



Евразийский
Банк Развития



Правовая среда государственно- частного партнерства на евразийском пространстве. Межстрановой обзор

Доклад 25/3



Алматы — 2025

Маслова, С. (2025) «Правовая среда государственно-частного партнерства на евразийском пространстве. Межстрановой обзор». Доклад 25/3. Алматы: Евразийский банк развития.

В подготовке базы данных и обзора принимали участие: Восканян, М., Чижик, Т., Данилбеков, У., Мырзагалиева, Н., Якуга, А., Рахмонов, С.

Комплексное, стабильное, непротиворечивое законодательство является необходимым условием эффективной реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). Межстрановой обзор подготовлен ЕАБР при поддержке национальных центров ГЧП стран-участниц с целью распространения лучших практик правового регулирования ГЧП. В обзоре представлен анализ ключевых положений действующего законодательства о ГЧП стран-участниц, дана оценка, в какой степени оно создает благоприятные условия для инвестирования в рамках проектов ГЧП, содержит эффективные механизмы для их подготовки, обеспечивает баланс и защиту публичных и частных интересов, отражает международные стандарты ГЧП и др. Результаты обзора найдут полезное применение при совершенствовании национального законодательства о ГЧП, а в перспективе — гармонизации правового регулирования ГЧП на евразийском пространстве.

Публикация Межстранового обзора является продолжением серии мероприятий ЕАБР по содействию развития правовой и институциональной среды ГЧП в странах-участницах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, регулирование, законодательство, гармонизация, международные стандарты.

JEL: K15, L32, L33, L38, O19.

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 документа доступна на сайте Евразийского банка развития: <https://eabr.org/analytics>

Комментарии, предложения и замечания к настоящему документу вы можете направить по адресу электронной почты: maslova_sv@eabr.org

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	7
ГЛАВА 1. РАМОЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГЧП	17
1.1. Понятийный аппарат законодательства о ГЧП	17
1.2. Взаимосвязь регулирования и государственной политики в сфере ГЧП	22
1.3. Системность правового регулирования ГЧП.....	23
1.4. Сфера применения и объектный состав ГЧП	25
1.5. Формы ГЧП	31
1.6. Институциональные рамки ГЧП	35
1.7. Стабильность правового регулирования ГЧП	40
1.8. Согласованность национальных законов о ГЧП и международных стандартов ГЧП	44
ГЛАВА 2. ПОДГОТОВКА И ОЦЕНКА ПРОЕКТОВ ГЧП	48
2.1. Инициация и обоснование проектов ГЧП	48
2.2. Сравнительная оценка проектов ГЧП.....	51
ГЛАВА 3. ВЫБОР ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА	55
3.1. Конкурсные процедуры и прямые переговоры.....	55
3.2. Частная инициатива	60
ГЛАВА 4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ГЧП	62
4.1. Источники финансирования и возврата инвестиций в проектах ГЧП...	62
4.2. Финансовое участие государственного партнера и государственная поддержка в проектах ГЧП.....	64
4.3. Прямые и условные обязательства государственного партнера	72
ГЛАВА 5. ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ГАРАНТИИ В ПРОЕКТАХ ГЧП	76
5.1. Поощрение и защита иностранных инвестиций в проектах ГЧП.....	76
5.2. Гарантии прав кредиторов	81
5.3. Разрешение споров в проектах ГЧП.....	86
ГЛАВА 6. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЧП ...	93
6.1. ГЧП и цифровизация	93

6.2. ГЧП и устойчивое развитие	96
6.3. Трансграничные ГЧП.....	100
6.4. Гармонизация правового регулирования ГЧП на евразийском пространстве	105
БЛАГОДАРНОСТИ	110
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	112
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	113

РЕЗЮМЕ

Государственно-частное партнерство (ГЧП) применяется в большинстве стран европейского пространства, при этом комплексное, непротиворечивое и стабильное законодательство по-прежнему сохраняет решающее значение для запуска и эффективной реализации проектов ГЧП. Поэтому для правительств, нацеленных на устойчивый поток частных инвестиций в инфраструктуру посредством ГЧП, крайне важной задачей является создание таких специальных правовых стимулов и механизмов, которые обеспечивали бы, с одной стороны, оптимальное и результативное проведение процедур отбора, оценки и подготовки проектов ГЧП, выбора частного партнера, заключения и исполнения соглашения о ГЧП, а с другой, инвестиционную привлекательность проектов ГЧП и их приемлемость для банковского финансирования (bankability).

«Универсального решения для всех» при создании правовой среды ГЧП не существует, каждое государство регулирует ГЧП, исходя из потребностей своего инфраструктурного развития, инвестиционных возможностей, особенностей национальной правовой системы и т.д. Несмотря на это, **законодательные подходы государств — участников ЕАБР объединяет много общего (сопоставимого) при регулировании ГЧП** как по форме, так и по содержанию. Общей отличительной чертой является **наличие специального законодательства: законов о ГЧП и концессиях¹**.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ О ГЧП

 Республика Армения Закон Республики Армения от 28.06.2019 № НО-113-Н «О государственно-частном партнерстве»	 Республика Беларусь Закон Республики Беларусь от 30.12.2015 № 345-З «О государственно-частном партнерстве»	 Республика Казахстан Закон Республики Казахстан от 31.10.2015 № 379-V ЗРК «О государственно-частном партнерстве»
 Кыргызская Республика Закон Кыргызской Республики от 11.08.2021 № 98 «О государственно-частном партнерстве»	 Российская Федерация - Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве» - Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	 Республика Таджикистан - Закон Республики Таджикистан от 28.12.2012 № 907 «О государственно-частном партнерстве» - Закон Республики Таджикистан от 15.11.2011 № 783 «О концессиях»

¹ Во многих странах, в том числе с развитыми рынками ГЧП, отсутствуют специальные законы о ГЧП, и возникающие по поводу ГЧП отношения регулируются нормами общего законодательства и (или) подзаконными актами касательно отдельных аспектов ГЧП.

Национальные законы о ГЧП государств — участников Банка содержат **схожие принципы правового регулирования ГЧП, нормы и правила по многим аспектам** отбора проектов ГЧП, организации отбора частного партнера, заключения и прекращения соглашения о ГЧП.

Законотворческие процессы осуществляются в государствах — участниках ЕАБР не изолированно друг от друга. Зачастую правила и нормы, подтвердившие свою эффективность в практике одних государств — участников ЕАБР, приводятся в национальное законодательство о ГЧП других государств.

ПРИМЕРЫ ЕДИНООБРАЗНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЧП В ЗАКОНАХ О ГЧП ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ ЕАБР

КОНТРАКТНЫЕ ФОРМЫ ГЧП



Республика Таджикистан

- Строительство и передача (Build-and-Transfer, BT)
- Строительство, аренда и передача (Build-Lease-and-Transfer, BLT)
- Строительство, эксплуатация и передача (Build-Operate-and-Transfer, BOT)
- Строительство, владение и эксплуатация (Build-Own-and-Operate, BOO)
- Строительство, владение, эксплуатация и передача (Build-Own-Operate-and-Transfer, BOOT)
- Строительство, передача и эксплуатация (Build-Transfer-and-Operate, BTO)
- Соглашение о расширении и эксплуатации (Contract-Add-and-Operate, CAO)
- Реконструкция, эксплуатация и передача (Rehabilitate-Operate-and-Transfer, ROT)
- Реконструкция, аренда и передача (Rehabilitate-Lease-and-Transfer, RLT)
- Оказание социальных услуг (Provision of social services, PSS)
- Иные



Кыргызская Республика

- Строительство и передача (Build-and-Transfer, BT)
- Строительство, аренда и передача (Build-Lease-and-Transfer, BLT)
- Строительство, эксплуатация и передача (Build-Operate-and-Transfer, BOT)
- Строительство, владение и эксплуатация (Build-Own-and-Operate, BOO)
- Строительство, владение, эксплуатация и передача (Build-Own-Operate-and-Transfer, BOOT)
- Строительство, передача и эксплуатация (Build-Transfer-and-Operate, BTO)
- Соглашение о расширении и эксплуатации (Contract-Add-and-Operate, CAO)
- Реконструкция, эксплуатация и передача (Rehabilitate-Operate-and-Transfer, ROT)
- Реконструкция, аренда, передача (Rehabilitate-Lease-and-Transfer, RLT)

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ГЧП



Республика Беларусь

Сравнительное преимущество — сопоставление расходов бюджета при реализации проекта в полном объеме за счет средств бюджета либо с привлечением внешних государственных займов, внешних займов, привлеченных под гарантии Правительства Республики Беларусь, и расходов бюджета при реализации такого проекта ГЧП с учетом получаемых выгод при равных объемах, ценах, характеристиках и качестве товаров (работ, услуг)



Российская Федерация

Сравнительное преимущество — преимущество в использовании бюджетных средств, необходимых для реализации проекта ГЧП, перед использованием бюджетных средств, необходимых для реализации государственного контракта, при условии равной цены товара, работы, услуги, количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иные характеристики товара, работы, услуги при реализации проекта ГЧП и государственного контракта

КОМПЕНСАЦИЯ ИНИЦИАТОРУ В РАМКАХ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ



Республика
Беларусь

Победитель конкурса возмещает лицу, осуществившему подготовку предложения о реализации проекта ГЧП, но не признанному победителем конкурса, обоснованные затраты, связанные с подготовкой этого предложения, в порядке, определенном Советом Министров Республики Беларусь



Республика
Казахстан

Победитель конкурса (аукциона), заключивший договор ГЧП, обязан возместить потенциальному частному партнеру, инициировавшему проект, его затраты на разработку проекта информационного листа конкурсной (аукционной) документации и проекта договора ГЧП

Наряду с этим существуют различия в правовом регулировании мер государственной поддержки, гарантий инвесторам и кредиторам, оснований проведения прямых переговоров, порядка разрешения споров, оценки частной инициативы, что зачастую ограничивает участие в проектах ГЧП иностранных инвесторов, в том числе из стран ЕАЭС, и в целом нарушает благоприятные условия осуществления инвестиций в проекты ГЧП. **Различия в законодательстве о ГЧП оцениваются инвесторами как барьер иностранных инвестиций.** Существует запрос со стороны инвестиционного сообщества и финансового сектора на единые процедуры подготовки и реализации проектов ГЧП, принятия ключевых управленческих решений в сфере ГЧП. В целом различная зрелость законодательства о ГЧП в странах присутствия ЕАБР и отсутствие прикладной экспертизы в вопросах регулирования выступают сдерживающим фактором наращивания рынка проектов ГЧП.

Проведенный в рамках Межстранового обзора экспертный опрос обозначил основу для обсуждения **перспективных направлений гармонизации законодательства о ГЧП на евразийском пространстве** (Рисунок 1).

↓ Рисунок 1. Результаты экспертного опроса о перспективных направлениях гармонизации законодательства о ГЧП на евразийском пространстве



Успешный опыт **гармонизации регуляторики ГЧП в рамках интеграционных и экономических объединений** уже существует. Примерами могут служить директивы и регламенты Европейского союза по ГЧП, а также гармонизационные процессы в сфере ГЧП под эгидой Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и при активном содействии Всемирного банка.

В развитии национального правового регулирования ГЧП важную роль играют **международные стандарты ГЧП**, которые служат ориентиром для государств, упрощают и гармонизируют законотворческие процессы. Вместе с тем они не всегда учитывают региональную специфику регулирования инвестиций в ГЧП, будучи ориентированными на глобальную ГЧП-практику. Поэтому **актуален вопрос о разработке евразийских стандартов ГЧП**. Согласованная регуляторная политика в сфере ГЧП, особенно в рамках интеграционных объединений, способна создать более благоприятные условия для развития национальных рынков ГЧП, не только снимая барьеры для иностранных инвестиций, но и улучшая условия для общего рынка ГЧП, в том числе в рамках совместной деятельности государств в трансграничных проектах ГЧП.

Законодательство о ГЧП государств — участников Банка постоянно развивается, в том числе **под воздействием современных глобальных и региональных трендов — устойчивого развития, цифровизации, интеграции**. Начаты процессы внедрения отдельных правовых механизмов для регулирования конкурсов на право заключения соглашений о ГЧП в электронной форме и на электронных платформах (Закон Казахстана о ГЧП, Закон России о ГЧП), верификации проектов ГЧП в качестве проектов устойчивого развития или «зеленых» проектов (таксономии Казахстана и России), включения показателей достижения ЦУР в проектные документы и договоры о ГЧП (Закон Казахстана о ГЧП), исключения трансграничных ГЧП из сферы действия законодательства о ГЧП, регулирующего «внутренние» проекты ГЧП (Закон Кыргызстана о ГЧП) и т.п. Основной площадкой выработки и продвижения новых, только зарождающихся направлений правового регулирования ГЧП на евразийском пространстве выступает ЕАБР.

Евразийский банк развития, будучи международной финансовой организацией и институтом развития, **нацелен содействовать государствам-участникам в создании благоприятной правовой среды ГЧП, проведении законодательных ГЧП-реформ и гармонизации правового регулирования по запросу государств-участников**.

ВВЕДЕНИЕ

Создание благоприятной и эффективной правовой среды ГЧП является сложной, но необходимой задачей для правительств, нацеленных на привлечение частных инвестиций в развитие публичной инфраструктуры и публичных услуг. В отсутствие специального национального законодательства о ГЧП, согласующегося с передовыми практиками и международными стандартами ГЧП, усилия уполномоченных органов по созданию устойчивого пайплайна проектов ГЧП могут быть сведены на нет. Во многом потому, что для принятия долгосрочных инвестиционных и финансовых решений в сфере ГЧП инвесторам и кредиторам требуется правовая определенность и четкие рамки ГЧП, обеспечивающие инвестиционную привлекательность проектов ГЧП в долгосрочном периоде и приемлемость проектов ГЧП для банковского финансирования (bankability). Регулирование ГЧП в рамках не специального, а общего для всех форм предпринимательской и инвестиционной деятельности законодательства не способно учесть всей специфики ГЧП с его особой структурой финансирования и распределения рисков.

Несмотря на это, далеко не все страны, в которых применяется ГЧП, имеют специальные законы о ГЧП. **Общей отличительной чертой правовой основы ГЧП на евразийском пространстве является наличие специальных законов о ГЧП во всех государствах — участниках ЕАБР.**

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ О ГЧП



Республика Армения

- Закон Республики Армения от 28.06.2019 № НО-113-N «О государственно-частном партнерстве»



Республика Беларусь

- Закон Республики Беларусь от 30.12.2015 № 345-3 «О государственно-частном партнерстве»



Республика Казахстан

- Закон Республики Казахстан от 31.10.2015 № 379-V ЗРК «О государственно-частном партнерстве»²



Кыргызская Республика

- Закон Кыргызской Республики от 11.08.2021 № 98 «О государственно-частном партнерстве»



Российская Федерация

- Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве»
- Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»



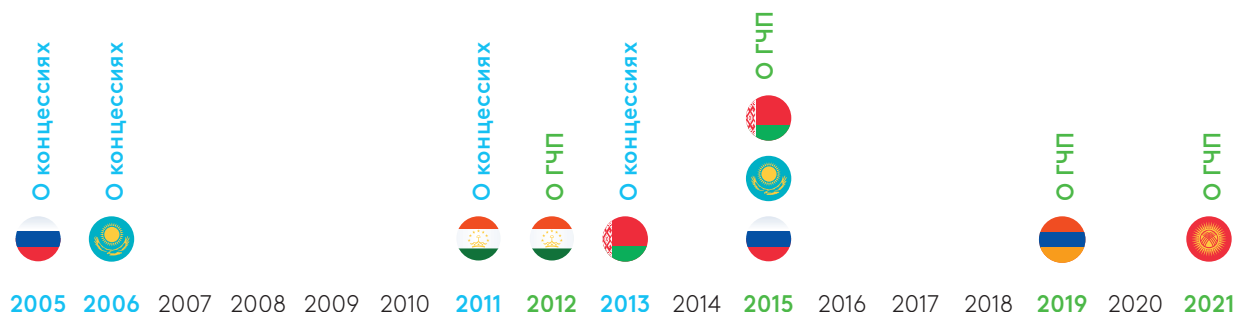
Республика Таджикистан

- Закон Республики Таджикистан от 28.12.2012 № 907 «О государственно-частном партнерстве»
- Закон Республики Таджикистан от 15.11.2011 № 783 «О концессиях»

² До 15 марта 2025 года в Республике Казахстан действовал Закон от 07.07.2006 № 167-III ЗРК «О концессиях», который утратил силу на основании Закона Республики Казахстан от 15.03.2025 № 172-VIII.

Национальные законы о ГЧП государств — участников ЕАБР были приняты в близкие временные рамки, с 2005 по 2021 год, причем на 2015 год пришлось принятие национальных законов о ГЧП сразу в трех государствах: Беларуси, Казахстане и России (Рисунок 2).

↓ Рисунок 2. Динамика принятия национальных законов о ГЧП и концессиях государств-участников (по годам)



Правовое регулирование ГЧП не ограничивается только формой национальных законов о ГЧП или законов о концессиях и осуществляется посредством подзаконных актов. Их количество в каждой стране заметно отличается: например, в России принято более 20 подзаконных актов в целях реализации закона о ГЧП, а в Таджикистане — более 5 подзаконных актов о ГЧП.

ОСНОВНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ О ГЧП

 Республика Армения	 Республика Беларусь	 Республика Казахстан
Постановление Правительства Республики Армения от 28.07.2022 № 1183-N, которым утверждены: - Порядок реализации ГЧП - Порядок создания и ведения базы данных по проектам ГЧП - Перечень государственных услуг, оказываемых в рамках проектов ГЧП и др. Постановление Правительства Республики Армения от 09.02.2023 № 175-N «Об утверждении Порядка выявления, оценки и определения приоритетности публичных инвестиционных программ» и др.	Постановление Совета Министров Республики Беларусь 06.07.2016 № 532 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве», которым утверждены: - Положение о порядке подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов ГЧП - Положение о порядке организации и проведения конкурса, прямых переговоров, а также переговоров в отношении условий проектов соглашения о ГЧП - Положение о порядке финансирования возмещения затрат и получения прибыли (доходов) частного партнера за счет средств республиканского бюджета - Положение о порядке ведения Государственного реестра соглашений о ГЧП и др.	Приказ и. о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25.11.2015 № 725 «О некоторых вопросах планирования и реализации проектов ГЧП», которым утверждены: - Правила планирования и реализации проектов ГЧП - Порядок отбора проектов ГЧП для предоставления или увеличения объема поручительств государства - Критерии отнесения проекта ГЧП к проекту ГЧП особой значимости - Примерный перечень рисков, возникающих на различных этапах ГЧП - Методику определения стоимости создания и (или) реконструкции объекта ГЧП, суммарной стоимости государственной поддержки и источников возмещения затрат субъектов ГЧП - Методику оценки социально-экономической эффективности проектов ГЧП - Методику распределения и оценки рисков проектов ГЧП и др.

 Кыргызская Республика Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 25.03.2022 № 160, которым утверждены: • Правила проведения конкурса по проектам ГЧП • Положение о порядке государственной регистрации проектов ГЧП в Государственном реестре проектов ГЧП • Порядок подготовки проектов ГЧП за счет средств Фонда финансирования проектов ГЧП и др.	 Российская Федерация • Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта ГЧП, проекта МЧП и определения их сравнительного преимущества» • Приказ Минэкономразвития России от 02.02.2021 № 40 «Об утверждении Порядка мониторинга реализации соглашений о ГЧП, МЧП» • Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта ГЧП, МЧП и определения их сравнительного преимущества»	 Республика Таджикистан • Постановление Правительства Республики Таджикистан от 04.09.2014 № 581 «О Перечне инфраструктурных объектов и социальных услуг, в отношении которых не распространяется Закон Республики Таджикистан «О государственно-частном партнерстве» • Постановление коллегии Государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан от 25.09.2014 № 81 «О Методическом пособии по подготовке и реализации проектов ГЧП» и др.
--	---	--

Работа по совершенствованию законодательства о ГЧП ведется во всех государствах — участниках ЕАБР на постоянной основе и в русле текущих экономических вызовов, передовых международных практик ГЧП, а также запросов со стороны участников ГЧП-рынков.

Знаковыми для законодательных ГЧП-нововведений в Беларуси, Казахстане и России стали 2022–2023 годы.

ПРАВОВЫЕ РЕФОРМЫ ГЧП (2022–2023): ключевые изменения		
 Республика Беларусь • Детализация понятия «Проект ГЧП» • Дополнения объектов ГЧП ИТ-инфраструктурой • Установление лимитов финансирования проектов ГЧП • Оптимизация числа госорганов, участвующих в подготовке проектов ГЧП • Введение процедуры прямых переговоров	 Республика Казахстан • Введение дополнительного признака ГЧП • Ограничение прямых переговоров • Отмена упрощенных конкурсных процедур • Лимитирование объемов финансирования государством в проектах ГЧП в инвестиционном периоде • Детальная регламентация оценки эффективности ГЧП; распределения рисков проектов ГЧП; учета условных обязательств • Введение законодательных основ цифровизации ГЧП	 Российская Федерация • Закрепление форм финансового участия концедента (капгрант, плата концедента, МГД) и предельного размера • Введение условий об особых обстоятельствах • Перевод в электронный формат конкурсных процедур • Компенсация инициатору частной инициативы

Участие международных организаций и международных институтов в развитии правовой среды ГЧП

Международные стандарты ГЧП — выработанные в общей и единообразной практике правила, определяющие модели регулирования ГЧП, и направленные на обеспечение благоприятной и стабильной правовой основы ГЧП, эффективной реализации ГЧП

Развитие национального права в сфере ГЧП, которое все больше интернационализируется под воздействием глобализационных процессов, было бы затруднительно без учета норм, выработанных в рамках международной системы.

