



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL
A/CN.9/458/Add.2
22 January 1999
RUSSIAN
Original: ENGLISH

**КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПРАВУ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ**

Тридцать вторая сессия

Вена, 17 мая - 4 июня 1999 года

ПРОЕКТЫ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ ИЗ ЧАСТНЫХ ИСТОЧНИКОВ

Проект глав руководства для законодательных органов по проектам
в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Глава I. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
Рекомендации по законодательным вопросам		3
Комментарии к рекомендациям по законодательным вопросам	1-55	5
А. Общие замечания	1-15	5
1. Конституционное право и проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников	2-5	5
2. Выбор законодательного подхода	6-11	6
3. Правовой режим проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников	12-15	7
В. Объем полномочий на выдачу концессий	16-25	8
1. Уполномоченные ведомства и соответствующие области деятельности	17-18	8
2. Цель и объем концессий	19-22	9
3. Собственность на инфраструктуру и ее использование	23-25	10

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
C. Административная координация	26-32	10
1. Координация подготовительных мероприятий	27-28	11
2. Меры, направленные на облегчение выдачи лицензий и разрешений	29-32	11
D. Полномочия на регулирование услуг в области инфраструктуры	33-55	12
1. Регулирующие органы	36-49	13
2. Процесс и процедуры регулирования	50-55	16

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

Общие соображения (пункты 1-15)

1) Организации-заказчики, которые обладают необходимыми полномочиями на предоставление концессий на развитие и эксплуатацию инфраструктуры в принимающей стране, следует указать в законодательном порядке. Целесообразно провести обзор действующих конституционных положений с тем, чтобы устранить нежелательные препятствия для участия частного сектора в развитии и эксплуатации инфраструктуры или ненужные ограничения на использование публичной собственности частными предприятиями, а также препятствия для частной собственности на объекты инфраструктуры.

Объем полномочий на выдачу концессий (пункты 16-25)

2) Принимающая страна, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о принятии законодательных положений, которые:

а) предоставляют организациям-заказчикам в принимающей стране, включая, как это уместно, общегосударственные, региональные и местные власти, полномочия на выдачу концессий на строительство новых объектов или систем инфраструктуры и их эксплуатацию, или на материально-техническое обслуживание, ремонт, восстановление, модернизацию, расширение и эксплуатацию действующих объектов и систем инфраструктуры, или только на предоставление общедоступных услуг, входящих в сферу их компетенции, и на управление предоставлением таких услуг;

б) разрешают предоставление концессий, распространяющихся на весь регион в пределах компетенции организации-заказчика или только на отдельную географическую часть такого региона, будь то с предоставлением исключительных прав или без него, как это уместно, в соответствии с законодательством, правилами и принципами, применимыми к соответствующему сектору;

с) предоставляют организации-заказчику или другим правительственным ведомствам полномочия передавать или предоставлять в распоряжение концессионера такие государственные земельные участки или действующие объекты инфраструктуры, которые могут потребоваться для выполнения проекта.

Административная координация (пункты 27-32)

3) Принимающая страна, возможно, пожелает принять законодательные положения, требующие, чтобы:

а) организации-заказчики, заинтересованные в разработке проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, в сфере своей компетенции, проводили предварительную оценку технико-экономической обоснованности таких проектов, включая экономические и финансовые аспекты, такие, как предполагаемые экономические выгоды от проекта, сметные затраты и потенциальная прибыль, ожидаемая от эксплуатации объекта инфраструктуры, а также экологические последствия реализации проекта;

б) соответствующая организация-заказчик проводила обзор действующих законодательных или иных нормативных требований, связанных с эксплуатацией объектов инфраструктуры предложенного типа, с тем чтобы определить основные правительственные органы, которые должны будут выдать утверждения, лицензии или разрешения или участие которых потребуется иным образом в связи с осуществлением проекта, и принимала необходимые меры для координации участия таких органов в предложенном проекте.

Полномочия на регулирование услуг в области инфраструктуры (пункты 33-55)

4) Принимающая страна, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о принятии законодательных положений для цели:

- a) разделения эксплуатационных и регулирующих функций и возложения полномочий по регулированию на юридически и функционально независимые органы;
- b) наделения регулирующего органа достаточным уровнем автономии для обеспечения того, чтобы его решения принимались без политического вмешательства или ненадлежащего давления со стороны операторов инфраструктуры и поставщиков общедоступных услуг.

5) Принимающая страна, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о принятии законодательных положений, которые:

- a) требуют опубликования правил, устанавливающих порядок применения процедур регулирования;
- b) требуют, чтобы в решениях, принимаемых в порядке регулирования, указывались причины, на которых они основываются, и чтобы такие решения были доступны для заинтересованных сторон в результате опубликования или с помощью иных средств;
- c) устанавливают процедуры обжалования решений регулирующих органов и предусматривают надлежащие правовые средства для защиты поставщиков общедоступных услуг от произвольных решений регулирующих органов.

КОММЕНТАРИИ К РЕКОМЕНДАЦИЯМ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

А. Общие замечания

1. Для успешной реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, требуются законодательные рамки, которые предоставляют организациям-заказчикам в принимающей стране необходимые полномочия для выдачи концессий на развитие и эксплуатацию инфраструктуры. С учетом законодательных и политических традиций соответствующей страны эти полномочия могут быть выведены из действующих конституционных норм, законодательства, правил или прецедентов, или же такие полномочия может потребоваться установить с помощью новых положений. В настоящем разделе рассматриваются некоторые общие вопросы, которые национальные законодательные органы, возможно, пожелают рассмотреть при создании юридических рамок для осуществления проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Во-первых, законодательному органу важно рассмотреть возможные последствия, которые обуславливают конституционные нормы принимающей страны для реализации таких проектов. Во-вторых, необходимо сделать выбор относительно уровня и вида документа или документов, которые потребуются принять, а также относительно сферы их применения. И наконец, важно изучить вопрос о том, каким образом проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников, рассматриваются в правовой традиции соответствующей страны, и, в частности, вопрос о применимом к ним правовом режиме.

