



UNITY



ГЧП-СОВЕТНИК



КОНЦЕССИОННЫЙ КОНКУРС: АЛГОРИТМ, ПРАКТИКА, ДОКУМЕНТЫ



ДЕКАБРЬ 2019

Оглавление

О документе.....	4
1. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ.....	5
2. УТВЕРЖДЕНИЕ КОНКУРСНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ	6
2.1. Требования к заявителю.....	6
2.1.1. Опыт реализации аналогичных проектов	6
2.1.2. Опыт финансирования аналогичных проектов	7
2.1.3. Наличие финансовых ресурсов	8
2.1.4. Наличие и квалификация трудовых ресурсов.....	8
2.1.5. Подтверждение соответствия требованиям третьими лицами	8
2.2. Критерии конкурса.....	9
2.3. Подтверждающие документы и материалы	11
2.4. Внесение задатка	11
2.5. Предоставление информации об объекте концессионного соглашения, доступа на него	12
2.6. Дополнительные условия конкурсной документации	13
3. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КОНКУРСНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ, РАЗЪЯСНЕНИЕ ЕЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ИЗМЕНЕНИЕ	14
4. ОБЪЯВЛЕНИЕ КОНКУРСА И РОЛЬ КОНКУРСНОЙ КОМИССИИ.....	15
4.1. Объявление конкурса.....	15
4.2. Роль конкурсной комиссии	15
5. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОТБОР.....	17
5.1. Порядок проведения предварительного отбора	17
5.2. Признание конкурса несостоявшимся.....	18
6. РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА КОНКУРСНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ.....	20
6.1. Порядок рассмотрения и оценки конкурсных предложений.....	20
6.2. Признание конкурса несостоявшимся.....	22
7. ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ КОНКУРСА.....	23
8. ПЕРЕГОВОРЫ	24
9. КОММЕРЧЕСКОЕ ЗАКРЫТИЕ	25
10. ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЯ КОНКУРСНЫХ ПРОЦЕДУР	26
10.1. Обжалование действий организатора торгов, конкурсной комиссии	26
10.2. Привлечение уполномоченных лиц концедента к административной ответственности	26
10.3. Оспаривание результатов конкурса и концессионного соглашения в суде	27
Карта концессионного конкурса.....	28
Карта концессионного конкурса в случае поступления/соответствия требованиям менее двух заявок	29

Карта концессионного конкурса в случае поступления/соответствия требованиям менее двух конкурсных предложений	30
Состав конкурсной документации	31
Существенные условия концессионного соглашения	33
Форма сообщения о проведении конкурса	35
Форма протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе	37
Форма протокола проведения предварительного отбора	39
Форма уведомлений о допуске и об отказе в допуске к участию в конкурсе	42
Комплект документов для признания конкурса несостоявшимся на стадии предварительного отбора	44
Форма протокола вскрытия конвертов с конкурсными предложениями	56
Форма протокола рассмотрения и оценки конкурсных предложений.....	59
Комплект документов для признания конкурса несостоявшимся на стадии рассмотрения и оценки конкурсных предложений.....	64
Форма протокола о результатах проведения конкурса	71
Формы сообщения и уведомления о результатах конкурса.....	74

О документе

В настоящем документе представлены практические рекомендации по проведению конкурса в целях заключения концессионного соглашения.

В рекомендациях можно найти подробный алгоритм действий, необходимых для подготовки и проведения конкурса. Указанный алгоритм подготовлен на основе положений законодательства и сложившейся правоприменительной практики.

Рекомендации также содержат шаблоны документов, оформление которых может потребоваться в рамках конкурсных процедур.

Документ не учитывает специальные правила проведения конкурса и заключения концессионного соглашения для концессионных проектов, реализуемых в отношении объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения. Документ также не содержит шаблона конкурсной документации. Указанные вопросы являются отдельными предметами для рассмотрения.

Как использовать документ?

Рекомендации могут быть полезны как организаторам концессионного конкурса, так и его потенциальным участникам в следующих случаях:

- для общего понимания порядка проведения конкурса;
- при подготовке конкурсной документации концессионного конкурса;
- для оценки соответствия документации и конкурсных процедур законодательству, в том числе для принятия решения об участии в конкурсе;
- в процессе участия в конкурсных процедурах как со стороны их организатора, так и со стороны участника;
- для поиска ответов на возникающие при подготовке и участии в конкурсе вопросы с учетом позиций, сложившихся в правоприменительной практике.