Нормы и правила по поводу ГЧП принимаются разными международными организациями в разных правовых и неправовых формах: *резолюции* (резолюция Европарламента о ГЧП и праве Европейского союза о публичных закупках и концессиях № 2006/2043), *модельные акты* (Модельный закон СНГ

о ГЧП; Типовые законодательные положения ЮНСИТРАЛ о ГЧП; Базовые элементы ОЭСР законодательства о концессионных соглашениях), *руководящие принципы и руководства* (Руководящие принципы Европейской комиссии по успешным ГЧП; Основополагающие принципы ЕБРР для современного законодательства о ГЧП; Руководящие принципы ЕАБР по трансграничным ГЧП; Руководство Всемирного банка по контрактным условиям соглашения о ГЧП; Руководство ЮНИДО по развитию инфраструктуры посредством ВОТ; Руководство ЭСКАТО в отношении политических, правовых и институциональных рамок ГЧП; Руководство ЭСКАТО о ГЧП в интересах устойчивого развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе; Руководство ЕЭК ООН по эффективному управлению ГЧП; Руководящие принципы в области ГЧП на благо людей в интересах достижения ЦУР; Руководство ОЭСР по распределению рисков и соотношению «цена — качество» в проектах ГЧП); *рекомендации* (Рекомендации Совета ОЭСР по принципам государственного управления в сфере ГЧП), *отчеты и рабочие документы* (Зеленая книга о ГЧП и праве ЕС о публичных контрактах и концессиях), *стандарты* (Стандарт ЕЭК ООН по ГЧП в области автомобильных дорог, Стандарт ЕЭК ООН по ГЧП в области железных дорог, Стандарт ЕЭК ООН подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП; Стандарт ЕЭК ООН по ГЧП в области возобновляемых источников энергии; Стандарт ЕЭК ООН для правовой основы по ГЧП и концессий в интересах Целей устойчивого развития) и т. п.

В качестве **международных стандартов ГЧП** в настоящем Межстрановом обзоре экспертами рассматривались:



Модельный закон СНГ
о публично-частном партнерстве (2014)



Типовые законодательные положения ЮНСИТРАЛ
о публично-частном партнерстве (2019)



Стандарт ЕЭК ООН для правовой основы по ГЧП
и концессий в интересах Целей устойчивого развития (2023)



Основополагающие принципы ЕБРР
для современного законодательства о ГЧП (2024)

По заявлению Секретариата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, в Законе Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» были взяты за основу и получили дальнейшее развитие принципы ГЧП, закрепленные в Модельном законе СНГ о ГЧП ([СНГ, 2019](#)).

Аналитика

Принятие Модельного закона СНГ по ГЧП ознаменовало создание основы для совершенствования правовой, нормативной и институциональной среды ГЧП в странах СНГ на основе международно признанных принципов и практик ([Zapatrina, Zverev, Rodina, 2015](#)).

Проведение оценки законодательства о ГЧП является востребованным направлением деятельности международных организаций, особенно международных банков развития. Наиболее широкую известность и признание получила практика Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирного банка (ВБ).

Европейский банк реконструкции и развития провел в 2007, 2011 и 2017–2018 годах ряд оценок законодательства о ГЧП в странах операций с целью получения информации о том, в какой степени правовые основы ГЧП стран операций согласуются с международными стандартами ГЧП и передовой практикой ГЧП. Принимая последние за определенный «правовой эталон», ЕБРР был нацелен выявить сильные и слабые стороны национальных режимов правового регулирования отношений в сфере ГЧП и обеспечить политиков и законодателей практическими рекомендациями и руководством при проведении правовой реформы в сфере ГЧП и подготовке самих проектов ГЧП ([EBRD, 2018](#)).

Критерии оценки ЕБРР, 2017–2018: (1) Правовые рамки ГЧП; (2) Отбор проектов ГЧП; (3) Выбор частных партнеров; (4) Проектное соглашение (контракт ГЧП); (5) Обеспечение и поддержка.

Ниже представлено извлечение из результатов оценки ЕБРР 2017–2018 годов в части законодательства о ГЧП только в государствах — участниках ЕАБР (Рисунок 3).

↓ Рисунок 3. Результаты оценки ЕБРР, 2017–2018: уровень соответствия национальных основ ГЧП международным стандартам ГЧП (извлечение)

Очень высокий уровень соответствия ≥ 90%	Высокий уровень соответствия 89–70%	Умеренный уровень соответствия 69–50%	Низкий уровень соответствия 49–30%	Очень низкий уровень соответствия < 30%
—	 Казахстан  Россия  Беларусь	 Таджикистан  Кыргызстан  Армения	—	—

Всемирный банк с 2017 года проводит бенчмаркинг в сфере ГЧП как «эталонное тестирование законодательства о ГЧП на соответствие международным стандартам ГЧП и лучшим практикам ГЧП» с целью поддержки усилий государств-клиентов по расширению их нормативной базы для стимулирования ГЧП (World Bank, 2017).

Критерии бенчмаркинга Всемирного банка, 2017: (1) Подготовка проекта ГЧП; (2) Закупки (отбор проекта ГЧП и частного партнера для его реализации); (3) Незапрошенные предложения; (4) Управление контрактом ГЧП и прекращение.

Ниже представлено извлечение из результатов бенчмаркинга Всемирного банка, 2017, в части законодательства о ГЧП только в государствах — участниках ЕАБР (Рисунок 4).

↓ Рисунок 4. Результаты бенчмаркинга Всемирного банка, 2017: уровни соответствия национальных основ ГЧП международным стандартам ГЧП (извлечение)

Очень высокий уровень соответствия ≥ 90%	Высокий уровень соответствия 89–70%	Умеренный уровень соответствия 69–50%	Низкий уровень соответствия 49–30%	Очень низкий уровень соответствия < 30%
—	—	 Россия  Таджикистан  Кыргызстан  Казахстан	—	 Армения

Показатели бенчмаркинга несколько раз обновлялись в рамках более широких оценок законодательства, регулирующего не только ГЧП, но и инфраструктуру в целом. Проведенный в 2023–2024 годах бенчмаркинг по развитию инфраструктуры в методологии своей подготовки опирается на ранее используемые критерии (World Bank, 2024). Ниже представлено извлечение из результатов бенчмаркинга Всемирного банка, 2023–2024, в части законодательства о ГЧП только государств — участников ЕАБР (Таблица 1).

↓ Таблица 1. Результаты бенчмаркинга Всемирного банка, 2023–2024: уровни соответствия национальных и институциональных основ развития инфраструктуры и ГЧП (извлечение)

Государство — участник ЕАБР	Баллы по критерию «Подготовка проекта ГЧП»	Баллы по критерию «Закупки ГЧП»	Баллы по критерию «Управление контрактом ГЧП»	Баллы по критерию «Незапрошенные предложения»	Средний суммарный балл
Армения	43	78	41	67	57,25
Беларусь	70	52	64	50	50
Казахстан	49	63	62	75	62,25
Кыргызстан	44	51	47	50	48
Россия	56	71	89	58	68,50
Таджикистан	55	59	57	83	63,50

Инициатива ЕАБР по подготовке Межстранового обзора

согласуется с практикой ведущих международных банков развития (МБР). Вместе с тем ее отличают цели и охват проводимого Обзора, что отражает собственный весомый вклад ЕАБР в развитие ГЧП на евразийском пространстве.

Во-первых, Межстрановой обзор не преследует цель ранжирования (рейтингования) законов о ГЧП государств — участников ЕАБР в целях выявления «лучшего», поскольку законодательство о ГЧП как часть национального правопорядка несет отпечаток национальной правовой культуры каждого из государств, его ценностей и сложившегося уклада, а также коррелируется с уровнем экономического развития государства.

В Межстрановом обзоре национальные законы о ГЧП рассматриваются не с точки зрения их оценки и конкуренции, а, напротив, с позиций продвижения ГЧП



Евразийский Банк Развития

Стратегия 2022–2026 гг.

Различная зрелость законодательства о ГЧП в странах присутствия ЕАБР и отсутствие прикладной экспертизы в вопросах регулирования — сдерживающий фактор наращивания проектов

в национальных юрисдикциях и за их пределами, а также возможной перспективы в дальнейшем гармонизации правового регулирования ГЧП на евразийском пространстве.

Во-вторых, Межстрановой обзор имеет более широкий фокус, охватывающий, помимо используемых ЕБРР и ВБ стандартных критериев оценки правового регулирования ГЧП, дополнительные критерии, основанные на глобальных и региональных трендах развития ГЧП, таких как:



**ГЧП как средство достижения ЦУР
и реализации ESG-повестки**



Цифровизация ГЧП



Трансграничные ГЧП

Формирующиеся тренды воздействуют на привычные параметры проектов ГЧП и выдвигают новые требования к их участникам, финансовым и проектным инструментам, нуждаются в специальных правовых механизмах.

Тренды развития ГЧП нашли отражение в приоритетных направлениях Программы ЕАБР по ГЧП и, что существеннее, отвечают наиболее важным вызовам развития государств — участников Банка, в национальных юрисдикциях которых:



Евразийский Банк Развития

Задаёт тренды, строит свою проектную деятельность и поддерживает развитие ГЧП в государствах-участниках в русле глобальных и региональных трендов ГЧП. Более подробно о трендах, меняющих рынки ГЧП на евразийском пространстве:

[https://eabr.org/
public-private-partnership](https://eabr.org/public-private-partnership)

разрабатываются национальные таксономии «зеленых проектов» и «проектов устойчивого развития» для привлечения инструментов «зеленого» и «устойчивого» финансирования в создание «устойчивой» инфраструктуры (Казахстан, Россия);

создаются веб-платформы ГЧП (Казахстан), а процедуры отбора частного партнера переводятся в электронный формат (Казахстан, Россия);

возрастает потребность в трансграничной инфраструктуре, обеспечивающей транспортную, энергетическую, продовольственную связанность государств — участников ЕАБР (Винокуров и др., 2024).

Как ожидается, **результаты Межстранового обзора будут полезны и помогут понять:**

- 1) какие преимущества и механизмы поддержки есть в законодательстве для проектов ГЧП,
- 2) каковы риски инвестирования в проекты ГЧП,
- 3) как восполнить правовые пробелы и устранить коллизии в национальном законодательстве о ГЧП для повышения привлекательности проектов ГЧП для инвесторов и кредиторов.

Основные **инструменты подготовки Межстранового обзора:**

- Анализ законодательных и подзаконных актов, правоприменительной, в том числе судебной практики в сфере ГЧП.
- Обзор аналитических материалов по ГЧП.
- Экспертная оценка:
 - 1-й этап: экспертное анкетирование;
 - 2-й этап: глубинные интервью по ключевым законодательным положениям с ведущими ГЧП-экспертами.
- Консультации с национальными центрами ГЧП государств — участников ЕАБР.
- Апробация результатов на панельной дискуссии «Правовая среда ГЧП на евразийском пространстве: в поисках оптимальной модели регулирования и гармонизации» в рамках III Международной конференции по ГЧП в Кыргызской Республике (г. Бишкек, 16–17 октября 2024 года).

ЕАБР отмечает неоценимый вклад национальных центров ГЧП государств-участников и экспертов, принявших участие в подготовке Межстранового обзора, имена которых приведены в листе Благодарностей.

Дисклеймер:

Межстрановой обзор:

- Подготовлен на основе законодательных положений, действующих на момент выпуска обзора.
- Опирается на мнение экспертов, которое может не совпадать с мнением ЕАБР.
- Основывается на экспертной оценке, проведенной по общему для всех государств — участников ЕАБР вопроснику, с тем чтобы иметь возможность систематизировать и сравнить ответы и оценки экспертов из разных стран. В условиях различающегося от одной страны к другой правового регулирования ГЧП отдельным понятиям, имеющим некоторые терминологические отличия, придавалось в Обзоре схожее значение: например, «Соглашение о ГЧП», «Контракт ГЧП», «Договор ГЧП»; «Государственный партнер», «Публичный партнер», «Концедент», «Организация-заказчик» и т.п.

Глава 1

РАМОЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГЧП

Рамочные положения законодательства о ГЧП важны с точки зрения того, что очерчивают сферу применения ГЧП, его возможные формы, объектный и субъектный состав, демонстрируют приверженность правительств принципам прозрачности, подотчетности, стабильности правового регулирования ГЧП, его согласованности с международными стандартами ГЧП, отражают корреляцию законодательства с политикой государственного управления в сфере ГЧП и задачами инфраструктурного развития, с одной стороны, а с другой — интегрированность в правовую систему и взаимодействие с другими отраслями и институтами права и др.

1.1. Понятийный аппарат законодательства о ГЧП

Правовые дефиниции ГЧП в законодательстве государств — участников ЕАБР регламентированы схожим образом и даже во многом совпадают текстуально.

Четкий понятийный аппарат составляет основу эффективного законодательства о ГЧП, именно он во многом определяет специфику, позволяющую отграничить ГЧП от других правовых институтов. Зачастую, и не только в странах евразийского пространства, регулирование ГЧП не дает полной правовой определенности, допускает двойственность и подмену понятий с государственным заказом и (или) иными формами взаимодействия государства и бизнеса, что вызывает критику, влечет многочисленные споры и претензии со стороны контролирующих органов, перекалфикацию соглашений ГЧП в судебном порядке.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ДЕФИНИЦИИ ГЧП И ЕГО ПРИЗНАКАМ



Закон Республики Армения

Проект ГЧП должен соответствовать всем следующим критериям:

- иметь срок продолжительностью не менее 5 лет;
- быть направленным на строительство и (или) модернизацию, и (или) эксплуатацию, и (или) техническое обслуживание общественной инфраструктуры;
- обеспечивать распределение рисков между публичным партнером и частным партнером;
- обеспечивать для Армении экономическую доходность, то есть иметь внутреннюю ставку доходности экономики, которая превысит базовую ставку, установленную процедурами ГЧП;
- соответствовать приоритетам, определенным политикой управления общественными инвестициями;
- быть фискально доступным;
- иметь СЦК выше нуля — в случае применения



Закон Республики Беларусь

ГЧП — юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государственного и частного партнеров в целях объединения ресурсов и распределения рисков, отвечающее целям, задачам и принципам, определенным Законом, осуществляемое в форме соглашения о ГЧП



Закон Республики Казахстан

ГЧП — форма сотрудничества между государственным партнером и частным партнером, соответствующая признакам:

- построение отношений государственного партнера и частного партнера путем заключения договора ГЧП;
- среднесрочный или долгосрочный срок реализации проекта ГЧП (от 5 до 30 лет);
- совместное участие государственного партнера и частного партнера в реализации проекта ГЧП;
- объединение ресурсов государственного партнера и частного партнера для реализации проекта ГЧП;
- осуществление инвестиций частным партнером для реализации проекта ГЧП;
- наличие инвестиционного и эксплуатационного периодов в проекте ГЧП



Закон Кыргызской Республики

ГЧП — сотрудничество между государственным и частным партнерами в целях разработки и реализации проектов по созданию и (или) модернизации, эксплуатации и содержанию инфраструктурных объектов и (или) инфраструктурных услуг



Закон Российской Федерации

ГЧП — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера и частного партнера, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП, заключенного в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами власти и местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества



Закон Республики Таджикистан

ГЧП — сотрудничество государственных и частных партнеров в реализации проектов в сфере инфраструктуры и социальных услуг за определенный период, установленный соглашением о ГЧП

Правоприменительная практика: Казахстан

На встрече с представителями бизнеса 21 января 2022 года Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев отметил: «Еще одним направлением для привлечения в страну инвестиций должна стать перезагрузка ГЧП. Сегодня этот механизм по существу стал инструментом обхода процедур государственных закупок. На бюджет перекладываются все предпринимательские риски. Необоснованно предоставляются сверхльготы и сверхмаржинальность. Обязанности, гарантии, риски и доходы должны сбалансированно распределяться между инициаторами и государством» ([Капитал, 2022](#)).

Экспертная оценка

Достаточно ли четко, на ваш взгляд, ГЧП отграничено от государственных контрактов и (или) других форм осуществления инвестиций в строительство и эксплуатацию публичной инфраструктуры в национальном законодательстве?

Экспертное мнение

Из-за того, что в законодательстве Казахстана недостаточно корректно прописаны законодательное определение ГЧП как правовой категории и признаки ГЧП, в стране до сих пор актуальна проблема «имитаций» ГЧП-проектов. Из-за неконтролируемого роста «имитаций» ГЧП-проектов после принятия в 2015 году Закона о ГЧП даже Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев еще в 2019 году был вынужден признать, что «сама идея ГЧП дискредитирована» в Казахстане. Действительно, чтобы любому проекту с участием государства квалифицироваться в качестве ГЧП, согласно действующему законодательству Республики Казахстан такому проекту достаточно соответствовать 6 признакам ГЧП, установленным в ст. 4 Закона о ГЧП. При этом многие проекты в Казахстане, реализуемые через механизм ГЧП, формально отвечают всем признакам ГЧП, установленным в ст. 4 Закона о ГЧП, но при этом по сути, то есть с точки зрения универсальной науки права, являются государственными закупками или другими договорными формами сотрудничества между государством и частным бизнесом. С точки зрения международных лучших практик и универсальной науки права такие «имитации» ГЧП-проектов не являются «настоящими» ГЧП-проектами, так как не отвечают всем признакам ГЧП, установленным в универсальных модельных законах о ГЧП».

Шаймерден Чиканаев

Законом Республики Казахстан от 30.12.2022 № 177-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации отдельных поручений Главы государства» в целях отграничения от госзакупок понятие ГЧП было законодательно уточнено путем дополнения обязательного признака: наличия инвестиционного периода (проектирование, строительство и (или) реконструкция, и (или) модернизация либо создание объекта ГЧП) и эксплуатационного периода (эксплуатация, техническое обслуживание и (или) управление объектом ГЧП).

Правоприменительная практика: Россия

Одним из резонансных споров, связанных с пониманием сущности ГЧП, является так называемое «Башкирское дело», предметом которого стало разбирательство о допустимости 100% финансирования публичным партнером расходов на создание и реконструкцию объекта ([Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики](#)).

В продолжение «Башкирского дела» в 2020 году прошла серия так называемых «Тувинских дел», в которых суд усмотрел обход законодательства о закупках и признал концессионные соглашения притворными сделками, осуществленными не для целей привлечения частных инвестиций и обеспечения эксплуатации объекта, а в качестве обхода требований законодательства о закупках ([Решение Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа](#)).

В рамках проведенной в отношении российского законодательства о ГЧП реформы '23 указанная правовая неопределенность была устранена путем установления ограничения размера финансового участия публичного партнера.

Экспертная оценка

Какие законодательные требования к ГЧП могли бы внести полную правовую определенность в разграничение понятий ГЧП и госзаказа?

Экспертное мнение

Полную правовую определенность в разграничение ГЧП и госзаказа могло бы внести исключение государственных закупок из предмета регулирования законодательства о ГЧП и (или) исключение ГЧП из предмета регулирования законодательства о государственных закупках.

Татьяна Чижики

Более полному разграничению данных понятий способствовало бы внесение отдельной нормы в Закон о ГЧП Беларуси о сфере его действия или положения-формулировки в ст. 4 Закона о ГЧП Беларуси о его нераспространении на определенную сферу (включая госзакупки и иные формы взаимодействия государства и коммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей).

Ольга Куницкая

Для Казахстана имеет смысл использовать передовой мировой опыт в сфере ГЧП, в частности привести понятие ГЧП, а также признаки ГЧП, закрепленные в законодательстве Республики Казахстан, в соответствие с понятием ГЧП и признаками ГЧП, установленными в универсальных модельных законах о ГЧП, разработанные ЮНСИТРАЛ, ЕЭК ООН и ЕБРР. Например, такой важный признак ГЧП, как «разделение или распределение рисков, связанных с проектом, между государственными и частными партнерами в течение всего срока его реализации», отсутствует в законодательстве Казахстана. В ст. 3 Закона о ГЧП предусмотрена необходимость взаимовыгодного распределения «обязанностей, гарантий, рисков и доходов между государственным партнером и частным партнером в процессе реализации проекта ГЧП», но не как исключительный признак ГЧП, а как один из его принципов — принцип сбалансированности.

Шаймерден Чиканаев

В рамках совершенствования правового регулирования ГЧП в Казахстане было предусмотрено, что процедуры определения частного партнера, заключения и исполнения договора ГЧП, предоставления мер государственной поддержки по проектам ГЧП осуществляются в соответствии с законодательством о ГЧП, без применения норм Закона Республики Казахстан «О государственных закупках».

Эффективная законодательная практика разграничения между ГЧП и иными формами реализации инвестиционных инфраструктурных проектов и взаимодействия государства и бизнеса уже существует и в государствах — участниках ЕАБР.



**Кыргызская
Республика**

- Закон не применяется к отношениям, связанным с использованием недр, государственными закупками и приватизацией



**Республика
Таджикистан**

Закон о ГЧП не распространяется на:

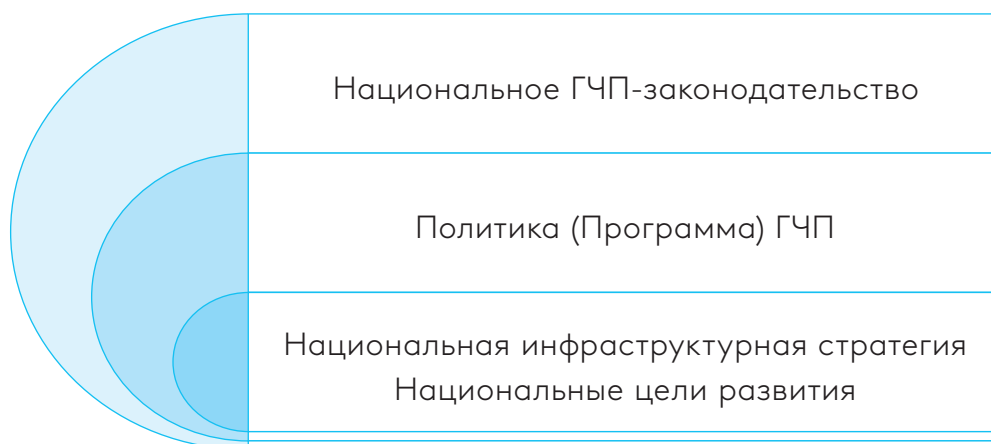
- закупку товаров, выполнение работ и оказание услуг в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О государственных закупках товаров, работ и услуг»;
- приватизацию и разгосударствление государственной собственности и государственных предприятий в соответствии с Законом «О приватизации государственной собственности в Республике Таджикистан»;
- предоставление каких-либо прав на использование недр в соответствии с законами «О недрах» и «О концессиях»;
- реализацию кредитных проектов (грантовых средств), выделяемых международными финансовыми институтами и правительствами иностранных государств, регулируемых правилами этих организаций, применение которых является обязательным в соответствии и в рамках обязательств, взятых на себя Таджикистаном, и требования этих правил имеют преимущественную силу

1.2. Взаимосвязь регулирования и государственной политики в сфере ГЧП

Раскрытие потенциала ГЧП требует последовательной государственной политики, определяющей четкие приоритеты развития ГЧП, цели и задачи государственного управления в сфере ГЧП в корреляции с целями и задачами инфраструктурного развития, практическими мерами по развитию ГЧП с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения, а также ожидаемыми от применения механизма ГЧП результатами.