1. Конституционное право и проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников

2. В конституционном праве ряда стран содержатся общие ссылки на обязанность государства обеспечить предоставление общедоступных услуг. В ряде стран перечисляются секторы инфраструктуры и услуг, входящие в сферу ответственности государства, а в других странах задача определения таких секторов делегируется законодателю. Согласно некоторым национальным конституциям предоставление ряда общедоступных услуг резервируется исключительно за государством или за специально созданными предприятиями общественного пользования. В то же время согласно другим конституциям предусматриваются полномочия государства на предоставление частным предприятиям концессий на развитие и эксплуатацию инфраструктуры и предоставление общедоступных услуг. В ряде стран установлены ограничения на участие иностранцев в деятельности некоторых секторов или действуют требования о том, что государство должно участвовать в капитале компаний, предоставляющих общедоступные услуги.

3. Странам, стремящимся содействовать расширению частных инвестиций в инфраструктуру, важно провести обзор действующих конституционных норм, с тем, чтобы выявить возможные ограничения на осуществление проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. В ряде стран реализация проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, задерживалась в результате неопределенности в вопросе об объеме государственных полномочий на предоставление подрядов на такие проекты. Иногда опасения, что такие проекты могут нарушать конституционные нормы о государственной монополии или о предоставлении общедоступных услуг, приводили к судебным спорам, что оказывало неблагоприятное воздействие на осуществление проектов.

4. Кроме того, важно учитывать конституционные нормы, касающиеся собственности на землю или объекты инфраструктуры. Конституционное право некоторых стран содержит ограничения на частную собственность на землю и некоторые средства производства. В других странах частная собственность признается, однако конституция объявляет некоторые виды инфраструктуры собственностью государства. Запреты и ограничения такого характера могут представлять собой препятствие для осуществления проектов, предусматривающих частную эксплуатацию соответствующего объекта инфраструктуры или его частную эксплуатацию и частную собственность на него.

5. Независимо от выбора, который сделан правительством в вопросе о собственности на объекты инфраструктуры, для страны, стремящейся привлечь частные инвестиции в инфраструктуру, важно обеспечить, чтобы государство имело право предоставить в распоряжение концессионера такие земельные участки или такие имеющиеся объекты инфраструктуры, которые могут потребоваться для реализации проектов в области инфраструктуры. В некоторых странах для предоставления государствам таких полномочий потребовалось внести поправки в конституции.

2. Выбор законодательного подхода

6. Законодательство часто играет центральную роль в привлечении частных инвестиций в проекты в области публичной инфраструктуры. В законодательстве обычно закрепляются принципы проводимой политики, предусматриваются конкретные юридические права, и соответствующие законы могут представлять собой важную гарантию стабильности правового режима и режима регулирования. На практике в большинстве стран осуществлению проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, предшествовало принятие законодательных мер, устанавливающих общие правила выдачи подрядов на такие проекты и их осуществления.

7. В ряде стран с учетом законодательной практики было сочтено целесообразным принять специальное законодательство, регулирующее выполнение и эксплуатацию одного или нескольких конкретных проектов. В других странах с устоявшимися традициями выдачи частному сектору концессий на предоставление общедоступных услуг полномочия государства на предоставление частному сектору подрядов на выполнение любой осуществляемой публичным сектором деятельности, обладающей определенной экономической ценностью, которая позволяет осуществлять эксплуатацию такой деятельности частными предприятиями, предусматриваются в общем законодательстве. Общее законодательство такого вида создает базу для обеспечения единообразного регулирования вопросов, являющихся общими для всех финансируемых из частных источников проектов в различных секторах инфраструктуры. Страны, считающие целесообразным принятие общего законодательства, возможно, пожелают определить те вопросы, которые могут быть урегулированы на этом законодательном уровне, и те вопросы, которые следует оставить на урегулирование в специальных законодательных и иных нормативных актах или в рамках проектного соглашения.

8. В рамках общего законодательства, уже в силу его характера, обычно невозможно учесть все конкретные потребности различных секторов. Поэтому в ряде стран предоставление некоторых видов общедоступных услуг регулируется специальным законодательством, касающимся конкретных секторов инфраструктуры (например, связи, производства энергии и энергоснабжения, автомобильных и железнодорожных перевозок). Один из аргументов в пользу принятия специального законодательства по отдельным секторам даже в тех странах, которые приняли общее законодательство, регулирующее общесекторальные вопросы, состоит в том, что такой подход позволяет законодателю учесть рыночную структуру при разработке правил, регулирующих деятельность поставщиков услуг в каждом секторе инфраструктуры (см. выше "Введение и справочная информация по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников").

9. В специальном законодательстве по отдельным секторам обычно закрепляется политика государства в отношении соответствующего сектора, устанавливаются механизмы для проведения такой политики и предусматриваются общие правила для предоставления соответствующих услуг. Во многих странах специальное законодательство по отдельным секторам принималось в период, когда национальная инфраструктура в значительной части или даже полностью охватывалась государственной монополией. Принятые в последнее время национальные стратегии по стимулированию инвестиций частного сектора в инфраструктуру часто основывались на результатах обширных исследований, в рамках которых были проанализированы такие вопросы, как степень конкуренции, которая может быть обеспечена на рынке в целом или в его отдельных секторах, и рассмотрены потенциальные экономические затраты и ожидаемые выгоды от ликвидации закрепленных в законе монополий или от их полного или частичного сохранения (см. "Введение и справочная информация по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников", __). Странам, заинтересованным в стимулировании инвестиций

частного сектора в инфраструктуру, целесообразно провести обзор действующего специального законодательства по отдельным секторам, с тем чтобы определить приемлемость таких актов для проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

10. Кроме того, специальное законодательство по отдельным секторам может сыграть важную роль в создании базы для регулирования отдельных секторов инфраструктуры (см. ниже, пункты 33-55). Законодательные рекомендации особенно полезны в тех странах, которые находятся на первоначальных этапах сознания или развития национальных механизмов регулирования. Такое законодательство также полезно для заверения кредиторов и концессионеров в том, что свобода усмотрения осуществляющих регулирование властей при выполнении их функций не является неограниченной, а определяется параметрами, установленными законом. В то же время в целом целесообразно избегать принятия жесткого или излишне детализированного законодательства, поскольку в большинстве случаев подобные акты не будут отвечать долгосрочному характеру проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