2. УТВЕРЖДЕНИЕ КОНКУРСНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Состав конкурсной документации определяется частью 1 статьи 23 Закона о концессиях (см. Приложение 4). При подготовке конкурсной документации необходимо уделить особое внимание следующим аспектам, которые напрямую влияют на соблюдение принципов прозрачности, объективности и недискриминации при проведении конкурса.

2.1. Требования к заявителю

Закон о концессиях не устанавливает закрытого перечня требований к заявителям, указывая лишь, что такие требования могут касаться квалификации, профессиональных и деловых качеств заявителей⁴. Предусмотренные конкурсной документацией требования не должны необоснованно ограничивать доступ к участию в конкурсе и (или) создавать преимущественные условия участия в конкурсе⁵.

На практике сформировалось несколько направлений, по которым концеденты выстраивают стратегию отбора. Как правило, если принимается решение о включении в конкурсную документацию дополнительных требований к заявителю, то к ним относят требования к (1) опыту реализации инвестиционных проектов в отрасли, к которой относится объект концессионного соглашения, (2) к опыту финансирования таких проектов, (3) наличию у заявителя достаточных финансовых ресурсов, (4) наличию и квалификации трудовых ресурсов.

На уровне антимонопольных органов и судов единая позиция сформирована не по всем перечисленным требованиям. Одно и то же требование может быть оценено, как ограничивающее конкуренцию, либо напротив – как позволяющее отобрать участника конкурса, способного реализовать проект. Спорным также является вопрос о возможности подтверждения соответствия требованиям третьими лицами, связанными с заявителем. Поэтому вопрос о возможности использования тех или иных требований для предварительного отбора должен решаться с учетом всех рисков и особенностей, характерных для конкретного проекта. Ниже мы приводим возможные подходы в правоприменительной практике к обозначенным выше требованиям.

2.1.1. Опыт реализации аналогичных проектов

В отношении использования такого требования предварительного отбора в судебной и антимонопольной практике сформировались две противоположные позиции.

Суды, придерживающиеся первой позиции, указывают, что носителями знаний, умений и навыков могут быть только штатные работники конкурсанта, а не само юридическое лицо, потому что под «опытом», не относящимся к правовой категории, понимается совокупность практически усвоенных знаний, умений, навыков. Поэтому требование к опыту самого юридического лица ограничивает конкуренцию⁶.

Согласно второй позиции, опыт, напротив, относится к категории «квалификация, профессиональные и деловые качества»⁷, при этом наличие опыта работы, являющегося показателем квалификации и профессионализма исполнителя, должно являться обязательным условием отбора участников конкурса в социально значимых сферах.

Кроме того, суды указывают, что требование о наличии опыта не создает неравных условий для хозяйствующих субъектов и не ограничивает их право на осуществление

⁴ Пункт 3 части 1 статьи 23 Закона о концессиях.

⁵ Часть 3 статьи 23 Закона о концессиях.

⁶ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 26.09.2011 по делу № А13-12057/2010.

⁷ Постановление ФАС Поволжского округа от 25.08.2011 по делу № А55-13853/2010, решение УФАС по Вологодской области № 28-17/10 от 01.07.2010, решение УФАС по Чувашской Республике – Чувашии № 05-04/8968 от 13.11.2014.

задатка (в таком случае необходимо указать виды документов – выписки, платежные поручения и т.д.). Однако факт поступления задатка играет большую роль, чем документальное подтверждение.

ФАС России указала, что при фактическом поступлении задатка в установленном конкурсной документации размере на счет организатора торгов факт незаключения соглашения о задатке не может повлиять на решение конкурсной комиссии о признании заявителя участником конкурса - установление в конкурсной документации требования о заключении соглашения о задатке является избыточным³³.

Поэтому подтверждение перечисления задатка не играет решающей роли. Поступление задатка может быть зафиксировано выпиской о состоянии счета концедента на дату окончания срока подачи заявок, которую в конкурсную комиссию предоставляет концедент.

Законодательством не предусмотрены минимальные и максимальные значения размера задатка. Суды допускают установление конкурсной документацией размера задатка в большом размере.