При этом политика государственного управления в сфере ГЧП должна быть основана, коррелироваться с национальной инфраструктурной стратегией (комплексными или отраслевыми планами развития инфраструктуры), национальными целями развития. В свою очередь, законодательство о ГЧП должно основываться и (или) быть тесно взаимосвязано с политикой государственного управления в сфере ГЧП и (или) политикой участия частных инвесторов в публичной инфраструктуре (Рисунок 5).

↓ Рисунок 5. Корреляция правового регулирования, государственной политики в сфере ГЧП и инфраструктурного развития



Действующие национальные законодательные ГЧП-акты и акты стратегического планирования в сфере ГЧП и инфраструктуры взаимосвязаны только в некоторых государствах — участниках ЕАБР.

Документы стратегического планирования в сфере ГЧП



**Республика
Казахстан**

Комплексный план развития ГЧП в социальной сфере на 2024–2028 годы, утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30.11.2023 № 1068



**Кыргызская
Республика**

Программа развития ГЧП в Кыргызской Республике на 2022–2026 годы, утвержденная Постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 30.06.2022 № 353

В ряде других государств — участников ЕАБР такие документы не приняты, однако связь между инфраструктурными задачами и ГЧП как инструментом их решения прослеживается.

Беларусь: Национальный инфраструктурный план на 2021–2025 гг. представляет собой документ среднесрочного стратегического планирования развития инфраструктуры страны и отражает имеющуюся потребность в инфраструктурных проектах (объектах инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры), в том числе в рамках ГЧП.

Экспертная оценка

Должно ли законодательство о ГЧП основываться и (или) быть тесно взаимосвязано с политикой государственного управления в сфере ГЧП и (или) политикой участия частных инвесторов в публичной инфраструктуре? Должна ли, в свою очередь, политика государственного управления в сфере ГЧП и (или) законодательство о ГЧП коррелироваться с национальной стратегией развития инфраструктуры (комплексными или отраслевыми планами развития инфраструктуры), национальными целями развития?

Экспертное мнение

Эта взаимосвязь критически важна. Законодательство о ГЧП не должно приниматься и действовать в отрыве от реальных национальных инфраструктурных потребностей и планов государства. Закон о ГЧП как правовой инструмент государственного управления должен четко «вытекать», следовать из целей госполитики в сфере ГЧП, а не быть «законом ради закона».

Андрей Иванов

1.3. Системность правового регулирования ГЧП

Одним из важных показателей качества правового регулирования ГЧП является системность, при которой одни правовые нормы определяют условия осуществления других правовых норм и могут быть согласованно и непротиворечиво применены к отношениям в сфере ГЧП. Этот показатель в сфере ГЧП имеет приоритетное значение, поскольку в рамках проектов ГЧП возникают комплексные правоотношения: в первую очередь инвестиционные правоотношения, но также административные, бюджетные, земельные, налоговые и иные частноправовые и публично-правовые отношения, к которым, помимо законодательства о ГЧП, применимы нормы разных отраслей законодательства. Поэтому одна из важнейших задач регулирующих органов в том, чтобы нормы национального законодательства, применимые к ГЧП, находились в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования норм, правил и требований, а также противоречий между ними.

Законодатели государств — участников ЕАБР обеспечивают системность и согласованность правового регулирования ГЧП посредством разных юридических техник и подходов.

Закон Кыргызстана о ГЧП: Не допускается включение в другие законы норм, предметом регулирования которых является Закон о ГЧП.

Закон России о ГЧП: Нормы права, содержащиеся в других принимаемых в соответствии с законом о ГЧП федеральных законах, иных нормативных правовых актах РФ, а также нормативных правовых актах субъектов РФ, муниципальных правовых актах, должны соответствовать Закону о ГЧП.

Экспертная оценка

Насколько согласовано законодательство о ГЧП с принципами и нормами, регулирующими отношения по поводу ГЧП или применимыми к ним, и содержащимися в инвестиционном, бюджетном, земельном, административном, градостроительном, экологическом законодательстве, а также отраслевом законодательстве в отношении отдельных видов инфраструктуры?

Обобщенные результаты экспертного опроса

	Республика Армения		Республика Беларусь		Республика Казахстан
Наименее согласовано: С бюджетным, градостроительным и отраслевым законодательством		Наименее согласовано: С бюджетным законодательством		Наименее согласовано: С административным, градостроительным законодательством	
	Кыргызская Республика		Российская Федерация		Республика Таджикистан
Наименее согласовано: С бюджетным и отраслевым законодательством		Наименее согласовано: С административным и налоговым законодательством		Наименее согласовано: С градостроительным законодательством	

Экспертная оценка

Каковы основные проблемы системности правового регулирования ГЧП и как они могли бы быть решены?

Экспертное мнение

В законодательстве Кыргызстана о ГЧП имеются коллизии между нормами Закона о ГЧП, Закона о возобновляемых источниках энергии и подзаконных актах в сфере ВИЭ. В частности, согласно Закону о ВИЭ государственным партнером по проектам в сфере ВИЭ должно быть Министерство энергетики, в то время как по Закону о ГЧП госпартнером могут выступать, помимо министерств, госпредприятия и учреждения, АО, в которых 50% акций и более принадлежат государству. Кроме того, есть противоречия относительно обязательности разработки ТЭО проекта ГЧП: согласно Закону о ГЧП, разработка ТЭО опциональна, в то же время законодательство в области ВИЭ требует в обязательном порядке наличие ТЭО или предТЭО, в связи с чем возникают коллизии между различными НПА.

Магомед Саадуев

Закон России о ГЧП должен охватывать всю совокупность норм, регулирующих все аспекты ГЧП, либо, по крайней мере, содержать понятные отсылки к другим законам, которые их регулируют. Отсылки должны быть однозначными и адресными. Ведь на практике порою бывает не просто найти нужный закон, а в нем необходимую норму и, наконец, работая уже с иным, не ГЧП-законом, понять весь механизм реализации нужной нормы на практике. Если же имеется принципиальная несводимость и невозможность применения норм законодательства о ГЧП без нарушения других законов (например, Бюджетного кодекса РФ, Налогового или Земельного кодекса РФ) или вхождения в конфликт с ними, то это создает пространство для обжалования и отмены ГЧП-сделок.

Андрей Иванов

1.4. Сфера применения и объектный состав ГЧП

Законодательное регулирование сферы применения ГЧП очерчивает пределы использования этого механизма в конкретных секторах экономики и (или) инфраструктуры. Следуя в русле общего подхода использования ГЧП в секторах, связанных с предоставлением публичных услуг или осуществлением публичных функций, тем не менее разрешенный объектный состав ГЧП по-разному определяется в национальном законодательстве о ГЧП государств — участников ЕАБР.

Законодательные подходы государств — участников ЕАБР к регулированию объектного состава ГЧП

 Республика Армения Закрытый поименованный перечень сфер общественных услуг, оказываемых в рамках проектов ГЧП, устанавливаемый Правительством Республики Армения	 Республика Беларусь Открытый поименованный перечень сфер осуществления ГЧП	 Республика Казахстан ГЧП осуществляется во всех отраслях (сферах) экономики, за исключением объектов, перечень которых определен Правительством Республики Казахстан
 Кыргызская Республика ГЧП применяется к инфраструктурным объектам и (или) инфраструктурным услугам, за исключением связанных с использованием недрами, государственными закупками и приватизацией	 Российская Федерация Закрытый перечень объектов инфраструктуры, в отношении которых может быть заключено соглашение о ГЧП	 Республика Таджикистан ГЧП применяется в отношении всех объектов инфраструктуры и социальных услуг, за исключением тех, перечень которых определен Правительством Республики Таджикистан

В Законе Армении о ГЧП установлен следующий перечень сфер общественных услуг, оказываемых в рамках проектов ГЧП:

- | Здравоохранение.
- | Образование.
- | Энергия.
- | Водное хозяйство.
- | Транспортная инфраструктура и услуги.
- | Сбор, обработка и утилизация твердых отходов.
- | Почтовая инфраструктура и услуги.
- | Выдача паспортов с биометрическими данными и электронной системой идентификации.

В Беларуси ГЧП может осуществляться в отношении объектов инфраструктуры в следующих сферах:

- | Дорожная и транспортная деятельность.
- | Коммунальное хозяйство и коммунальные услуги.
- | Здравоохранение.
- | Социальное обслуживание.
- | Образование, культура.
- | Физическая культура, спорт, туризм.
- | Электросвязь.
- | Энергетика.
- | Переработка, транспортировка, хранение, поставка нефти.
- | Транспортировка, хранение, поставка газа, снабжение газом.
- | Агропромышленное производство.
- | Оборона, правоохранительная деятельность.
- | Научная, научно-техническая деятельность.
- | Информационные и телекоммуникационные технологии.
- | Иные сферы.

В законодательстве Казахстана о ГЧП объектный состав ГЧП определен посредством правовых исключений, то есть путем установления перечня объектов, не подлежащих передаче для реализации ГЧП:

- | Земля, воды, растительный и животный мир.
- | Особо охраняемые природные территории.
- | Вооружение, военная техника и специальные средства Вооруженных сил, других войск и воинских формирований.

Магистральная железнодорожная сеть, судоходные водные пути, маяки, устройства и навигационные знаки, регулирующие и гарантирующие безопасность судоходства, морские терминалы.

Водохозяйственные сооружения, обеспечивающие водоснабжение 36 городов.

Организации здравоохранения, осуществляющие деятельность в сфере службы крови и профилактики ВИЧ/СПИДа, организации медицины катастроф.

Объекты историко-культурного наследия и культурные ценности.

Коллекция и депозитарии возбудителей особо опасных инфекций и промышленных микроорганизмов.

Аналогичная юридическая техника регулирования применена в законодательстве Таджикистана, из сферы применения ГЧП исключены:

Объекты управления государством и другие объекты, обеспечивающие функционирование органов государственной власти.

Объекты Вооруженных сил, пограничных войск, гражданской обороны, органов безопасности и других правоохранительных органов.

Объекты по производству, переработке и хранению сильнодействующих ядов, наркотических средств и ядовитых веществ.

Объекты, осуществляющие научные разработки и производство, переработку и захоронение радиоактивных элементов и отходов, приборов и оборудования использования радиоактивных веществ и изотопов.

Объекты, осуществляющие производство и ремонт огнестрельного оружия и боеприпасов к нему.

Объекты Агентства по государственным материальным резервам.

Объекты Агентства по обеспечению специальным имуществом.

Объекты, обеспечивающие управление воздушным движением.

Объекты Государственной фельдъегерской службы, телевизионные и радиотрансляционные центры Комитета по телевидению и радио.

Специализированные объекты по производству продуктов детского питания для медицинских учреждений.

Объекты научной и опытно-производственной сферы, входящие в состав Академии наук, Академий сельскохозяйственных наук и Научно-исследовательского института Агентства лесного хозяйства.

Объекты геодезической, картографической, гидрометеорологической сферы и сферы контроля за состоянием окружающей среды и охраны природы.

Социальное обслуживание, предоставляемое государственными социальными службами бесплатно отдельным группам граждан, перечень которых установлен постановлением Правительства Республики Таджикистан.

Принципиально иной законодательный подход применен в российском законодательстве — установление закрытого перечня объектов инфраструктуры, в отношении которых может быть заключено соглашение о ГЧП или концессионное соглашение. Несмотря на его внушительный состав — по 24 и 25 позиций позиции в Законе России о ГЧП и Законе России о концессиях, перечень не охватывает все потенциально востребованные объекты инфраструктуры для решения инфраструктурных задач и потребностей и зачастую становится предметом споров.

Правоприменительная практика: Россия

В споре с участием Управления Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике и Министерства транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики Арбитражный суд Удмуртской Республики в своем решении по делу № А71-7057/2015 от 23.10.2015 поддержал выводы УФАС о том, что «Минтранс при проведении конкурса были допущены нарушения Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ „О концессионных соглашениях“, так как объект (стационарные автоматические комплексы фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения) концессионного соглашения, на заключение которого организован Минтранс конкурс, не относится к объектам концессионного соглашения, определенным ст. 4 указанного Федерального закона» ([Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики](#)).

Из числа специфических именно для российского правового регулирования ГЧП стоит выделить такие объекты, как:

объекты для размещения приютов для животных;

объекты охотничьей инфраструктуры;

объекты специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

объекты для грузов северного завоза, расположенные в районах Крайнего Севера;

объекты космической инфраструктуры.

Экспертная оценка

Какой законодательный подход по регламентации объектного состава ГЧП можно считать наиболее результативным?

Экспертное мнение

Наиболее лояльным и направленным на результат является установление открытого перечня и сфер, и объектов инфраструктуры. В то же время опыт других стран и практика показывают, что для запуска ГЧП на первоначальных этапах целесообразно определить приоритетные или основные сферы для практического применения механизма и принять отраслевые акты рекомендательного, разъяснительного характера.

Татьяна Чижик

Наиболее результативным является открытый законодательный подход, который допускает реализацию проектов ГЧП в любых сферах и в отношении любых объектов инфраструктуры, если они соответствуют национальным целям и стратегиям развития.

Ремир Мукумов

Наиболее правильный подход — это установить закрытый перечень сфер, в которых допускается реализация проектов ГЧП.

Шаймерден Чиканаев

Законодательство Кыргызской Республики определяет объекты и услуги, подпадающие под действие закона. Закон включает инфраструктурные объекты и услуги, а также исключает из сферы действия ГЧП объекты, связанные с использованием недрами, государственными закупками и приватизацией. Такой подход обеспечивает ясность и предсказуемость для участников рынка, что способствует эффективной реализации проектов ГЧП. Однако при должном применении мер противодействия коррупции наиболее эффективным правовым подходом к регулированию предметной конфигурации ГЧП, по нашему мнению, является гибкий и открытый подход, способный реагировать на изменение экономических и технических условий.

Алымбек Калыков

Международные стандарты ГЧП содержат рекомендацию определять применимые для ГЧП секторы и виды деятельности либо путем установления открытого перечня, либо двумя способами.

Модельный закон СНГ о ГЧП	Стандарт ЕЭК ООН
Сферы применения ГЧП ГЧП может применяться в отношении объектов ГЧП в любых сферах, включая: транспорт; ЖКХ; энергетику; государственное и муниципальное управление; обеспечение обороноспособности, безопасности и правопорядка; связь и телекоммуникации; научную деятельность, образование, воспитание и культуру; социальное обслуживание; здравоохранение, физическую культуру и спорт; туризм; сельское хозяйство; другие сферы	Применимые для ГЧП секторы и виды деятельности 1. Разрешенные секторы и виды деятельности. ГЧП может осуществляться во всех секторах, занимающихся деятельностью по оказанию государственных услуг. 2. Запрещенные секторы и виды деятельности. ГЧП не может осуществляться в следующих секторах или сферах деятельности: (перечислить все, что можно исключить)

Таким образом, единственно верного и обоснованного законодательного подхода регулирования объектного состава ГЧП не выработано ни в экспертной среде, ни в нормативной. Этот вопрос должен решаться законодателями в зависимости от зрелости национального рынка ГЧП, национальных целей развития инфраструктуры и инфраструктурных потребностей, а также достигнутого уровня взаимодействия государственного сектора с частным в сферах публичной инфраструктуры и оказания публичных услуг.

1.5. Формы ГЧП

Одно из ключевых преимуществ проектов ГЧП — широкий спектр возможных способов (механизмов) осуществления, которые отражают разнообразие деятельности частного и государственного партнеров в рамках проекта ГЧП: **проектирование, строительство, реконструкция, эксплуатация, техническое обслуживание объекта ГЧП, финансирование, возникновение права собственности на объект ГЧП, передача права собственности** на него и др.

ГЧП может принимать **институциональную** и **договорную формы**. Договорные формы ГЧП формализуются в **концессионных** и **неконцессионных** моделях посредством заключения соглашения о ГЧП или концессионного соглашения между государственным и частным партнерами либо концедентом и концессионером соответственно. В рамках институциональных форм ГЧП сотрудничество государственного и частного партнеров осуществляется посредством создания совместной проектной компании, с которой государственный партнер заключает соглашение о ГЧП как с частным партнером.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМ ГЧП



Республика Армения

- Контрактные формы



Республика Беларусь

- Контрактные формы



Республика Казахстан

- Контрактные формы
- Институциональные формы



Кыргызская Республика

- Контрактные формы
- Институциональные формы



Российская Федерация

- Контрактные формы



Республика Таджикистан

- Контрактные формы

Институциональные формы ГЧП предусмотрены в законодательстве Казахстана и Кыргызстана.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ГЧП



Республика Казахстан

Институциональное ГЧП реализуется компанией ГЧП, учреждаемой государственным и частным партнерами, в соответствии с договором ГЧП, в котором, помимо условий, предусмотренных для всех договоров ГЧП, содержится: порядок формирования органов компании ГЧП, порядок формирования и пополнения уставного капитала компании ГЧП, отношения между акционерами (участниками) компании ГЧП и порядок разрешения корпоративных споров



Кыргызская Республика

Институциональные ГЧП предполагают создание проектной компании с участием государственного и частного партнеров

Институциональное ГЧП предпочтительно, если государственный партнер имеет намерение осуществлять тщательный контроль за реализацией проекта ГЧП посредством не только механизмов ГЧП, но и корпоративных процедур.

Однако большинство проектов ГЧП реализуется в контрактных формах ГЧП. При этом в законодательстве одних государств — участников ЕАБР **регулирование контрактных форм ГЧП совпадает полностью, даже текстуально**, например, в законодательстве о ГЧП Кыргызстана и Таджикистана.

КОНТРАКТНЫЕ ФОРМЫ ГЧП



Республика Таджикистан

- Строительство и передача (Build-and-Transfer, BT);
- Строительство, аренда и передача (Build-Lease-and-Transfer, BLT);
- Строительство, эксплуатация и передача (Build-Operate-and-Transfer, BOT);
- Строительство, владение и эксплуатация (Build-Own-and-Operate, BOO);
- Строительство, владение, эксплуатация и передача (Build-Own-Operate-and Transfer, BOOT);
- Строительство, передача и эксплуатация (Build-Transfer-and-Operate, BTO);
- Соглашение о расширении и эксплуатации (Contract-Add-and-Operate, CAO);
- Реконструкция, эксплуатация и передача (Rehabilitate-Operate-and-Transfer, ROT);
- Реконструкция, аренда и передача (Rehabilitate-Lease- and-Transfer, RLT);
- Оказание социальных услуг (Provision of social services, PSS);
- Иные



Кыргызская Республика

- Строительство и передача (Build-and-Transfer, BT);
- Строительство, аренда и передача (Build-Lease-and-Transfer, BLT);
- Строительство, эксплуатация и передача (Build-Operate-and-Transfer, BOT);
- Строительство, владение и эксплуатация (Build-Own-and-Operate, BOO);
- Строительство, владение, эксплуатация и передача (Build-Own-Operate-and Transfer, BOOT);
- Строительство, передача и эксплуатация (Build-Transfer-and-Operate, BTO);
- Соглашение о расширении и эксплуатации (Contract-Add-and-Operate, CAO);
- Реконструкция, эксплуатация и передача (Rehabilitate-Operate-and-Transfer, ROT);
- Реконструкция, аренда, передача (Rehabilitate-Lease- and-Transfer, RLT)

В законодательстве о ГЧП других государств — участников ЕАБР регулирование контрактных форм ГЧП **имеет принципиальные отличия.**

Различия проявляются и в регулировании процедуры выбора форм ГЧП.

Закон России о ГЧП: предоставляет право определения формы ГЧП уполномоченному органу при принятии решения о реализации проекта ГЧП посредством включения в соглашение обязательных и необязательных элементов соглашения и определения последовательности их реализации.

Методика ГЧП Таджикистана: инициатор проекта вправе указывать свой вариант формы ГЧП, не противоречащий требованиям законодательства Таджикистана о ГЧП. Инициатор может выбирать сочетание нескольких форм ГЧП, а также их отдельных элементов. Типовая (стандартная) документация для различных форм ГЧП разрабатывается государственным партнером с учетом сферы, в которой реализуется проект ГЧП.

Положение по применению формы участия в проектах ГЧП в Кыргызстане: выбор механизма реализации ГЧП осуществляется партнером, осуществляющим инициирование ГЧП. Основные факторы, определяющие механизм ГЧП в конкретных проектах: цели создания ГЧП; сфера ГЧП; отраслевая принадлежность инфраструктурного объекта или услуг; инвестиционные обязательства сторон; схема распределения рисков между партнерами; определение плательщика за услуги, предоставляемые в рамках ГЧП.

КОНТРАКТНЫЕ ФОРМЫ ГЧП



Республика
Казахстан

Контрактное ГЧП реализуется посредством заключения и реализации договора ГЧП, в том числе в виде:
1) концессионного договора;
2) сервисного контракта.



Российская
Федерация

Обязательные элементы форм ГЧП:

- строительство и (или) реконструкция объекта ГЧП
- осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта;
- осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта;
- возникновение у частного партнера права собственности на объект.

Необязательные элементы форм ГЧП:

- проектирование частным партнером объекта;
- полное или частичное финансирование частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта;
- обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания;
- наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока;
- обеспечение публичным партнером эксплуатации объекта соглашения в случае, если частный партнер осуществляет только техническое обслуживание этого объекта соглашения

Концессии имеют специальное правовое регулирование в отдельных законах в ряде государств евразийского пространства, в том числе в России и Таджикистане.

Аналитика

В российском ГЧП-законодательстве только одна модель ГЧП отнесена к концессионной. Дефинитивная разница между концессионной и неконцессионными моделями ГЧП проводится через право собственности на объект. В концессионной модели право собственности на объект всегда принадлежит только концеденту и никогда не возникает у концессионера; в неконцессионных моделях, напротив, возникает у частного партнера и только в законодательно установленных случаях передается публичному партнеру. Источник возврата инвестиций частного партнера или концессионера, передача рисков определяющими для модели ГЧП в российском законодательстве не являются (Maslova, 2015).

До 15 марта 2025 года в Республике Казахстан действовал Закон от 07.07.2006 № 167-III ЗРК «О концессиях», который утратил силу на основании Закона Республики Казахстан от 15.03.2025 №172-VIII.

Правоприменительная практика: Казахстан

Концепция проекта закона Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам ГЧП: Учитывая, что концессии являются одним из видов ГЧП, нормы законов о концессиях и ГЧП в большей части дублируют друг друга, сферой регулирования выступает сходный круг правоотношений, что порождает проблемы правоприменительной практики в части выбора применяемого закона. Кроме того, двойное регулирование на уровне законодательных актов порождает двойную систему подзаконных документов. Имеет место неоднозначное толкование преимущественной силы того или иного закона в отношении концессии.

