



Европейская экономическая комиссия

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

Рабочая группа по государственно- частным партнерствам

Седьмая сессия

Женева, 30 ноября — 1 декабря 2023 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**Рассмотрение работы, проделанной после
шестой сессии Рабочей группы**

**по государственно-частным партнерствам
1–2 декабря 2022 года**

Стандарт по государственно-частному партнерству в области возобновляемых источников энергии¹

**Осуществление Повестки дня Организации Объединенных Наций
в области устойчивого развития на основе эффективных
государственно-частных партнерств в интересах достижения
целей в области устойчивого развития**

Пересмотренный материал, представленный Бюро

Справочная информация

Следующий пересмотренный стандарт, первоначально опубликованный 10 сентября 2018 года в документе ЕСЕ/СЕСІ/УР/РРР/2018/7, содержит политические рекомендации для правительств, которые рассматривают возможность разработки и реализации государственно-частных партнерств (ГЧП) в секторе возобновляемой энергетики.

¹ Стандарты, руководящие принципы, передовую практику, декларации и рекомендации ЕЭК по государственно-частному партнерству (ГЧП) одобряют и принимают путем аккламации межправительственные органы ЕЭК — Рабочая группа по государственно-частным партнерствам и Комитет по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам — и при этом ими не налагаются какие-либо обязательства на государства-члены, поскольку их соблюдение носит абсолютно добровольный характер.



Он был подготовлен проектной группой ЕЭК² в составе международных экспертов³ с опытом работы по теме ГЧП в секторе возобновляемой энергетики и в сфере устойчивого развития под руководством Аны-Катарины Хайдуки.

Документ⁴ был доработан секретариатом после консультаций с общественностью, как это предусматривает открытая и транспарентная процедура разработки стандартов с использованием вклада различных учреждений, организаций и отдельных лиц.

Документ был одобрен Рабочей группой по государственно-частным партнерствам на ее второй сессии 20–21 ноября 2018 года и принят Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам (Комитет) на его тринадцатой сессии 25–27 марта 2019 года. Данный документ был также рассмотрен Бюро Группы экспертов ЕЭК по возобновляемой энергетике, которое предоставляло полезные замечания на протяжении всего процесса его подготовки.

Документ переиздается в соответствии с решением Комитета, принятым на его пятнадцатой сессии 25–27 мая 2022 года⁵.

Бюро выражает огромную благодарность Ане-Катарине Хайдуке за руководство проектной группой; Ананду Чиплункару за то, что поделился своим богатым опытом работы в этой отрасли; и Скотту Уолчаку за руководство работой проектной группы.

² ЕЭК обращает внимание на возможность того, что применяемая практика или реализация настоящего документа могут предусматривать использование какого-либо заявленного права интеллектуальной собственности. В основу настоящего документа положены материалы, представленные участниками процесса разработки стандарта по ГЧП, признавшими, что все возникающие новые права интеллектуальной собственности принадлежат ЕЭК, а также согласившимися отказаться от защиты своих прав интеллектуальной собственности, использованных в стандартах ГЧП, путем предъявления претензий к любой стороне, пользующейся выпущенными материалами.

ЕЭК не занимает никакой позиции в отношении доказательств, обоснованности или применимости любого заявленного права интеллектуальной собственности либо иного другого права, которое может быть заявлено любыми третьими сторонами в связи с реализацией настоящего документа. ЕЭК не утверждает, что проводила какие-либо расследования или прилагала какие-либо усилия по оценке любых таких прав.

Пользователей выпущенных ЕЭК материалов о ГЧП предупреждают о том, что любые притязания третьих сторон на права интеллектуальной собственности, связанные с использованием этих материалов, относятся к сфере их ответственности, и им настоятельно рекомендуется обеспечить, чтобы использование ими выпущенных ЕЭК материалов о ГЧП не нарушало прав интеллектуальной собственности какой-либо третьей стороны.

ЕЭК не признает за собой никакой ответственности за любые возможные нарушения заявленных прав интеллектуальной собственности или любых иных прав, притязания по которым могут быть выдвинуты в связи с применением любого из выпущенных ею материалов.

³ Список экспертов, участвующих в работе проектной группы, доступен по адресу <https://wiki.unece.org/display/pppp/P0008-Contacts+and+members>.

⁴ В этом документе широко использованы материалы обзора опубликованной информации и ответы на подробные вопросники, полученные от государственных и частных организаций, обладающих опытом реализации такого рода программ.

⁵ Решение 2022 – 4b.2 (ECE/CECI/2022/2): в отношении дальнейшего использования названия «ГЧП на благо людей в интересах достижения ЦУР» Комитет принял к сведению результаты информационных консультаций, проведенных с заинтересованными делегациями по данному вопросу после пятой сессии Рабочей группы по ГЧП в ноябре 2021 года, и постановил:

- i. изменить название на «ГЧП в интересах достижения ЦУР»; и
- ii. постепенно переиздавать документы, одобренные и принятые Комитетом и Рабочей группой по ГЧП, с тем чтобы отразить пункт i выше в рамках квоты документов, выделенной на подпрограмму ЭСИ, и без дополнительных расходов.

Комитет поручил секретариату переиздать три базовых документа в течение 12 месяцев, а остальные документы — в течение 3 лет. Комитет поручил Бюро Рабочей группы по ГЧП принять решение о том, каким неосновным документам следует отдать приоритет в течение этого периода.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
A. Важность возобновляемых источников энергии для устойчивого развития	5
B. Роль государственно-частных партнерств по возобновляемым источникам энергии в обеспечении устойчивого развития	6
C. Государственно-частные партнерства по возобновляемым источникам энергии как альтернатива «традиционным» государственным закупкам по энергетическим проектам	6
II. Цели стандарта	7
III. Сфера применения стандарта	8
IV. Центральные вопросы	8
A. Государственно-частные партнерства по возобновляемым источникам энергии в интересах достижения ЦУР	9
B. Экологическая и социальная чувствительность	9
C. Обеспечение максимальных благ людям	10
V. Реализация модели	14
A. Общая информация	14
B. Программа государственно-частного партнерства в области возобновляемой энергетики в поддержку ЦУР — совершенствование базовых показателей	18
C. Финансирование	19
D. Осуществимость партнерства в странах с низким и средним уровнем доходов	22
E. Прочие вопросы	27
VI. Показатели соблюдения	28
Annex	
Indicators for compliance of sustainable development goals	29

Сокращения и термины

<i>Сокращения</i>	<i>Значение</i>
ДКЭ	Дата начала коммерческой эксплуатации
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
СФРПС	Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны
ИЗС	Инжиниринг, закупки и строительство
МФУ	Международные финансовые учреждения (многосторонние и двусторонние банки развития)
НПЭ	Независимый производитель электроэнергии
ЗОУ	Заранее оцененный убыток
Нагрузка	Электрическая нагрузка — электрическая составляющая или часть электрической цепи, которая потребляет электроэнергию. «Центр нагрузки» — центр концентрированного спроса на электроэнергию, например малый или большой город либо промышленный объект
МАГИ	Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям
МВт	Мегаватт (1 000 000 ватт)
ОНУВ	Определяемые на национальном уровне вклады по смыслу Парижского соглашения
Получатель энергии	Покупатель электроэнергии (в частности, в контексте государственно-частного партнерства в сфере энергетики (по возобновляемым и невозобновляемым источникам энергии), покупатель по смыслу соглашения о покупке электроэнергии)
СПЭ	Соглашение о покупке электроэнергии
ГЧП	Государственно-частные партнерства
ГЧП в интересах достижения ЦУР	Государственно-частные партнерства в интересах достижения целей в области устойчивого развития
ЧГР	Частичная гарантия от рисков
СППЭ	Соглашение о продаже/поставке электроэнергии
ВЭ	Возобновляемые источники энергии
СВЭ	Сертификат на возобновляемую энергию
ЛТВЭ	Льготный тариф на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников
УЭВ	Инициатива «Устойчивая энергетика для всех»
ССН	Структура специального назначения
ЦУР ООН	Цели Организации Объединенных Наций области устойчивого развития
ЭЗ	Эффективность затрат
БЛ	Блага для людей

I. Введение

1. Настоящий документ предназначен для того, чтобы служить правительствам руководством при использовании ГЧП в целях осуществления инвестиций в инфраструктуру энергетики возобновляемых источников энергии как одного из средств достижения целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР). Он направлен на задействование опыта использования ГЧП в реализации проектов по возобновляемым источникам энергии (ВЭ) и обеспечение сбалансированного, нейтрального показа преимуществ и недостатков ГЧП по этим источникам, в частности точного отображения всего диапазона рисков, связанных с такими ГЧП по ВЭ, и отдачи от вложений в них.

2. Таким образом, ГЧП в интересах достижения ЦУР призваны поднять традиционные ГЧП на следующий, более высокий уровень, на котором их проектирование и результативность осуществления могут быть увязаны с достижением ЦУР, в дополнение к четко признанным параметрам результативности ГЧП по ВЭ.

A. Важность возобновляемых источников энергии для устойчивого развития

3. В комментарии Организации Объединенных Наций о ходе осуществления ЦУР 7 в 2016 году сказано, в частности, что «энергетика играет решающую роль в достижении почти всех целей в области устойчивого развития: во-первых в ликвидации нищеты, во-вторых, в достижении прогресса в области здравоохранения, образования, водоснабжения и индустриализации и, наконец, в борьбе с изменением климата»⁶.

4. Кроме того, в комментарии Организации Объединенных Наций о ходе осуществления ЦУР 13 в 2016 году сказано, в частности, что «наибольшую угрозу для развития представляет изменение климата, и его широкие, беспрецедентные по масштабам последствия ложатся непомерным бременем на беднейшие и наиболее уязвимые группы населения»⁷.

5. Развитие энергетики на основе ВЭ непосредственно на уровне результатов проектов способствует достижению ЦУР 7 путем расширения всего спектра средств для обеспечения надежного, недорогого, устойчивого и современного энергоснабжения. В процессе осуществления таких проектов оно может также способствовать реализации ЦУР 5 по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин благодаря найму женщин на оперативные и управленческие должности.

6. Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии имеет решающее значение для достижения многих ЦУР. Результаты и воздействие энергетических проектов на основе ВЭ косвенно обеспечивают поддержку и способствуют достижению ЦУР, касающихся ликвидации нищеты (ЦУР 1), продовольственной безопасности и производительности в сельском хозяйстве (ЦУР 2), обеспечения здоровой жизни (ЦУР 3), образовательных заведений (ЦУР 4), доступа к безопасной воде (ЦУР 6), экономического роста (ЦУР 8), устойчивой индустриализации (ЦУР 9), а также устойчивого потребления природных ресурсов (ЦУР 12) и смягчения последствий изменения климата (ЦУР 13)⁸.