11. Практическая целесообразность использования того или иного инструмента в конкретных обстоятельствах определяется его специфическими особенностями. Порядок внесения изменения в законодательные положения может быть довольно трудным. Многие страны использовали такие положения для закрепления общих принципов организации секторов инфраструктуры и установления базовых программных и институциональных рамок, а также рамок регулирования. В то же время законодательство, возможно, не является наилучшим инструментом для закрепления подробных технических и финансовых требований. Для установления более детальных правил реализации общих положений, закрепленных в национальном законодательстве о проектах в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, многие страны отдали предпочтение принятию подзаконных актов. Было сочтено, что такие нормативные положения легче приспособить к изменяющимся условиям, независимо от того, обусловлены ли изменения переходом к нормам, базирующимся на рыночных отношениях, или новыми внешними факторами, такими, как появление новых технологий или изменение экономических или рыночных условий. Независимо от вида используемого инструмента важное значение имеют вопросы четкости и предсказуемости. Это, однако, отнюдь не означает, что все вопросы должны быть заранее четко предпрешены.

3. Правовой режим проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников

12. В некоторых правовых системах, в особенности в относящихся к системе гражданского права, предоставление общедоступных услуг регулируется сводом правовых норм, известным как "административное право" и охватывающим широкий диапазон государственных функций. В большинстве таких стран имеются хорошо разработанные концепции административного права, которые могут охватывать некоторые формы проектов в области инфраструктуры, например "концессии на государственные работы", "концессии на общедоступные услуги" или "полномочия", "лицензии" или "разрешения" на предоставление некоторых форм общедоступных услуг. Различные права и обязательства сторон могут определяться законодательными положениями, судебными прецедентами или общими принципами права в зависимости от вида проекта и характера документа, содержащего решение о выдаче подряда (например, от того, закреплено ли такое решение в двустороннем соглашении или в одностороннем акте).

13. Например, в некоторых из этих правовых систем правительство обычно имеет право аннулировать административные контракты или изменить их условия в публичных интересах, причем обычно предусматривается компенсация убытков, причиненных подрядчикам, или возмещение понесенных ими дополнительных затрат. Дополнительные права правительства могут включать обширные права на контроль и инспекцию, а также право налагать на частного оператора санкции за неисполнение (см. главу V "Развитие и эксплуатация инфраструктуры", ____). В некоторых странах предусмотрены специальные положения для урегулирования споров, возникающих из правительственных контрактов, и могут предусматриваться ограничения на право правительственных учреждений договариваться о

несудебных процедурах урегулирования споров (см. главу VIII "Урегулирование споров", ____). В то же время ряд правовых систем признает действительность некоторых подразумеваемых условий во всех правительственных контрактах, которые обеспечивают определенный уровень защиты для правительственных подрядчиков, например, право на пересмотр условий контракта в результате непредвиденных изменений в обстоятельствах в целях восстановления экономической и финансовой сбалансированности (см. главу V "Развитие и эксплуатация инфраструктуры", ____).

14. Специальные правовые режимы, применимые к операторам инфраструктуры и поставщикам общедоступных услуг, существуют не только в правовых системах, упомянутых выше. В ряде стран, принадлежащих к системе общего права, разработаны специальные правила для правительственных контрактов, причем часто широко используются стандартные формы и условия. Такие специальные нормы обычно наделяют правительства определенными полномочиями на прекращение или изменение контрактов, что уравнивается обязательством возместить подрядчику убытки, понесенные при исполнении контракта. В некоторых странах общего права разработаны подробные нормы, регулирующие деятельность операторов предприятий общественного пользования (например, в области связи, железнодорожных перевозок, энергоснабжения).

15. В странах, в которых правительственные контракты регулируются специальным режимом, законодателью, возможно, целесообразно провести обзор адекватности действующего режима с точки зрения проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, и определить возможные трудности, которые могут вытекать из применения такого режима. В целях обеспечения транспарентности и для того, чтобы снять любые сомнения потенциальных иностранных, а также внутренних инвесторов, возможно, было бы полезным включить в специальное законодательство, касающееся проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, те права и обязательства, которые подразумеваются или которые не регулируются на систематической основе в соответствующей правовой системе и которые, как это будет сочтено, являются уместными в контексте таких проектов (см. главу V "Развитие и эксплуатация инфраструктуры", ____). Кроме того, принятие общего законодательного акта может предоставить возможность для включения новых норм, направленных на содействие проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников, и для исключения применения тех норм права, которые, как это будет сочтено, создают препятствия для реализации таких проектов.

В. Объем полномочий на выдачу концессий

16. Реализация проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, может потребовать принятия специального законодательства или норм, уполномочивающих государства передавать функции по предоставлению общедоступных услуг частным предприятиям или децентрализованным предприятиям, полностью или частично принадлежащим государству. Помимо того, что принятие законодательного акта, прямо устанавливающего такие полномочия, иногда необходимо для выполнения национальных конституционных и иных требований, этот шаг может представлять собой важную меру, направленную на укрепление доверия потенциальных инвесторов, как национальных, так и иностранных, к национальной политике по стимулированию инвестиций частного сектора в инфраструктуру. Во многих странах законодательные положения, регулирующие вопрос о полномочиях на выдачу концессий в связи с проектами в области инфраструктуры, не ограничиваются указанием правительственных ведомств, на которые такие полномочия возлагаются. В таких положениях, как правило, указывается объем концессий, которые могут быть предоставлены организациями-заказчиками, и определяется режим собственности на активы, связанные с проектом.

1. Уполномоченные ведомства и соответствующие области деятельности

17. В некоторых правовых системах, в которых государство несет непосредственную ответственность за предоставление общедоступных услуг, эти функции не могут делегироваться без предварительного установления соответствующих полномочий в законодательном порядке. Таким образом, для тех стран, которые стремятся привлечь частные инвестиции в инфраструктуру, особенно важно, чтобы в законе

четко оговаривались полномочия правительства передавать иным предприятиям, чем правительственные ведомства, право на предоставление определенных общедоступных услуг и взимание платы за такие услуги. Такое общее положение разрешительного законодательства может быть особенно важным в тех странах, в которых предоставление общедоступных услуг является монополией государства или в которых планируется привлечь частные предприятия к предоставлению некоторых услуг, которые в прошлом оказывались населению бесплатно. В некоторых странах отсутствие заранее установленных в законодательном порядке полномочий вызвало судебные споры относительно права концессионера требовать уплаты цены за предоставляемые услуги.