Осуществленное в Казахстане правовое регулирование разграничения концессионной и неконцессионной форм ГЧП полностью согласуется с международными стандартами.

Согласно Закону Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования бюджетного законодательства и признании утратившим силу Закона Республики Казахстан „О концессиях“»:

- концессионный договор (концессия) — договор ГЧП, заключенный между государственным партнером (концедентом) и частным партнером (концессионером) и предусматривающий получение концессионером платы от потребителей за предоставление товаров, работ и услуг в рамках реализации данного проекта ГЧП (плата от потребителей).

1.6. Институциональные рамки ГЧП

Инициация, подготовка проектов ГЧП, выбор частного партнера и последующая реализация проектов предполагают вовлеченность большого числа органов государственного управления разного уровня и отраслевой принадлежности. Для обеспечения административной ясности в отношении органов и организаций со стороны публичного сектора, которые будут задействованы на каждом этапе проектного цикла ГЧП,

**Руководство
ЮНСИТРАЛ по ГЧП
Стандарт ЕЭК ООН по ГЧП**

Неконцессионные ГЧП — проекты ГЧП, в которых частный партнер получает вознаграждение от публичного партнера за создание публичной инфраструктуры и (или) оказание публичных услуг.

Концессионные ГЧП — проекты ГЧП, в которых концессионер получает (прямо или косвенно) вознаграждение от конечного пользователя или публичного партнера и конечного пользователя за оказание публичных услуг и при котором концессионер принимает на себя основные эксплуатационные риски, включая риски спроса и (или) риски поставки.

полномочий и иерархии их ролей в этих процессах, необходимо законодательное регулирование институциональных рамок ГЧП.

Состав и функции уполномоченных органов государственной власти, местного управления и (или) организаций, вовлеченных в ГЧП-процессы, определены в законодательстве о ГЧП каждого из государств — участников ЕАБР, хотя и в разном объеме.

Институциональные рамки ГЧП, регламентированные в законах о ГЧП государств — участников ЕАБР		
 Республика Армения	 Республика Беларусь	 Республика Казахстан
Органы в сфере ГЧП: • Орган, разрабатывающий политику • Уполномоченный орган • Подразделение ГЧП • Компетентный орган • Публичный партнер	Компетенция: • Президента Республики Беларусь • Совета Министров Республики Беларусь • Министерства экономики • Министерства финансов • Государственных органов и государственных организаций, подчиненных Президенту Республики Беларусь • Республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь	Компетенция: • Правительства Республики Казахстан • Центрального уполномоченного органа по государственному планированию • Центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета • Уполномоченного органа по управлению государственным имуществом • Уполномоченного государственного органа соответствующей отрасли Маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы • Местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы • Центра развития ГЧП • Оператора веб-портала ГЧП
 Кыргызская Республика	 Российская Федерация	 Республика Таджикистан
Органы в сфере ГЧП: • Уполномоченный государственный орган в сфере ГЧП • Уполномоченный орган по организации конкурса	Полномочия: • Правительства Российской Федерации • Федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственной политики в области инвестиционной деятельности • Субъектов Российской Федерации • Муниципальных образований	• Компетенция Правительства Республики Таджикистан • Основные задачи Совета по ГЧП • Полномочия и деятельность уполномоченного государственного органа • Основные обязанности организации-заказчика

Помимо этого, в законодательстве о ГЧП определен механизм их взаимодействия и координации. Такое правовое регулирование призвано минимизировать риски возможного затягивания, приостановки процедур подготовки или вообще отказа

от проекта ГЧП из-за отсутствия упорядоченности принятия управленческих решений в сфере ГЧП уполномоченными органами.

Порядок взаимодействия уполномоченных в сфере ГЧП органов и организаций

 Республика Армения	 Республика Беларусь	 Республика Таджикистан
В рамках проекта ГЧП создаются: • Рабочая группа по проекту ГЧП • Оценочная комиссия • Управляющая группа договором о ГЧП • Группа мониторинга В их состав могут включаться представители государственного партнера и других государственных органов или органов местного самоуправления, консультанты и эксперты, в том числе для обеспечения межведомственного взаимодействия	Координацию в сфере ГЧП осуществляет Министерство экономики	Координацию взаимодействия заинтересованных в реализации проекта ГЧП сторон и выполнение мероприятий, предусмотренных планом-графиком по подготовке проекта ГЧП, обеспечивает руководитель проекта ГЧП, назначаемый государственным партнером

За счет вовлечения в ГЧП-процессы большого числа органов и организаций государственного управления возрастает значение механизмов подотчетности должностных лиц, исключающих произвольное и (или) неправомерное принятие ими управленческих решений в сфере ГЧП. Надлежащая подотчетность может обеспечиваться различными организационно-правовыми механизмами, в том числе посредством детальной регламентации требований и критериев проведения процедур отбора и оценки проектов ГЧП; аудита проведения соответствующих процедур в сфере ГЧП; публичного обсуждения проектов ГЧП, публикации отчетов по проектам ГЧП и др.

Прозрачность регулирования ГЧП выступает в качестве показателя уровня четкости правил и доступности информации о проектах ГЧП не только для непосредственных их участников, но и широкого круга заинтересованных лиц. Основы прозрачности процессов подготовки и реализации проектов ГЧП, раскрытия информации чаще всего закладываются регулирующими органами в принципах или целях ГЧП.

Закон Армении о ГЧП: цель — повышение в отношении общественности подотчетности и прозрачности в сфере общественных инфраструктур и общественных услуг;

Закон Беларуси о ГЧП: принцип прозрачности и открытости;

Закон Кыргызстана о ГЧП: принцип прозрачности деятельности;

Закон России о ГЧП: принцип открытости и доступности информации о ГЧП, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну.

Экспертная оценка

Насколько вопросы прозрачности законодательства о ГЧП насущны для национального ГЧП-рынка?

Экспертное мнение

Вопросы прозрачности законодательства о ГЧП являются крайне насущными для национального ГЧП-рынка Армении, так как недостаток информации и низкий уровень прозрачности могут снижать доверие частных инвесторов и общества к проектам ГЧП, что, в свою очередь, увеличивает риски и снижает инвестиционную привлекательность таких проектов. Разработка и внедрение четких стандартов раскрытия информации, включая сроки и состав, способствовали бы увеличению доверия и снижению рисков, связанных с ГЧП.

Ремир Мукумов

Они актуальны для белорусского ГЧП-рынка, поскольку прозрачность отношений в сфере ГЧП способствует правовой определенности, что улучшает инвестиционный климат страны, а также позволяет предотвращать коррупцию и иные негативные практики со стороны государственных органов и частных партнеров.

Клим Сташевский

Раскрытие информации в сфере ГЧП может осуществляться в более широком либо усеченном составе и включать опубликование (размещение на официальных ресурсах в сети Интернет) нормативно-правовых актов, регулирующих ГЧП, и официальных разъяснений по вопросам их применения; перечня планируемых к реализации проектов ГЧП; результатов предварительного обоснования и оценки проектов ГЧП; результатов сравнительной оценки ГЧП и других способов реализации проекта ГЧП; решений уполномоченного органа о реализации проекта ГЧП; конкурсной документации; предложений о реализации проекта ГЧП в порядке частной инициативы; результатов процедур определения частного партнера; сведений о частном партнере; соглашений о ГЧП; информации о ходе реализации проекта ГЧП и др.

В законодательстве о ГЧП ряда государств — участников ЕАБР детально регламентируются правовые механизмы, обеспечивающие прозрачность процессов и раскрытие информации в сфере ГЧП.

Порядок реализации ГЧП в Армении: В целях обеспечения прозрачности и подотчетности информации о проектах ГЧП следующие данные по проектам ГЧП подлежат внесению в открытую Базу данных: идентификационный номер и название проекта ГЧП; компетентный орган; государственный партнер; сфера и место реализации проекта; текущий статус проекта; дата объявления выбора частного партнера; дата принятия решения о признании победителем торгов; дата коммерческого и финансового закрытия; дата окончания строительных работ; дата начала эксплуатации; срок действия договора о ГЧП (в годах); сумма капитальных затрат (в драмах); капитальные затраты, фактически произведенные и обеспеченные реализуемым проектом; размер государственной поддержки; финансовые обязательства, взятые на себя государственным партнером (в том числе льготы и платежи за доступность); виды государственной поддержки и их размеры; тип договора о ГЧП; другая необходимая информация.

Меры по реализации Закона Беларуси о ГЧП: Размещению на официальном сайте в сети Интернет подлежит информация о концепции проекта ГЧП, в том числе в целях информирования общественности и учета общественного мнения о проекте ГЧП; а также при подготовке документов предложения о реализации проекта ГЧП — информация об основных технических, юридических, финансовых, экологических и организационных аспектах реализации проекта ГЧП, о распределении рисков между государственным и частным партнерами с приглашением принять участие в ее обсуждении и результаты обсуждения предложения (без указания участников обсуждения).

Закон России о ГЧП: Размещению на официальных сайтах уполномоченных органов подлежит, за исключением информации, составляющей государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну, информация о проекте ГЧП; решение о реализации проекта ГЧП; реестр соглашений о ГЧП; результаты мониторинга реализации соглашения о ГЧП; отчеты о результатах проверок исполнения частным партнером обязательств по соглашению о ГЧП; конкурсная документация и информация о порядке проведения конкурсных процедур и др.

Крайне важным для обеспечения прозрачности является законодательное внедрение мер противодействия коррупции в процедуры отбора частного партнера с целью недопущения предоставления несправедливого преимущества одному из участников процедур отбора. В законодательстве о ГЧП ряда государств — участников ЕАБР установлены антикоррупционные требования и оговорки.

Закон Казахстана о ГЧП: Потенциальный частный партнер не вправе участвовать в конкурсе (аукционе) либо в прямых переговорах по определению частного партнера, если близкие родственники, супруг (супруга) или свойственники руководителей данного потенциального частного партнера и (или) уполномоченного представителя данного потенциального частного партнера обладают правом принимать решение об определении частного партнера либо являются представителями организатора конкурса (аукциона), либо прямых переговоров.

Экспертная оценка

Каковы существующие меры противодействия коррупции в процедурах по определению частного партнера?

Экспертное мнение

Законодательство Армении о ГЧП включает антикоррупционные требования, направленные на предотвращение конфликта интересов, обеспечение прозрачности конкурсных процедур и недопущение неправомерного влияния на принятие решений. Это в том числе обязательные проверки, требования по раскрытию информации и строгие санкции за нарушение норм.

Ремир Мукумов

Несмотря на отсутствие достаточных эмпирических данных, доказывающих прямую корреляцию эффективности развития ГЧП на национальном уровне с раскрытием информации по ГЧП, **открытая государственная политика в отношении прозрачности и раскрытия информации о проектах ГЧП создает положительные предпосылки:**

- 1) повышение общественного доверия и осведомленности способно нивелировать социальные риски проектов ГЧП,
- 2) повышение доверия инвесторов и кредиторов за счет предсказуемости процессов подготовки проектов ГЧП, обеспечения равных условий для всех участников процедур отбора частного партнера, антикоррупционных мер способно увеличивать объемы вкладываемых частных инвестиций в проекты ГЧП.

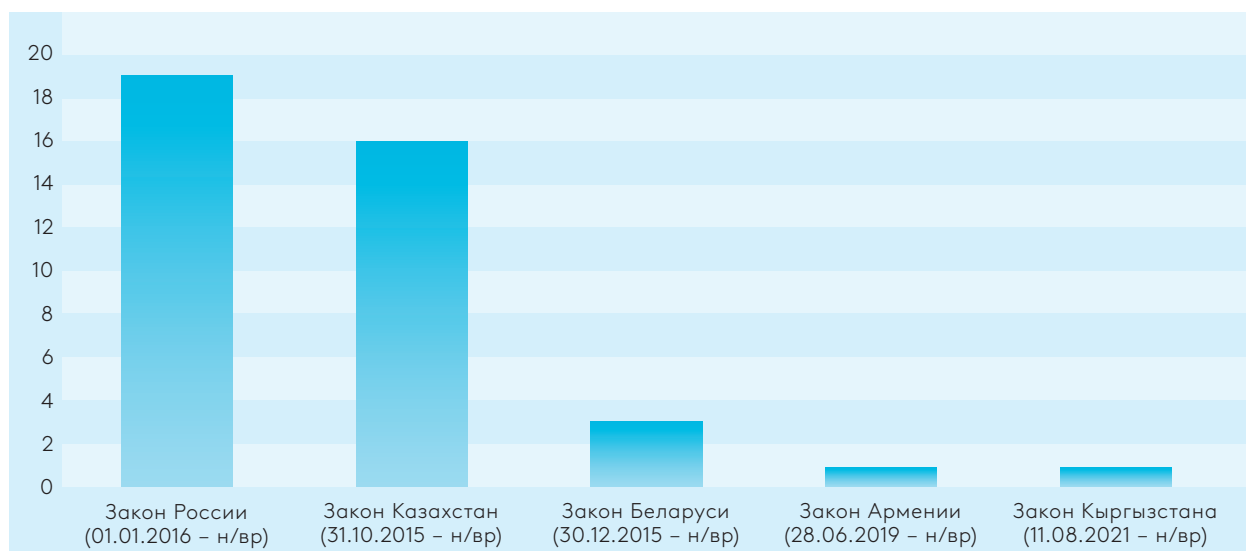
1.7. Стабильность правового регулирования ГЧП

Стабильность правового регулирования отражает состояние норм и правил, при котором устанавливается прочность, устойчивость и постоянство правоотношений. В правоприменительной практике принято считать, что чем большее время без существенных изменений действует нормативный правовой акт, тем большая эффективность в регулировании отношений этим временным фактором достигается.

Однако такая временная стабильность законодательства о ГЧП не всегда может быть достигнута или позитивно сказываться на развитии ГЧП. Проекты ГЧП многообразнее даже самой совершенной модели их правового регулирования. У любого закона о ГЧП есть недостатки и пробелы, что тем не менее не означает их неэффективности в целом. Мы видим, современные отношения в сфере ГЧП весьма динамичны, они трансформируются в русле глобальных и региональных трендов (например, развитие регулирования ГЧП во взаимосвязи с ЦУР и ESG-критериями).

Чем выше динамика и разнообразие практики ГЧП, тем сложнее нормативно удерживать отношения в сфере ГЧП в существующих рамках правового регулирования, что приводит к необходимости законотворческих инициатив и законопроектной работы. Поэтому для законодательства о ГЧП вполне естественно быть подверженным изменениям. Однако принципиально важно, чтобы они были направлены на поступательное развитие ГЧП и происходили эволюционно.

↓ Рисунок 6. Изменения и дополнения законов о ГЧП (количественные данные)



Законодательные органы **реализуют разную законотворческую стратегию в сфере ГЧП**, от так называемой **«высокой законодательной активности»** до так называемой **«законодательной инертности»** (Рисунок 6). Как же сказываются такие законодательные подходы на развитии ГЧП?

Экспертная оценка

Отвечает ли законодательство о ГЧП принципу стабильности правового регулирования?

Экспертное мнение

Российское законодательство о ГЧП только частично отвечает принципу стабильности правового регулирования. Законодательство о ГЧП подвергается изменениям двух видов. Первый вид изменений, с одной стороны, увеличивает сферы, в рамках которых ГЧП может использоваться (например, в сфере частных промышленных объектов, космической деятельности). Другие изменения, напротив, ограничивают возможности ГЧП за счет жесткого регулирования объемов и форм бюджетного участия публичной стороны (например, ограничения в части размера компенсации инвестиционных и операционных затрат частной стороны, ограничения на бюджетные выплаты в отношении соглашений, по которым публичная сторона является получателем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности).

Анна Батуева

Законодательство Кыргызской Республики о ГЧП не полностью, но соответствует принципу стабильности правового регулирования.

Алымбек Калыков

Законодательство о ГЧП в Армении в последние годы претерпело ряд изменений, направленных на устранение пробелов и улучшение правовой базы. Эти изменения были системными и способствовали повышению эффективности правового регулирования, однако частые обновления могут создавать неопределенность для инвесторов.

Ремир Мукумов

Излишне частые изменения вряд ли могут быть объяснимы только динамично изменяющимися ГЧП-отношениями. Как правило, это следствие того, что первоначально принятая редакция закона не была столь проработанной и продуманной.

Рост числа нормативно-правовых актов в сфере ГЧП и изменений законодательства о ГЧП не всегда приводит к качественным улучшениям правового регулирования ГЧП и разрешению правовых проблем. Напротив, это может приводить к размыванию четких границ правовых рамок ГЧП и формированию новых правовых коллизий, что снижает уверенность частных инвесторов и финансирующих организаций при принятии ими долгосрочных инвестиционных и финансовых решений в проекты ГЧП.

При этом неправильно расценивать стабильность ГЧП-законодательства как просто «заморозку законов во времени». Скорее, это неизменность и сохранение базовых принципов и целей правового регулирования ГЧП, сопровождаемое не массивным ростом нормативно-правовой базы, а изменениями, которые оправданы практически и необходимы, получили консенсус мнений законодателей, правоприменителей, в том числе контрольно-надзорных органов, экспертного сообщества по их содержанию и нужности.

Поэтому искомым **является баланс, при котором совершенствование законодательства о ГЧП остается динамичным, но не избыточным** и достигается не наращиванием количества норм, а их качеством, системным подходом к разрешению накопившихся правовых коллизий и пробелов.

Работа по совершенствованию законодательства о ГЧП ведется на постоянной основе во всех государствах — участниках ЕАБР в русле изменения трендов в национальных экономиках, передовых международных практик ГЧП, а также потребностей ГЧП-рынков. Знаковыми для законодательных ГЧП-нововведений в Беларуси, Казахстане и России стали 2022–2023 годы ([Обзор ЕАБР, 2023](#)).

Правовые ГЧП-реформы: ключевые правовые новеллы (2022-2023 гг.)



Республика Беларусь

- Детализация понятия «Проект ГЧП»;
- Дополнение перечня объектов для заключения соглашений о ГЧП IT-инфраструктурой;
- Установление лимитов финансирования проектов ГЧП местного уровня с учетом ранее заключенных соглашений о ГЧП в размере, не превышающем 1% доходов бюджета на очередной год;
- Оптимизация числа госорганов, участвующих в подготовке проектов ГЧП;
- Введение процедуры прямых переговоров с инвесторами для проектов, реализация которых не предусматривает бюджетного финансирования, что значительно сократит подготовительный период и ускорит начало их реализации



Республика Казахстан

- Введение дополнительного признака ГЧП — инвестиционного и эксплуатационного периодов;
- Ограничение оснований определения частного партнера путем прямых переговоров;
- Отмена упрощенных конкурсных процедур;
- Лимитирование объемов финансирования государством в проектах ГЧП в инвестиционном периоде;
- Детальная регламентация:
 - оценки социально-экономической эффективности проектов ГЧП,
 - распределения и оценки рисков проектов ГЧП,
 - учета условных государственных обязательств по проектам ГЧП;
- Введение законодательных основ цифровизации процессов подготовки и реализации проектов ГЧП путем создания веб-портала ГЧП



Российская Федерация

- Закрепление форм финансового участия концедента (капгрант, плата концедента, МГД) и его предельного размера;
- Введение условий об особых обстоятельствах (как механизм управления рисками);
- Перевод в электронный формат открытых конкурсов на право заключения концессионного соглашения и соглашения о ГЧП;
- Право на возмещение инициатору частной инициативы расходов на ее подготовку, в случае если соглашение заключается не с ним по итогам конкурса, проведенного в результате подачи альтернативной заявки

Масштабные изменения законов о ГЧП в настоящее время проводятся регулирующими органами и национальными центрами ГЧП Кыргызстана и Таджикистана.

Планируемые ключевые изменения ГЧП-законодательства



Кыргызская Республика

- Дополняется регламентация государственных гарантий и поддержки частному партнеру и (или) проектной компании;
- Вводятся законодательные дефиниции «прямые обязательства», «условные обязательства», «финансовое закрытие»;
- Детализируются стадии проведения конкурса по проектам ГЧП и заключения соглашения о ГЧП



Республика Таджикистан

- Объединение правового регулирования ГЧП и концессий в одном законе «О концессиях и государственно-частном партнерстве»

Проведение правовых ГЧП-реформ должно сопровождаться установлением механизмов защиты прав частных партнеров в проектах ГЧП, находящихся на этапе реализации. Наиболее распространенным правовым инструментом является так называемая «стабилизационная оговорка». Ее содержание регламентируется по-разному в законах о ГЧП государств — участников ЕАБР. Один

из способов — неприменение к соглашению о ГЧП в течение стабилизационного периода новых законодательных актов и (или) оставление без изменений условий соглашений о ГЧП, другой — установление законодательных мер обеспечения «экономического равновесия» положения частного партнера.

«Стабилизационная оговорка» в законах о ГЧП государств — участников ЕАБР		
 Кыргызская Республика	 Российская Федерация	 Республика Таджикистан
Законы и подзаконные акты, принятые после заключения соглашения по ГЧП и затрагивающие вопросы ГЧП, не применяются в отношении действующих соглашений по проекту, за исключением случаев, когда инициатива о необходимости их применения исходит от частного партнера	В случае, если в течение срока действия соглашения о ГЧП в законодательство были внесены изменения, приводящие к увеличению совокупной налоговой нагрузки на частного партнера или к ухудшению его положения, в том числе устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении частного партнера, ухудшающих его положение по сравнению с положением до вступления в силу указанных изменений таким образом, что он лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения о ГЧП, публичный партнер обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки (дохода). В качестве таких мер публичный партнер вправе увеличить размер финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срок действия соглашения, сумму принимаемых на себя расходов по соглашению о ГЧП, а также предоставить частному партнеру дополнительные гарантии	В соглашении указывается право частного партнера на компенсацию в случае, если затраты на исполнение частного партнера в соглашении существенно возросли или стоимость, которую частный партнер получает от такого исполнения, существенно сократилась по сравнению с первоначально предполагаемыми затратами и стоимостью в результате изменений в законодательстве или других мер государственного регулирования, непосредственно связанных с партнерским проектом

1.8. Согласованность национальных законов о ГЧП и международных стандартов ГЧП

Многие международные организации разрабатывают стандарты регулирования ГЧП. Из резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/74/183 от 18 декабря 2019 года следует, что **Типовые законодательные положения ЮНСИТРАЛ о ГЧП, 2019** призваны содействовать государствам в создании законодательной базы, благоприятствующей ГЧП, и касаются вопросов, которые должны регулироваться законами, посвященными непосредственно ГЧП ([UNCITRAL, 2019](#)). В преамбуле **Модельного закона СНГ о ГЧП, 2014** указывается, что он разработан как правовая основа регулирования и практической деятельности при подготовке и реализации проектов ГЧП, заключении и исполнении соглашений о ГЧП ([СНГ, 2014](#)). Целью **Стандарт ЕЭК**

ООН для правовой основы по ГЧП и концессий в интересах Целей устойчивого развития 2023 является обеспечение правовой основы для ГЧП в интересах ЦУР, а также содействие в упорядоченном и скоординированном осуществлении процедур и проектов ГЧП (UNECE, 2023). **Основополагающие принципы ЕБРР для современного законодательства о ГЧП, 2024** разработаны как основа для проведения правовой реформы в области ГЧП и в целях продвижения разумных принципов регулирования ГЧП в странах операций ЕБРР (EBRD, 2024). В разных формулировках указанные акты международных организаций в целом имеют единую цель и призваны изложить то, что обычно считается правильным в регулировании ГЧП и проведении процедур, обеспечивающих эффективную реализацию проектов ГЧП.