7. В ЕЭК имеется специализированная Группа экспертов по возобновляемой энергетике, которая основное внимание уделяет деятельности, ведущей к

⁶ Цель 7 в области устойчивого развития, «Прогресс выполнения цели 7 в 2016 году», <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg7>.

⁷ Цель 13 в области устойчивого развития, «Прогресс выполнения цели 13 в 2016 году», <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg13>.

⁸ Цели в области устойчивого развития, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

значительному расширению процесса освоения возобновляемых источников энергии, способствующего достижению ЦУР, в частности ЦУР 7.

В. Роль государственно-частных партнерств по возобновляемым источникам энергии в обеспечении устойчивого развития

8. ЦУР невозможно достичь без мобилизации частного сектора, причем в значительных масштабах. ЦУР 17 (возрождение глобального партнерства в интересах устойчивого развития)⁹ предусматривает налаживание партнерских отношений между государственным и частным секторами, а также гражданским обществом.

9. Для целей настоящего стандарта по возобновляемой энергии (ВЭ) в ее определении, данном Международной энергетической ассоциацией, признано, что: «возобновляемая энергия — это энергия, получаемая благодаря природным процессам (например, солнечному излучению и ветру), ресурсы которых восполняются быстрее, чем потребляются. Источниками возобновляемой энергии являются солнце и ветер, геотермальные, гидроэнергетические и биоэнергетические ресурсы и сила океана»¹⁰.

10. ГЧП представляет собой механизм облегчения участия частного сектора в реализации целого ряда разнообразных отраслевых проектов, в том числе инфраструктурных проектов по ВЭ. ГЧП объединяет капитал частного сектора с технологическими и эксплуатационными ноу-хау, побуждая к принятию организационного риска для разработки инфраструктурных проектов по ВЭ, проектирования, финансирования, строительства, эксплуатации и технического обслуживания предусмотренных ими объектов. ГЧП может также обеспечить формирование альтернативных управленческих и имплементационных навыков и оказание потребителям услуг с добавленной стоимостью. Дальнейшему развитию и совершенствованию партнерства в отношении проектов по ВЭ будет способствовать наращивание потенциала частного и государственного секторов в области ГЧП.

С. Государственно-частные партнерства по возобновляемым источникам энергии как альтернатива «традиционным» государственным закупкам по энергетическим проектам

11. Отличительная особенность ГЧП по ВЭ — если сравнивать с теми традиционными государственными закупками, когда государственный орган финансирует конкретный товар или услугу и заключает подрядный договор в их отношении, беря на себя большую часть риска, связанного с оказанием государственных услуг — состоит в том, что в этих рамках значительная доля такого риска ложится на частный сектор, а также в наличии механизмов возмещения капитала с надлежащей отдачей от вложений. ГЧП особенно ценны в отношении проектов по ВЭ, поскольку частный сектор способен обеспечить:

- **предоставление технологии и квалифицированных специалистов** — когда для проекта требуется использование новой технологии и внешнего экспертного опыта, которые правительство не может предоставить самостоятельно;
- **качество услуг** — когда частный сектор был бы в состоянии значительно повысить качество обслуживания по сравнению с тем, которое правительство могло бы обеспечить самостоятельно;
- **выигрыш времени** — когда частный сектор может значительно ускорить осуществление проекта; и

⁹ Цель 17 в области устойчивого развития, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>.

¹⁰ <https://www.iea.org/about/faqs/renewableenergy/>.

- **экономии расходов** — когда благодаря вовлечению частного сектора может произойти значительное сокращение затрат на проект, а также стоимости обслуживания.

II. Цели стандарта

12. Чтобы поднять традиционное ГЧП на следующий уровень, т. е. на уровень ГЧП в интересах достижения ЦУР, необходимо в рамках него сознательно охватить результаты работы, связанные с упоминавшимися выше применимыми ЦУР. А аналогичным образом необходимо также определить способствующие делу качественные результаты ГЧП и его воздействия на другие ЦУР. При хорошем управлении ГЧП по ВЭ может оказать правительствам помощь в распространении повестки инициативы «Устойчивая энергетика для всех» на цели удовлетворения потребностей развития путем привлечения в проекты устойчивых инвестиций, использования в них воспроизводимых процессов, а также профессиональных знаний и опыта.

13. При оценке проектов, разрабатываемых для ГЧП в интересах достижения ЦУР, традиционная концепция эффективности затрат (ЭЗ) имеет ограничения. Концепция ЭЗ, как правило, всегда является центральным элементом практически всех ГЧП и занимает большое место в процессе принятия решений в государственном секторе¹¹. В ее основу положены соображения экономичности, эффективности и результативности, а также в учитываемых в рамках этой концепции соображениях особое место занимают такие аспекты, как закупки и административные расходы. Поэтому ГЧП по ВЭ можно рассматривать как транзакцию, проводимую в соответствии с концепцией ЭЗ, если она приносит населению чистую экономическую выгоду с точки зрения результатов проекта, связанных с числом и качеством услуг или объектов, затратами и переходом рисков в период осуществления проекта, достижением различных целей, относящихся к перевозкам, и т. д., причем все это — в сравнении с традиционным подходом на основе государственных закупок.

14. Вместе с тем не менее важное значение имеет и оценка количественных и качественных результатов, а также воздействия проекта с точки зрения улучшения жизни людей. Таким образом, ГЧП в интересах достижения ЦУР следует оценивать на основе подхода, строящегося на концепции благ для людей, которая согласуется с курсом на достижение ЦУР. Подход на основе концепции благ для людей означает необходимость охвата в проектах стоящих перед человечеством важнейших проблем борьбы с голодом и нищетой и содействия благополучию человека путем расширения доступа к базовым услугам, осуществления социальной повестки деятельности, способствующей сплоченности общества, преодоления неравенства, обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин; а также отрицания всех форм дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания и культуры. Проекты должны обеспечивать жизнестойкость инфраструктуры, а также смягчение рисков и адаптацию к изменению климата; сокращение выбросов CO₂ и освоение соответствующих видов практики в рамках экономики замкнутого цикла, способствуя при этом развитию более устойчивых моделей производства и потребления.

¹¹ Некоторые наблюдатели отмечают, однако, что использование подхода на основе эффективности затрат для обоснования процедуры принятия решений по ГЧП может быть сопряжено с трудностями и что этот процесс может подвергаться манипуляциям, а иногда даже приобретать противоречивый характер. По их мнению, вместо того, чтобы полагаться на оценку, выполняемую исключительно на основе принципа эффективности затрат, правительствам необходимо понять, насколько дорого в данный момент обойдется осуществление проекта в форме ГЧП, и, поняв это, сравнить затраты с соответствующими выгодами. См. «Value for Money Analysis — Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services», доклад Всемирного банка, подготовленный в рамках Глобального круглого стола 28 мая 2013 года, Вашингтон, округ Колумбия.

15. Соответственно, оценку на основе концепции ЭЗ (с должным учетом ее упоминавшегося выше ограничения) необходимо расширить за счет охвата в ней наряду с экономичностью, эффективностью и результативностью также вопроса равенства. В подходе на основе концепции благ для людей охвачены не только основы концепции ЭЗ, в ней также предлагается оценивать результативность проектов по их качественным результатам и воздействию, приносящим народу наибольшую пользу с точки зрения ЦУР. В итоге в настоящем стандарте рекомендуется, чтобы концепция благ для людей играла основополагающую роль (позволяя имплицитно оценить также и ЭЗ) при принятии государственным учреждением решения о целесообразности заключения соглашения о ГЧП по ВЭ, которое было бы также приемлемым в качестве ГЧП в интересах достижения ЦУР¹².

16. В настоящем документе разработчикам политики предлагаются руководящие указания и сведения об инструментах для проектирования и применения ГЧП в интересах достижения ЦУР в секторе ВЭ.

17. В секторе ВЭ существует множество различных моделей ГЧП. Задача правительств, развивающих ГЧП по ВЭ, состоит в том, чтобы обеспечить согласованность между их стратегией и программой осуществления проектов и достижением ЦУР.

III. Сфера применения стандарта

18. В настоящем документе предлагаются руководящие указания в отношении передовой практики, связанной с проектированием и применением ГЧП в рамках проектов по ВЭ. Рост рынка ВЭ в значительной степени определялся политикой, законами и нормативными актами, касающимися производства и использования ВЭ с помощью благоприятных механизмов ценообразования для стимулирования частных инвестиций в ВЭ. Настоящий документ призван помочь в выявлении и разработке осуществимых проектов по ВЭ, определении соответствующей политики стимулирования, выявлении устойчивых бизнес-моделей, механизмов финансирования и нормативно-правовой базы.

19. Для целей настоящего документа термин «программа ГЧП» определяется как рамочная концепция и/или серия проектов, в соответствии с которыми государственный орган предоставляет партнеру из частного сектора долгосрочные договоры (обычно на срок свыше 20 лет) на проектирование, финансирование, строительство или переоборудование, эксплуатацию и техническое обслуживание проектных объектов ВЭ и связанной с ними инфраструктуры. Термин «государственный орган» может означать национальное или местное правительственное ведомство, регулирующий орган или другую государственную структуру, на которые возложена задача по внедрению инфраструктуры ВЭ. Функционирование таких систем и/или инфраструктуры ВЭ часто предусматривает предоставление эксплуатационных и сервисных услуг, а также других услуг, например по ремонту и очистке. В соответствии с большинством договоренностей о ГЧП по системам ВЭ партнер из частного сектора должен привлекать для оплаты новой инфраструктуры частный капитал, который в большинстве случаев будет возмещаться за счет платежей пользователей, или с помощью концессии на обслуживание (примером служит структура платежей за эксплуатационную готовность), выдаваемой государственным органом.

IV. Центральные вопросы

20. «ГЧП в интересах достижения ЦУР» представляют собой ГЧП, которые:

- а) рассматриваются как нечто совпадающее по целям с ЦУР;

¹² Подробная вводная информация о ГЧП в интересах достижения ЦУР содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2022/6.

- b) из всех заинтересованных сторон в качестве основных бенефициаров проектов выделяют людей;
- c) расширяют доступ к продовольствию, воде, энергии, транспорту и образованию, особенно для социально и экономически уязвимых членов общества;
- d) способствуют социальной сплоченности и справедливости и не признают все формы дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания, культуры и пола; и
- e) уделяют особое внимание повышению качества жизни сообществ, борьбе с нищетой и созданию постоянных рабочих мест на локальном уровне.

A. Государственно-частные партнерства по возобновляемым источникам энергии в интересах достижения ЦУР

21. В общем плане, правительство принимающей страны, которое берется за реализацию проектов по ГЧП в интересах достижения ЦУР, вероятно должно уделять приоритетное внимание (перечисляется в порядке приоритетности) тому, чтобы:

- обеспечивалась необходимая гибкость в целях гарантирования системной надежности и ресурсной достаточности ВЭ;
- эксплуатация и техническое обслуживание генерирующих ВЭ активов осуществлялись взвешенным образом в течение всего полезного срока их службы;
- плата с потребителей взималась по минимально возможному тарифу, а правительство брало на себя минимально возможное налоговое бремя для обеспечения условий для достижения двух вышеупомянутых целей, делая упор на продуманные технологии и финансовые инструменты, в том числе на подходящие тарифные планы для уязвимых потребителей; и
- центром приложения усилий были не только количественные, но и качественные параметры результатов проекта, а также его воздействие с точки зрения достижения ЦУР.