18. Кроме того, в случае принятия общего законодательства целесообразно четко указать те ведомства или уровни управления, которые компетентны выдавать подряды на проекты в области инфраструктуры частному сектору. Будет, возможно, полезно рассмотреть вопрос об объеме тех полномочий, которые могут потребоваться иным органам, чем центральное правительство, для реализации проектов, входящих в сферу их компетенции. В целях обеспечения ясности будет, возможно, также целесообразно указать в таком общем законодательстве те области деятельности, в которых могут предоставляться концессии. Подобные положения могут сыграть полезную роль в обеспечении надлежащей административной координации (см. также ниже, пункты 26-32).

2. Цель и объем концессий

19. Будет, возможно, полезно определить в законодательстве характер и цель финансируемых из частных источников проектов в области инфраструктуры, в связи с которыми в принимающей стране могут быть выданы концессии. Один из возможных подходов состоит в определении различных категорий проектов в соответствии с объемом прав и обязательств, принимаемых на себя концессионером (например, "строительство-эксплуатация-передача", "строительство-собственность-эксплуатация", "строительство-передача-эксплуатация", "строительство-передача"). В то же время, учитывая широкое разнообразие схем, которые могут применяться в связи с частными инвестициями в инфраструктуру, попытка дать исчерпывающее определение всем таким формам может быть довольно трудной. В качестве альтернативы в законодательстве можно в общем плане предусмотреть, что концессии могут предоставляться для цели возложения на какое-либо предприятие, будь то частное или государственное, обязательства выполнить работы в области инфраструктуры или предоставлять определенные общедоступные услуги в обмен на право взимать цену за использование объекта или помещений или за предоставленную услугу или произведенные товары, или в обмен на другую плату или вознаграждение, согласованные сторонами. Затем в законодательстве можно было бы разъяснить, что концессии могут предоставляться на строительство и эксплуатацию нового объекта или системы инфраструктуры или на материально-техническое обслуживание, ремонт, восстановление, модернизацию, расширение и эксплуатацию действующих объектов или систем инфраструктуры, или только на предоставление общедоступных услуг и на управление предоставлением таких услуг.

20. Другая важная проблема касается характера прав, предоставляемых концессионеру. Один из центральных вопросов, возникающих в связи с проектами в области инфраструктуры, финансируемыми из частных источников, состоит в том, является ли право на предоставление соответствующей услуги исключительным или же проектная компания будет действовать в условиях конкуренции с другими объектами инфраструктуры или поставщиками услуг. Исключительное право может предоставляться в отношении обслуживания какого-либо конкретного географического региона (например, коммунальной водораспределительной компании) или всей территории страны (например, национальной железнодорожной компании); исключительное право может предоставляться на поставку какого-либо конкретного вида товаров или предоставление какого-либо конкретного вида услуг одному конкретному клиенту (например, когда электростанция является исключительным региональным поставщиком для определенной линии передачи и распределения электроэнергии) или ограниченной группе клиентов (например, когда национальная компания международной телефонной связи обеспечивает связь с местными телефонными компаниями).

21. Решение вопроса о том, следует ли предоставлять исключительные права в связи с каким-либо конкретным проектом или категорией проектов, следует принимать с учетом политики принимающей страны в отношении соответствующего сектора. Как это уже говорилось ранее, масштабы конкуренции в различных секторах инфраструктуры существенно различаются. В то время как некоторые секторы или их сегменты обладают характеристиками естественных монополий - и в этом случае открытая конкуренция обычно не является экономически эффективным вариантом, - другие секторы инфраструктуры были успешно открыты для свободной конкуренции (см. "Введение и справочная информация по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников", ___).

22. Таким образом, целесообразно принять гибкий подход к решению вопроса об исключительных правах. Предпочтительным будет, возможно, такой порядок, когда законодательство вместо того, чтобы запрещать или предписывать выдачу исключительных концессий, будет уполномочивать правительство выдавать исключительные концессии, когда оно сочтет, что это соответствует публичным интересам, например в случаях, когда исключительные права оправданы с точки зрения цели обеспечения технической или экономической эффективности проекта. Можно установить требование о том, что организация-заказчик должна будет в каждом конкретном случае указывать причины предоставления исключительной концессии. Такое общее законодательство может быть дополнено специальными законодательными актами по отдельным секторам, регулирующими вопрос об исключительных правах с учетом каждого конкретного сектора.

3. Собственность на инфраструктуру и ее использование

23. В ряде стран действуют положения о сохранении и защите государственной собственности, в том числе требуется выполнение специальных процедур и получение специальных разрешений для передачи правового титула на такое имущество частным предприятиям или на предоставление частным предприятиям права использовать правительственную собственность. Какой бы выбор ни сделало правительство в вопросе о собственности на объект инфраструктуры, который предстоит возвести, модернизировать или восстановить, важно обеспечить, чтобы у организации-заказчика имелись достаточные полномочия на передачу или предоставление в распоряжение проектной компании, как это уместно, любых земельных участков или любых существующих объектов инфраструктуры, которые необходимы для реализации проекта, на срок, который будет не меньшим, чем срок действия проектного соглашения.

24. Режим собственности применительно к конкретному проекту может определяться практическими соображениями, такими, как оперативный срок жизни объекта инфраструктуры или заинтересованность правительства в сохранении правового титула на него. Кроме того, в рамках некоторых проектов стороны, возможно, пожелают провести разграничение между активами, которые должны находиться в собственности правительства или должны быть переданы ему в конце срока концессии, и другими активами, которые будут приобретены концессионером в течение этого срока и которые останутся в его собственности. В любом случае концессионеру потребуются заверения относительно того, что его права на проектные активы, в какой бы то ни было форме, основываются на достаточных законодательных полномочиях и что он сможет обеспечить их принудительное исполнение в отношении третьих сторон. Эту же обеспокоенность будут разделять кредиторы и другие инвесторы проекта. Кроме того, с учетом юридических ограничений, которые во многих странах применяются в отношении использования публичной собственности частными предприятиями, правительству могут потребоваться предварительные законодательные полномочия на разрешение проектной компании использовать какую-либо дополнительную публичную собственность, которая может потребоваться для реализации проекта, например, прилегающие земельные участки, дороги и другие объекты.