Аналитика

Международные стандарты ГЧП можно расценивать как совокупность модельных норм и правил, определяющих образец, «нормативный минимум» регулирования и процессов реализации ГЧП. Их применение упрощает и ускоряет правотворческие процессы, обеспечивает гармонизацию внутригосударственного правового регулирования ГЧП и практики участия государств в ГЧП (Маслова, 2021a).

Экспертная оценка

Согласны ли вы, что решения ЮНСИТРАЛ, СНГ, ЕЭК ООН, ЕБРР по ГЧП служат или могут служить нормативным ориентиром для государств при регулировании ГЧП?

Экспертное мнение

В условиях глобализации, конечно же, любое государство должно развивать государственное управление с учетом внешней среды. Кроме того, когда речь заходит о крупных инфраструктурных проектах, требующих новые технологические решения при строительстве новых или модернизации существующих объектов, круг инвесторов выходит за рамки страны. Соответственно, чтобы говорить на «одном языке» целесообразно применять решения международных организаций, такие как Типовые законодательные положения ЮНСИТРАЛ о ГЧП, Стандарт ЕЭК ООН «Типовой закон о ГЧП и концессиях», Модельный закон СНГ о ГЧП, Основополагающие принципы ЕБРР для современного законодательства о ГЧП. Данные документы действительно могут служить нормативным ориентиром для государств при разработке и совершенствовании национального законодательства в области ГЧП. Они содержат систематизированные рекомендации, которые направлены на создание правовой среды, способствующей привлечению частных инвестиций и обеспечению эффективного взаимодействия между государственными и частными партнерами. Основополагающие принципы, заложенные в этих международных стандартах, ориентированы на обеспечение транспарентности, справедливости, правовой определенности и защиты прав всех сторон, что имеет критическое значение для успешной реализации ГЧП-проектов. Национальное законодательство Казахстана в сфере регулирования ГЧП во многом согласуется с этими международными стандартами.

В частности, оно предусматривает важные аспекты, такие как прозрачность процедур, равноправие сторон, ответственность за результаты проектов и механизмы разрешения споров, что соответствует ключевым принципам, изложенным в вышеназванных документах. Казахстан активно работает над улучшением своей правовой базы в области ГЧП, стремясь внедрять передовые международные практики для повышения эффективности и привлекательности ГЧП как инструмента для реализации крупных инфраструктурных проектов, в частности процедуры прямых переговоров, частной инициативы проектов ГЧП, цифровизации процедур отбора проектов и частного партнера в целях обеспечения открытости. Правительству Казахстана периодически поступают отчеты международных финансовых организаций (АБР, ЕБРР, ОЭСР), утверждающие о значительной степени гармонизации национального законодательства Казахстана о ГЧП с международными стандартами, что позволит стране оставаться конкурентоспособной на глобальном рынке и привлекать международные инвестиции для реализации стратегически важных проектов. Однако дальнейшее совершенствование законодательной базы с учетом новых международных тенденций и стандартов остается важным направлением работы для Казахстана.

Надира Мырзагалиева

Именно на международном уровне вырабатываются передовые правовые ГЧП-механизмы, обобщается лучшая практика регулирования ГЧП. **Деятельность ЕЭК ООН по выработке международных стандартов ГЧП получила широкое признание среди государств и негосударственных акторов.** Эта работа была начата в 1997 году Рабочей группой по международной юридической и коммерческой ГЧП-практике, осуществляющей разработку руководящих принципов для финансирования проектов ГЧП. Затем, в 2007 году, данную работу передали в ведение Группы специалистов по ГЧП — с конкретной задачей по наращиванию потенциала ГЧП. В 2012 году Исполнительный комитет ЕЭК ООН постановил учредить Международный центр передового опыта в области ГЧП ЕЭК ООН для разработки международных стандартов и рекомендаций, выявления передовой международной практики в области ГЧП. В 2015 году Группу специалистов преобразовали в Рабочую группу ЕЭК ООН по ГЧП, объединяющую более 200 международных экспертов. Ее основная задача заключается в разработке международных стандартов и рекомендаций в области ГЧП, подготовке обзоров международной передовой практики в области ГЧП, а также содействии их широкому распространению. Рабочая группа ЕЭК ООН по ГЧП возглавляется Бюро, члены которого делегируются правительствами государств — участников ЕЭК ООН. В разные годы в его состав входили представители государств — участников ЕАБР: Кыргызской Республики и Российской Федерации.

Экспертная оценка

Согласуется ли национальный закон о ГЧП с международными стандартами ГЧП?

Экспертное мнение

Закон Беларуси о ГЧП во многом согласуется с международными стандартами ГЧП. К примеру, положения ст. 15, 17-1, 20, 22, 24, 29, 30, 33, 34, 39 Закона Беларуси о ГЧП и многие положения постановления Совета Министров Республики Беларусь от 06.07.2016 № 532 — с Типовыми законодательными положениями ЮНСИТРАЛ о ГЧП 2019 года, положения ст. 1 и 5 Закона Беларуси о ГЧП — с Модельным законом СНГ о ГЧП 2014 года, а ст. 15, 16, 17, 17-1, 20–22, 29, 34, 37 Закона Беларуси о ГЧП и многие положения Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 06.07.2016 № 532, а также Постановления Министерства экономики от 27.07.2016 № 49 — со Стандартом ЕЭК ООН для правовой основы по ГЧП и концессиям в интересах ЦУР 2023 года, а ст. 3, 29, 37, 38-1, 39 Закона Беларуси о ГЧП — с Основополагающими принципами ЕБРР для современного законодательства о ГЧП 2024 года.

Татьяна Чижик

Международные стандарты ГЧП способствуют не только правотворческой деятельности государств. Иностранные инвесторы, международные банки при принятии решений об осуществлении финансирования в рамках ГЧП придают принципиальное значение соответствию внутригосударственного законодательства о ГЧП международным стандартам ГЧП.

Программа Кыргызстана по ГЧП на 2022–2026 годы: первоочередными мерами является приведение законодательства и регулирования ГЧП в соответствие с лучшей международной практикой и получение соответствующего рейтинга для повышения доверия иностранных инвесторов в сфере ГЧП и организаций, осуществляющих проектное финансирование.

Глава 2

ПОДГОТОВКА И ОЦЕНКА ПРОЕКТОВ ГЧП

2.1. Инициация и обоснование проектов ГЧП

Жизненный цикл проектов ГЧП включает в себя несколько последовательных этапов, каждый из которых значим для получения планируемых результатов реализации проекта ГЧП. Тем не менее сложно переоценить первоначальные этапы инициации, отбора, обоснования и оценки проектов ГЧП, поскольку от качества предпроектной подготовки напрямую зависит количество будущих проектов ГЧП.

Аналитика

Приблизительно из каждых 20 прорабатываемых ГЧП-проектов до стадии финансового закрытия доходит один-два проекта. Чуть больше половины из них принципиально нереализуемы по инвестиционным, бюджетным, политическим либо иным причинам и рассыпаются уже на стадии предпроектной проработки ([Статистика успеха, 2022](#)).

Во многом именно на этапах **предварительного обоснования проекта ГЧП**, сравнительной оценки ГЧП и других возможных способов его реализации закладываются основы будущего успеха или провала проекта ГЧП.

Аналитика

Время и ресурсы, затраченные в процессе отбора и подготовки проектов, позволяют снизить вероятность неудачи и повысить эффективность реализации проекта, принося выгоды в последующем процессе его осуществления. Проекты с недостаточной проработкой, сомнительным спросом или слабыми исходными данными имеют высокую вероятность провала и могут дискредитировать саму идею ГЧП ([Delmon, 2017](#)).

Законы о ГЧП всех государств — участников ЕАБР законодательно закрепляют эти этапы как обязательные к проведению при подготовке проектов ГЧП.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ЭТАПЫ ПРОЕКТОВ ГЧП

 Республика Армения • Идентификация проекта ГЧП; • Подготовка проекта ГЧП, включая проведение ТЭО, принятие Правительством Республики Армения решения о реализации проекта в формате ГЧП и т.п.; • Выбор частного партнера; • Управление контрактом ГЧП; • Оценка проекта ГЧП на основе его результатов	 Республика Беларусь • Подготовка, рассмотрение и оценка предложения о реализации проекта ГЧП; • Принятие решения о реализации проекта ГЧП; • Организация и проведение конкурса или прямых переговоров; • Заключение соглашения о ГЧП; • Исполнение соглашения о ГЧП	 Республика Казахстан • Планирование, включая разработку инвестиционного предложения и конкурсной документации либо информационного листа конкурсной документации или бизнес-плана; • Определение частного партнера; • Заключение договора ГЧП; • Выполнения сторонами условий договора ГЧП
 Кыргызская Республика • Инициирование проекта ГЧП; • Подготовка проекта ГЧП; • Проведение конкурса на отбор частного партнера; • Заключение соглашения о ГЧП и его реализация	 Российская Федерация • Разработка и рассмотрение предложения о реализации проекта ГЧП, включая оценку его эффективности и сравнительного преимущества; • Принятие решения о реализации проекта ГЧП; • Определение частного партнера; • Заключение соглашения о ГЧП; • Мониторинг реализации соглашения о ГЧП	 Республика Таджикистан • Идентификация и инициация проекта ГЧП, включая разработку предварительного ТЭО; • Проведение тендера; • Заключение соглашения о ГЧП; • Реализация проекта ГЧП

Однако нормативно только в некоторых из них отражены сформированные в международной ГЧП-практике параметры, подлежащие предварительному обоснованию и оценке.

Соответствие проекта ГЧП национальным планам развития, национальным инфраструктурным планам:

Закон России о ГЧП: Предложение о реализации проекта ГЧП должно содержать, среди прочего, цели и задачи реализации проекта, определяемые с учетом целей и задач, которые предусмотрены документами стратегического планирования.

Методика оценки проектов ГЧП в России: Социально-экономический эффект проекта ГЧП признается достаточным, если: цели и (или) задачи проекта ГЧП соответствуют не менее чем одной цели и (или) задаче государственных программ; показатели проекта ГЧП соответствуют значениям не менее чем двух целевых показателей государственных программ.

Методика Таджикистана по ГЧП: При отборе проектов ГЧП приоритет отдается проекту, предусмотренному хотя бы в одном из следующих документов: 1) Национальной стратегии развития; 2) Государственной и (или) местной программе развития ГЧП; 3) Программе социально-экономического развития; 4) Программе развития соответствующей отрасли; 5) Программе или плане развития соответствующей территории (области, города, района).

Финансовая жизнеспособность и фискальная приемлемость проекта ГЧП:

Порядок реализации ГЧП в Армении: В рамках предварительного ТЭО оценивается финансовая целесообразность проекта путем предварительного анализа возможностей реализации проекта с несколькими вариантами структуры сделки ГЧП, анализа их финансовой целесообразности и соотношения цены и качества. Правительство не принимает решение о реализации проекта ГЧП, если уполномоченным органом выдано заключение о фискальной недоступности проекта.

Меры реализации проектов ГЧП в Беларуси: Рассмотрение, оценка предложения и подготовка по нему заключения осуществляются с использованием следующих критериев: возможность и целесообразность выделения средств из республиканского бюджета на финансирование расходов, связанных с реализацией проектов ГЧП, и (или) финансирование возмещения затрат и получения прибыли (доходов) частного партнера за счет средств республиканского бюджета; приемлемость предусмотренных в проекте ГЧП финансовых условий, в том числе условий предоставления кредитов (займов).

Методика оценки проектов ГЧП в России: Проект признается финансово эффективным в соответствии с оценкой его финансовой эффективности, если чистая приведенная стоимость проекта больше или равна 0 рублей.

Инвестиционная привлекательность проекта ГЧП для частного партнера и коммерческая рентабельность проекта ГЧП:

Порядок подготовки проектов ГЧП в Кыргызстане: Проектное предложение должно включать в себя финансово-экономический анализ, в том числе рентабельности проекта.

Методика оценки проектов ГЧП в России: Финансовая модель проекта ГЧП должна рассчитывать показатели инвестиционной привлекательности для частного партнера (простой период окупаемости; дисконтированный период окупаемости; внутренняя норма доходности на средства, предоставленные учредителями (участниками) частного партнера).

Правила планирования и реализации проектов ГЧП в Казахстане: Маркетинговый раздел ТЭО должен содержать анализ и обоснование количественных параметров спроса, его тенденций или оценку необходимости в продукции (товарах/услугах), планируемой к производству в рамках проекта ГЧП; анализ готовности и возможности потенциальных потребителей приобретать единицу продукции (товара/услуги) (платить за единицу продукции).

Приемлемость проекта ГЧП для банковского финансирования:

Правила планирования и реализации проектов ГЧП в Казахстане: Финансовый раздел ТЭО должен включать определение приемлемых параметров привлечения заемных средств для финансирования проекта ГЧП.

Порядок подготовки проектов ГЧП в Кыргызстане: Проектное предложение должно включать в себя анализ объема и условий заемного финансирования.

Распределение рисков в проекте ГЧП:

Порядок подготовки проектов ГЧП в Кыргызстане: Проектное предложение должно содержать предполагаемые риски и меры по их снижению, включая, но не ограничиваясь: фискальные / для бюджетов всех уровней; риски с точки зрения финансирования (инвестиционного и заёмного); тарифные риски; риски изменения государственной политики и другие риски.

Порядок реализации ГЧП в Армении: Предварительное ТЭО должно содержать анализ рисков проекта и основанную на нем матрицу рисков, которые служат основой для предложения альтернативных вариантов структурирования сделки ГЧП.

Воздействие проекта ГЧП на окружающую среду:

Постановление Министерства экономики Беларуси о проектах ГЧП: Паспорт проекта ГЧП должен включать в себя описание воздействия проекта на окружающую среду в регионе его реализации, а также необходимые меры по ее защите.

Социальное воздействие проекта ГЧП:

Порядок реализации ГЧП в Армении: В рамках предварительного ТЭО оценивается социальный эффект проекта, в том числе: (а) анализ необходимости переселения проживающего на земельном участке населения, (б) анализ влияния проекта на гендерную, общественную, местную занятость.

Порядок подготовки проектов ГЧП в Кыргызстане: Проектное предложение должно включать анализ социальных аспектов бенефициаров/жителей целевой территории, затрагиваемой проектом ГЧП, и способы их уменьшения.

Влияние проекта ГЧП на достижение устойчивого развития и ЦУР:

Меры реализации Закона о ГЧП в Беларуси: Выбор государственным инициатором проекта ГЧП осуществляется с учетом его соответствия целям и задачам устойчивого развития.

2.2. Сравнительная оценка проектов ГЧП

Основу законодательного регулирования процедур сравнительной оценки ГЧП в государствах — участниках ЕАБР составляют широко распространенные в международной ГЧП-практике: **Value for Money** (для определения соотношения

«цена — качество» и дополнительных выгод, получаемых благодаря применению механизма ГЧП) и **Public Sector Comparator** (для сравнения уровня затрат при реализации проекта путем ГЧП и путем традиционных государственных закупок).

Несмотря на использование в законах о ГЧП сопоставимых подходов к оценке ГЧП, содержательно их регулирование отличается.

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ГЧП В ЗАКОНАХ О ГЧП: VfM И PSC		
 Республика Армения	 Республика Беларусь	 Республика Казахстан
Value for Money (ценность за деньги) — разница между стоимостью реализованного в предусмотренном законодательством Республики Армения о государственных закупках наилучшего подобного проекта, обеспечивающего аналогичную или сравнимую общественную инфраструктуру или общественную услугу, и затратами на реализацию оцениваемого проекта, методология расчета которой устанавливается процедурой ГЧП. Сравнительный анализатор государственного сектора (PSC) — инструмент, используемый для оценки стоимости приобретения инфраструктурного проекта, обеспечивающего аналогичную или сопоставимую общественную инфраструктуру или общественную услугу в целом	Сравнительное преимущество — сопоставление расходов бюджета при реализации проекта в полном объеме за счет средств бюджета либо с привлечением внешних государственных займов, внешних займов, привлеченных под гарантии Правительства Республики Беларусь, и расходов бюджета при реализации такого проекта ГЧП с учетом получаемых выгод при равных объемах, ценах, характеристиках и качестве товаров (работ, услуг)	Сравнительный анализ реализации проекта по схеме ГЧП, финансирования проекта только за счет бюджетных средств государства и за счет государственного займа
 Кыргызская Республика	 Российская Федерация	 Республика Таджикистан
Не регламентируется	Сравнительное преимущество — преимущество в использовании бюджетных средств, необходимых для реализации проекта ГЧП, перед использованием бюджетных средств, необходимых для реализации государственного контракта, при условии равной цены товара, работы, услуги, количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иных характеристик товара, работы, услуги при реализации проекта ГЧП и государственного контракта	Соотношение цены и качества — выполнение государственных функций центральным или местным органом государственной власти или использование государственной собственности частным партнером в соответствии с Соглашением ГЧП, которое приносит чистую выгоду органу власти или потребителю, определяемое в плане расходов, цены, качества, количества, передачи риска или их сочетания

Наиболее детально и всесторонне эти процедуры регламентированы в законодательстве Армении о ГЧП.

Порядок реализации ГЧП в Армении: Компетентный орган уполномочен проводить оценку Value for Money (ценность за деньги) проекта ГЧП в целях обеспечения того, чтобы предоставление государственной инфраструктуры или государственных услуг в формате ГЧП создавало большую ценность для общества, чем традиционные государственные закупки инфраструктурного проекта. Предварительная оценка Value for Money проводится в рамках предварительного ТЭО проекта ГЧП, а последующая оценка включается в основное ТЭО.

Оценка Value for Money включает анализ количественных и качественных характеристик потенциального проекта ГЧП. Расчет качественной оценки производится на основе веса положительных ответов на вопросы, в том числе таких: достаточен ли размер проекта для покрытия расходов, которые будут понесены по сделке ГЧП; можно ли измерить эффективность проекта; составляет ли ожидаемый срок полезного использования внеоборотного актива, лежащего в основе проекта, не менее 20 (двадцать) лет; предсказуем ли цикл ремонта и реконструкции объектов, лежащих в основе проекта; существуют ли какие-либо факторы, ограничивающие передачу эксплуатации и технического обслуживания проекта частному сектору; есть ли инновации в проектировании, строительстве или эксплуатации проекта; содержит ли проект возможность получения дополнительного дохода для частного партнера? Оценка цены денег производится с учетом оценки рисков, представленных в матрице рисков проекта ГЧП, расчета стоимости рисков и предлагаемого варианта распределения рисков.

Посредством анализа PSC сравниваются покупка инфраструктурного проекта в целом и скорректированные на риск затраты на реализацию проекта в формате ГЧП. Оценка цены денег производится с учетом оценки рисков, представленных в матрице рисков проекта ГЧП, расчета стоимости рисков и предлагаемого варианта распределения рисков.

В законодательстве некоторых других государств — участников ЕАБР проведение VfM и PSC регламентировано усеченно, на основе только количественной оценки.

Методика оценки проектов ГЧП в России: Сравнительное преимущество проекта ГЧП определяется, исходя из сравнения чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы РФ при реализации проекта ГЧП (в рублях) и при реализации государственного контракта (в рублях), а также суммарного объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта ГЧП и при реализации государственного контракта. При определении сравнительного преимущества **не** учитываются следующие критерии и показатели: (1) новизна и (или) инновационность применяемых в проекте технологических решений; (2) результативность проекта, включая сравнение показателей качества услуг населению; (3) различия в инструментах управления инвестиционным проектом; (4) прямые и косвенные внешние эффекты реализации проекта, в том числе влияние на социально-экономическое развитие региона; (5) сроки поставки населению необходимого объема услуг (объектов инфраструктуры); (6) расходы и риски, не связанные с расходами средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Экспертная оценка

Какие подходы к регулированию сравнительной оценки ГЧП и других возможных способов реализации проекта должны быть заложены в законодательстве?

Экспертное мнение

Value for Money не является простым количественным анализом, этот подход способен продемонстрировать гораздо более всестороннюю характеристику результатов и преимуществ реализации проекта в формате ГЧП, причем преимуществ ГЧП не столько в более низкой стоимости (что бывает не часто, так как ГЧП далеко не самый дешевый инвестиционный продукт), сколько в более высоком качестве инфраструктуры и стандартов ее эксплуатации, применяемых инженерных и технологических решений, сроков реализации проекта и т.п. Поэтому закрепление в законодательстве сравнения только бюджетных затрат в рамках ГЧП и традиционных государственных закупок может быть недостаточным для обоснования и получения объективного решения о способе реализации инфраструктурного проекта. В таких случаях количественный плюс качественный анализ («затрат плюс выгод») может быть лучшим подходом, чем просто сравнение фискальных затрат. Законодательство о ГЧП должно учитывать эти различные подходы: и VfM, и PSC, отдавая предпочтение VfM в целом.

Андрей Иванов

Глава 3

ВЫБОР ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА

Задача выбора лица, способного успешно реализовать проект ГЧП, не относится к разряду простых, поскольку требует от регулирующих и уполномоченных в сфере ГЧП органов, с одной стороны, установления четких критериев и рамок процедур, а с другой — привлечения как можно более широкого круга квалифицированных участников процедур отбора и поддержания конкурентной среды. Именно такие условия побуждают участников представлять конкурсные предложения, отвечающие лучшему соотношению «затраты — выгоды», и в то же время обеспечивают прозрачность и снижают коррупционные риски. Они важны и с точки зрения приемлемости проектов ГЧП для финансирования (*bankability*). Для кредиторов, и особенно международных финансовых организаций, закрепление стандартов прозрачности и конкурентности процедур отбора, нулевой толерантности к коррупции в законах о ГЧП и их соблюдение на практике входит в число факторов, которые влияют на принятие решений об участии в проектах ГЧП. Наиболее эффективно эти условия и стандарты могут быть соблюдены при проведении процедур отбора в формате конкурса.

