



Евразийский Банк Развития

# Трансграничные государственно-частные партнерства

Доклады и рабочие  
документы 23/3

Алматы — 2023

# КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

## ЧТО ТАКОЕ ТРАНСГРАНИЧНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА И ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ГЧП

Трансграничная инфраструктура находится на границе двух или более государств и/или **пересекает их границы** и состоит из нескольких **технологически связанных между собой** объектов



## ИХ ПРЕИМУЩЕСТВА

- ▶ Обеспечивают согласованный режим строительства и эксплуатации трансграничной инфраструктуры
- ▶ Позволяют решить проблемы различий между законодательством двух или более государств
- ▶ Обеспечивают синергию объединения имущественных, финансовых ресурсов государств, выступающих в качестве публичных партнеров
- ▶ Способствуют скоординированному исполнению обязательств по соглашению о ГЧП «по обе стороны границы» одним частным партнером

## МИРОВОЙ ОПЫТ

**18** реализованных или находящихся в стадии реализации проектов

По 1 проекту — в Евразии, Южной и Северной Америке.

По 5 проектов — в АТР, Европе и Африке.

<b>14</b> транспорт	<b>3</b> энергетика
<b>1</b> телекоммуникации	

## РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

**1** Обеспечивать принятие политических решений и планирование трансграничных ГЧП с учетом приоритетов регионального сотрудничества

**2** Поддерживать согласованность национальных планов развития трансграничной инфраструктуры

**3** Создавать специальный правовой режим для трансграничных ГЧП на международном и национальном уровнях

**4** Учреждать двусторонние и многосторонние институциональные механизмы для сопровождения трансграничных ГЧП

**5** Работать в партнерстве с региональными организациями и международными банками развития, чтобы повысить эффективность трансграничных ГЧП

**6** Обеспечивать большую финансовую устойчивость и снижать уровень рисков в трансграничных ГЧП

**7** Поощрять и поддерживать трансграничные ГЧП, привносящие наибольший вклад в достижение Целей устойчивого развития

## РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ БАНКОВ РАЗВИТИЯ

Обладают наибольшим потенциалом в продвижении трансграничных ГЧП. Их участие является залогом успеха проектов трансграничных ГЧП.

Винокуров, Е. (руководитель авторского коллектива), Забоев, А., Малахов, А., Маслова, С. (2023) *Трансграничные государственно-частные партнерства*. Доклады и рабочие документы 23/3. Алматы: Евразийский банк развития.

Евгений Винокуров, Главный экономист ЕАБР, [vinokurov\\_ey@eabr.org](mailto:vinokurov_ey@eabr.org)

Александр Забоев, руководитель Центра интеграционных исследований, Дирекция по аналитической работе, [zaboev\\_ai@eabr.org](mailto:zaboev_ai@eabr.org)

Антон Малахов, руководитель направления Центра интеграционных исследований, Дирекция по аналитической работе, [malakhov\\_aa@eabr.org](mailto:malakhov_aa@eabr.org)

Светлана Маслова, директор по проектам государственно-частного партнерства, Департамент поддержки проектной деятельности, [maslova\\_sv@eabr.org](mailto:maslova_sv@eabr.org)

К трансграничной инфраструктуре относятся объекты, пространственно разделенные границей двух или более государств. В условиях интенсификации регионального сотрудничества и экономической интеграции реализация трансграничных инфраструктурных проектов приобретает особое значение — особенно для развивающихся государств, не имеющих выхода к морю. Эти процессы требуют большого объема инвестиций и скоординированного подхода, и механизмом такой координации с привлечением частного финансирования может выступать трансграничное государственно-частное партнерство. В мире реализовано несколько десятков проектов развития инфраструктуры на принципах трансграничного ГЧП, однако в Евразийском регионе практика реализации таких проектов только делает первые шаги. Во многом это связано со сложностью структурирования и финансирования трансграничных ГЧП и расширенным профилем рисков, возникающих при осуществлении таких проектов. Именно поэтому доклад включает в себя разработанные авторами руководящие принципы для трансграничных ГЧП. Их применение позволит ускорить и облегчить процесс инициации и запуска проектов трансграничных ГЧП в Евразии, снизить риски их реализации и тем самым внести вклад в развитие регионального сотрудничества и региональной экономической интеграции.

**Ключевые слова:** инфраструктура, трансграничная инфраструктура, государственно-частное партнерство, ГЧП, трансграничное ГЧП, ТГЧП, ключевые инвестиционные мега-проекты, ЕАЭС, Центральная Азия, экономическая интеграция.

**JEL:** F15, F21, H54, L32, L92, L94, P33, R11.

Перепечатка и другие формы копирования текста целиком или по частям, включая крупные фрагменты, а также размещение его на внешних электронных ресурсах разрешены при обязательной ссылке на оригинальный текст.