B. Экологическая и социальная чувствительность¹³

22. Еще одним важным компонентом проектов по ВЭ, которые согласуются с ЦУР и служат прежде всего благу людей, является экологическая и социальная чувствительность. Проекты по ВЭ оказывают воздействие на окружающую среду. В конце концов их реализация и получение энергии зависят от природных систем, и, если их разработка, осуществление и эксплуатация не ведутся в полном соответствии с национальными законами об охране окружающей среды и социальной защите и международными стандартами в области передовой практики, они будут сопряжены с риском негативного воздействия на окружающую среду. В связи с этим правительства должны:

- проводить политику руководства партнерством с учетом экологических и социальных воздействий;
- наладить процесс выявления и оценки этих воздействий;

¹³ Актуальной для ГЧП по возобновляемым источникам энергии может быть принятая ЕЭК Конвенция Эспо (ОВОС), в которой изложены обязательства Сторон по оценке экологического воздействия некоторых видов деятельности на раннем этапе планирования. В этой конвенции, принятой в 1991 году и вступившей в силу в 1997 году, предусмотрено общее обязательство государств уведомлять друг друга и консультироваться друг с другом по всем находящимся на стадии рассмотрения крупным проектам, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие.

- разработать программу управления, включая смягчающие меры, с учетом решения проблем воздействия, оказываемого на протяжении всего цикла осуществления проекта;
- использовать практику обмена информацией и раскрытия информации, позволяющую выявлять заинтересованных субъектов, затрагиваемых проектом, и поддерживать с ними связь;
- и создать механизм подачи и рассмотрения жалоб для урегулирования нерешенных проблем заинтересованных сторон, в частности по проектам, связанным с переселением.

23. Например, крупномасштабные ГЧП по ВЭ, в частности по гидроэнергетическим проектам, могут оказывать негативное воздействие на экосистемы, которые обеспечивают средства к существованию сообществам, находящимся совсем не близко от места осуществления проекта. Для других видов ВЭ требуется непосредственное использование земель в значительных масштабах, как в солнечных или ветровых проектах по ВЭ, либо опосредованное использование, как в случае с участками сельскохозяйственного производства, предназначенными для получения биотоплива. С одной стороны, сообщества возражают против размещения таких объектов в районе их проживания по причине видимого вторжения. С другой стороны, сообщества также поддерживают такие проекты, поскольку производство ВЭ может способствовать развитию местной экономики тремя различными способами: через создание рабочих мест, генерирование местных налоговых поступлений за счет продажи энергии по низкой цене и снижение энергетических издержек¹⁴. Соответственно, при ГЧП по ВЭ в интересах достижения ЦУР нужно избегать любого необратимого воздействия на биоразнообразие, природные места обитания и охраняемые территории либо смягчать его, а также понимать, кто именно входит в круг потенциальных заинтересованных субъектов, как бы далеко они ни находились от места осуществления проекта.

24. ГЧП в интересах достижения ЦУР также предполагают учет социальных аспектов. ГЧП по ВЭ и производимая благодаря ему энергия могут в принципе обеспечивать создание новых рабочих мест и экономических возможностей, расширение доступа к образованию и улучшение личной безопасности и даже способствовать достижению гендерного баланса путем структурирования партнерства и его организации на конкурсной основе либо путем обеспечения энергией недостаточно обслуживаемых районов, в результате чего у женщин может появиться больше возможностей для трудоустройства.

С. Обеспечение максимальных благ людям

25. Для максимального повышения полезности проекта ГЧП по ВЭ для людей правительства принимающих стран следует изучить вопрос о том, каким образом в рамках их проектов по ВЭ можно создать больше стоимости, которую также можно было бы монетизировать. Однако обязательные требования, предусмотренные в программе ГЧП по ВЭ, обуславливают необходимость осмотрительной и реалистичной оценки того, что именно могут обеспечить партнеры, поставщики и сами проекты. Учет в качестве проектных критериев таких внешних факторов, как экономическое развитие и совместное участие сообществ может иметь позитивное значение, но он также может привести к повышению тарифов с целью защиты

¹⁴ В 2009 году около 100 муниципалитетов Германии заявили о постановке политической цели обеспечения в ближайшем будущем в полном объеме местного потребления энергии из местных возобновляемых источников. Среди швейцарцев, немцев и австрийцев случаи передовой практики, на которые ссылаются в качестве эталона, стали известны как энергетические деревни (Energiedorf), энергетические районы или энергетически самодостаточные районы. Район, деревня или город называется «энергетически самодостаточным», если там основная часть спроса на тепло и электроэнергию удовлетворяется за счет местного производства энергии из возобновляемых источников (ветра, солнца, воды, биомассы/газа).

коммерческой рентабельности проекта, что способно нанести финансовый ущерб заинтересованным сторонам из числа представителей сообществ.

1. Типы и примеры проектов

26. ГЧП по ВЭ, как правило, охватывают производство энергии на основе использования энергии солнца, ветра, геотермальных источников, энергии вод и/или биоэнергетических ресурсов. Кроме того, структурно они обычно существуют в двух различных видах:

а) в виде соглашений на базе концессий, которые могут заключаться на основе отдельно взятых проектов или в рамках скоординированной программы закупок¹⁵ по многочисленным проектам, когда частная структура от имени государства оказывает услугу по обеспечению энергией, и

б) в виде совместного (акционерного) предприятия, когда для целей энергообеспечения формируется смешанная государственно-частная структура.

27. Многие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны (СФРПС) уже успешно используют скоординированные программы закупок ГЧП по ВЭ либо переходят на их использование, часто при адресной технической и финансовой поддержке со стороны международных финансовых учреждений и субъектов процесса сотрудничества в целях развития.

28. Хотя типичная структура ГЧП по ВЭ обычно понимается как структура, участвующая в проекте, спонсируемая из частных источников без использования или с ограниченным использованием проектного финансирования, в странах СФРПС правительство обычно должно также предоставлять гарантию определенного уровня частному партнеру для подкрепления обязательств коммунальных служб по оказанию услуг. Это может осуществляться и в форме субсидий на поддержку тарифных ставок, если, в частности, тарифы для конечных пользователей не отражают затрат, или в форме владения правительством (прямо или опосредованно) какой-то частью акций и/или задолженности ради обеспечения осуществимости проекта.

Общие черты концессионных структур в области ВЭ

29. ГЧП по ВЭ обычно представляет собой концессионную структуру, когда правительство предоставляет право разработки и эксплуатации объекта ВЭ частной стороне, а также соглашается приобретать часть электроэнергии или всю электроэнергию, которая будет производиться, заключая соглашение о покупке электроэнергии (СПЭ).

30. Кроме того, концессию в области ВЭ отличают большинство или все из нижеперечисленных характеристик:

а) наличие одноцелевой проектной компании или структуры специального назначения (ССН), учрежденной заинтересованными сторонами (часто называемыми «спонсорами») и находящейся в их собственности, которая будет нести ответственность за разработку, финансирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта по производству электроэнергии на протяжении всего срока действия договора;

б) наличие долгосрочного (обычно со сроком действия от 20 до 25 лет) СПЭ между ССН и получателем энергии, которым часто являются государственные коммунальные службы;

в) наличие соглашения между ССН и правительством принимающей страны (такое соглашение часто носит название «соглашение об осуществлении», «концессионное соглашение», «соглашение о государственной поддержке» или

¹⁵ Успешно осуществляемая скоординированная программа закупок позволяет уменьшить объем денежных средств, расходуемых государственными органами, закупающими объекты инфраструктуры, товары и услуги, за счет укрупнения объемов всех правительственных закупок с целью получения более низких цен от поставщиков.

подобное название), в котором устанавливаются различные права и обязанности в отношениях между ССН и правительством принимающей страны.

Государственно-частное партнерство в области возобновляемых источников энергии в форме совместного предприятия

31. Другая модель представляет собой ситуацию, когда государственная структура и частный партнер вместе владеют акциями совместного энергетического предприятия и являются собственниками проекта на тех же принципах, что и независимый производитель электроэнергии (НПЭ), который представляет собой независимую структуру, производящую электроэнергию для продажи коммунальным службам или иному конечному пользователю. Однако в случае совместных предприятий возникают дополнительные проблемы, связанные с административным и корпоративным руководством, например проблемы конфликта интересов и регулятивного вмешательства, которые могут появиться вследствие юридически оформленного партнерства.

<i>Программы закупок в области возобновляемой энергетики</i>		<i>Государственно-частное партнерство в области возобновляемой энергетики на основе единой концессии</i>		<i>Государственно-частное партнерство в области возобновляемой энергетики в форме совместного предприятия</i>	
Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки
Масштабируемость	Потребность в долгосрочной специализированной государственной поддержке и сложных отраслевых механизмах	Возможность более быстрого внедрения по сравнению с полномасштабной программой ГЧП по ВЭ	Разовый характер сделки и, следовательно, невозможность увеличения масштабов и менее значительное добавление мощностей	Возможность ускорения процесса ГЧП по ВЭ при вовлечении в совместное предприятие коммунальных служб	Невозможность масштабирования
Вероятность снижения тарифов на электроэнергию	Часто требуются дорогостоящие инструменты государственной поддержки		Более высокие транзакционные и финансовые издержки в расчете на один МВт·ч, обуславливающие в большинстве случаев более высокий уровень тарифов	Дивиденды в качестве источника доходов	Возможность государственного вмешательства и конфликта интересов
Более низкие транзакционные издержки в расчете на один проект					
Более эффективное привлечение инвесторов и источников финансирования					

2. Преимущества и недостатки государственно-частного партнерства в области возобновляемых источников энергии

32. Проекты ГЧП по ВЭ являются сложными по своему характеру в силу того, что им присущи следующие характеристики:

а) наличие препятствий, связанных с проектом: к ним относится выяснение правил размещения объектов, требований к выдаче разрешений и заключение соглашений об объединении энергосистем с участвующими в проекте коммунальными электроэнергетическими службами;

б) энергетический производственный потенциал: наличие и качество возобновляемого ресурса оказывают чрезвычайно важное воздействие на выпуск энергии и эффективность затрат;

в) экономические издержки и выгоды: использование в финансовом моделировании неполных, неточных и нереалистичных предположений может значительно сказаться на эффективности затрат по проекту;

d) долгосрочный характер обязательства по эксплуатации и техническому обслуживанию: для получения экономических выгод в полном объеме требуется ведение мониторинга и техническое обслуживание систем ВЭ в течение 20 лет или более; и

e) социальная сложность¹⁶: она обусловлена в основном использованием горизонтального пространства, связана с технологией ВЭ и охватывает такие аспекты, как организационная сложность, приемлемость технологии, участие местных субъектов и модели финансирования.