3.1. Конкурсные процедуры и прямые переговоры

Конкурс является основным способом определения частного партнера по проекту ГЧП согласно законодательству всех государств — участников ЕАБР.

СПОСОБЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА		
 Республика Армения	 Республика Беларусь	 Республика Казахстан
• Процедура отбора частного партнера • Прямые переговоры	• Конкурс • Прямые переговоры	• Конкурс • Прямые переговоры • Аукцион
 Кыргызская Республика	 Российская Федерация	 Республика Таджикистан
• Конкурс • Прямые переговоры	• Конкурс • Без проведения конкурса в случаях, указанных в законодательстве	• Тендер (конкурс) • Прямые переговоры

При внешней схожести регулирования законодательство о ГЧП государств — участников ЕАБР в этой части содержит немало различий как между собой, так и с международными стандартами ГЧП. Например, в отличие от законов других государств-участников только в:

Законе Беларуси о ГЧП: допускается проведение трехэтапного конкурса;

Законе Казахстана о ГЧП: допускается проведение аукциона;

Законе России о ГЧП: не предусмотрена процедура «прямых переговоров».

При регулировании **«прямых переговоров»** в законах о ГЧП всех, за исключением России, государств — участников ЕАБР основаниям и условиям проведения этой процедуры придается различный смысл.

ОСНОВАНИЯ И УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЯМЫХ ПЕРЕГОВОРОВ



Республика Армения

В исключительных случаях, непосредственно касающихся защиты Республики Армения, только на основании Постановления Правительства Республики Армения



Республика Беларусь

При соблюдении следующих условий:

- предложение о реализации проекта ГЧП подготовлено частным инициатором;
- не требуются бюджетные средства и (или) средства государственных внебюджетных фондов для реализации проекта ГЧП;
- отсутствуют заявления о заинтересованности



Республика Казахстан

Для реализации проектов ГЧП, направленных на создание и эксплуатацию уникальных объектов, предусматривающих трансфер технологий, только по решению Правительства Республики Казахстан



Кыргызская Республика

Если сумма инвестиций составляет более 1 млрд сомов и при условии, что заявитель соответствует квалификационным требованиям

Руководство ЮНСИТРАЛ по ГЧП

Обстоятельства, допускающие использование прямых переговоров:

- срочная потребность в незамедлительном предоставлении услуг населению;
- краткосрочность проекта ГЧП и низкий объем инвестиций (ниже минимально установленной суммы);
- причины, связанные с национальной обороной или безопасностью;
- наличие единственного источника (в случае необходимости использования запатентованной технологии или уникального ноу-хау), включая некоторые случаи получения незапрошенных предложений

По своей сути «прямые переговоры» являются исключением из процедур проведения конкурса, позволяя выбрать частного партнера напрямую. Отсюда усматривается, что прямые переговоры не могут обеспечить того уровня конкуренции и прозрачности отбора, который достигается при проведении конкурса. Поэтому передовая практика и регулирование ГЧП исходит из исключительности обстоятельств, при которых проведение прямых переговоров становится возможным, в частности: признание конкурса не состоявшимся, наличие неотложной необходимости в обеспечении непрерывности предоставления услуги либо нецелесообразности или невозможности проведения конкурса из-за необходимости защиты интересов безопасности государства, либо наличие единственного источника и т.п.

Законы о ГЧП всех государств — участников ЕАБР предусматривают проведение столь важного этапа, как **предварительный (квалификационный) отбор**.

Аналитика

Предварительный отбор стимулирует к участию в конкурсе более квалифицированных участников, которые предпочитают конкурировать за проект ГЧП с более узким кругом профессиональных соперников. Критерии для прохождения предварительного отбора в основном касаются финансового состояния компаний, необходимого для подтверждения возможности нести соответствующие финансовые обязательства, а также опыта привлечения финансирования и конкретного опыта реализации аналогичных проектов с использованием механизма ГЧП, в идеале, реализованных в данной стране или, хотя бы, в стране со схожими экономическими, политическими и (или) географическими условиями (Delmon, 2017).

ЭТАПЫ ПРОЦЕДУР ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА

 Республика Армения	 Республика Беларусь	 Республика Казахстан
Процедура отбора включает: • запрос квалификации (Request for Qualification, RFQ); • запрос предложения (Request for Proposal, RFP)	Двухэтапный конкурс включает: • предварительный отбор участников конкурса; • определение победителя конкурса. Трехэтапный конкурс включает: • предварительный отбор; • проведение консультаций с включенными в список участниками конкурса; • определение победителя конкурса	Конкурс включает два этапа: • квалификационный отбор; • отбор победителя конкурса

Законодательство ряда государств — участников ЕАБР регламентирует квалификационные требования предварительного отбора в соответствии с лучшей международной практикой регулирования и международными стандартами ГЧП.

Закон Армении о ГЧП. Квалификационные критерии:

- профессиональный опыт;
- технические возможности и опыт;
- финансовые и экономические возможности.

При этом в Законе установлена важное ограничение на установление критериев, которые:

- не предусмотрены Законом;
- являются дискриминационными и безосновательно ограничивают конкуренцию;
- **непосредственно не вытекают из необходимости выполнения обязательств, предусматриваемых договором о ГЧП.**

Методика ГЧП в Таджикистане. Специальные требования к участнику тендера:

- наличие опыта (самостоятельно либо совместно с иными лицами) реализации проектов ГЧП;
- финансирование без нарушений, в том числе за счет заемных средств, проектов ГЧП в размере, определяемом тендерной документацией;
- наличие опыта привлечения негосударственных средств для реализации проектов ГЧП.

В законодательстве о ГЧП всех государств — участников ЕАБР предусмотрено, что лица, прошедшие предварительный (квалификационный) отбор, признаются участниками конкурса и получают право подачи конкурсных предложений, которые подлежат оценке в соответствии с критериями конкурса, содержащимися в конкурсной документации.

КРИТЕРИИ КОНКУРСА



Российская Федерация

- Технические критерии (технико-экономические показатели объекта, качественная характеристика архитектурного, функционально-технологического, конструктивного или инженерно-технического решения, объем производства товаров (работ, услуг) при исполнении соглашения).
- Финансово-экономические критерии (размер финансового обеспечения обязательств публичного партнера, размер платы частного партнера, предельные цены (тарифы), обязательства, принимаемые на себя частным партнером в случаях недополучения запланированных доходов от эксплуатации и (или) технического обслуживания и т.п.).
- Юридические критерии (сроки по соглашению и т.п.)



Республика Таджикистан

- Критерии оценки технических предложений:
 - техническая обоснованность;
 - соответствие экологическим стандартам;
 - практическая выполнимость;
 - качество услуг и меры для обеспечения их непрерывности;
 - план и график реализации проекта.
- Критерии оценки финансовых предложений:
 - текущее значение выплат за обслуживание, стоимость единицы и другие выплаты;
 - обоснование предложенных государственным партнером прямых платежей;
 - фактическое значение затрат на деятельность по проектированию и строительству и годовые операционные затраты, а также выплаты за обслуживание;
 - объем финансирования, запланированный или вносимый регулирующим органом;
 - обоснованность предложенных финансовых операций;
 - потенциал социально-экономического развития, указанный в тендерных предложениях

Несмотря на то, что процедуры определения частного партнера по проектам ГЧП имеют сложное правовое регулирование во всех государствах — участниках ЕАБР, их применение на практике позволяет обеспечить высокую конкурентную среду.

Правоприменительная практика: Россия

В предварительном квалификационном отборе в рамках конкурса на право заключения соглашения о ГЧП в отношении реконструкции и эксплуатации объектов аэропорта Пулково участвовали 9 компаний, 7 из которых были признаны конкурсной комиссией соответствующими требованиям предварительного конкурсного отбора и стали участниками конкурса. Победителем конкурса признан консорциум «Воздушные ворота Северной столицы» (ВТБ, Fraport Group, Correlouzos Group), который по результатам оценки технической, юридической и финансовой частей конкурсного предложения набрал 79,28 итоговых балла. Другие участники конкурса — ОАО «Петропорт-концессия» (Vienna International Airport, УК «Лидер» и Газпромбанк) и консорциум «Невский аэропорт» (Changi Airports и «Базовый элемент») — набрали, соответственно, 52,82 и 46,64 балла (АСН-инфо, 2009).

3.2. Частная инициатива

Стандарт ЕЭК ООН

«Незапрошенное предложение» означает предложение по проекту ГЧП, представленное частным инициатором по собственной инициативе компетентному органу, а не в ответ на его запрос предложений в рамках процедуры отбора

Механизм частной инициативы, или так называемых **незапрошенных предложений** (*Unsolicited Proposals*), является альтернативой инициации проекта ГЧП со стороны государственного сектора. Он имеет ряд преимуществ: сокращение бюджетных и временных затрат госсектора на подготовку проекта ГЧП, а также большую проработанность бизнес-процессов проекта ГЧП. С другой стороны, механизм незапрошенных предложений подвергает процедуры подготовки проектов ГЧП и отбора частного партнера рискам снижения прозрачности и конкуренции, роста коррупционных нарушений и в целом — возможной критики в адрес инфраструктурной государственной политики и планирования развития инфраструктуры.

Подача незапрошенных предложений допускается законодательством о ГЧП всех государств — участников ЕАБР. При этом их регулирование имеет много различий, даже терминологических.

Закон Армении о ГЧП: предложение проекта ГЧП по частной инициативе.

Закон Беларуси о ГЧП: предложение частного инициатора.

Закон Казахстана о ГЧП: частная инициатива.

Закон Кыргызстана о ГЧП: частная инициатива.

Закон России о ГЧП: предложение о реализации проекта ГЧП от лица, которое может выступать в качестве частного партнера.

Закон Таджикистана о ГЧП: незапрашиваемое предложение или предложение, поданное по собственной инициативе о ГЧП.

При этом только в некоторых законах о ГЧП дается законодательное определение этой дефиниции.

НЕЗАПРОШЕННЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ



Республика Казахстан

Частная инициатива — инициирование потенциальным частным партнером проекта ГЧП для решения одной или нескольких задач из перечня социально-экономических задач для формирования предложений по реализации проектов ГЧП путем разработки проекта информационного листа конкурсной (аукционной) документации



Кыргызская Республика

Предложение о частной инициативе — документ, включающий:

- информацию, которая должна быть включена в предложение о реализации проекта ГЧП;
- документ, подтверждающий наличие опыта реализации проектов по инфраструктурным объектам или инфраструктурным услугам;
- размер предполагаемых инвестиций и подтверждение наличия не менее 5% от предполагаемых инвестиций;
- основные условия соглашения о ГЧП



Республика Таджикистан

Незапрашиваемое предложение или предложение, поданное по собственной инициативе о ГЧП, если это предложение:

- было разработано и представлено независимо заинтересованной стороной для участия в проекте ГЧП;
- является эффективным для общественности;
- было подготовлено без участия уполномоченного государственного органа или организации-заказчика;
- включает в себя достаточно деталей и информации, необходимой организации-заказчику для подготовки организацией-заказчиком ТЭО

Важным и не менее проблематичным в практическом плане является механизм компенсации инициатору в случаях, когда соглашение о ГЧП заключается не с ним. Тем не менее ряд государств — участников ЕАБР осуществляли единообразное правовое регулирование **механизма компенсаций в рамках частной инициативы**.

КОМПЕНСАЦИЯ ИНИЦИАТОРУ В РАМКАХ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ



Республика Беларусь

Победитель конкурса возмещает лицу, осуществившему подготовку предложения о реализации проекта ГЧП, но не признанному победителем конкурса, обоснованные затраты, связанные с подготовкой этого предложения, в порядке, определенном Советом Министров Республики Беларусь



Республика Казахстан

Победитель конкурса (аукциона), заключивший договор ГЧП, обязан возместить потенциальному частному партнеру, инициировавшему проект, его затраты на разработку проекта информационного листа конкурсной (аукционной) документации и проекта договора ГЧП



Российская Федерация

В конкурсной документации может быть предусмотрена обязанность лица, с которым заключено концессионное соглашение, возместить лицу, выступившему с инициативой заключения концессионного соглашения, расходы на подготовку предложения о заключении концессионного соглашения в размере, не превышающем предельного размера расходов, установленного Правительством Российской Федерации

Глава 4

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ГЧП

4.1. Источники финансирования и возврата инвестиций в проектах ГЧП

ГЧП открывает возможности финансирования проектов из разных источников, основным из которых является **частное финансирование** — собственные средства частного партнера и заемные средства. Однако далеко не все проекты ГЧП финансово жизнеспособны из-за их капиталоемкости, высоких рисков, низкой рентабельности, недоступности долгосрочных финансовых инструментов и т.п. Поэтому значимое место в структуре финансирования проектов ГЧП занимают **бюджетные средства**.

Несмотря на то что предоставление финансирования (долевого, долгового, бюджетного и др.) — «краеугольный» камень структурирования и реализации проектов ГЧП, регулирование возникающих при этом правоотношений не получило должного внимания со стороны законодателей многих государств — участников ЕАБР. Наиболее полно и достаточно единообразно они урегулированы в законодательстве Беларуси и Казахстана о ГЧП.

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ГЧП



Республика Беларусь

- Собственные средства частного партнера;
- Кредитные и (или) заемные средства частного партнера;
- Средства республиканского или местных бюджетов;
- Иные средства, не запрещенные законодательством



Республика Казахстан

- Собственные средства частного партнера;
- Заимствованные средства;
- Средства государственного бюджета;
- Средства субъектов квазигосударственного сектора;
- Иные средства, не запрещенные законодательством

ИСТОЧНИКИ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЗАТРАТ И ПОЛУЧЕНИЯ ДОХОДОВ



Республика Беларусь

- Взимание платы с потребителей за реализацию товаров (работ, услуг), произведенных (выполненных, оказанных) в процессе эксплуатации объекта ГЧП;
- Финансирование за счет средств республиканского или местных бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством и условиями соглашения о ГЧП;
- Иные источники, не запрещенные законодательством



Республика Казахстан

- Реализация товаров, работ и услуг в рамках исполнения договора ГЧП;
- Субсидии от государства;
- Компенсация инвестиционных затрат;
- Компенсация операционных затрат;
- Вознаграждение за осуществление управления объектом ГЧП, находящимся в государственной собственности, а также арендная плата за пользование объектом ГЧП;
- Плата за доступность

В **российском ГЧП-законодательстве** в рамках масштабных законодательных изменений 2023 года прямую регламентацию получили пока только формы финансового (бюджетного) участия государственного партнера (подробнее [раздел 4.2](#)).

В **законодательстве Армении о ГЧП**, напротив, регламентируются только виды платежей, производимых в рамках проектов ГЧП: платежи конечных потребителей; платежи, основанные на результате; платежи за доступность и (или) другие, не запрещенные законодательством Республики Армения возмещения.

Экспертная оценка

Регулирование источников финансирования и возврата инвестиций в проектах ГЧП: за и против

Экспертное мнение

ГЧП отличается гибкая структура финансирования, которую разрабатывают участники проекта ГЧП, исходя из доступных финансовых инструментов, рисков и их распределения, своих инвестиционных возможностей. Поэтому вряд ли критично важно стремиться к ее закреплению в жесткие законодательные рамки. На развитых рынках ГЧП в этом, скорее, нет необходимости, особенно в странах прецедентного права с присущей ему существенной свободой определения условий контракта. Иная ситуация на растущих рынках ГЧП, особенно в странах «континентального права», где условия договора в большей степени опираются на положения законодательства. Для частных инвесторов и особенно представителей госсектора, для которых предоставление бюджетных средств в проекты ГЧП является бюджетными обязательствами, проще опираться на прямо предусмотренные в законе допустимые источники финансирования, платежные механизмы и условия их использования. Отсутствие такого регулирования зачастую приводит к претензиям со стороны контролирующих органов и судебному оспариванию.

Сергей Самолис

4.2. Финансовое участие государственного партнера и государственная поддержка в проектах ГЧП

Государственно-частное партнерство, будучи основанным на объединении ресурсов партнеров и разделении рисков, предполагает, что государственный партнер может финансово поддерживать важные для инфраструктурного развития страны проекты, которые хотя и являются экономически целесообразными, но нерентабельны или подвержены специфическим рискам, находящимся вне эффективного управления частных партнеров или кредиторов.

Финансовое участие государственного партнера в проектах ГЧП и государственная поддержка призваны обеспечить финансовую устойчивость проектов ГЧП и тем самым привлечь инвесторов и кредиторов к участию в проектах ГЧП на ус-

ловиях возвратности и обоснованной доходности вложенных инвестиционных и кредитных ресурсов.

Основополагающие принципы ЕБРР для современного законодательства о ГЧП

Современный закон о ГЧП должен позволять использовать все доступные формы государственной поддержки, чтобы устранить любые сомнения, которые могут препятствовать процессу структурирования или переговоров.

Целесообразно, чтобы в законе был прописан весь спектр мер государственной поддержки, которую может предоставить государственный партнер

Природа такого финансового участия и предоставления мер государственной поддержки в проектах ГЧП проистекает из функции государства по стимулированию инвестиционной деятельности, направленной прежде всего и непосредственно на реализацию публичного интереса — строительство объектов публичной инфраструктуры и повышение объема и качества публичных услуг.

Однако не во всех законах о ГЧП государств евразийского пространства четко определены формы, основания и условия финансового участия государственного партнера и предоставления мер государственной поддержки.

Законодательное определение **государственной поддержки ГЧП** дано в Законе Кыргызстана о ГЧП.

Закон Кыргызстана о ГЧП: Государственная финансовая поддержка, государственная экономическая поддержка направлены на создание благоприятных и взаимовыгодных условий реализации проектов ГЧП и обеспечение исполнения обязательств государственных партнеров по соглашениям о ГЧП.

При этом перечень возможных мер государственной поддержки в Законе Кыргызстана о ГЧП не определен.

В законах о ГЧП других государств — участников ЕАБР, напротив, не дается определения государственной поддержки, зато законодательно регламентируются сами перечни мер допустимой государственной поддержки ГЧП, как и формы финансового (бюджетного) участия в проектах ГЧП.

МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ И ФОРМЫ ФИНАНСОВОГО (БЮДЖЕТНОГО) УЧАСТИЯ В ПРОЕКТАХ ГЧП

 Республика Армения	 Республика Казахстан	 Российская Федерация
Виды государственного содействия: • гранты; • субсидии; • выделение активов; • гарантии минимального дохода и (или) минимального количества потребителей и (или) другие виды гарантий и льгот; • гарантии в том, что публичный партнер потребит или использует в процессе реализации проекта ГЧП определенный объем или часть произведенных товаров, работ или услуг; • кредиты и другие формы финансирования или вложений; • возмещение определенных видов затрат и рисков, связанных с проектом ГЧП; • бюджетные гарантии; • другие средства по постановлению Правительства Республики Армения; • налоговые и таможенные льготы	Формы бюджетного участия: • субсидии от государства; • компенсация инвестиционных затрат по проекту ГЧП; • компенсация операционных затрат по проекту ГЧП; • вознаграждение за осуществление управления объектом ГЧП и др.; Меры государственной поддержки: • поручительства по инфраструктурным облигациям; • государственные гарантии по займам, привлекаемым для проектов ГЧП; • передача исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности государства; • предоставление натуральных грантов; • софинансирование проектов ГЧП; • гарантии потребления государством определенного объема товаров, работ и услуг, производимых в ходе реализации проекта ГЧП	Формы финансового участия: • капитальный грант; • плата за доступность; • минимальный гарантированный доход

Экспертная оценка

Каковы наиболее важные с точки зрения закрепления в законодательстве о ГЧП формы финансового (бюджетного) участия и меры государственной поддержки проектов ГЧП?

Результаты глубинного интервью ведущих ГЧП-экспертов



ТОП-3 (по результатам глубинного интервью) форм финансового (бюджетного) участия государственного партнера и мер господдержки

Плата за доступность (*availability payment*) — регулярные платежи, производимые государственным партнером частному партнеру на этапе эксплуатации объекта ГЧП, то есть с момента, как только объект ГЧП становится «доступным» для эксплуатации. «Доступность», как правило, регламентируется как «доступность физическая» и как «доступность качества» объекта ГЧП для эксплуатации и предоставления услуг.

Проекты ГЧП с «платой за доступность» привлекательны для инвесторов и кредиторов, поскольку обладают меньшими рисками для частных партнеров за счет передачи риска спроса государственному партнеру. Платежи государственного партнера, выплачиваемые в заранее согласованном размере частному партнеру, не зависят от спроса на объект ГЧП и количества пользователей. Однако зачастую этот платежный механизм выгоден и самому государственному партнеру, особенно когда речь идет о проектах ГЧП, в которых объект ГЧП может не иметь долгосрочного высокого спроса и (или) эксплуатироваться на платной основе для пользователей (прежде всего объекты образования, социальной защиты, административной сферы и т.п.).

При этом требуется четкая правовая регламентация с тем, чтобы «плата за доступность» не воспринималась как «бесплатные деньги» (*free money*) для частного партнера. Законодательно должны быть определены условия, при которых публичный партнер не осуществляет платежи за доступность в полном объеме, если в процессе эксплуатации качество объекта ГЧП снижается и перестает соответствовать установленным в соглашении о ГЧП нормам и требованиям, стандартам производительности.