Электронная версия доклада доступна на сайте Евразийского банка развития: <https://eabr.org/analytics/special-reports/>.

Новости евразийской интеграции, оперативная макроаналитика, мониторинг инфраструктуры и другие экспертные мнения аналитиков еженедельно публикуются в телеграм-канале Евразийского банка развития: [t.me/eabr\\_bank](https://t.me/eabr_bank).

**Фото на обложке:** [twitter.com/Pravitelstvo\\_RF](https://twitter.com/Pravitelstvo_RF)

© Евразийский банк развития, 2023

# РЕЗЮМЕ

В условиях роста объемов и диверсификации структуры межгосударственных и региональных экономических связей **развитие трансграничной инфраструктуры приобретает особое значение — в первую очередь для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю.** Реализация трансграничных инфраструктурных проектов предполагает участие в них двух или более государств, требует значительного объема частных инвестиций и координации большого круга участников таких проектов. Один из эффективных механизмов реализации такого рода проектов — **трансграничное государственно-частное партнерство (ТГЧП).**

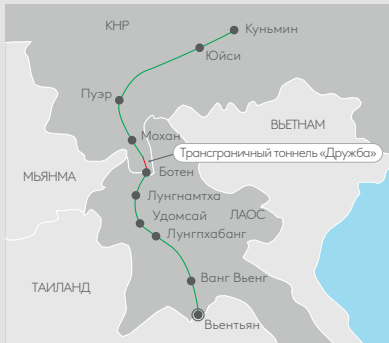
В мире реализовано несколько десятков проектов развития инфраструктуры на принципах трансграничного ГЧП в сфере транспорта (железные дороги, автодороги, трубопроводы), водно-энергетического комплекса (ВЭК) и телекоммуникаций. **Однако в Евразийском регионе практика трансграничных ГЧП почти не использовалась,** исключение — российско-китайский проект строительства и эксплуатации автомобильного моста через реку Амур. Именно поэтому ЕАБР придает особое значение разработке руководящих принципов для трансграничных ГЧП. Это необходимо для повышения осведомленности государств и частных инвесторов о потенциале трансграничного ГЧП, что, в свою очередь, послужит развитию трансграничной инфраструктуры в Евразии, облегчению и ускорению запуска трансграничных проектов ГЧП, а также минимизации рисков при их реализации.

**Преимущества трансграничных ГЧП** обусловлены возможностями объединения ресурсов государств и частных партнеров, что позволяет восполнять дефицит государственных средств для развития трансграничной инфраструктуры, решать проблемы, возникающие в силу разницы инвестиционных возможностей государств и различий между их законодательством. Совместная деятельность и объединение имущественных, финансовых ресурсов государств, выступающих в качестве публичных партнеров трансграничных ГЧП, обеспечивают **результаты, которые не могли бы быть достигнуты странами по отдельности при реализации национальных проектов ГЧП.** Участие частного партнера (как правило, одного) обеспечивает скоординированное и последовательное исполнение обязательств по соглашению о ГЧП «по обе стороны границы».

Ключевой критерий трансграничных ГЧП — особый состав участников. В первую очередь это **множественность публичных партнеров,** в качестве которых выступают правительства или уполномоченные ими органы двух или более государств. **Трансграничные проекты ГЧП выходят за рамки национального правопорядка одного государства** и обуславливают необходимость создания специальных норм и правил для всех участвующих партнеров. Эти нормы согласовываются государствами в рамках **международного договора,** который становится правовой основой подготовки и реализации трансграничных ГЧП.

В докладе рассмотрены пять наиболее типичных кейсов реализации трансграничных ГЧП в сфере транспорта и энергетики ([врезка А](#)).

## Врезка А. Примеры трансграничных ГЧП, рассмотренные в докладе



**Объект ТГЧП:**  
скоростная железнодорожная магистраль Китай — Лаос.

**Страны-участницы:**  
Лаос, Китай.



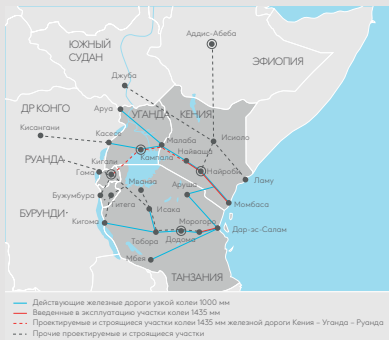
**Объект ТГЧП:**  
автомобильный мост через реку Амур (Хэйлунцзян) между городами Благовещенск и Хэйхэ.