33. Осуществление проектов ВЭ в виде ГЧП может обеспечить возложение каждого отдельного риска на сторону, располагающую наилучшими возможностями для управления этим риском и/или его смягчения. При надлежащем выполнении это обеспечивает, например, для принимающих правительств и коммунальных служб сбалансированное распределение рисков создания, эксплуатации и технического обслуживания объекта. Такой подход к распределению рисков также, как правило, способствует высокой степени точности анализа проекта.

34. Однако ГЧП по ВЭ требует согласования сравнительно большим числом участников со стороны государственного и частного секторов сложных, взаимосвязанных вопросов распределения рисков и прибыли. В достижении этого могут возникнуть весьма большие трудности и потребоваться наличие нетривиальных технических, финансовых, правовых и/или транзакционных возможностей.

35. Например, риски, которые не были возложены на правительство принимающей страны и/или коммунальные службы, будут изначально возлагаться на ССН, будь то непосредственным образом, в силу СПЭ или соглашения об осуществлении, либо имплицитно — в силу того, что они не были возложены на принимающее правительство и/или коммунальные службы. В свою очередь, ССН будет разделять эти риски и вновь перераспределять их между другими подрядчиками, инвесторами, страховщиками, кредиторами или другими заинтересованными сторонами, обладающими наилучшими возможностями для управления вышеуказанными рисками. Одним из следствий этого является то, что заинтересованная сторона, которая, как ожидается, в конечном счете будет нести определенный риск, могла не быть участником на том этапе, когда этот риск автоматически возлагался на ССН. Это, в свою очередь, может приводить к оторванному от действительности распределению рисков и возрастанию вероятности проведения новых переговоров и необходимости выработки другой договоренности. Таким образом, существенно важно участие в подготовке проекта всех заинтересованных сторон на самом раннем ее этапе. Правительства должны быть поэтому готовы к решению сложной проблемы налаживания партнерских отношений с частным партнером и использования частных финансовых средств для удовлетворения своих энергетических потребностей.

3. ГЧП, отвечающие требованиям ГЧП в интересах достижения ЦУР — демонстрируемые воспроизводимость, масштабируемость, справедливость, действенность, устойчивость, эффективность

36. Учитывая Повестку дня на период до 2030 года и выходя за рамки простой оценки ЭЗ проектов, концепция ГЧП в интересах достижения ЦУР предусматривает систему параметров, предназначенную для оценки того, в какой мере проект создает блага для людей и является ли ГЧП целесообразным с точки зрения достижения ЦУР, т. е. оценки создаваемых им возможностей смягчать остроту проблемы нищеты, степени обеспечения трансформационного воздействия на сообщества, интересы которых оно обслуживает, и т. д.

¹⁶ Социальная сложность относится к общим усилиям организаторов, необходимым для того, чтобы можно было побудить местных субъектов к участию, пропагандировать среди населения идеи приемлемости технологии, заниматься мобилизацией финансовых средств и получать юридические разрешения, равно как и убедить местных лидеров общественного мнения и малые предприятия в преимуществах технологии.

37. Таким образом, ГЧП по ВЭ в интересах достижения ЦУР не ограничивается производством энергии. Оно должно улучшать состояние здоровья и качество окружающей среды на местном уровне, причем не только благодаря устойчивому производству экологичной энергии, но и за счет уменьшения негативных последствий производства энергии из невозобновляемых источников, например путем сжигания угля и нефти. ГЧП в интересах достижения ЦУР означают, что проекты предназначены для создания новых рабочих мест и содействия передаче технологии на местные рынки при одновременном стимулировании быстрого роста местного и регионального экономического потенциала. Такие проекты осуществляются для того, чтобы сделать электроэнергию недорогой, надежной, устойчивой и доступной для людей, улучшить личную безопасность, доступ к медицинским услугам и повысить производительность труда отдельных лиц. Эти проекты способствуют энергетической независимости, уменьшению зависимости от углеродоемких видов топлива, смягчению негативных воздействий изменчивости топливных рынков на правительства принимающих стран и их граждан, а также созданию долгосрочных сбережений для правительства и народа.

38. Для достижения эффекта такого уровня правительствам понадобятся многочисленные проекты по ВЭ. Правительствам следует разработать программу по ВЭ. Отдельные проекты могут принести значительные выгоды, но наиболее эффективных качественных результатов можно достичь с помощью программ, обеспечивающих экономию за счет роста масштабов.

39. Вместе с тем потребности каждого правительства различны, и подходящими могут быть также варианты ГЧП по ВЭ на основе единой концессии или ГЧП по ВЭ в форме совместного предприятия, в зависимости от имеющихся у страны возможностей принять к исполнению всеобъемлющую программу, необходимого объема выработки энергии, требований в отношении местоположения или системных требований (касающихся, например, допустимого объема пропускной способности сети или факторов надежности), а также подхода к финансированию и заключению подрядов/налаживанию партнерских связей. Такое однообъектное ГЧП по ВЭ может также вписаться в более крупную программу или служить пилотным проектом для испытания концепций, создания потенциала, а также стать источником подпитки для полномасштабной программы ГЧП по ВЭ.

V. Реализация модели

A. Общая информация

40. Правительствам следует внимательно следить за программами закупок ГЧП по ВЭ. Наряду с целями, поставленными перед ними в области устойчивого развития, правительствам необходимо оценивать свои потребности в выработке электроэнергии, потенциал коммунальных объектов и правительственных учреждений принимающей страны, соответствующую технологию выработки энергии, общую стратегию производства ВЭ и т. д. После проведения полной оценки может быть разработана программа ГЧП по ВЭ с использованием поэтапного подхода с целью создания возможностей для развития институционального потенциала, определения цен и общего уменьшения рисков для правительства принимающей страны и частного сектора.

41. Таким образом, успех программы ГЧП по ВЭ зависит не только от того, что именно решит делать правительство принимающей страны, но и от того, как оно разработает свою программу. Аспект программ ГЧП, связанный с методами действий, охватывает следующее:

а) оценку ценовой доступности программы и ЭЗ на нее в сравнении с альтернативами (технологии, альтернативы, не связанные с ГЧП, и т. д.);

b) лидерство, видение и вовлеченность: четкое одобрение программы в правительстве на самых высоких уровнях в целях обеспечения политической и административной приверженности ее осуществлению;

c) процесс разработки программы, которую правительство принимающей страны осуществляет с самого начала;

d) последовательный характер процесса и активное участие заинтересованных сторон, в том числе затрагиваемых местных сообществ, частных инвесторов, финансирующих структур, операторов систем линий электропередачи, получателей энергии, соответствующих министерств и т. д.; и

e) масштабы и воздействие программы и отдельных проектов в ее рамках.

42. Программа ГЧП по ВЭ должна способствовать просвещению заинтересованных сторон в отношении конечной стоимости проекта. Это включает воздействие проекта на сообщества и потребителей во времени, ценовую доступность электроэнергии для населения в целом и для других затрагиваемых заинтересованных сторон (департаменты финансов, коммунальные службы, частный сектор как получатель энергии, пользователи энергии, характеризующиеся высоким уровнем энергоемкости, и т. д.), а также экологическое воздействие таких инициатив и планов по его смягчению.

43. В зависимости от масштаба программы она может создать значительную нагрузку на баланс страны, особенно когда доходы ограничиваются системой нормативного регулирования или платежеспособностью потребителя. Это касается как коммунальных служб, которые вынуждены покупать дополнительную мощность, вырабатываемую из ВЭ, возможно по более высоким ценам, так и правительств принимающих стран, которые выдают прямые или квазисуверенные гарантии. Таким образом, относиться к воздействию проектов и программ ГЧП по ВЭ необходимо с должной осмотрительностью и при этом проводить осторожную оценку и всеобъемлющий обзор возможностей страны выполнять свои обязательства по программе ГЧП по ВЭ.

44. В таких экономических условиях новые проекты необходимо обосновывать чистой экономической выгодой. Они должны подтверждать, что их реализация обходится дешевле по сравнению с предельными издержками поставок из альтернативных источников, которые в условиях сети с системными сбросами нагрузки соответствуют издержкам по резервным поставкам. В условиях отсутствия энергосети или расширения энергосети усредненная стоимость электроэнергии по проекту должна быть меньше величины более общих экономических и социальных выгод от доступа к электроэнергии для конечного пользователя. Для промышленных пользователей самостоятельное производство энергии обеспечивает надежность поставок и определенность в плане затрат. Задача состоит в том, чтобы создать структуры, которые обеспечили бы совпадение срока окупаемости проекта с периодом реализации выгод для пользователя и которые могут дать возможность использовать эти выгоды с целью обеспечения гарантий доходности проекта.

45. Эффективная программа ГЧП по ВЭ также должна быть встроена в какой-нибудь более широкий процесс либо интегрирована в работу по комплексному планированию, где необходимо предусматривать подготовку реалистичных прогнозов предложения и спроса, составление планов с ориентацией на наименьшие затраты в привязке к структуре энергопотребления, проведение оценок ресурсов, развитие сети линий электропередачи и развитие электроэнергетического сектора в более широком плане. Оценивать основные компоненты своей программы надлежит правительству принимающей страны. Например, должны быть доступны данные об оценках ресурсов, рисках транспортировки электроэнергии и правах собственности на землю при проектировании какого-либо процесса, в котором принимаются во внимание ее сильные и слабые стороны.

46. В программах ГЧП по ВЭ, ориентированных на импульсные источники энергопитания, к поглощающему потенциалу энергосети страны и управлению ею предъявляются дополнительные требования. Игнорирование таких принципов, как

правило, ведет к повышению стоимости обслуживания и к тому, что в программе по смягчению рисков обязательства в отношении рисков остаются на правительстве принимающей страны, тогда как в противном случае эти риски могли бы нести частные инвесторы¹⁷.

1. Отбор надлежащих проектов государственно-частного партнерства в области возобновляемых источников энергии/базовые требования к участникам из частного сектора

47. Из-за высоких первоначальных инвестиционных затрат для проектов ГЧП по ВЭ, как правило, требуется высокая степень инвестиционной определенности в долгосрочном плане. Однако решение о том, какая именно модель ГЧП является наиболее подходящей, зависит от целого ряда разнообразных факторов. Правительства принимающей страны должны определить, может ли инфраструктурный проект, будь то по ВЭ или иного профиля, быть наилучшим образом реализован с помощью ГЧП. Правительствам следует признать, что ГЧП по ВЭ не является панацеей для всех инициатив в области развития энергетики, и поэтому на этапе планирования исключительно важно отбирать для программы закупок по ГЧП такие проекты по ВЭ, которые вписываются в общую энергетическую стратегию правительства, а также вполне соответствуют модели ГЧП. Для оценки такого рода ключевое значение имеют финансовая осуществимость и оперативные цели, а ключом для привлечения квалифицированных партнеров будут служить интересы частного сектора и общая рентабельность проекта.