ПЛАТА ЗА ДОСТУПНОСТЬ



Республика Армения

Платежи за доступность — периодические платежи, производимые публичным партнером частному партнеру, которые основаны на доступности общественной инфраструктуры, соответствующей установленным договором о ГЧП показателям исполнения (Key Performance Indicators, KPI)



Республика Беларусь

Платежи за эксплуатационную готовность — финансирование государственного партнера, которое включает возмещение инвестиционных и эксплуатационных затрат, получение прибыли (доходов) частного партнера с учетом вычетов за недостижение качественных параметров реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), предусмотренных соглашением ГЧП



Республика Казахстан

Плата за доступность — денежная выплата, осуществляемая за счет бюджетных средств в соответствии с договором ГЧП за обеспечение эксплуатационных и качественных характеристик объекта ГЧП, а также доступности указанного объекта потребителям исходя из индивидуальных технико-экономических параметров объекта ГЧП



Кыргызская Республика

Не регулируется



Российская Федерация

Плата концедента — возмещение и (или) финансовое обеспечение на этапе эксплуатации объекта концессионного соглашения расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта соглашения, в том числе на его техническое обслуживание



Республика Таджикистан

Организация-заказчик может осуществить **прямую выплату** частному партнеру в качестве замены либо в дополнение к выплатам за предоставленные услуги при реализации проекта ГЧП

Кредитные гарантии — инструмент обеспечения исполнения частным партнером (заемщиком по кредитному договору) денежных обязательств по кредитному договору, включая обязательства по оплате кредитору основного долга, процентного вознаграждения, неустоек, комиссий, расходов, судебных издержек, а также иных подлежащих возмещению документально подтвержденных издержек, расходов и убытков кредитора, понесенных в связи с неисполнением и (или) ненадлежащим исполнением частным партнером обязательств по кредитному договору. По своей сути, это обязательства государственного партнера, подлежащие исполнению по требованию кредитора в случае неисполнения частным партнером обязательств по кредитному договору в результате дефицита денежных потоков проекта ГЧП или досрочного расторжения соглашения о ГЧП. Кредитные гарантии придают проектам ГЧП большую ликвидность за счет снижения кредитного риска

и улучшают условия финансирования, к примеру в виде пониженной ставки или увеличения срока погашения долга. Практика их предоставления государственными партнерами в рамках проектов ГЧП достаточно распространена, поскольку данная мера государственной поддержки позволяет нивелировать проблемы недоступности инструментов долгосрочного финансирования, которые, в свою очередь, являются существенным и реальным барьером развития ГЧП в государствах — участниках ЕАБР.

Четкая правовая регламентация предоставления кредитных гарантий в проектах ГЧП способна устранить неопределенность в вопросе правомочий государственного партнера на предоставление таких гарантий и условий их предоставления. Однако законодательство о ГЧП государств — участников ЕАБР такой регламентации не содержит. В ряде стран подобный правовой пробел в законодательстве о ГЧП устраняется регулированием этих отношений в рамках бюджетного законодательства.

Экспертная оценка

Регулирование кредитных гарантий: какова актуальность и место в системе регулирования ГЧП?

Экспертное мнение

Для проектов ГЧП характерна сравнительно невысокая степень обеспеченности кредита залогами движимого и недвижимого имущества, так как в случае банкротства или расторжения соглашения о ГЧП объект останется в собственности государства. С учетом этого кредитные гарантии и иные формы принятия государством условных обязательств по обеспечению обязательств частного партнера по кредитному соглашению являются критически важными факторами защиты интересов кредиторов. В то же время использование кредитных гарантий должно осуществляться взвешенно, чтобы не лишить кредиторов стимулов для тщательного надзора за деятельностью частного партнера и поиска решений для исправления положения в проекте в случае неисполнения частным партнером своих обязательств.

Сергей Самолис

Компенсации при досрочном расторжении соглашения о ГЧП

Досрочное расторжение соглашения о ГЧП и связанных с ним проектных соглашений, как правило, происходит по причине существенного невыполнения обязательств одним из партнеров либо по решению публичного партнера, либо в случаях длящихся форс-мажорных обстоятельств. Расторжение соглашения о ГЧП влечет, как следствие, неспособность частного партнера продолжать обслуживать долг и выплачивать кредит. В целях обеспечения баланса экономического положения участников ГЧП-сделки законодательство о ГЧП должно четко определять

не только сами основания досрочного расторжения соглашения о ГЧП, но и его правовые последствия, в том числе закреплять механизмы защиты и компенсаций.

Компенсация при досрочном расторжении соглашения о ГЧП является важнейшей гарантией вложенных частным партнером инвестиций и ключевым элементом распределения рисков между партнерами. Порядок расчета и выплаты такой компенсации является одним из острых вопросов в повестке переговорного процесса при согласовании проекта соглашения о ГЧП. И зачастую это связано с тем, что не всегда законодательство о ГЧП содержит четкие правовые рамки для его решения, оговаривая лишь саму возможность выплаты такой компенсации.

КОМПЕНСАЦИЯ ПРИ ДОСРОЧНОМ РАСТОРЖЕНИИ

 Российская Федерация	 Республика Беларусь	 Республика Казахстан
В случае досрочного расторжения соглашения концессионер вправе потребовать от концедента возмещения расходов на создание и (или) реконструкцию объекта КС, за исключением понесенных концедентом расходов	Существенное условие соглашения о ГЧП — порядок определения размера компенсации, возмещения убытков в случае расторжения соглашения о ГЧП	Частный партнер вправе при досрочном расторжении договора ГЧП требовать выплат и компенсаций в случаях и порядке, установленных договором ГЧП

При этом в законах только некоторых государств — участников ЕАБР заложены основы для расчета размера такой компенсации.

Закон Таджикистана о ГЧП: В Соглашении оговаривается порядок выплаты компенсации сторонам, которая исчисляется в случае расторжения Соглашения и предусматривает выплату фактической компенсации реальной стоимости работ, выполненных в рамках Соглашения, расходов или убытков, понесенных любой из сторон, в том числе упущенную выгоду.

Всемирный банк: «Контрактные положения ГЧП»

Компенсации при досрочном расторжении имеют важное значение для обеспечения bankability проекта ГЧП. Кредиторы не готовы предоставлять финансирование в проекты ГЧП без разумных гарантий их возврата. Защита кредита должна быть обеспечена при любом досрочном расторжении контракта ГЧП независимо от оснований и без необходимости полагаться на длительные и потенциально неопределенные судебные разбирательства для определения размера компенсации. Хотя судебные разбирательства могут в конечном итоге привести к выплате компенсации, именно уровень определенности, предоставляемый прямыми контрактными положениями, является ключевым для кредиторов при одобрении финансирования проекта ГЧП

В отсутствие достаточного законодательного регулирования в правоприменительной практике сложилось несколько подходов к расчету размера компенсации при расторжении.

Правоприменительная практика: Россия

- «Долговой» подход, при котором размер компенсации рассчитывается, отталкиваясь от размера привлеченного частным партнером финансирования в проект ГЧП (от кредитных организаций — размера непогашенного основного долга и процентов по нему, любых иных невыплаченных платежей, комиссий, неустоек и т.п.; от акционеров, инвесторов — размера вкладов в уставный капитал, акционерных займов и т.п.).
- «Инвестиционный» подход, при котором основой для расчета размера компенсации является размер понесенных частным партнером затрат (размер инвестиций) на реализацию проекта ГЧП.
- «Рыночный» подход, на основании которого размер компенсации рассчитывается, исходя из рыночной неамортизированной стоимости всех активов, созданных частным партнером в рамках проекта ГЧП и переданных государственному партнеру.

Экспертная оценка

Какие критерии (компоненты возмещения), по вашему мнению, должны учитываться при определении размера компенсации кредиторам при досрочном расторжении соглашения ГЧП?

Экспертное мнение

Это несколько компонентов. Во-первых, остаточная сумма долга: размер компенсации должен покрывать остаточную сумму долга, который был предоставлен кредитором, чтобы избежать финансовых потерь; во-вторых, упущенная выгода: кредиторам должна быть компенсирована упущенная выгода, связанная с недополучением процентов по кредиту, которые они ожидали получить в течение срока действия соглашения о ГЧП; в-третьих, административные и юридические расходы: возмещение должно включать расходы, понесенные кредиторами на управление и правовое сопровождение проекта; в-четвертых, остаточная стоимость залога: если проект ГЧП включает в себя залоговое обеспечение, компенсация должна учитывать остаточную стоимость залогового имущества или прав; в-пятых, пеня и штрафы за досрочное погашение: если условия кредитного соглашения предусматривают пени или штрафы за досрочное погашение, они также должны быть включены в компенсацию.

Ремир Мукумов

Должны учитываться основания и инициатор досрочного расторжения: если расторжение по инициативе частного партнера, тогда компенсации 30%, если по инициативе организации-заказчика, тогда 70% от ожидаемого дохода.

Саидмурод Рахмонов

В размер компенсации должна включаться сумма не выплаченного кредитору долга, ущерб кредитора в виде расходов, уже понесенных им в рамках финансирования проекта, а также упущенная выгода кредитора. Помимо этого, при определении размера компенсации важно учитывать непосредственно условия соглашения с кредитором, которые могут содержать дополнительные компенсационные механизмы и оговорки.

Клим Сташевский

Даже на примере только этих трех финансовых механизмов в проектах ГЧП, которые приоритетны, по мнению экспертов, для регулирования в законодательстве о ГЧП, становятся понятны ключевые регуляторные задачи. Во-первых, это системное регулирование во взаимосвязи с бюджетным, инвестиционным и иным применимым законодательством. Во-вторых, определение момента принятия решения о предоставлении мер государственной поддержки и формах участия государства в проектах ГЧП: до начала процедур отбора частного партнера с целью повышения заинтересованности инвесторов, увеличения количества участников конкурса и, как следствие, оптимизации финансовых параметров проекта ГЧП.

Закон Казахстана о ГЧП: предполагаемые виды и объемы государственной поддержки, а также источники возмещения затрат и получения доходов по проекту ГЧП определяются до объявления конкурса (аукциона) и фиксируются в конкурсной (аукционной) документации проекта ГЧП.

Наконец, **ключевым вопросом предоставления государственной поддержки является нахождение правильного баланса с фискальной политикой.** Только в этом случае возможно принимать взвешенные решения о том, когда предоставлять меры государственной поддержки и как управлять возникающими при этом государственными (прямыми или условными) обязательствами. Для этих целей в законодательстве о ГЧП ряда государств — участников ЕАБР регламентированы цели и условия предоставления форм финансового (бюджетного) участия и мер поддержки, а также предельный размер предоставляемых бюджетных средств или мер поддержки.

Закон России о концессиях:

- размер капитального гранта (бюджетного финансирования части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта) не может превышать 80%,
- все предусмотренные формы финансового участия концедента в совокупности (капитальный грант, плата концедента, МГД) не могут превышать общий размер расходов на создание и эксплуатацию объекта.

Может ли государственная поддержка исказить систему стимулов частного партнера при реализации проекта ГЧП, делать деятельность частного партнера нечувствительной к рискам в проектах ГЧП?

Экспертное мнение

Частично может. Государственная поддержка должна привлекать и стимулировать участие частного бизнеса в реализации значимых для государства и населения проектов, особенно, если это проекты с ценными технологиями и требуют высоких компетенций в реализации и управлении. Одновременно такие проекты не всегда могут обеспечить гарантированный доход, быть коммерчески окупаемыми, и тогда государство через ГЧП как бы «смягчает правила игры» для частного партнера, сохраняя при этом доступность услуг для населения. С другой стороны, в условиях неразвитого рынка ГЧП, отсутствия конкуренции между потенциальными частными партнерами в той или иной отрасли, где финансовые институты также могут играть важную роль в части доступности средств для того или иного поставщика услуг, гарантия спроса со стороны государства может привести к отсутствию стимула развития (применения более современных технологий) у частного партнера, делать его нечувствительным в какой-то степени к рынку, что может привести к созданию «несовременного» объекта инфраструктуры.

Решение может быть найдено, например, путем установления мер поддержки для отдельных отраслей или объектов инфраструктуры; более широкой коммуникации со всеми заинтересованными при проработке проекта; возможности вариативности реализации проекта в части технологии с вводом соответствующих критериев в конкурсную документацию; включения в соглашение поощряющих условий для стимулирования частного партнера к развитию.

Татьяна Чижик

Государственная поддержка может как способствовать успешной реализации проектов ГЧП, так и потенциально исказить стимулы частного партнера. Если меры государственной поддержки чрезмерно снижают риски для частного партнера, это может привести к снижению его мотивации эффективно управлять проектом и контролировать расходы. Важно найти баланс, при котором поддержка стимулирует участие частного сектора, но не устраняет полностью его ответственность за результаты проекта.

Ремир Мукумов

4.3. Прямые и условные обязательства государственного партнера

Привлечение частных инвестиций и разделение рисков с частным партнером в проектах ГЧП, с одной стороны, позволяют сократить прямые бюджетные расходы, но, с другой стороны, требуют во многих случаях государственной поддержки

проектов ГЧП в виде государственных гарантий, поручительств, компенсаций (см. предыдущий раздел). Предоставление таких мер, в свою очередь, влечет возникновение **условных обязательств** государственного партнера. Если прямые бюджетные обязательства напрямую отражаются в соглашении о ГЧП и не зависят от наступления каких-либо обстоятельств, то момент и объем исполнения условных обязательств обусловлен вероятностными значениями и зависит от наступления в будущем одного либо нескольких обстоятельств или рисков, конкретный перечень которых согласован в соглашении о ГЧП, прямом соглашении с кредиторами.

Правоприменительная практика: Казахстан

Увеличение количества проектов ГЧП приводит к росту государственных обязательств, которые несоразмерны с объемами привлекаемых инвестиций ([Спутник-Казахстан, 2020](#)).

Аналитика

Условные бюджетные обязательства — самая непрозрачная часть, требующая отдельных подходов к мониторингу и контролю в рамках процессов планирования и исполнения бюджета. Неконтролируемые условные обязательства несут риски для всех уровней бюджета, их стабильности, предсказуемости и устойчивости, в особенности если принимаются публично-правовыми образованиями в отсутствие единой государственной системы управления бюджетными обязательствами в рамках ГЧП-проектов ([Управление условными бюджетными обязательствами, 2020](#)).

Принято считать, что исполнение условных обязательств в основном приходится на период экономических и финансовых кризисов. Однако ничуть не менее критично отсутствие системы оценки и учета условных обязательств и планирования ресурсов для их исполнения, координируемой фискальным органом и т.п.

И если на начальных этапах развертывания рынка ГЧП привлечение большого объема частных инвестиций в отсутствие такой системы управления условными обязательствами может не привести к существенным негативным бюджетным и репутационным последствиям для государственного партнера, то на этапе активного накопления портфеля проектов ГЧП это может угрожать непредсказуемым ростом государственного долга и привести к бюджетному кризису.

Поэтому уполномоченные в сфере ГЧП органы и фискальные органы как развитых, так и развивающихся рынков ГЧП ведут упреждающую работу и внедряют различные инструменты управления условными обязательствами в проектах ГЧП и снижения фискальных рисков.

Международная практика стран БРИКС

Установление лимитов для условных обязательств в проектах ГЧП	Бразилия Китай Россия Индия
---	--------------------------------------

Наличие отдельной строки в бюджете для исполнения условных обязательств по проектам ГЧП (в виде резервов)	ЮАР
---	-----

Специальный гарантийный фонд под обеспечение условных обязательств по проектам ГЧП	Бразилия
--	----------

Оценка фискальных последствий реализации проектов ГЧП	Бразилия Китай Россия ЮАР
---	------------------------------------

Согласование проектов ГЧП с фискальным органом	Индия Китай Россия ЮАР
--	---------------------------------

Так, ограничение размера прямых и условных обязательств, которые может на себя принимать государственный партнер в проектах ГЧП, призвано изначально не допустить дефолта бюджета. Другим примером является резервирование бюджетных средств для обеспечения условных обязательств в отдельной строке бюджета. Еще один распространенный инструмент — создание гарантийных фондов под обеспечение условных бюджетных обязательств в проектах ГЧП. В любом из указанных механизмов исполнение условных обязательств по проектам ГЧП должно быть встроено в бюджетный процесс и подконтрольно национальному фискальному органу.

В государствах евразийского пространства пока не создана полноценная система оценки и учета условных обязательств в проектах ГЧП, но такая работа ведется. Почти во всех государствах — участниках ЕАБР законодательно закреплен один из инструментов управления условными обязательствами, а именно **лимитированы пределы объемов условных и (или) прямых обязательств** за счет средств бюджетов государственного партнера.

ЛИМИТЫ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ В ПРОЕКТЫ ГЧП



Республика Армения

Допустимый предел:

- условных обязательств ГЧП — 3% в год по отношению к программному ВВП Армении на расчетный год реализации программы;
- прямых обязательств ГЧП — 1% по отношению к программному ВВП Армении на год осуществления расчета



Республика Беларусь

Совокупный объем финансирования и (или) финансирования возмещения затрат и получения прибыли (доходов) частного партнера по проекту ГЧП с учетом ранее заключенных соглашений о ГЧП за счет средств областных бюджетов, бюджета г. Минска не должен превышать 1% собственных доходных источников указанных бюджетов



Республика Казахстан

Лимит государственных обязательств по проектам ГЧП, в том числе государственных концессионных обязательств местных исполнительных органов, устанавливается ежегодно и на 2025 год составляет: лимит государственных обязательств по проектам ГЧП местных исполнительных органов — 4 337 195 498 тенге, лимит принятия обязательств — 3 856 206 152 тенге.



Российская Федерация

Ежегодный объем расходов бюджета субъектов РФ (получателей дотаций), направляемый на исполнение обязательств по концессионным соглашениям (в размере платы концедента, кап. гранта), соглашениям о ГЧП (в размере платы публичного партнера, кап. гранта), не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов

Помимо установления лимитов условных обязательств в проектах ГЧП, применяется **инструмент оценки фискальных последствий** реализации проектов ГЧП и их согласования с фискальным органом.

Закон Армении о ГЧП: исходя из задач управления фискальными рисками и обеспечения фискальной стабильности, уполномоченный орган по результатам анализа предварительного проекта ГЧП может дать отрицательное заключение, если выяснится, что сумма условных обязательств и (или) прямых обязательств ГЧП за каждый год по части заключаемого договора приведет к превышению допустимых лимитов условных обязательств и (или) прямых обязательств ГЧП в какой-либо год срока реализации договора.

Меры реализации Закона о ГЧП в Беларуси: Министерство финансов осуществляет рассмотрение и оценку предложения по проекту ГЧП с учетом возможности и целесообразности выделения средств из республиканского бюджета на финансирование расходов, связанных с реализацией проекта ГЧП, и (или) финансирование возмещения затрат и получения прибыли (доходов) частного партнера за счет средств республиканского бюджета, а также приемлемости предусмотренных в проекте ГЧП финансовых условий.

Порядок подготовки проектов ГЧП в Кыргызстане: в рамках подготовки проектов ГЧП проводится оценка фискальных рисков и разработка мер по их снижению, подготовка расчетов для всего жизненного цикла проекта, включая финансовую модель или подробный финансовый план.

Экспертная оценка

Каково значение инструментов учета обязательств (прямых и условных) государственного партнера в проектах ГЧП и какова успешная практика их применения?

Экспертное мнение

Согласно законодательству Кыргызстана о ГЧП, в случае если проект ГЧП предусматривает получение средств из государственного бюджета, то конкурсные документы до утверждения подлежат согласованию с соответствующим государственным органом по бюджетной политике — Министерством финансов Кыргызской Республики. Конкретные процедуры согласования в законодательстве не указаны, но на практике Минфин оценивает риски проекта для гос. бюджета и насколько проект реализуем с учетом обязательств гос. партнера, которые должны быть заложены в бюджет. Минфин вправе отказать в утверждении конкурсных документов, в таком случае проект ГЧП не будет реализован.

Магомед Саадуев

В целом вовлечение национального финансового (бюджетного) органа на как можно более ранних этапах инициации и разработки проектов ГЧП является ключевым для их реализуемости, позволит избежать в будущем пересмотра существенных финансовых параметров проектов ГЧП и, как следствие, связанных с этим временных, финансовых и репутационных потерь.

Глава 5

ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ГАРАНТИИ В ПРОЕКТАХ ГЧП

5.1. Поощрение и защита иностранных инвестиций в проектах ГЧП

Растущие экономики стран евразийского пространства нуждаются в притоке иностранных инвестиций, особенно в инфраструктуру. Однако текущая экономическая ситуация как на региональном, так и на глобальном рынках указывает на их дефицит. По оценкам ЮНКТАД, в 2023 году прямые иностранные инвестиции сократились на 2%, до 1,3 трлн долларов, на фоне замедления экономического роста и роста геополитической напряженности ([Доклад ЮНКТАД о мировых инвестициях, 2024](#)). В Докладе ЮНКТАД подчеркивается, что решения по упрощению процедур ведения бизнеса и инвестированию могут решить проблему низкого уровня инвестиций за счет создания прозрачной и оптимизированной среды. Страны должны поощрять инвестиции путем создания прозрачной и оптимизированной среды с помощью инструментов упрощения процедур ведения бизнеса.

Внутригосударственным законодательством о ГЧП практически всех государств — участников ЕАБР допускается осуществление инвестиционной деятельности в сфере ГЧП иностранными инвесторами, которые могут выступать в качестве:

- участников конкурсных процедур;

- частного партнера непосредственно либо посредством аккредитации филиала или использования организационно-правовых форм национальных юридических лиц, собственниками долей (акций) в учредительном капитале которых выступают иностранные инвесторы.

Допуск иностранных инвесторов к участию в проектах ГЧП

 Республика Армения - Частный партнер — созданное и действующее согласно законодательству Республики Армения частное юридическое лицо - Принцип процедуры отбора частного партнера: обеспечение равной возможности участия в процессе отбора частного партнера для юридического лица, независимо от того, что оно является иностранной организацией	 Республика Беларусь - Участник конкурса — юридическое лицо, иностранная организация, не являющаяся юридическим лицом, или индивидуальный предприниматель Республики Беларусь - В случае, если частный инициатор, участвующий в прямых переговорах, либо победитель конкурса является иностранным юридическим лицом, они обязаны создать коммерческую организацию в соответствии с законодательством Республики Беларусь для целей заключения и исполнения в качестве частного партнера соглашения о ГЧП	 Республика Казахстан - Потенциальный частный партнер-нерезидент Республики Казахстан в подтверждение его соответствия квалификационным требованиям представляет те же документы, что и резиденты Республики Казахстан, либо документы, содержащие аналогичные сведения о квалификации потенциального частного партнера-нерезидента Республики Казахстан - Применимое право по договору ГЧП в случае, если частным партнером является нерезидент Республики Казахстан, определяется сторонами договора ГЧП
 Кыргызская Республика Участником конкурса вправе выступать индивидуальный предприниматель, юридическое лицо, зарегистрированные в соответствии с законодательством Кыргызской Республики или законодательством иностранного государства, консорциум, участвующий в конкурсе	 Российская Федерация Частным партнером вправе выступать только российское юридическое лицо	 Республика Таджикистан Не урегулировано

Буквальное толкование анализируемых норм ряда законов о ГЧП государств — участников ЕАБР, к примеру Армении, Беларуси, России, свидетельствует об ограничении непосредственного участия иностранных лиц в качестве частного партнера, но оно не распространяется автоматически и не препятствует участию иностранных инвесторов в конкурсных процедурах с последующим созданием юридического лица — частного партнера для целей заключения и исполнения соглашения о ГЧП.