При рассмотрении одного из дел кассационный суд признал целесообразным установление задатка в размере 50 000 000 р. Суд указал, что организатор торгов устанавливает размер задатка самостоятельно, исходя из оценки экономической целесообразности обеспечения исполнения обязательств лица, ставшего победителем конкурса, по подписанию концессионного соглашения, а также степени рисков, экономических потерь и издержек организатора торгов в случае отказа участника конкурса от заключения концессионного соглашения³⁴.

2.5. Предоставление информации об объекте концессионного соглашения, доступа на него

В конкурсной документации должен быть предусмотрен порядок предоставления концедентом информации об объекте концессионного соглашения, а также доступа на него³⁵. Закон о концессиях не устанавливает требований к такому порядку.

Вместе с тем, исходя из практики проведения концессионных конкурсов и во избежание спорных ситуаций, в конкурсной документации целесообразно предусматривать:

- 1) срок, форму и способ направления запроса о предоставлении информации или доступа;
- 2) срок, форму и способ направления ответа на запрос;
- 3) основания для отказа в предоставлении информации или доступа;
- 4) уполномоченное на предоставление информации или доступа лицо;
- 5) порядок предоставления информации об объекте концессионного соглашения: в письменной или электронной форме (возможным вариантом является организация специального помещения для изучения «секретной» информации);
- 6) порядок согласования времени доступа и списка допускаемых лиц;
- 7) порядок предоставления доступа на объект концессионного соглашения;

³³ Решения ФАС России № Т-1/15 от 13.01.2015, № Т-3/15 от 13.01.2015.

³⁴ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31.05.2017 по делу № А11-7269/2016. Определением Верховного суда РФ № 301-КГ17-13735 от 29.09.2017 данное постановление оставлено без изменения.

³⁵ Пункт 26 части 1 статьи 23 Закона о концессиях.

6. РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА КОНКУРСНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

Данный этап включает в себя несколько стадий:

- представление конкурсных предложений (срок - не менее чем 60 рабочих дней со дня направления уведомлений с предложением представить конкурсные предложения⁶¹);
- вскрытие конвертов с конкурсными предложениями;
- непосредственно рассмотрение и оценка конкурсных предложений.

Конкурсные предложения предоставляются в запечатанном виде в двух экземплярах: копия и оригинал. К предложению прилагается опись предоставляемых документов, оригинал которой остается в конкурсной комиссии, а копия – у участника конкурса⁶².

Конкурсные предложения регистрируются в журнале конкурсных предложений под порядковым номером с указанием даты и точного времени его представления (часы и минуты) во избежание совпадения этого времени с временем представления других конкурсных предложений. Отметка о дате и времени предоставления предложения делается и на копии описи, которая остается у участника конкурса⁶³.

До окончания срока предоставления конкурсных предложений участники конкурса вправе изменить предложение или отозвать его⁶⁴.

Конверты с конкурсными предложениями вскрываются в день, во время и в месте, которые установлены конкурсной документацией⁶⁵. Участники конкурса, представившие предложения, или их представители вправе присутствовать при вскрытии конвертов и осуществлять аудиозапись, видеозапись, фотографирование, в том числе конкурсных предложений⁶⁶. Вскрытие конвертов оформляется протоколом вскрытия конвертов с конкурсными предложениями, примерная форма которого представлена в Приложении 11.

Далее конкурсная комиссия рассматривает и оценивает конкурсные предложения.

6.1. Порядок рассмотрения и оценки конкурсных предложений

Рассмотрение и оценка конкурсных предложений являются отдельными процедурами.

При рассмотрении конкурсных предложений определяется соответствие конкурсного предложения требованиям конкурсной документации. Конкурсная комиссия может принять решение о несоответствии только в следующих случаях⁶⁷:

- 1) участником конкурса не представлены документы и материалы, предусмотренные конкурсной документацией;
- 2) условие, содержащееся в конкурсном предложении, не соответствует установленным параметрам критериев конкурса и (или) предельным значениям критериев конкурса;
- 3) представленные участником конкурса документы и материалы недостоверны.

⁶¹ Часть 4 статьи 29 Закона о концессиях.

⁶² Часть 1 статьи 30 Закона о концессиях.

⁶³ Часть 2 статьи 30 Закона о концессиях.