2. Эффективное распределение рисков

48. Идеальным вариантом распределения рисков является возложение их на ту сторону, которая в наибольшей степени способна управлять этими рисками и/или снизить их, несмотря на тот факт, что полностью контролировать их она не может.

49. Тем не менее риски, связанные с выработкой электроэнергии из ВЭ и ГЧП, в силу своей природы с трудом поддаются контролю со стороны правительства. К числу таких рисков относятся:

a) трудность достижения баланса предложения и спроса на электроэнергию. Это особенно актуально для крупных программ или проектов ГЧП по ВЭ, по которым установленная мощность иногда может превышать предельную величину всего пикового спроса принимающей страны (включая резервные мощности) на тот момент их начального осуществления;

b) риски, связанные с валютными курсами (капитал и погашение задолженности);

c) «политические форс-мажорные» риски, например война, гражданские беспорядки, террористические нападения, конвертируемость валюты и т. д., которые находятся вне контроля правительства принимающей страны; и

d) изменение климата, которое может повлиять на эффективность систем или объем вырабатываемой ими электроэнергии.

50. Капитальная стоимость проекта в какой-то степени будет отражать эти фактические и предполагаемые риски, связанные с выполнением проекта. К числу таких рисков относятся инфляция, изменчивость процентных ставок, политические

¹⁷ Примером тому может служить сопоставление результатов программ по ВЭ в Индии и странах Африки, расположенных к югу от Сахары. Согласно результатам осуществления программы, начатой правительством Индии, в проектах на основе энергии ветра и солнца усредненные тарифы в рупиях обычно соответствуют 0,08 долл. США/кВт·ч, при этом 50 % тарифных платежей идет на капитальные расходы, а также эксплуатацию и техническое обслуживание, а еще 50 % — на выплату процентов и доходов от акций. Напротив, в проекте в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, где не используется такая процедура, тариф в конечном счете вероятно составит 0,12 долл. США/кВт·ч, при том, что уровень капитальных затрат и эксплуатационных расходов, вероятно будет таким же, что и в проекте в Индии, а объем выплат доходов от акций — почти в 3 раза больше.

перевороты, правовые риски, риски, связанные с проектированием, финансированием, строительством, эксплуатацией и техническим обслуживанием проектного объекта, риски, связанные с сетями электроснабжения или риски, связанные с контрагентами (получателями энергии), а также риски, связанные со спросом и регулированием.

Риски, как правило, возлагаемые на государственный сектор

51. Риски, обычно возлагаемые на правительство принимающей страны, включают изменения в законодательстве, изменения в налогообложении, невыдачу государственными органами необходимых разрешений и отказ подтвердить согласие, риски, связанные с контрагентами (в случае финансируемых правительством коммунальных служб, которые являются получателями энергии), неправомерное вмешательство государственных органов/должностных лиц, война, гражданские беспорядки/волнения, забастовки, а в некоторых случаях и непредсказуемость положения на местах. В странах со слабой валютой рентабельность проектов иногда достигается путем использования наднациональных продуктов в виде гарантий от политических рисков.

52. Когда происходят события, связанные с рисками, относящимися к рискам правительства, которые вызывают достаточно серьезные последствия для того, чтобы возникла необходимость в досрочном прекращении договора, как правило, на правительстве лежит обязанность приобрести объект, генерирующий электроэнергию. Цена покупки почти наверняка будет такой, чтобы:

- a) покрывались все издержки, связанные с прекращением договора и передачей объекта;
- b) можно было погасить непогашенный долг;
- c) обеспечивался возврат вложенного в акции капитала; и
- d) обеспечивалась согласованная прибыль на акции.

53. Если в силу обстоятельства от правительства принимающей страны требуется покупка активов проекта по ВЭ, то вполне возможно, что эти обстоятельства могут:

- a) затронуть большинство ГЧП по энергетике (связанные и не связанные с ВЭ) в принимающей стране (например, подобным обстоятельством может быть затяжная гражданская война); и
- b) совпасть с периодом, когда правительство принимающей страны располагает наименьшими возможностями для осуществления выплат (многие правительства из числа принимающих стран СФРПС могут оказаться не в состоянии заплатить соответствующую цену выкупа за активы в связи с досрочным прекращением договора, независимо от сроков).

54. Существуют значительные различия в нынешней рыночной практике выработки формулы цены выкупа активов в связи с досрочным прекращением договора, так что правительствам следует тщательно изучить фискальные последствия соответствующих положений о его прекращении. В связи с этим правительствам принимающих стран следует:

- a) добиваться от всех своих сотрудников понимания проблем смежных тематик и связанные с ними риски;
- b) обеспечивать, чтобы условные обязательства, которые наступают в случае досрочного прекращения договора, поддерживались на минимальном уровне, необходимом для финансирования проекта, и
- c) привлекать к работе специалистов в этих областях, когда это необходимо.

55. Особо следует выделить риск, связанный с сетевым электроснабжением; т. е. риск того, что электроэнергетическая сеть будет не в состоянии поглотить электроэнергию, произведенную проектной компанией. Даже если остановки в работе сети будут обусловлены форс-мажорным событием, кредиторы проекта

потребуется (в качестве условия предоставления финансовых средств), чтобы этот риск возлагался на коммунальные службы и/или правительство принимающей страны (т. е. чтобы именно они были обязаны возместить ГЧП по ВЭ доходы, которые в случае невозмещения были бы им потеряны) на том основании, что а) ГЧП по ВЭ не может, если рассуждать реалистично, застраховаться от событий, причины которых или сами они могут возникнуть в любом месте электроэнергетической сети, и что б) на коммунальных службах лежит двойная обязанность обеспечивать прежде всего надежность энергосети и оперативно восстанавливать ее работу, если сеть по какой-либо причине выйдет из строя.

Риски, возлагаемые на инвесторов

56. Разные категории инвесторов готовы иметь дело с различными рисками. Эту реальность следует признать и принять. В целом частный сектор готов принять иметь дело со следующими рисками: расходами по проекту, расходами, связанными с его строительством, технологией, эксплуатацией и техническим обслуживанием.

В. Программа государственно-частного партнерства в области возобновляемой энергетики в поддержку ЦУР — совершенствование базовых показателей

57. Для создания программы ГЧП по ВЭ с предусмотренным в ЦУР трансформационным воздействием правительствам принимающих стран следует стремиться к разработке основ политики в области ВЭ, что будет способствовать реализации успешных проектов, а также снижать стоимость операций в рамках ГЧП по ВЭ, обеспечивая превышение экономических и социальных выгод над издержками конечных потребителей, получателей энергии и правительств. К практическим мерам, в частности, относятся:

а) **определение руководящих принципов политики** — определение государственным сектором приоритетных технологий и районов для инвестиций, в том числе составление списков возможных участков для размещения проектов;

б) **составление карты ресурсов** — составление карты ресурсов ВЭ, сбор данных о ресурсах ВЭ (скорость ветра, инсоляция, гидрологические характеристики и т. д.) на постоянной основе и опубликование этих данных;

с) **разработка руководящих принципов для инвесторов** — разработка подробных руководящих принципов для инвесторов, в которых четко определены все шаги, которые должны предпринять инвесторы, в том числе получение у государственных органов разрешений и согласий, которые должны быть получены, начиная с инициирования проекта и заканчивая коммерческими операциями, а также подготовка справочников по режиму налогообложения и имеющимся инвестиционным стимулам;

д) **заключение стандартизированных соглашений по проектам** — разработка полного набора реалистичной проектной документации, привязанной к конкретным технологиям и пригодной для целей финансирования, а также адаптированной под заказчика;

е) **привлечение внешних консультантов** — возможность содействия разработке программы или проекта эффективной ГЧП по ВЭ в соответствии с передовой международной практикой благодаря работе с финансовыми, юридическими и техническими консультантами с привлечением дополнительных потенциальных инвесторов и задействованием стимулов для активизации конкуренции и снижения цен. Сопутствующие расходы могут финансироваться с помощью программ поддержки международных финансовых учреждений (МФУ) или возмещаться в рамках проекта;

ф) **отбор участков, заблаговременная разработка проектов** — отбор участков или определение приоритетных местоположений государственным сектором, а также проведение с должной осмотрительностью осторожной

предварительной юридической и технической оценки, результаты которой можно доводить до сведения всех участников торгов, включенных в короткий список;

g) **оценка экологического и социального воздействия (ОЭСВ)** — необходимость оценки потенциальных воздействий на физическую, биологическую и социальную среду для обеспечения экологической и социальной совместимости проекта с существующими требованиями;

h) **принятие надлежащего электросетевого кодекса для ВЭ** — признание в электросетевом кодексе конкретных требований и технических ограничений различных технологий ВЭ и разработка подробных руководящих принципов подключения к сети источников ВЭ; и

i) **объединение энергосистем и связанные с этим расходы** — правительства, коммунальные службы и/или регулирующие органы должны обеспечить создание единообразных и транспарентных процедур объединения энергосистем, руководящих принципов и форм заявок на подключение к сети для производства ВЭ. Важно также обеспечить транспарентность в вопросах о том, как определяются необходимые работы по модернизации сети энергосистем, инициатором которых выступает ГЧП по ВЭ, и как распределяются обязанности по несению связанных с ними расходов среди участников конкретных проектов по выработке электроэнергии.

58. **Руководящие принципы по осуществлению операций.** После успешного создания проекта для обеспечения нормального потока доходов необходима хорошо разработанная программа осуществления операций, с тем чтобы добиться выполнения финансовых обязательств. Руководящие принципы по осуществлению операций могут исходить от промышленности, однако участие правительства необходимо для того, чтобы основное внимание в таких руководящих принципах было сосредоточено не только на концепции ЭЗ, но и на обеспечении благ для людей. Поскольку проект ГЧП тесно связан с правительством, предполагается, что оно в ходе его эксплуатации выявит недостатки устройства рынка и будет взаимодействовать с разработчиками политики в целях смягчения последствий их воздействия.

C. Финансирование

59. Даже если более низкие расходы на топливо и эксплуатационные расходы могут обеспечивать ценовую конкурентоспособность ВЭ в течение всего жизненного цикла, инвестиции в ВЭ изначально характеризуются более высоким уровнем капитальных затрат, поэтому требуют большего объема финансирования по сравнению предприятиями сопоставимой мощности, работающими на ископаемом топливе. В силу этого стоимость инвестиций в ВЭ в большей степени зависит от стоимости капитала по сравнению с традиционными энергетическими системами, которые в большей степени чувствительны к ценам на топливо.