25. Таким образом целесообразно разъяснить в соответствующем законодательном акте характер имущественных прав, которые - если это вообще предусматривается - могут быть предоставлены концессионеру с учетом вида соответствующего объекта инфраструктуры. Кроме того, было бы, возможно, полезно предусмотреть в законе полномочия правительства на предоставление концессионеру права на использование земельных участков, дорог и других вспомогательных объектов, прямо не

связанных с проектом, в той мере, в которой это требуется для сооружения и эксплуатации инфраструктуры, на тех условиях, которые должны быть предусмотрены в проектном соглашении.

С. Административная координация

26. В зависимости от структуры административных органов принимающей страны в проектах в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, может потребоваться участие ряда правительственных ведомств на различных уровнях управления. Например, компетенция на установление различных положений и правил, регулирующих соответствующий вид деятельности, может полностью или частично принадлежать какому-либо правительственному ведомству на ином уровне, чем то ведомство, которое несет ответственность за предоставление соответствующей услуги. Может также существовать такое положение, когда и регулирующие, и оперативные функции объединяются в одной организации, а полномочия на заключение правительственных контрактов в централизованном порядке переданы другому правительственному ведомству. Применительно к проектам, связанным с иностранными инвестициями, может также существовать такое положение, при котором некоторые специальные области компетенции могут охватываться мандатом того правительственного ведомства принимающей страны, которое несет ответственность за утверждение иностранных инвестиционных предложений.

1. Координация подготовительных мероприятий

27. Одна из мер, направленных на обеспечение успешной реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, - это требование о том, чтобы соответствующее правительственное ведомство проводило предварительную оценку технико-экономической обоснованности таких проектов, включая экономические и финансовые аспекты, такие, как предполагаемые экономические выгоды от проекта, сметные затраты и потенциальная прибыль, ожидаемая от эксплуатации объекта инфраструктуры, а также экологические последствия реализации проекта. Предварительные выводы, сделанные на этом этапе, будут играть принципиально ключевую роль при определении форм вовлечения частного сектора, участие которого необходимо для осуществления проекта, например, при решении вопроса о том, будет ли объект инфраструктуры принадлежать правительству принимающей страны и временно эксплуатироваться частным предприятием или же такой объект будет принадлежать проектной компании и эксплуатироваться ею.

28. После выявления будущего проекта правительству следует определить его относительную приоритетность, а также выделить людские и другие ресурсы для его осуществления. На этом этапе желательно, чтобы правительство провело обзор действующих законодательных или административных требований, касающихся эксплуатации объектов инфраструктуры предлагаемого типа, с целью выявления основных правительственных органов, участие которых потребуется для реализации проекта. На этом этапе также важно рассмотреть меры, которые могут потребоваться для того, чтобы организация-заказчик и другие участвующие правительственные ведомства выполнили те обязательства, которые, как они это могут разумно предполагать, лягут на них в связи с проектом. Например, правительству может потребоваться заблаговременно принять бюджетные меры, с тем чтобы оно могло выполнить финансовые обязательства, охватывающие несколько бюджетных циклов, например, долгосрочные обязательства по закупке продукции, произведенной в рамках проекта (см. главу IV "Проектное соглашение", __, ниже). Кроме того, может потребоваться принятие ряда административных мер для предоставления определенных форм поддержки в связи с проектом, например, в том, что касается освобождения от налогообложения и упрощения таможенного режима (см. главу II "Правительственная поддержка", __), причем для их принятия может потребоваться значительное время.

2. Меры, направленные на облегчение выдачи лицензий и разрешений

29. Законодательство может сыграть полезную роль в деле облегчения выдачи разрешений и лицензий, которые могут потребоваться в ходе осуществления проекта (например, лицензий, необходимых на

основании валютных правил; лицензий на регистрацию концессионера в качестве юридического лица; разрешений на наем иностранцев; регистрационные и гербовые сборы за использование земельных участков или оформление собственности на них; лицензии на импорт оборудования и материалов; строительные лицензии; лицензии на прокладку кабелей или трубопроводов; лицензии на ввод объекта в эксплуатацию; выделение частот для мобильной связи). Выдача таких лицензий и разрешений может относиться к компетенции различных органов на различных уровнях управления, и для их получения может потребоваться значительное время, особенно когда утверждающие органы или должностные лица первоначально не участвовали в разработке проекта или в согласовании его условий.

30. К моменту подписания проектного соглашения концессионер, как правило, уже затратит значительное время и уже инвестирует в проект значительные средства (например, в связи с подготовкой технико-экономических обоснований, проектно-конструкторской и другой технической документации; подготовкой тендерной документации и участием в процедурах торгов; переговорами по проектному соглашению, соглашению о кредитовании и другим связанным с проектом контрактам; наймом консультантов и советников). Возможность отказа в лицензиях, необходимых для сооружения объектов, может воспрепятствовать участию серьезных инвесторов в конкурсе на проект. Кроме того, задержки в процессе введения объектов инфраструктуры в эксплуатацию в результате отсутствия необходимых лицензий могут нанести ущерб финансовой жизнеспособности проекта или причинить значительные убытки инвесторам. В тех случаях, когда дополнительные финансовые затраты невозможно компенсировать за счет продления срока концессии или повышения тарифов или взимания более высоких цен, концессионер может обратиться к правительству с просьбой компенсировать убытки или оказать поддержку. Подобная ситуация зачастую будет вызывать повышение стоимости проекта, а также его стоимости для населения.

31. Таким образом, заблаговременная оценка потребностей в лицензиях для цели конкретного проекта может способствовать избежанию задержек на этапе реализации. Одна из возможных мер для укрепления координации выдачи лицензий и разрешений может состоять в том, чтобы возложить на какой-либо один орган полномочия на получение заявок на лицензии, препровождение их соответствующим ведомствам и контроль за выдачей всех лицензий, перечисленных в запросе предложений, и других лицензий, требования о которых могут быть введены впоследствии новыми правилами. Кроме того, в законодательном порядке можно уполномочить соответствующие ведомства выдавать временные лицензии и установить срок, по истечении которого эти лицензии будут считаться выданными, если не поступит отказ в письменной форме.