**Страны-участницы:**  
Россия, Китай.



**Объект ТГЧП:**  
гидроэлектростанция Нам Теун 2.

**Страны-участницы:**  
Лаос, Таиланд.



**Объект ТГЧП:**  
Восточноафриканская железная дорога Кения — Руанда — Уганда.

**Страны-участницы:**  
Кения, Уганда, Руанда.



**Объект ТГЧП:**  
Западноафриканский газопровод.

**Страны-участницы:**  
Нигерия, Бенин, Того, Гана.

Важные критерии для идентификации трансграничных ГЧП — **связанные с региональным экономическим сотрудничеством цели инициации проектов и эффекты, которые достигаются при их реализации.** Наиболее значимы они для государств, инициировавших трансграничный проект ГЧП, и в первую очередь для развивающихся государств, не имеющих выхода к морю, зависимость которых от физической и экономической связанности особенно высока. Создание трансграничной инфраструктуры способствует росту объемов торговли товарами и услугами, взаимных инвестиций, движения рабочей силы — главных показателей экономической интеграции. Немаловажны и кумулятивные эффекты трансграничных ГЧП, которые проявляются в странах, участвующих в процессах регионального экономического сотрудничества и кооперации (рисунок А).

↓ Рисунок А. Эффекты от реализации проектов трансграничных ГЧП



Источник: ЕАБР.

**Инфраструктурная связанность, обеспечиваемая благодаря трансграничным проектам, — важный довод в пользу их реализации для ЕАЭС, стран Центральной Азии и Южного Кавказа** в силу их географического положения, протяженности государственных границ, структуры экономических и транспортных связей, значения водно-энергетического комплекса. Вопросы повышения инфраструктурной и в первую очередь транспортной связанности включены в Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции на период до 2025 г., в Приоритеты скоординированной транспортной политики и иные программные документы, принятые в ЕАЭС. Для государств Центральной Азии развитие трансграничной инфраструктуры, помимо транспорта, весьма актуально в водно-энергетическом комплексе.

К числу **потенциальных трансграничных ГЧП** в странах ЕАЭС и Центральной Азии можно отнести проекты строительства и последующей эксплуатации железной дороги Китай — Кыргызстан — Узбекистан, Камбаратинской ГЭС-1, альтернативной автомобильной дороги Алматы — Иссык-Куль, ЛЭП постоянного тока Россия — юг Казахстана, пограничного железнодорожного перехода на казахстанско-китайской границе и др.

Для успешного развития трансграничной инфраструктуры и эффективного управления процессами реализации проектов ТГЧП в странах ЕАЭС, Центральной Азии и Южного Кавказа ЕАБР разработал **руководящие принципы, базирующиеся на передовом международном опыте и наилучших практиках реализации трансграничных проектов** (рисунок Б). Руководящие принципы направлены на нахождение баланса между стремлением развивать трансграничную инфраструктуру и учетом интересов каждого из государств — участников проектов ТГЧП, служат ориентирами при обеспечении финансовой устойчивости и привлекательности этих проектов для инвесторов и кредиторов, помогают определиться с действиями, которые лучше всего подходят для бесперебойного и безопасного функционирования трансграничных объектов инфраструктуры «по обе стороны границы», необходимы для адаптации правового режима ТГЧП с целью максимизации пользы от реализации проектов и увеличения их вклада в достижение ЦУР.

↓ Рисунок Б. Руководящие принципы для трансграничных ГЧП



Источник: ЕАБР.

**Решения о развитии трансграничной инфраструктуры всегда принимаются в политической плоскости** и определяются внешнеполитическими и внешнеэкономическими стратегиями заинтересованных государств. К важным политическим предпосылкам следует отнести инициативы в области регионального экономического сотрудничества, расширения торговли и инвестиций. После принятия политического решения о реализации проекта и на его основе стороны могут приступать к разработке технико-экономического обоснования и переговорам для заключения межправительственного соглашения о реализации проекта трансграничного ГЧП. Особое значение имеет **согласованность**

**национальных планов инфраструктурного развития** на средне- и долгосрочную перспективу. Благодаря согласованным планам инфраструктурного развития двух или более стран трансграничные проекты могут быть реализованы в сжатые сроки и с большими кумулятивными эффектами (пример — рассмотренная в [разделе 2](#) скоростная железнодорожная магистраль Китай — Лаос).