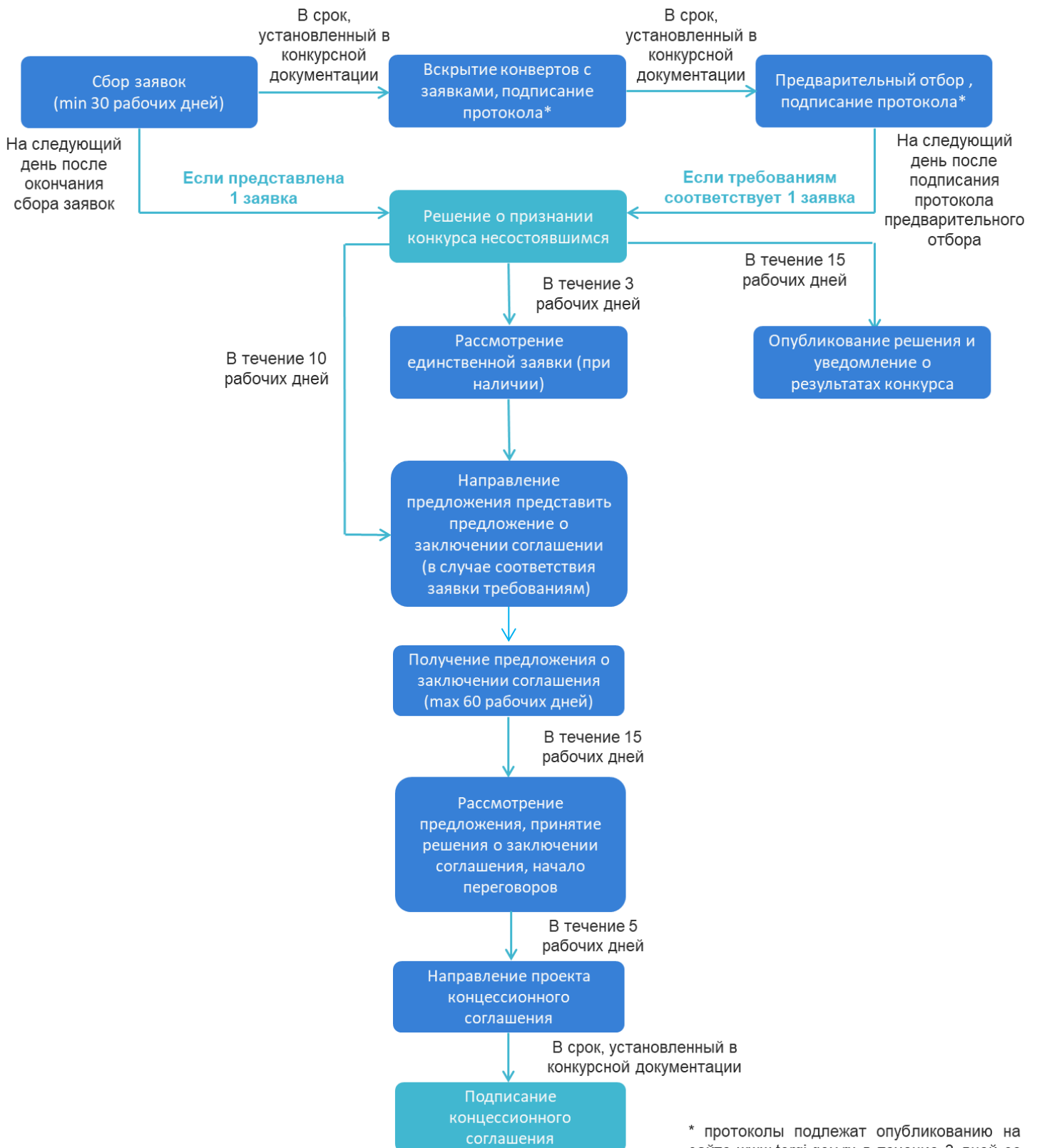
⁶⁴ Часть 4 статьи 30 Закона о концессиях.

⁶⁵ Часть 1 статьи 31 Закона о концессиях.

⁶⁶ Часть 2 статьи 31 Закона о концессиях.

⁶⁷ Часть 3 статьи 32 Закона о концессиях.

Карта концессионного конкурса в случае поступления/соответствия требованиям менее двух заявок



* протоколы подлежат опубликованию на сайте www.torgi.gov.ru в течение 3 дней со дня подписания

Форма протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе*Примерная форма***ПРОТОКОЛ № [•]****вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе на право заключения концессионного соглашения в отношении [•]**

(№ сообщения [•])

г. [•]

[•].[•].20[•] г.