32. В то же время следует отметить, что распределение административных полномочий среди различных уровней управления (например, местного, регионального и центрального) часто отражает основополагающие принципы политической организации страны. В силу этого имеются случаи, когда правительство не может принять на себя ответственность за выдачу всех лицензий или возложить такую координирующую функцию на какой-либо один орган. В подобных случаях целесообразно рассмотреть альтернативные меры, направленные на то, чтобы не допустить задержек, которые могут быть вызваны таким распределением административных полномочий, например, меры, направленные на повышение транспарентности и эффективности процесса получения лицензий. Кроме того, правительство, возможно, пожелает предоставить определенные заверения в том, что оно будет в максимально возможной степени содействовать концессионеру в получении лицензий, требуемых согласно внутреннему законодательству, например, путем предоставления информации и помощи участникам торгов в вопросах о тех лицензиях, которые требуется получить, а также о соответствующих процедурах и условиях. С практической точки зрения в дополнение к координации среди различных уровней управления и различных правительственных департаментов требуется обеспечить последовательность в деле применения критериев в выдаче лицензий и транспарентность административного процесса.

D. Полномочия на регулирование услуг в области инфраструктуры

33. В ряде стран на предоставление определенных общедоступных услуг распространяется специальный режим регулирования. В конкретных странах и секторах в рамках такого режима регулирования

определяются права и обязательства поставщиков услуг, потребителей, регулирующих органов и правительства. Такие рамки охватывают материально-правовые нормы, процедуры, инструменты и институциональные вопросы и представляют собой важный инструмент для проведения правительственной политики в соответствующем секторе (см. "Введение и справочная информация по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников", ____). В зависимости от институциональной структуры соответствующей страны и распределения полномочий между различными уровнями управления определенные секторы инфраструктуры могут - полностью или совместно с общенациональным законодательством - регулироваться региональным или местным законодательством.

34. Регулирование услуг в области инфраструктуры связано с широким кругом общих и специальных для конкретных секторов вопросов, которые могут существенно различаться в зависимости от социальных, политических, правовых и экономических реалий в каждой отдельной принимающей стране. Хотя основные вопросы регулирования, встречающиеся в аналогичных контекстах в различных секторах (см., например, главу V "Исполнение проекта", ____), рассматриваются, если это уместно, в Руководстве, оно не преследует цели полностью охватить все правовые или политические вопросы, возникающие в связи с регулированием в различных секторах инфраструктуры.

35. Руководство исходит из той предпосылки, что в принимающей стране созданы надлежащие институциональные и иерархические структуры и имеются необходимые людские ресурсы для осуществления проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Тем не менее в помощь национальным законодателям, рассматривающим вопросы о необходимости и целесообразности создания регулирующих органов для контроля за предоставлением общедоступных услуг, в настоящем разделе рассматриваются некоторые основные институциональные и процедурные вопросы, возникающие в этой связи. Обсуждение, включенное в настоящий раздел, отражает различные подходы, которые были использованы во внутреннем законодательстве для установления рамок регулирования в связи с проектами в области инфраструктуры, финансируемыми из частных источников, однако Руководство никоим образом не рекомендует использование какой-либо конкретной модели или создание какой-либо конкретной административной структуры. Практическая информация и технические консультации могут быть получены от международных финансовых учреждений, которые выполняют программы по оказанию помощи странам-членам в создании надлежащих рамок регулирования (например, от Всемирного банка и региональных банков развития).

1. Регулирующие органы

36. Термин "регулирующие органы" означает институциональные механизмы, которые требуются для применения правил, регулирующих деятельность операторов инфраструктуры, и для контроля за соблюдением таких правил. Поскольку правила, применимые к эксплуатации инфраструктуры, часто допускают определенную свободу усмотрения, необходимо наличие какого-либо органа, на который были бы возложены функции по толкованию и применению таких правил, контролю за их соблюдением, наложению санкций и урегулированию споров, вытекающих из применения таких норм. Конкретные регулирующие функции и объем связанной с их выполнением свободы усмотрения будет определяться соответствующими правилами, которые могут существенно различаться.

а) Наделение регулирующих органов секторальными функциями

37. Функции регулирования могут быть организованы на секторальной или межсекторальной основе. Страны, избравшие секторальный подход, во многих случаях принимали решение о включении тесно связанных секторов или их сегментов в один комплекс регулирования (например, создание общего регулирующего органа для энергетики и газа или аэропортов и авиалиний). Другие страны организовали регулирование на межсекторальной основе, причем в некоторых случаях одна регулирующая организация несла ответственность за все секторы инфраструктуры, а в других - одна организация несла ответственность за предприятия общественного пользования (водо- и энергоснабжение, газ, связь), а другая - за транспорт. В некоторых странах функции регулирующих органов могут также распространяться на несколько секторов в каком-либо конкретном регионе.

38. Регулирующие органы, компетенция которых ограничивается тем или иным конкретным сектором, обычно работают над развитием технического экспертного потенциала, приспособленного к нуждам конкретного сектора. Регулирование по отдельным секторам может способствовать разработке правил и видов практики, приспособленных к нуждам соответствующего сектора. В то же время решение относительно секторального или межсекторального регулирования частично зависит от потенциала соответствующей страны в области регулирования. Страны, обладающие ограниченными знаниями и опытом в области регулирования инфраструктуры, могут счесть предпочтительным сократить количество независимых структур и попытаться получить экономию за счет эффекта масштаба.

b) Институциональные механизмы

39. Диапазон институциональных механизмов для регулирования секторов инфраструктуры может быть самым различным. Хотя некоторые страны возлагают функции регулирования на правительственные органы (например, на соответствующие министерства или департаменты), другие страны отдали предпочтение созданию автономных регулирующих органов, отделенных от правительственного аппарата. Некоторые страны приняли решение о том, чтобы предусмотреть регулирование некоторых секторов инфраструктуры автономным и независимым органом, сохранив в то же время регулирование других секторов министерствами. Иногда соответствующие полномочия могут быть распределены между автономным регулирующим органом и правительством, как это часто имеет место применительно к вопросам лицензирования. С законодательной точки зрения важно разработать такие институциональные механизмы для реализации функции регулирования, которые будут обеспечивать должный уровень эффективности работы регулирующего органа с учетом политических, правовых и административных традиций соответствующей страны.