1. Проектное финансирование

60. ГЧП по ВЭ, стоимость которого превышает 20 млн долл. США¹⁸, как правило, относятся к проектному финансированию; однако для проектного финансирования часто требуется пройти громоздкие и дорогостоящие процедуры, ведущие к увеличению стартовых транзакционных издержек, а также продолжительности переговоров и сроков подготовки. Спонсорам проекта (и правительствам принимающих стран) необходимо приспособливаться к его кредиторам, которые в меньшей степени готовы идти на риск, чем инвесторы/спонсоры (поскольку кредиторы ожидают меньшей отдачи от вложений, чем спонсоры проекта).

¹⁸ Не существует жестких и незыблемых правил; однако большинство кредиторов проектов устанавливают минимальные объемы сделок, ниже которых они не готовы нести значительные затраты времени и средств, требующиеся при подготовке проектов (что в свою очередь в значительной степени представляет собой фиксированные величины независимо от масштаба проекта).

61. ГЧП по ВЭ в рамках проектного финансирования структурируется с таким расчетом, чтобы:

a) соотношение долгового финансирования и инвестиций в акционерный капитал было максимальным, так как необходимый кредиторам выигрыш от процентных ставок, как правило, значительно ниже того, что стремятся получить акционерные инвесторы;

b) кредитование осуществлялось, исходя из ожидаемого в долгосрочной перспективе потока доходов, генерируемого ГЧП (проектного финансирования), а не исходя из стоимости базовых активов или состояния баланса (корпоративных финансов);

c) можно было обеспечить компенсацию сторонам в случае досрочного прекращения проекта ГЧП по ВЭ вследствие того, что генерируемая стоимость, которую ожидают акционерные инвесторы и кредиторы базовой инфраструктуры (например, объектов недвижимой инфраструктуры, не имеющих никакой перспективы в плане привлечения потребителей или не обеспеченных средствами для зарабатывания дохода), в лучшем случае оказалась минимальной;

d) можно было приспособиться к кредиторам проектов; и

e) обеспечить возможность свести к минимуму использование того, что находится на балансе инвестора.

2. Государственное финансирование

62. Государственные финансовые инструменты и стимулы не менее важны, особенно для проектов, стоимость которых не превышает примерно 20 млн долл. США, или при необходимости дополнить проектное финансирование для приведения рисков в сбалансированное состояние, а также решения проблем рентабельности. Увеличение инвестиций и финансирования находятся в тесной зависимости от политики. Хорошая политика позволяет снизить страновые риски и, следовательно, в большей степени привлекать инвесторов к реализации новых крупных проектов по ВЭ. Следует отметить, что содержание и охват политики, как правило, зависят от ситуации. Надлежащую политику можно выбирать и регулировать с учетом подлежащих установке энергетических мощностей, доступных энергетических ресурсов (ветровых, солнечных, геотермальных, гидроэнергетических и биомассы) или даже видов требуемых инвесторов.

63. Государственные финансовые инструменты включают в себя:

a) субсидии и фонды развития ВЭ;

b) льготные ссуды;

c) гарантии;

d) страхование;

e) публичные акции;

f) облигации — облигации займа на ВЭ с обязательством общего характера, облигации займа на экологически чистую энергию/ВЭ, муниципальные облигации;

g) временные фонды или активы; и

h) инструменты смягчения валютных рисков.

64. Финансово-налоговые стимулы включают в себя:

a) капитальные субсидии или скидки;

b) налог на инвестиционный или производственный кредит;

c) снижение налогов на продажи, энергию, углеродные выбросы, добавленную стоимость или иных налогов; и

d) платежи за производство энергии.

3. Другие источники финансирования

- a) Глобальный экологический фонд (ГЭФ);
- b) двусторонние и многосторонние банки, обеспечивающие субсидии, займы, гарантии или страхование;
- c) углеродный рынок и Механизм чистого развития.

Документация по сделкам

1. Соглашения о покупке электроэнергии

65. Соглашения о покупке электроэнергии (СПЭ) играют центральную роль в мобилизации финансовых средств из частного сектора на ГЧП по ВЭ путем создания ожидаемого потока доходов, в счет которых обеспечивается финансирование. В отношении ГЧП по ВЭ СПЭ выполняют несколько важных функций, включая следующие:

- a) обеспечение договорных механизмов для продажи и покупки электроэнергии;
- b) установление договорных обязательств проектной компании в отношении соблюдения даты начала коммерческой эксплуатации (ДКЭ) проектного объекта и стандартов результативности в последующий период;
- c) для каждого СПЭ также потребуется адаптация к конкретному проекту в целях решения таких вопросов, как:
 - i) процедуры приемочных испытаний;
 - ii) определение того, какая структура тарифов является целесообразной: «плата за мощность плюс плата за энергию» либо «поставленная энергия плюс расчетная энергия»;
 - iii) методология исчисления расчетной энергии; и
 - iv) соответствующие требования к результативности и методология расчета результативности.

66. Следует признать, что а) единое СПЭ будет нецелесообразно при множественности технологий генерации энергии и б) если СПЭ не адаптировано к конкретной технологии, оно вряд ли будет приемлемо для целей финансирования применительно к любой технологии. Для разработки СПЭ требуется экспертное заключение в целях оптимизации различных положений, включая положения о поддержке ликвидности, экономической стабилизации, необходимых стандартах результативности и обязательствах по передаче объекта в конце срока его действия.

67. И наконец, хотя СПЭ представляет собой основной элемент документации ГЧП по ВЭ, оно является лишь частью пакета документов, на основании которых распределяются риски и ответственность между заинтересованными сторонами ГЧП по ВЭ; таким образом, даже самое лучшее СПЭ не пригодно для целей финансирования без сопровождающего его пакета документации.

2. Предоставление ликвидных средств

68. Надежный показатель кредитоспособности коммунальных служб обычно имеет ключевое значение для подтверждения доверия к авторитетной программе или проекту ГЧП по ВЭ. Во многих странах реальность такова, что коммунальные службы борются за окупаемость затрат и имеют плохую платежную репутацию. Поэтому правительствам принимающих стран следует прилагать важные усилия к тому, чтобы наметить путь к укреплению кредитоспособности коммунальных служб.

69. Важное значение также имеют механизмы предоставления ликвидности, которые обеспечивают проектной компании своевременность платежей и которые могут осуществляться с помощью банковских гарантий, аккредитивов или целевого

депозитного счета для зачисления денежных средств. Во многих случаях тот, кто предоставляет банковскую гарантию или выставляет аккредитив, в свою очередь будет требовать дополнительной страховки, например в виде денежного обеспечения или частичной гарантии от рисков, от другой кредитоспособной структуры, например Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям или каких-нибудь региональных страховых компаний, например отделения Африканского агентства по страхованию торговли в его стране-участнике.

Снижение степени восприятия риска

70. Может быть также обеспечено снижение степени восприятия риска за счет улучшения финансовой жизнеспособности, создания фонда непредвиденных расходов, использования страховых и гарантийных продуктов и повышения результативности электроэнергетического подсектора в целом с помощью таких мер, как:

а) применение отражающих затраты и адекватных тарифов для конечных пользователей с тем, чтобы коммунальная служба (получатель энергии) не воспринималась как структурно убыточная, а, следовательно, как предприятие, характеризующееся высоким кредитным риском;

б) улучшение собираемости платежей в пользу коммунальной службы, например путем поощрения внесения предоплаты до снятия показаний счетчиков — опять же для того, чтобы коммунальная служба воспринималась как структура с надежным финансовым положением; и

в) обеспечение того, чтобы коммунальная служба заработало себе хорошую репутацию в качестве плательщика, своевременно производящего платежи в адрес существующих поставщиков из числа НПЭ.

D. Осуществимость партнерства в странах с низким и средним уровнем доходов

1. Фискальное бремя

71. ГЧП по ВЭ в странах СФРПС сталкиваются со множеством тех же проблем, с которыми сталкиваются в более зажиточных странах, однако эти проблемы могут в большей степени повлиять на успех или неудачу проекта или программы в стране с низким и средним уровнем дохода. Например, фискальное бремя проекта следует учитывать во всех странах, но в стране СФРПС стоимость проекта и предусмотренные в нем условные обязательства могут оказывать несоразмерно большее воздействие в сравнении с воздействием, которое они оказывают в более богатых соседних странах. С учетом того, что правительства принимающих стран могут лишь частично (а иногда в довольно ограниченной мере) осуществлять контроль над возложенными на них рисками, очевидно, что некоторые категории событий, влекущих за собой прекращение договорных отношений, например использование «опциона на продажу» с досрочным прекращением договора и накопление любых претензий, могут привести к банкротству принимающей страны или, по крайней мере, к значительному сокращению государственных расходов, которые могли бы быть направлены на оказание государственных услуг. Хотя чудодейственного средства не существует, правительствам принимающих стран следует как минимум:

а) открыто, с участием всех заинтересованных сторон, решить вопросы, связанные с фискальным бременем;

б) обеспечить, чтобы министерство финансов (или его аналог, а, в соответствующих случаях, правительственный кабинет или его аналог) i) в полной мере осознавало условные обязательства, которые правительство принимающей страны возьмет на себя в связи с ГЧП по ВЭ, и ii) официально утвердило принятие правительством на себя этих условных обязательств;

с) рассмотреть вопрос о том, как учитывать условные обязательства, которые возникают в соответствии с договоренностями об опционе с правом продажи и правом покупки¹⁹ (или прямыми суверенными гарантиями в случае их использования); и

д) поддерживать другие стандарты политики, рекомендованные в настоящем документе, в качестве средства сокращения расходов на осуществление проекта, что, в свою очередь, оказывает непосредственное воздействие на фискальное бремя.

2. Тариф на электроэнергию

72. Важным социально-экономическим фактором в странах СФРПС также являются тарифы на электроэнергию. Низкие цены на электроэнергию могут не только содействовать промышленному развитию, но и уменьшить финансовое бремя для бедных. Таким образом, в центре внимания ГЧП в интересах достижения ЦУР должно быть обеспечение максимально низкой стоимости производства электроэнергии. Правительства принимающих стран должны изучать возможности снижения затрат на разработку и финансирование проектов с помощью надлежащих нормативных и финансово-налоговых мер.

Новые инновационные модели государственно-частного партнерства в области возобновляемых источников энергии

73. Обеспечение окончательного урегулирования финансовых вопросов ГЧП по ВЭ в странах СФРПС сопряжено с трудностями. Нужно осваивать инновации, особенно когда дело касается более мелких проектов, в которых предпроектные и проектные издержки внедрения существующих моделей могут оказаться непомерно высокими. Также рекомендуется применять упрощенные договоры и модели проектов для борьбы с проблемами сложности и дороговизны, а также иметь высокий уровень часто необходимого технического, финансового, правового и/или транзакционного потенциала.

