуждения договора, возможно, и закончился, государственно-частное партнерство только начинается.

Как поясняется в следующей главе, при подписании договора должна быть разработана стратегия управления договором. Обычно подготовительная работа и установление рамок управления договором осуществляются параллельно с подписанием договора и даже на этапе подготовки предложения.

На протяжении всего периода управления договором (либо на этапе строительства, либо на этапе эксплуатации) на договор могут влиять события риска, потенциальные споры и потенциальные изменения в объеме договора или в требованиях к услугам.

Ссылки

Название документа	Авторы и год	Описание	http-ссылка (при наличии)
Ключевые ссылки для конкурсных процессов PPP			
Инфраструктура Австралия Национальные руководящие принципы ГЧП Том 2: Руководство для практиков	Австралийское Содружество (2011).	Включает руководящие принципы, касающиеся процессов проведения конкурсов в рамках ГЧП, а также управления интерактивными процессами проведения конкурсов.	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf
Онлайн-инструментарий для государственно-частного партнерства на дорогах и автомагистралях Всемирный банк	PPIAF (2009).	Включает описание конкурсных процессов ГЧП.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html
Справочник Всемирного банка Том 2	Всемирный банк (2013).	Включает хорошее резюме ключевых вопросов, связанных с конкурсными процессами ГЧП.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20
Руководство по руководству - как готовить, закупать и осуществлять проекты ГЧП	Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕПЕК) (2012 год).	Включает обзор основных этапов процесса конкурсных торгов, окончательную доработку договора о ГЧП и финансовое закрытие.	http://www.eib.org/epcc/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Руководство по государственно-частному партнерству	Азиатский банк развития (2008).	Включает обзор основных мероприятий, связанных с конкурсными процессами ГЧП.	http://adb.org/sites/default/files/public/2008/Public-Private-Partnership.pdf

Другие ссылки и чтения, приведенные в этой главе			
Конкурентный диалог в 2008 году. Совместное руководство ОГК/ГМТ по использованию процедуры.	Гов. отдел торговли Великобритании (2008).	Описывает процесс и ключевые вопросы, которые необходимо учитывать при проведении конкурентного диалога, регулируемого Европейским Союзом (ЕС).	http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110601212617/http://ogc.gov.uk/documents/
Раскрытие информации о проектах и договорах в рамках государственно-частных партнерств	Институт Всемирного банка (2013).	Обзор практики раскрытия информации о проектах и договорах ГЧП.	http://wbi.worldbank.org/wbi/document/disclosure-project-and-contract-information-
Как взаимодействовать с частным сектором в рамках государственно-частного партнерства на развивающихся рынках	PPIAF, Всемирный банк - Farquharson, Torres de Mästle, и Yescombe, с Encinas (2011).	Включает интересное тематическое исследование, в котором приведен пример конкурсного процесса и проиллюстрирован ряд особенностей, рассматриваемых в настоящей главе.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1
Руководство по процедурам закупок ФИДИК	Международная федерация инженеров-консультантов (ФИДИК, 2011).	Общее руководство по закупке проектов инженерных и строительных работ всех размеров и сложности (не относящихся к ГЧП).	http://fidic.org/sites/default/files/procurement-promo-doc05-3.pdf