40. Эффективность режима регулирования во многих случаях зависит от объективности принимаемых в порядке регулирования решений. Это, в свою очередь, требует, чтобы регулирующие органы имели возможность принимать решения без вмешательства или ненадлежащего давления со стороны операторов инфраструктуры и поставщиков общедоступных услуг. В этих целях в ряде стран законодательные положения предусматривают обязательную независимость процесса принятия решений по регулированию. С тем чтобы обеспечить желаемый уровень независимости, целесообразно отделить функции регулирования от оперативных функций за счет передачи любых функций регулирования, которые могут быть по-прежнему возложены на поставщиков общедоступных услуг, какой-либо юридически и функционально независимой организации. Независимость в осуществлении функции регулирования подкрепляется положениями, направленными на предотвращение коллизии интересов, такими, как запрещение для персонала регулирующего органа получать полномочия, принимать подарки, заключать контракты или поддерживать какие-либо иные связи (прямые или через членов семьи или других посредников) с регулируемыми компаниями, их головными или дочерними предприятиями.

41. В связи с этим возникает еще один вопрос, а именно вопрос о необходимости свести к минимуму тот риск, что решения будут приниматься органом, который также является собственником предприятий, действующих в регулируемом секторе, или органом, действующим исходя из политических, а не технических соображений, или под влиянием подобных органов. В некоторых странах было сочтено необходимым наделить регулирующий орган определенной степенью автономии по отношению к политическим органам правительства. Вопросы независимости и автономии следует рассматривать не только на основе институционального оформления функции регулирования, но также и на основе функциональной автономии (т.е. наличия достаточных финансовых и кадровых ресурсов для надлежащего выполнения возложенных на соответствующие органы обязанностей).

c) Мандат регулирующих органов

42. В законодательстве, устанавливающем механизм регулирования, часто оговаривается ряд общих целей, на основании которых должна строиться деятельность регулирующих органов, например, содействие конкуренции, защита интересов пользователей, удовлетворение спроса, эффективность сектора или поставщиков общедоступных услуг, их финансовая устойчивость, гарантии публичных интересов или

обязательств о предоставлении общедоступных услуг и защита прав инвесторов. Наличие одной или двух главных целей помогает разъяснить мандат регулирующих органов и установить приоритеты между иногда противоречащими друг другу задачами. Четкий мандат может также способствовать укреплению автономии регулирующего органа и повышению его авторитета.

d) Полномочия регулирующих органов

43. Регулирующие органы могут быть наделены полномочиями на принятие решений, полномочиями на составление заключений или чисто консультативными полномочиями, или сочетанием этих различных уровней полномочий в зависимости от предмета регулирования. В некоторых странах регулирующее органы первоначально наделялись ограниченными полномочиями, которые впоследствии расширились по мере того, как регулирующий орган доказывал свою независимость и профессионализм. В законодательстве часто оговаривается, какими полномочиями располагает правительство и какими - регулирующий орган. Четкое решение этого вопроса весьма важно для того, чтобы избежать ненужных коллизий и неясностей. Инвесторам, а также потребителям и другим заинтересованным сторонам необходимо знать, кому следует направлять различные запросы, заявки или жалобы.

44. Например, во многих странах и правительство, и регулирующий орган участвуют в процессе отбора поставщиков общедоступных услуг. Если решение о предоставлении подряда на проект принимается исходя из общего суждения, которое носит скорее политический, а не технический характер, как это может часто иметь место в случае приватизации инфраструктуры, окончательная ответственность часто остается за правительством. Если, однако, критерии принятия решения носят более технический характер, как это может иметь место при либеральном режиме лицензирования в секторах производства электроэнергии или услуг связи, то во многих странах полномочия на принятие этого решения возлагаются на независимый регулирующий орган. В других случаях правительство до предоставления концессии может запрашивать мнение регулирующего органа. С другой стороны, в некоторых странах исключается прямое участие регулирующих органов в процессе выдачи концессий на том основании, что это может повлиять на дальнейшее регулирование предоставления соответствующих услуг.

45. Компетенция регулирующих органов обычно распространяется на все предприятия, действующие в регулируемых ими секторах, без какого-либо различия между частными и государственными предприятиями. Использование некоторых полномочий или инструментов регулирования может в силу закона ограничиваться доминирующими поставщиками общедоступных услуг в соответствующем секторе. Регулирующий орган может, например, обладать полномочиями на установление принципов ценообразования только в отношении уполномоченного или доминирующего поставщика общедоступных услуг, в то время как новым участникам, выходящим на рынок, может быть разрешено свободно устанавливать цены.

46. Вопросы, по которым регулирующие органы должны принимать решения, являются самыми разнообразными: от выполнения нормативных функций (например, принятие правил о предоставлении концессий, установление условий сертификации оборудования) до фактической выдачи концессий; кроме того, к кругу таких вопросов относятся следующие: изменение вышеупомянутых документов; утверждение контрактов или решений, предложенных регулируемыми компаниями (например, схемы доступа к сети или контракта на доступ); определение обязательства предоставлять определенные услуги и контроль за его исполнением; надзор над поставщиками общедоступных услуг (в частности, применительно к соблюдению условий лицензий, норм, производственных целевых заданий); установление или корректировка тарифов; проверка субсидий, исключений или иных льгот, которые могут нанести ущерб конкуренции в соответствующем секторе; санкции; и урегулирование споров.

e) Состав регулирующих органов и их персонал

47. Создавая регулирующий орган, некоторые страны избрали вариант, предусматривающий назначение одного должностного лица, в то время как большинство других государств предпочли учредить регулиющую комиссию. Создание комиссии может дать более надежные гарантии против оказания

ненадлежащего давления или лоббирования и может ограничить риск принятия поспешных решений по регулированию. С другой стороны, регулирующий орган, состоящий из одного должностного лица, может принимать решение более оперативно и может быть более подотчетен. С тем чтобы облегчить управление процессом принятия решения в рамках регулирующей комиссии, число ее членов часто поддерживается на незначительном уровне (обычно три-пять членов). Назначения четного числа членов часто стараются избежать с тем, чтобы не допустить создания тупиковой ситуации, хотя, конечно, может быть предусмотрен такой порядок, при котором голос председательствующего будет решающим.