Время начала заседания конкурсной комиссии: [•]

Время окончания заседания конкурсной комиссии: [•]

1. Конкурсная комиссия провела процедуру вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе в [•] час. [•] мин. [•].[•].20[•] года по адресу: [•].
2. Вскрытие конвертов с заявками на участие в конкурсе проводилось комиссией, в следующем составе:

Председатель комиссии

1) [•]

Заместитель председателя комиссии

2) [•]

Члены комиссии

3) [•]

4) [•]

Секретарь

5) [•]

Всего на заседании присутствовало [•] членов комиссии, что составило [•] % от общего количества членов комиссии. Кворум имеется, заседание правомочно.

При вскрытии конвертов с заявок на участие в конкурсе осуществлялась [аудио- и видеозапись, фотосъемка]. Протокол заседания и подсчет голосов вел секретарь [•].

3. Сообщение о проведении настоящего конкурса № [•] было размещено на официальном сайте РФ в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов - www.torgi.gov.ru [•].[•].20[•] г.

4. ПОВЕСТКА ДНЯ

Вскрытие конвертов с заявками на участие в конкурсе на право заключения концессионного соглашения в отношении [•].

До окончания приема заявок на участие в конкурсе в конкурсную комиссию поступило [•] заявок, что отражено в журнале регистрации заявок:

№ п/п	Сведения о заявителе: наименование (фамилия, имя, отчество) и место нахождения (место жительства)	Порядковый номер заявки, дата и точное время представления (часы и минуты)	Сведения о наличии в заявке документов и материалов, представление которых заявителем предусмотрено конкурсной документацией
1.	[•]	[•]	[Все необходимые документы и материалы представлены]
2.	[•]	[•]	[Не представлены: 1) [•]; 2) [•]]
3.

5. РЕШЕНИЕ КОМИССИИ:

Осуществить предварительный отбор участников конкурса с [•] час. [•] мин. до [•] час. [•] мин., кроме перерыва на обед с [•] час. [•] мин. по [•] час. [•] мин., по московскому времени [•].[•].20[•] г. по адресу[•].

«ЗА» - [•], «ПРОТИВ» - [•], «ВОЗДЕРЖАЛИСЬ» - [•]. Решение принято [единогласно/большинством голосов].

6. Настоящий протокол подлежит опубликованию на официальном сайте РФ в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов - www.torgi.gov.ru и дополнительно на сайте [•] в порядке, установленном ч. 3. ст. 21 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Председатель комиссии

1) [•]

Заместитель председателя комиссии

2) [•]

Члены комиссии

3) [•]

4) [•]

Секретарь

5) [•]

Комплект документов для признания конкурса несостоявшимся на стадии предварительного отбора

1. Действия в случае признания конкурса несостоявшимся в связи с предоставлением менее двух заявок

№	Действие	Срок, предусмотренный Законом о концессиях	Документ, которым оформляется действие
1	Принятие решения о признании конкурса несостоявшимся	На следующий рабочий день после истечения срока предоставления заявок (часть 6 статьи 27 Закона о концессиях)	См. примерную форму решения о признании конкурса несостоявшимся (Приложение 10А)
2	Вскрытие конверта с заявкой, рассмотрение заявки	В течение 3 рабочих дней со дня принятия решения о признании конкурса несостоявшимся (часть 6 статьи 29 Закона о концессиях)	-
3	Направление предложения заявителю о предоставлении предложения о заключении концессионного соглашения	В течение 10 рабочих дней со дня принятия решения о признании конкурса несостоявшимся (часть 6 статьи 29 Закона о концессиях)	См. примерную форму решения о рассмотрении единственной заявки (Приложение 10А), примерную форму предложения представить предложение о заключении концессионного соглашения (Приложение 10А)
4	Представление заявителем предложения о заключении концессионного соглашения	Не более чем 60 рабочих дней со дня получения заявителем предложения концедента (часть 6 статьи 29 Закона о концессиях)	-
5	Опубликование и размещение решения об объявлении конкурса несостоявшимся, направление уведомлений участникам конкурса	В течение 15 рабочих дней со дня принятия решения об объявлении конкурса несостоявшимся (части 1, 2 статьи 32 Закона о концессиях)	См. примерную форму уведомления о признании конкурса несостоявшимся (Приложение 10А)