74. Помимо этого, во многих странах СФРПС переговоры по первым ГЧП по производству электроэнергии (связанным и не связанным с ВЭ) велись на индивидуальной основе в каждом конкретном случае. В некоторых обстоятельствах из-за этих ранее не осуществлявшихся проектов де-факто устанавливались рыночные стандарты, которые были неблагоприятны для принимающих правительств. Правительствам принимающих стран следует применять новые модели, с помощью которых с течением времени рыночные стандарты можно перенастроить на более выгодные для населения условия.

1. Льготный тариф на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников

75. Странам СФРПС следует также рассмотреть режимы льготных тарифов на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников (ЛТВЭ), с учетом дополнительных требований к ГЧП в интересах достижения ЦУР в дополнение к традиционным требованиям, которые обычно:

а) предусматривают установление предписанного льготного тарифа (т. е. оптового тарифа на электроэнергию при продаже электроэнергии в соответствии со СПЭ между компанией, вырабатывающей электроэнергию, и ее покупателем/получателем, который обычно является государственной коммунальной службой) для различных технологий производства электроэнергии и категорий генерирующих мощностей, а также часто предполагают использование различных тарифов для разных по масштабу проектов; и

¹⁹ Двойной опцион предусматривает право держателя на продажу и покупку актива по конкретно оговоренной цене.

b) предписывают стандартную форму СПЭ (а, возможно, и других проектных документов) и содержат описание стандартных процедур для осуществления отвечающих критериям проектов.

76. Одним из неизбежных следствий режима ЛТВЭ является то, что, предписанный для конкретного проекта тариф почти наверняка будет либо:

a) слишком высоким, т. е. более значительным по сравнению с тем, который требуется для привлечения инвестиций частного сектора, необходимых для осуществления проекта. В этом случае можно полагать, что частные инвесторы проекта получают чрезмерную компенсацию за счет потребителей электроэнергии (и/или правительств принимающей страны — в размере любой субсидии к тарифу), либо;

b) слишком низким, т. е. менее высоким по сравнению с тем, который требуется для привлечения капиталовложений, необходимых для осуществления проекта, и в этом случае определенные проекты, которые вполне могут быть весьма достойными по целому ряду причин, частным сектором финансироваться не будут.

77. В условиях нынешней рыночной практики тарифы ЛТВЭ, вероятно, могут подойти для проектов по ВЭ:

a) которые слишком малы, чтобы оправдать проведение специально ради них переговоров или процедур закупок;

b) когда преимущество определенности перевешивает i) издержки по некоторым чрезмерно компенсируемым проектам и ii) риск того, что другие проекты не будут выполнены, поскольку тариф ЛТВЭ слишком низок для этих конкретных проектов; и

c) когда технология выработки электроэнергии и связанные с ней затраты хорошо известны и достаточно стабильны, что, например, не относится к случаю солнечных фотоэлектрических систем в последние годы, когда реверсивные аукционы свидетельствуют о быстром сокращении расходов.

Роль регулирующего органа

78. Роль регулирующего органа на рынке ВЭ имеет решающее значение ввиду большого числа производителей электроэнергии, вырабатывающих ее с использованием различных ВЭ и традиционных источников, причем во всех случаях используется одна и та же энергосеть для передачи и распределения энергии. Регулирующий орган должен защищать интересы сообществ и потребителей (чрезмерная нагрузка, плохое обслуживание, перебои в обслуживании и т. д.); интересы инвесторов (цена, которую они могут устанавливать, соблюдение стандартов обслуживания, сроков действия лицензии и т. д.); обеспечивать контроль и соблюдение обязательств оператора ГЧП; а также учитывать другие интересы, связанные, например, с окружающей средой, созданием активов, техническим обслуживанием и заменой выбывающего имущества. Таким образом, хотя экономическое регулирование (установление тарифов, мониторинг стоимости операций, установление отраслевых требований для вступления в деятельность/выхода из деятельности и т. д. с целью обеспечения равных условий игры) необходимо, его не следует рассматривать в отрыве от других нормативных функций, таких, как установление стандартов качества; контроль за результативностью деятельности; установление и обеспечение выполнения правил/норм в области планирования, окружающей среды, здравоохранения и безопасности; установление правил закупок для передачи работ на внешний подряд; и использование природных ресурсов.

79. Финансисты ГЧП по ВЭ в странах СФРПС, как правило, исходят из допущения о том, что регулируемые или рыночные оптовые тарифы на электроэнергию на протяжении всего цикла осуществления проекта будут оставаться на уровне рентабельности. Это может быть обусловлено возможным отсутствием опыта

регулятора рынка электроэнергии, предполагаемым риском политического вмешательства или просто наличием проблемы смешения причин и следствий у регулятора, не обладающего достаточной репутацией в области установления тарифов и поэтому не имеющего возможности приобрести и продемонстрировать такой опыт.

80. При изучении опыта развитых стран главной задачей регулирования является интеграция наименее контролируемых возобновляемых источников энергии, например ветровой и солнечной энергии, в будущую систему электроснабжения, которая должна быть представлять собой единый конкурентный внутренний энергетический рынок с доступными ценами на электроэнергию и гарантированной надежностью поставок. Инвестиции в ВЭ являются капиталоемкими, и им в большей мере присуща необходимость немедленной мобилизации средств, из-за которой возникают финансовые проблемы.

81. Общей чертой электроэнергетического ГЧП по ВЭ в странах СФРПС является требование в отношении договорно-согласованного долгосрочного (на срок 20–25 лет) тарифа, а также договорно-согласованных механизмов для корректировки этого тарифа в случае наступления различных рисков событий.

82. Результатом отсутствия фактического или предполагаемого политического вмешательства в работу, принятие решений и практику постановлений регулирующего органа станет усиление признания рынком роли регулирующих органов. Независимые регулирующие органы, в которых трудятся добросовестные и знающие специалисты, будут успешнее привлекать международные инвестиции на ГЧП по ВЭ.

83. Конфликты, которые необходимо разрешать, вызваны погоней за доступными ценами на электроэнергию и надежностью поставок, с одной стороны, и политикой, направленной на расширение использования зависящих от погоды ВЭ, с другой.

84. С помощью нормативного регулирования, как правило, необходимо решать ряд важных вопросов, о которых речь идет ниже.

1. Плата за мощность

85. Следует признать, что частный сектор несет постоянные издержки по инфраструктуре ВЭ, связанные с ее сооружением, финансированием и эксплуатацией, независимо от того, в какой степени государственный сектор использует эту инфраструктуру. Соответственно, правительствам стран СФРПС следует ожидать, что основой платежей по СПЭ будут критерии эксплуатационной готовности (в частности «предполагаемой эксплуатационной готовности») и результативности, так что оплата за проект будет осуществляться не исходя из его использования, а на основе результатов, которых он способен достигать, т. е. объема продукции, подлежащей доставке.

2. Объединение энергосистем и использование энергосети для целей доставки

86. Процесс объединения энергосистем и доставка ВЭ должны быть транспарентными и свободными от дискриминации. Коммунальные службы могут не обеспечивать возможности создания разумных условий доступа к передаче электроэнергии производителям ВЭ или могут запрашивать высокие цены за предоставление такого доступа. Доступ к передаче энергии необходим, поскольку некоторые ресурсы ВЭ, например наветренные участки и топливо из биомассы, могут находиться вдали от населенных пунктов. Доступ к передаче или распределению энергии также необходим для осуществления прямых продаж третьими сторонами в рамках отношений между производителем ВЭ и конечным потребителем. Новый доступ к отдаленным участкам производства ВЭ для целей передачи энергии может быть заблокирован в силу решений, вынесенных в отношении такой передачи, или вследствие споров по поводу права преимущественного использования земельного коридора.

3. Надежность и безопасность

87. Законной заботой коммунальных служб являются безопасность и риски, связанные с качеством электроэнергии, вырабатываемой не на объектах общего пользования, однако коммунальная служба может склоняться к установлению таких требований к объединению энергосистем, которые выходят за рамки того, что является необходимым или практичным для мелких производителей. В то же время во многих странах СФРПС энергосеть может быть менее надежной и время от времени давать сбои, причем в ряде случаев по многу раз в месяц. Кроме того, в случае таких энергосетей более велика вероятность введения ограничений и вынужденных остановок во время реконструкционных работ. На небольшие проекты по ВЭ может в совокупности приходиться существенная доля всех вырабатывающих электроэнергию мощностей. Когда энергосеть перестает работать или работает с ограничениями, получатель энергии не может выполнить обязательства по ее покупке, что в результате ведет к нарушению договора. Для покупателя энергии это может повлечь за собой возникновение обязательства по возмещению ущерба и стать возможной причиной нарушения положений других договоров.

88. С другой стороны, если оператор, производящий ВЭ, несет обязательство по доставке энергии (при наличии положения о плате за предполагаемый объем энергии, если она не доставляется), то вследствие простоя энергосети оператор возможно будет вынужден заплатить за предполагаемый объем энергии сумму, обычно эквивалентную ущербу, который оплачивал бы получатель энергии за нарушение договора покупки. Платеж в счет возмещения ущерба со стороны оператора, производящего ВЭ, также может привести к нарушению положений и других договоров.

4. Регулирование тарифной основы и льготные тарифы

89. Для обеспечения долгосрочной предсказуемости финансирования проектов или акционерных инвестиций в системы ВЭ необходимы процедуры установления тарифов. Чтобы не ставить в невыгодное положение мелких производителей, особенно производителей, использующих системы ВЭ, процедуры формирования, поддержания и изменения тарифов должны быть транспарентными, последовательными и справедливыми. В случае более крупных коммунальных служб регулирование тарифной основы, осуществляемое с целью установления ставок, побуждает руководителей таких предприятий, быть консервативными в своем технологическом выборе и отдавать предпочтение предприятиям, требующим небольших капитальных затрат, даже если будущие цены на топливо, вероятнее всего, будут весьма нестабильными. Поэтому регулируемые коммунальные предприятия, как правило, не являются активными сторонниками ВЭ, за исключением гидроэлектроэнергии и в некоторых случаях — геотермальной энергии. Однако для небольших проектов по ВЭ режимы ЛТВЭ предусматривают установление предписанного льготного тарифа на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников для различных технологий ее выработки и категорий вырабатывающих мощностей, но он может быть слишком высоким или слишком низким, а это создает условия, которые регулирующему органу возможно понадобится урегулировать.

5. Раздельное несение расходов на энергосетевую инфраструктуру

90. Понятия поддержания и совместного использования энергосетевой инфраструктуры (интеллектуальная сеть и объекты хранения) наряду с понятиями расширения энергосети и подключения к источникам ВЭ необходимо определить в рамках административных процедур и процедур планирования.