48. В целях укрепления автономии регулирующего органа к процессу назначения его членов могут быть привлечены различные учреждения. В некоторых странах члены регулирующих органов назначаются главой государства на основе списка, представленного парламентом; в других странах исполнительные органы правительства назначают членов регулирующего органа при условии утверждения парламентом или из числа кандидатур, представленных парламентом, ассоциациями пользователей или другими органами. От членов регулирующих органов часто требуется наличие минимальной профессиональной квалификации, а также отсутствие коллизии интересов, поскольку это может служить препятствием для назначения на должность. Мандаты членов регулирующих комиссий могут истекать в различные сроки, с тем чтобы не допустить полной смены или назначения всех членов одной и той же администрацией; такая практика также способствует преемственности в процессе принятия решений по регулированию. Назначения часто производятся на фиксированный срок, который может быть невозобновляемым и который может быть прекращен до истечения только по ограниченному числу причин (например, осуждение за совершение преступления, психическое расстройство, грубая небрежность или пренебрежение обязанностями). Регулирующим органам часто приходится иметь дело с квалифицированными юристами, бухгалтерами и другими экспертами, работающими в регулируемом секторе, и им необходимо обладать такими же опытом, навыками и профессионализмом, либо опираясь на собственные кадры, либо при помощи найма внешних консультантов, когда это необходимо. Регулирующим органам часто разрешается заключать с внешними экспертами договоры о выполнении определенных задач по регулированию, за исключением принятия окончательных решений.

f) Бюджет регулирующего органа

49. Важнейшее значение для надлежащей деятельности регулирующего органа имеют источники стабильного финансирования. Во многих странах бюджет регулирующего учреждения финансируется за счет платежей и иных сборов с регулируемого сектора. Платежи могут быть установлены в качестве процентной доли от оборота поставщиков общедоступных услуг или могут взиматься за выдачу лицензий, концессий и других разрешений. В некоторых странах бюджет учреждения в случае необходимости пополняется за счет переводов бюджетных средств, предусмотренных в ежегодных финансовых законах. Однако такой порядок создает элемент неопределенности, что может неблагоприятно сказаться на автономии регулирующего органа.

2. Процесс и процедуры регулирования

50. Рамки регулирования обычно включают процедурные нормы, определяющие порядок выполнения различными учреждениями возложенных на них различных полномочий по регулированию.

a) Процедуры

51. Доверие к процессу регулирования требует транспарентности и объективности независимо от того, осуществляются ли полномочия по регулированию правительственным департаментом, или министром, или автономным регулирующим органом. Правила и процедуры должны быть объективными и ясными, с тем чтобы обеспечивать справедливость и беспристрастность. В целях транспарентности следует установить законодательное требование об их опубликовании. В принимаемых в порядке регулирования решениях следует указывать причины, на которых они основываются, и такие решения должны быть доступны для заинтересованных сторон, что может быть обеспечено с помощью их опубликования или других надлежащих средств.

52. Транспарентность может быть еще более укреплена, если, как это требуется в соответствии с некоторыми законами, регулирующий орган будет публиковать ежегодный отчет о состоянии соответствующего сектора, в том числе, например о решениях, принятых им за отчетный период, о возникших спорах и путях их урегулирования. Такой ежегодный отчет может также включать счета регулирующего органа и аудиторское заключение по ним, составленное независимым аудитором. Кроме того, во многих странах законодательство требует, чтобы этот ежегодный отчет представлялся одному из парламентских комитетов.

53. Принимаемые в порядке регулирования решения могут затронуть интересы различных групп, включая заинтересованного поставщика общедоступных услуг, его нынешних или потенциальных конкурентов, а также коммерческих или некоммерческих пользователей. Во многих странах процесс регулирования включает процедуры консультаций в связи с принятием важных решений или рекомендаций. В некоторых странах такие консультации проводятся в форме публичных слушаний, а в других предусматривается подготовка консультативных записок, по которым запрашиваются комментарии заинтересованных групп. В некоторых странах также созданы консультативные органы, состоящие из пользователей и других заинтересованных сторон, и установлено требование о том, чтобы их мнение запрашивалось до принятия важных решений и рекомендаций. Для повышения транспарентности комментарии, рекомендации или мнения, выработанные в ходе процесса консультаций, могут публиковаться или могут обеспечиваться иные возможности для публичного ознакомления с ними.

b) Санкции и обжалование

54. Во многих странах законодательство предоставляет регулирующему органу принудительные или штрафные полномочия. Такие полномочия могут включать право на изменение концессии или на приостановление ее действия или аннулирование; право определять условия контрактов между поставщиками общедоступных услуг (например, применительно к соглашениям о подключении или доступе); право выдавать запреты и приказы поставщикам общедоступных услуг; право налагать гражданско-правовые санкции, в том числе штрафы за любые задержки в осуществлении решения регулирующего органа; и право обращаться с ходатайством о возбуждении уголовного или иного судебного разбирательства.

55. Законодатели часто предусматривают процедуры обжалования решений регулирующего органа. Процедуры обжалования являются важнейшим элементом защиты поставщиков общедоступных услуг от произвольных решений регулирующих органов. В то же время, с тем чтобы не допустить создания неясностей в режиме регулирования, которые могут возникнуть в результате жалоб, направленных в первую очередь на затягивание вступления в силу решений, принимаемых в порядке регулирования, в законодательстве многих стран основания для обжалования ограничиваются. В силу этого целесообразно попытаться установить сбалансированность между вопросами защиты законных прав поставщиков общедоступных услуг и эффективности функционирования системы регулирования. Часто важнейшее значение имеет оперативность принятия решений. Например, аннулирование доступа конкурента к сети инфраструктуры может вызвать банкротство конкурента, если этот вопрос не будет урегулирован оперативно. Если предусматривается право на обжалование, то обжалование должно производиться в такой орган, который обладает необходимым опытом и специальными знаниями для вынесения решения по соответствующему вопросу. Согласно некоторым законам поставщикам общедоступных услуг предоставлено право обжаловать некоторые решения регулирующего органа общенациональным властям, отвечающим за вопросы конкуренции, а согласно другим законам такое обжалование должно производиться в административные или обычные суды.