Трансграничные ГЧП нуждаются в специальной правовой основе для своей реализации. **Межправительственное соглашение закрепляет согласованное волеизъявление государств по поводу создания трансграничной инфраструктуры посредством механизма трансграничного ГЧП**, восполняет регуляторные пробелы и создает необходимую международно-правовую основу для трансграничных ГЧП. Такие соглашения дают возможность учитывать специфику самого трансграничного объекта ГЧП и возникающих между конкретными государствами международных отношений. **Национальное законодательство о ГЧП должно учитывать специфику трансграничных ГЧП.** Ряд проблем в реализации проектов трансграничных ГЧП возникает вследствие того, что национальные законы о ГЧП государств евразийского пространства регулируют внутренние проекты ГЧП, не предусматривая возможности совместной реализации проекта ГЧП несколькими государствами. Кроме того, законодательство разных стран по-разному регулирует формы ГЧП, процедуры определения частного партнера, предоставление мер государственной поддержки, разрешения споров, выбора применимого права, что препятствует согласованию единых правовых и финансовых параметров проекта ГЧП. Представляется целесообразным **выводить отношения, возникающие по поводу трансграничных ГЧП, из-под действия национальных законов ГЧП и подчинять их международному договору и (или) устанавливать в своих национальных законах о ГЧП единый (унифицированный) правовой режим для трансграничных ГЧП.**

**Гармонизация норм и правил необходима для успешной реализации трансграничных ГЧП и эффективной эксплуатации трансграничной инфраструктуры.** Она позволит добиться эффективной интероперабельности создаваемого объекта трансграничной инфраструктуры и его совместимости с национальными инфраструктурными сетями, упрощения процедур доступа на рынок требуемых для реализации проекта товаров, техники, оборудования, технологий и рабочей силы. Важна **гармонизация и стандартизация не только правил и норм, применимых к трансграничным ГЧП, но и трансграничной контрактной практики.** Стандартизированные условия, состоящие из наиболее удобных формулировок, уже апробированных и подтвердивших свою эффективность, могут включаться участниками трансграничных отношений в соглашение о ГЧП и иные проектные соглашения в качестве готовой части.

Ключевым для проекта трансграничного ГЧП является учреждение институционального механизма для его реализации: **совместных рабочих групп, комитетов и комиссий, создаваемых правительствами участвующих стран** для координации и контроля реализации проекта на всех его этапах. Основными участниками таких совместных рабочих групп являются представители министерств и ведомств, вовлеченных в подготовку и сопровождение реализации проекта трансграничной инфраструктуры, представители заинтересованных организаций и частного бизнеса, научных и общественных организаций, а также гражданского общества.

**Интеграционные эффекты при реализации трансграничных инфраструктурных проектов, их анализе и оценке должны рассматриваться как один из ключевых факторов.** Важен их учет при формировании многосторонних программ и планов инфраструктурного развития, а также перечней «проектов общего интереса».

**Трансграничные ГЧП как средство достижения ЦУР представляют собой форму осуществления «устойчивых» инвестиций** в создание «устойчивой» инфраструктуры,

обеспечивающей наряду с экономическими социальными и экологическими эффектами, предусмотренными ЦУР и ESG, а также способствующей реализации климатической и социальной повестки.

Реализация трансграничных ГЧП требует выделенных ресурсов и скоординированного финансового планирования между странами. А значит, **международные банки развития (МБР), а также их синдикаты могут сыграть важную роль в этом процессе.** МБР имеют многостороннее членство, выступают как площадки для согласования позиций государств, а разработанные ими стандарты по экологии и социальным обязательствам могут использоваться при подготовке ТЭО реализации трансграничных проектов. Страны-участницы могут совместно обращаться к международным банкам развития за техническим содействием при разработке технико-экономических обоснований и подготовке текстов межправительственных соглашений, а также для получения кредитов с целью реализации проекта. На этом фоне возрастает значение деятельности Евразийского банка развития как «связующего звена» в трансграничных проектах ГЧП с его налаженными механизмами сотрудничества со всеми государствами ЕАЭС, отработанной политикой управления рисками в каждой из стран-членов, наличием собственной сильной экспертизы ГЧП и специальных финансовых инструментов, обеспечивающих финансовую жизнеспособность трансграничных ГЧП.

**ЕАБР продвигает трансграничные ГЧП как модель сотрудничества,** основанную, с одной стороны, на увязке планируемых к реализации инфраструктурных проектов с совместным развитием представляющих интерес для всех стран ЕАЭС, Центральной Азии и Южного Кавказа объектов инфраструктуры, а с другой стороны — на многостороннем партнерстве государств ЕАЭС и Центральной Азии с ЕАБР, частными и институциональными инвесторами, институтами развития для финансирования таких проектов.

Учитывая проведенный анализ и разработанные руководящие принципы, **ЕАБР готовит проект модельного соглашения, которое будет отражать лучшую договорную практику государств по трансграничным ГЧП.** Его использование заинтересованными странами послужит облегчению и ускорению международного переговорного процесса, будет вносить больше определенности при формировании и согласовании позиций договаривающихся государств. Банк может выступить как центр экспертизы и в рамках реализации своей Стратегии на период 2022–2026 гг., предусматривающей оказание услуг юридического консультирования, и на этой основе помогать заинтересованным правительствам разрабатывать межправительственные соглашения о реализации инфраструктурных проектов с использованием механизма трансграничного ГЧП.