6. Регулирование санкционированной правительством политики в отношении рынка

91. Политика стимулирования, имеющая важное значение для систем, подключенных к энергосети, предусматривает наложение квот или целевых обязательств в отношении используемых в сети источников электроэнергии, например традиционной электроэнергии, получаемой из угля/газа, возобновляемой энергии, биотоплива и т. д. Применяемые варианты ее осуществления связаны с установлением

долей — в данном случае доли электроэнергии, поставляемой конечным потребителям распределителями электроэнергии из возобновляемых источников; либо реализуются через ценообразование, другими словами, в соответствии с ними на распределителей электроэнергии возложена обязанность покупать электроэнергию из возобновляемых источников по установленной государством цене. Необходимо урегулировать вопрос о том, кто оплачивает возросшие финансовые издержки при переходе от традиционных источников энергии к ВЭ и наоборот, а также о праве распределителей электроэнергии на возмещение дополнительных расходов за счет потребителей и предоставлении производителям ВЭ возможности подключения к энергосети.

7. Чистое измерение

92. Чистое измерение представляет собой сокращенную форму льготного тарифа на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников, которая позволяет потребителям установить небольшие системы производства возобновляемой энергии у себя дома или на предприятии, а затем продавать избыточную электроэнергию в энергосеть. Такой избыток электроэнергии должен покупаться по ценам розничного рынка коммунальными службами. В некоторых случаях производителям платят за каждый киловатт-час энергии, подаваемой в энергосеть; в других случаях они получают зачетные бонусы только до тех пор, пока их производство не сравняется с их потреблением. Это выгодно поставщикам электроэнергии, а также владельцам систем, особенно если речь идет о фотоэлектрических системах, так как избыточная электроэнергия, производимая в пиковые периоды, может улучшить коэффициенты нагрузки системы и компенсировать необходимость наличия новых электростанций для покрытия пиковых нагрузок.

8. Переуступаемые квоты на выбросы, получаемые за использование возобновляемых источников энергии

93. Существуют сертификаты на возобновляемую энергию (СВЭ), которые представляют собой свидетельства изменения параметров окружающей среды, связанного с производством одного мегаватт-часа (МВт) электроэнергии. СВЭ могут быть предметом торгового обмена, покупки и продажи отдельно от товарной электроэнергии. В тех случаях, когда существует стандарт возобновляемой энергетики (СтВЭ), с помощью СВЭ можно доказать факт его соблюдения. Целевые показатели и стандарты возобновляемой электроэнергетики могут обеспечить прочную основу для развития рынков СВЭ. Стандарты возобновляемой электроэнергетики представляют собой нормативные предписания, требующие, чтобы источником определенного количества электроэнергии, которая продается или вырабатывается в конкретном районе, были возобновляемые ресурсы, отвечающие установленным критериям. СВЭ могут быть увязаны со стандартами возобновляемой электроэнергетики и обеспечить механизм для поддержки их соблюдения. В тех случаях, когда СВЭ являются предметом торгового обмена на краткосрочных или спотовых рынках, за счет установления минимального уровня цен на СВЭ можно снизить уровень неопределенности для инвесторов и сделать менее значительным возможный рост стоимости капитала, который способен воспрепятствовать стартовым инвестициям.

Е. Прочие вопросы

94. Когда правительства принимающих стран и спонсоры проектов анализируют рентабельность проектов ГЧП по ВЭ, часто недооцениваются риски, возникающие в результате изменения климата. Важно, проявляя должную осмотрительность, анализировать и рассматривать такие риски на ранних этапах проекта ГЧП по ВЭ, а также согласовывать вопрос справедливого распределения рисков для последующих доходов и в конечном счете учитывать имеющиеся инструменты страхования.

VI. Показатели соблюдения

95. В традиционных ГЧП по ВЭ основное внимание уделяется спецификациям, основанным на показателях результативности, и целевым показателям оказания услуг. Подлежащие достижению ключевые показатели, которые основываются на результативности работы, надлежащим образом контролируются.

96. В отношении ГЧП в интересах достижения ЦУР необходимо включать показатели, актуальные с точки зрения достижения ЦУР. ЦУР, основанные на количественных и качественных результатах, которые находятся в сфере контроля концессионера проекта, должны быть одним из объектов мониторинга результативности договора. Соответствующие показатели подробно описаны в таблице 1.1 приложения I.

97. Кроме того, правительству следует контролировать и оценивать, в какой степени воздействие проекта ГЧП по ВЭ повлияло на достижение соответствующих ЦУР, как это определено в таблице 1.2 приложения I.

Indicators for compliance of sustainable development goals

In addition to the performance parameters listed in the main text of the document, related to the technical aspects of RE management, PPPs for the SDGs must also include indicators to monitor the outputs, outcomes and impacts of the project. Given below in Table 1.1 is a matrix of indicators that can be used as appropriate. Table 1.2 deals with the contribution of project to the impacts on the SDGs. These are beyond the control of the concessionaire and not a part of the contract performance per se. However, the government agency can take cognizance of the impacts in reporting the progress of achievement of the SDGs.

Table 1.1
Direct renewable energy Public-Private Partnerships targets relevant to the SDGs and measurement indicators (to be a part of PPPs for the SDGs' contracts as performance targets within the contract period)

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Relevant sustainable development goal indicators and measurement</i>
<p>SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project output related)</p> <p><i>Use of the PPP model in RE projects provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality</i></p>	<p>5.5. Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5.5.2. Proportion of women in employment and managerial positions
<p>SDG 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all (Project output related)</p> <p><i>Provision of RE expands the means to provide reliable affordable sustainable and modern energy services</i></p>	<p>7.1. By 2030, ensure universal access to affordable, reliable and modern energy services</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7.1.1 Proportion of population with access to electricity • 7.1.2 Proportion of population with primary reliance on clean fuels and technology <p>7.2. By 2030, increase substantially the share of renewable energy in the global energy mix</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7.2.1 Renewable energy share in the total final energy consumption

Note:

1. The scope of the private sector participation needs to be enhanced to include applicable indicators linked to SDGs. However, depending on the allocation of PPP responsibilities, the indicators also need to be balanced between direct contract deliverable indicators and those attributable to the public-sector agency/government as additional contributions to the project.
2. Above indicators may be suitably altered and are not prescriptive.
3. Applicable indicators need to be chosen depending on type of project.

Table 1.2
Indirect renewable energy Public-Private Partnerships targets relevant to the SDGs
 (To be measured by the Government Agency as a part of contract impact contributing to the overall SDGs for the country)

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Relevant sustainable development goal indicators and measurement</i>
<p>SDG 1. End Poverty in all its forms and everywhere (Project impact related)</p> <p><i>Universal access to reliable affordable sustainable and modern energy services is critical to reduce poverty</i></p>	<p>1.4. By 2030, ensure that all men and women, in particular the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources, as well as access to basic services, ownership and control over land and other forms of property, inheritance, natural resources, appropriate new technology and financial services, including microfinance</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1.4.1 Proportion of population living in households with access to basic services
<p>SDG 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture (Project impact related)</p> <p><i>Access to reliable affordable sustainable and modern energy services is essential to increase agricultural productivity</i></p>	<p>2.3. By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.3.1 Volume of production per labour unit by classes of farming/pastoral/forestry enterprise size • 2.3.2. Average income of small-scale food producers, by sex and indigenous status
<p>SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages (Project impact related)</p> <p><i>Access to reliable affordable sustainable and modern energy services is essential to provide reliable health services and essential medicines and vaccines</i></p>	<p>3.8. Achieve universal health coverage, including financial risk protection, access to quality essential health-care services and access to safe, effective, quality and affordable essential medicines and vaccines for all</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3.8.1 Coverage of essential health services

<p>Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all (Project impact related)</p> <p><i>Access to reliable affordable sustainable and modern energy services is essential to provide access to education facilities</i></p>	<p>4.a. Build and upgrade education facilities that are child, disability and gender sensitive and provide safe, non-violent, inclusive and effective learning environments for all</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4.a.1 Proportion of schools with access to electricity
<p>SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project impact related)</p> <p><i>Use of the PPP model in RE provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality</i></p>	<p>5.1. End all forms of discrimination against all women and girls everywhere</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5.1.1. Whether or not legal frameworks are in place to promote, enforce and monitor equality and non-discrimination on the basis of sex
<p>SDG 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all</p> <p><i>Access to reliable affordable sustainable and modern energy services is essential to provide access to water</i></p>	<p>6.1 By 2030, achieve universal and equitable access to safe and affordable drinking water for all</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6.1.1 Proportion of population using safely managed drinking water services
<p>SDG 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all</p> <p><i>Provision of RE expands the means to provide reliable affordable sustainable and modern energy services</i></p>	<p>7.a. By 2030, enhance international cooperation to facilitate access to clean energy research and technology, including renewable energy, energy efficiency and advanced and cleaner fossil-fuel technology, and promote investment in energy infrastructure and clean energy technology</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7.a.1 Mobilized amount of United States dollars per year starting in 2020 accountable towards the \$100 billion commitment
<p>SDG 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all (Project impact related)</p> <p><i>Access to RE improves global resource consumption and production efficiency, reduces environmental degradation and contributes to triggering economic growth and development</i></p>	<p>8.4 Improve progressively, through 2030, global resource efficiency in consumption and production and endeavour to decouple economic growth from environmental degradation, in accordance with the 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production, with developed countries taking the lead</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8.4.1 Renewable energy footprint, footprint per capita, and renewable energy footprint per GDP
<p>SDG 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation (Project impact related)</p>	<p>9.4 By 2030, upgrade infrastructure and retrofit industries to make them sustainable, with increased resource-use efficiency and</p>

	greater adoption of clean and environmentally sound technologies
<i>Investment in RE is generally for the long term and is designed to provide high quality, resilient, infrastructure that will last for years to come</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 9.4.1 CO2 emission per unit of value added
<p>SDG 12. Ensure sustainable consumption and production patterns (Project impact related)</p> <p><i>RE reduces the global resource consumption for energy production reduces environmental degradation</i></p> <p><i>RE support food preservation facilities reducing potential food wastage</i></p>	<p>12.2. By 2030, achieve the sustainable management and efficient use of natural resources</p> <ul style="list-style-type: none"> • 12.2.2. Domestic renewable energy consumption, domestic renewable energy consumption per capita, and domestic renewable energy consumption per GDP <p>12.3. By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses</p> <ul style="list-style-type: none"> • 12.3.1 National/provincial food loss index
<p>SDG 13. Take urgent action to combat climate change and its impact (Project impact related)</p> <p><i>Integrating well designed RE projects that can contribute to climate action by reducing in greenhouse gas emissions</i></p>	<p>13.2. Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning</p> <ul style="list-style-type: none"> • 13.2.1. Establishment or operationalization of an integrated policy/strategy/plan which increases countries' ability to adapt to the adverse impacts of climate change, and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions
<p>SDG 17. Strengthen the means of implementation and revitalise the global partnership for sustainable development (Project impact related)</p> <p><i>PPPs in RE provide opportunities for public and private alignment and win-win situations where both public and private interests are served through a mutually beneficial long-term relationship</i></p>	<p>17.17 Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships</p> <ul style="list-style-type: none"> • 17.17.1 Amount of United States dollars committed to public-private and civil society partnerships