Закон Беларуси о ГЧП: В случае, если победителем конкурса признаны иностранное юридическое лицо либо иностранная организация, не являющаяся юридическим лицом, подавшие индивидуальное заявление на участие в конкурсе, эти лица **обязаны** создать коммерческую организацию в соответствии с законодательством Республики Беларусь для целей заключения и исполнения в качестве частного партнера соглашения о ГЧП.

В других государствах — участниках ЕАБР условие о создании национальной проектной компании является диспозитивным.

Закон Кыргызстана о ГЧП: Частный партнер, признанный победителем тендера, в целях реализации проекта ГЧП **вправе** учредить проектную компанию в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Иностранные инвесторы, помимо условий допуска к участию в проектах ГЧП, могут сталкиваться в принимающем государстве с дополнительными рисками и, соответственно, нуждаются в дополнительных гарантиях защиты согласно нормам национального законодательства и международного права.

При регулировании осуществления иностранных инвестиций в рамках ГЧП государства — участники ЕАБР устанавливают как **абсолютные режимы защиты**, базирующиеся на принципах полной защиты и безопасности, недискриминации, так и **относительные режимы защиты**, включая национальный режим, режим наибольшего благоприятствования, справедливого и равноправного обращения.

Закон России о концессиях: Иностранным концессионерам гарантируются равные права и правовой режим деятельности, исключающий применение мер дискриминационного характера и иных мер, препятствующих концессионерам свободно распоряжаться инвестициями и полученными в результате осуществления предусмотренной концессионным соглашением деятельности продукцией и доходами.

В то же время Закон России о концессиях устанавливает ограничения для участия иностранных инвесторов в отдельных сферах реализации проектов ГЧП, в частности в сфере перевозок пассажиров, тепло- и водоснабжения и др.

Закон России о концессиях: Концессионером по концессионному соглашению в отношении объектов, предусмотренных п. 12 ч. 1 ст. 4 Закона России о концессиях, а именно объектов транспортной инфраструктуры и технологически связанных с ними транспортных средств, обеспечивающих деятельность, связанную с перевозками пассажиров транспортом общего пользования, за исключением метрополитена, не могут являться иностранные инвесторы, российские юридические лица, решения которых прямо или косвенно могут определять иностранные физические лица, иностранные юридические лица, иностранные государства, их органы, иные иностранные инвесторы. При этом действие указанной нормы закона **не распространяется на государства, являющиеся членами Евразийского экономического союза**.

Ряд государств — участников ЕАБР идет по пути распространения гарантий, предусмотренных внутригосударственным инвестиционным законодательством и международными инвестиционными договорами, на частные иностранные инвестиции, осуществляемые в рамках ГЧП.

Экспертная оценка

Распространяются ли установленные в инвестиционном законодательстве гарантии защиты иностранных инвестиций на проекты ГЧП?

Экспертное мнение

В Республике Беларусь гарантии защиты иностранных инвестиций, установленные в инвестиционном законодательстве, распространяются на проекты ГЧП. Национальные и иностранные инвесторы в белорусском законодательстве уравнены в правах, в том числе на их защиту. Это правильно.

Ольга Куницкая

Согласно Предпринимательскому кодексу Казахстана, в том числе разделу, касающемуся защиты прав инвесторов, иностранные инвесторы в рамках ГЧП могут рассчитывать на применение таких гарантий, как стабильность условий договоров, заключенных между инвесторами и государственными органами Казахстана, в том числе изменения в законодательстве Республики Казахстан, гарантии использования доходов, гарантии субъектов частного предпринимательства при осуществлении государственного контроля и надзора правоохранительными органами, защита от национализации и реквизиции, соблюдение прав на использование прибыли и защиту от дискриминации и др. Эти нормы предоставляют инвесторам уверенность в том, что их инвестиции будут защищены в соответствии с законодательством Казахстана и международными соглашениями, к которым Казахстан присоединился. Кроме того, в рамках проектов ГЧП иностранные инвесторы могут получить дополнительные гарантии через договорные механизмы. Это может включать стабилизационные оговорки в контрактах, которые фиксируют условия на момент подписания соглашения, и обязательства государства по компенсации убытков в случае неблагоприятных изменений условий договора, урегулирование споров, включая международный арбитраж, может способствовать укреплению доверия иностранных инвесторов. Казахстан имеет двусторонние инвестиционные соглашения и с рядом стран, которые предоставляют иностранным инвесторам дополнительные правовые и процедурные гарантии.

Надира Мырзагалиева

При установлении гарантий и режимов защиты прав иностранных инвесторов в проектах ГЧП важным является соблюдение баланса с экономическими интересами принимающего государства, а также интересами населения.

Экспертная оценка

Какие законодательные меры, на ваш взгляд, могли бы или должны быть предприняты для повышения уровня защиты иностранных инвесторов в рамках проектов ГЧП?

Экспертное мнение

Во-первых, укрепление правового статуса соглашений о ГЧП: законодательство может предусмотреть дополнительные гарантии стабильности правовых режимов, касающихся иностранных инвестиций, в рамках соглашений о ГЧП, чтобы обеспечить их защиту от изменений в законодательстве. Во-вторых, расширение возможностей международного арбитража: закрепление в законе возможности использования международного арбитража для разрешения споров, связанных с проектами ГЧП, что позволит иностранным инвесторам уверенно планировать свои инвестиции, зная, что их права будут защищены на международном уровне. В-третьих, введение специальных гарантий для иностранных инвесторов: можно рассмотреть возможность введения дополнительных мер государственной поддержки и гарантий, таких как налоговые льготы или компенсации, в случае неблагоприятных изменений в правовом или экономическом режиме. И наконец, обеспечение прозрачности и предсказуемости правоприменительной практики: регулярное обновление обзоров законодательства и судебной практики с целью снижения правовой неопределенности и обеспечения предсказуемости для иностранных инвесторов.

Ремир Мукумов

В целях дальнейшего улучшения правового поля можно рассмотреть возможность создания механизмов страхования от политических и экономических рисков, включая страхование валютного риска. Кроме того, немаловажным фактором защиты интересов инвесторов и государства является повышение качества структурирования проектов ГЧП с привлечением признанных юридических, технических и финансовых консультантов международного класса.

Надира Мырзагалиева

5.2. Гарантии прав кредиторов

Кредиторы играют одну из ведущих ролей в проектах ГЧП, предоставляя значительную часть привлекаемого в ГЧП-проекты финансирования.

Признавая эту роль, законодатели ряда государств — участников ЕАБР стремятся регламентировать правовой статус и отдельные права кредиторов.

Закон Беларуси о ГЧП: кредиторы частного партнера — банк, небанковская кредитно-финансовая организация, иная организация, предоставляющие частному партнеру кредитные и (или) заемные средства для реализации проекта ГЧП;

Закон России о ГЧП: финансирующее лицо — юридическое лицо либо действующее без образования юридического лица, предоставляющие заемные средства частному партнеру для реализации соглашения о ГЧП на условиях возвратности, платности, срочности.



Евразийский Банк Развития

Ключевые финансовые инструменты

Проектное финансирование с ограниченным регрессом:

форма финансирования проекта, при которой основные риски принимаются на проект, но предусматривающая частичное (ограниченное) распределение рисков между участниками проекта (проектной компанией, инвесторами/спонсорами, иными) с тем, чтобы каждый из участников принимал зависящий от него риск

Однако есть и ограничивающая регламентация, исключая, к примеру, из числа кредиторов государственные финансовые организации и международные межгосударственные организации.

Закон Армении о ГЧП: кредитор — частная финансовая организация, которая предоставляет частному партнеру кредит в связи с договором о ГЧП.

Поскольку основным источником погашения привлеченного кредитного финансирования является генерируемый ГЧП-проектом поток доходов, любые потери в нем ставят под угрозу проект ГЧП и обязательства частного партнера производить выплаты по кредитам и обслуживать долг. Это делает кредиторов восприимчивыми к рискам в проектах ГЧП и обуславливает целесообразность законодательного регулирования гарантий и механизмов защиты их прав. Как правило, в практике они закрепляются посредством **прямого соглашения**, заключаемого между кредиторами, частным партнером и государственным партнером. В законах о ГЧП государств — участников ЕАБР оно имеет в целом сходную регламентацию.

ПРЯМОЕ СОГЛАШЕНИЕ



Республика Армения

Соглашение, заключенное между публичным партнером, частным партнером и кредитором (кредиторами), устанавливающее условия, на основании которых кредиторы могут быть правомочны реализовывать свои права на вмешательство



Республика Беларусь

Гражданско-правовой договор, заключаемый государственным партнером, частным партнером, кредиторами частного партнера и (или) иными лицами в целях реализации проекта ГЧП, определяющий условия и порядок их взаимодействия в связи с исполнением соглашения о ГЧП, а также при его изменении и расторжении



Республика Казахстан

Письменное соглашение, заключаемое между государственным партнером, частным партнером и кредитором частного партнера для реализации проекта ГЧП



Российская Федерация

Гражданско-правовой договор, заключенный между публичным партнером, частным партнером и финансирующим лицом в целях регулирования условий и порядка их взаимодействия в течение срока реализации соглашения, а также при изменении и прекращении соглашения

УСЛОВИЯ ПРЯМОГО СОГЛАШЕНИЯ



Республика Беларусь

- Обязательство государственного партнера информировать кредиторов частного партнера о случаях неисполнения частным партнером обязательств по соглашению о ГЧП, способных повлечь его расторжение;
- Порядок передачи кредиторам частного партнера в залог или иное обременение объекта инфраструктуры и (или) незавершенного незаконсервированного объекта инфраструктуры, возведенных частным партнером без участия средств республиканского или местных бюджетов в целях обеспечения исполнения им обязательств по соглашению о ГЧП и (или) договорам с кредиторами;
- Право кредиторов частного партнера требовать перемены частного партнера в случае неисполнения им своих обязательств по соглашению о ГЧП, способного по условиям соглашения о ГЧП повлечь его расторжение;
- Иные условия



Республика Казахстан

- Обязательство государственного партнера информировать кредиторов частного партнера о случаях существенных нарушений обязательств по договору ГЧП, способных повлечь неисполнение условий договора ГЧП;
- Передача в залог прав по договору ГЧП и (или) уступка права требования или перевод долга частного партнера с согласия государственного партнера;
- Право кредиторов частного партнера требовать замены частного партнера в случае существенного нарушения им своих обязательств по договору ГЧП, способного по условиям договора ГЧП повлечь его неисполнение, а также предлагать кандидатуру нового частного партнера;
- Порядок замены частного партнера;
- Иные условия

При реализации проекта ГЧП возможны ситуации и обстоятельства, приводящие к неспособности частного партнера исполнять свои обязательства по соглашению о ГЧП и, как следствие, к угрозе его досрочного расторжения до погашения привлеченных кредитов. Для кредиторов, заинтересованных в избежании такого дефолта, предпочтительным является сохранение действия соглашения о ГЧП и продолжение исполнения обязательств по соглашению о ГЧП, пусть даже силами другого частного партнера либо самостоятельно. Так называемое в международной практике **«право на вмешательство» кредиторов** означает их право временно «взять под контроль» полностью или частично исполнение обязательств по соглашению о ГЧП после существенного неисполнения обязательств частным партнером по соглашению о ГЧП и кредитному договору.

Учитывая неординарный характер необходимых действий, законодательство о ГЧП должно устранять любые недостатки или двусмысленности в отношении осуществления кредиторами «права на вмешательство». При этом важным является законодательное закрепление механизмов назначать нового частного партнера при соблюдении установленных условий, среди которых: четко определенный перечень оснований «права на вмешательство», согласие государственного партнера на замену частного партнера, диспозитивность проведения процедур отбора нового частного партнера и др.

Внутригосударственное правовое регулирование права на вмешательство кредиторов в законах государств — участников ЕАБР лишь отчасти охватывает эти механизмы.

В ряде законов о ГЧП закреплены основания и механизмы реализации права на вмешательство кредиторов.

Закон Армении о ГЧП: При определенных особых обстоятельствах и согласно условиям прямого соглашения и (или) соглашений, связанных с ним, публичный партнер или кредитор (кредиторы) могут осуществить свое право на вмешательство. В этом случае эксплуатацию соответствующей общественной инфраструктуры и (или) оказание соответствующих общественных услуг могут временно взять на себя публичный партнер или назначенное (назначенные) кредитором (кредиторами) другое юридическое лицо (другие юридические лица) — с целью обеспечения эффективной работы инфраструктуры и (или) эффективного оказания услуг и непрерывного действия данного проекта. Расходы на подобное вмешательство несет сторона, установленная договором о ГЧП и (или) прямым соглашением.

Закон Таджикистана о ГЧП: В случае неисполнения материальных обязательств частным партнером или в иных случаях, которых иначе могут обосновать прекращение соглашения.

Стандарт ЕЭК ООН

Право кредитора на вмешательство (creditor's step-in right)

- право предотвращать любые угрозы прекращения договора о ГЧП;
- право на полную или частичную временную замену частного партнера другим юридическим лицом, которое будет вправе выполнять обязанности частного партнера по договору ГЧП;
- право полностью заменить частного партнера на другого частного партнера от имени кредиторов на срок действия договора о ГЧП и передать ему договор о ГЧП (и все права и обязанности по нему);
- право на получение компенсационных выплат в связи с прекращением договора непосредственно от органа-заказчика в счет погашения сумм, причитающихся им в связи с проектом ГЧП.

Регламентированы отдельные **процедуры замены частного партнера.**

Закон Казахстана о ГЧП: В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения частным партнером своих обязательств перед кредитором и (или) по договору ГЧП допускается замена частного партнера по согласованию с государственным партнером и кредитором, которая осуществляется путем проведения государственным партнером конкурса (аукциона).

Закон России о ГЧП: Замена частного партнера по соглашению о ГЧП в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения частным партнером своих обязательств перед финансирующим лицом осуществляется путем проведения публичным партнером конкурса, если иное не предусмотрено соглашением или прямым соглашением, с соблюдением следующих требований к этому конкурсу: (1) вид конкурса, условия и критерии конкурса устанавливаются первоначальным решением о реализации проекта ГЧП; (2) положения конкурсной документации должны соответствовать положениям первоначальной конкурсной документации, за исключением параметров критериев конкурса, которые изменяются с учетом фактически исполненных частным партнером к моменту проведения такого конкурса обязательств по соглашению; (3) условием конкурса является обязательство победителя конкурса по исполнению обязательств предыдущего частного партнера перед финансирующим лицом.

Замена частного партнера без проведения конкурса может быть осуществлена на основании решения публичного партнера и с учетом мнения финансирующего лица при условии, что неисполнение или ненадлежащее исполнение частным партнером обязательств по соглашению повлекло за собой нарушение существенных условий соглашения и (или) причинение вреда жизни или здоровью людей либо имеется угроза причинения такого вреда и (или) возбуждено производство по делу о банкротстве в отношении частного партнера.

Не менее важными обеспечительными мерами защиты прав и интересов кредиторов являются **залоговые механизмы.**

Закон России о ГЧП: Частный партнер не вправе передавать в залог объект соглашения о ГЧП и (или) свои права по соглашению, за исключением их использования в качестве способа обеспечения исполнения обязательств перед финансирующим лицом при наличии прямого соглашения. В случае обращения взыскания на предмет залога публичный партнер имеет право преимущественной покупки предмета залога по цене, равной задолженности частного партнера перед финансирующим лицом, но не более чем стоимость предмета залога.

Закон Казахстана о ГЧП: Частный партнер вправе передать в залог свои права по договору ГЧП только с письменного согласия государственного партнера, если иное не установлено законодательством. Передача в залог своих прав требований по денежным поступлениям в виде компенсации инвестиционных затрат по проекту ГЧП кредитору осуществляется только в целях привлечения заемного финансирования для реализации проекта ГЧП.

Помимо достаточно типичных правил в отношении залога в рамках проектов ГЧП, в Законе Казахстана о ГЧП содержится специальное правовое регулирование практической реализации залоговых механизмов, а именно правовой режим счета, предназначенного для зачисления компенсации инвестиционных затрат, которые представляют собой денежные выплаты за счет бюджетных средств, направленные на возмещение определенного объема инвестиционных затрат, в соответствии с договором ГЧП.

Закон Казахстана о ГЧП: Счет, предназначенный для зачисления компенсации инвестиционных затрат, открывается в случае привлечения частным партнером заемного финансирования под залог права требования по денежным поступлениям в виде компенсации инвестиционных затрат и используется в интересах защиты права кредитора при финансировании проектов ГЧП под залог права требования по денежным поступлениям в виде компенсации инвестиционных затрат. Использование данного счета в иных целях не допускается. Взыскание со счета, предназначенного для зачисления компенсации инвестиционных затрат, может быть обращено только в рамках выполнения обязательств частного партнера перед кредитором, обеспеченных правом требования по договору ГЧП.

Экспертная оценка

Какова оптимальная модель регулирования участия и прав кредиторов в проектах ГЧП с целью повышения приемлемости проектов ГЧП для банковского финансирования и снижения кредитных рисков?

Экспертное мнение

Анализ статистики сделок проектного финансирования в мире показывает, что надежный режим защиты прав кредиторов является даже более важным фактором успеха проекта в экономиках переходного периода, чем режим защиты прав инвесторов. Урегулированность в национальном законодательстве положений о прямом соглашении, «праве на вмешательство», размере и порядке выплат кредиторам компенсации при досрочном расторжении соглашения о ГЧП существенно увеличивают кредитную привлекательность проектов и способствуют снижению кредитных рисков. Рамочные условия ГЧП должны создавать условия для участия в финансировании проектов ГЧП максимально широкого круга кредиторов — частных банков, государственных банков, международных финансовых организаций, держателей облигаций и т.п.

Сергей Самолис

5.3. Разрешение споров в проектах ГЧП

Долгосрочность и капиталоемкость проектов ГЧП, их сложный субъектный состав могут предопределять возникновение целого ряда спорных ситуаций, несвоевременное урегулирование которых может приводить к крайне негативным результатам для проекта ГЧП и его участников. Поэтому наличие доступных и эффективных способов урегулирования споров, возникающих в рамках проектов ГЧП или в связи с ними, является одним из основных факторов, влияющих на привлекательность проектов ГЧП для инвесторов и кредиторов.

Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по ГЧП

Законодательные положения, касающиеся урегулирования возникающих в контексте ГЧП-проектов споров, должны учитывать многообразие отношений, что может потребовать различных методов урегулирования споров в зависимости от этапа осуществления проекта, вида спора и участвующих сторон

Споры могут возникать на разных этапах подготовки и реализации проекта ГЧП, между различными участниками и по широкому кругу оснований. К примеру, в рамках процедур отбора частного партнера они зачастую связаны с результатами конкурсов на право заключения соглашения о ГЧП, прямых переговоров, конкурентного диалога и возникают как между участниками процедур отбора и их организаторами, так и с контрольно-надзорными органами. Сама ГЧП-сделка имеет сложную контрактную структуру взаимосвязанных соглашений, которые призваны создать и обеспечить правовые, финансовые, технические и иные условия с тем, чтобы соглашение о ГЧП было исполнено надлежащим образом: на основании договора аренды земельного участка у частного партнера возникает право пользования для осуществления строительства

(реконструкции) объекта ГЧП; на основе соглашения о предоставлении субсидий в проект ГЧП предоставляются бюджетные средства; на основе кредитного договора предоставляется заемное (долговое) финансирование; эксплуатация объекта ГЧП, в том числе взимание платы, осуществляется на основе договоров с пользователями и т.п. Поэтому споры могут возникать из соглашения о ГЧП между частным партнером и публичным партнером, из кредитного договора и прямого соглашения с участием финансирующей организации и частного и (или) публичного партнера, из акционерного соглашения и иных корпоративных отношений между акционерами (учредителями) частного партнера, из контрактов между частным партнером и его контрагентами, из соглашений между частным партнером и пользователями объекта ГЧП и т.п.

Такая категоризация споров в сфере ГЧП осуществлена в законах о ГЧП только некоторых государств — участников ЕАБР:

Закон Армении о ГЧП: Споры, возникающие из договора о ГЧП, прямого соглашения или любого другого соглашения, связанного с проектом ГЧП.

Закон Казахстана о ГЧП: Споры, связанные с порядком определения частного партнера.

Универсального средства урегулирования споров в сфере ГЧП нет. Для разрешения одних категорий споров наиболее эффективны юрисдикционные средства, для других — согласительные. При этом они могут быть как внутренними, так и международными.

В законодательстве о ГЧП государств — участников ЕАБР достаточно много различий в регулировании самих средств разрешения споров в сфере ГЧП.

Законодательно разрешенные способы урегулирования споров в проектах ГЧП

 Республика Армения • Механизмы разрешения согласно ратифицированному Республикой Армения соглашению о поощрении и взаимной защите инвестиций • Примирение • Экспертная оценка или экспертное заключение, имеющие или не имеющие обязательную правовую силу • Национальный или международный торговый арбитраж или инвестиционный арбитраж	 Республика Беларусь • Переговоры • Суды • Иные способы, предусмотренные международным договором и (или) соглашением о ГЧП	 Республика Казахстан • Суды Республики Казахстан • Арбитраж • Международный арбитражный центр в соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан «О Международном финансовом центре „Астана“» • Международный арбитраж
 Кыргызская Республика • Переговоры • Судебные органы Кыргызской Республики • Международные суды или арбитражи, если это предусмотрено соглашением о ГЧП • Иные процедуры, предусмотренные соглашением о ГЧП	 Российская Федерация • Не регламентируются	 Республика Таджикистан • Совет по ГЧП • Механизмы урегулирования споров, согласованные сторонами в соглашении о ГЧП

Законодатели ряда государств — участников ЕАБР пошли по пути внедрения правовых механизмов разрешения споров в сфере ГЧП, которые соответствуют передовой практике и международным стандартам ГЧП.

Закон Таджикистана о ГЧП:

- Право участника тендера до применения формальностей по решению споров обратиться в Совет по ГЧП через уполномоченный государственный орган для урегулирования разногласий;
- Право государственного партнера требовать от частного партнера, если он предоставляет услуги населению в рамках проекта ГЧП, создания эффективных механизмов рассмотрения претензий и жалоб со стороны клиентов или пользователей объекта ГЧП.

Закон Армении о ГЧП:

- Возможность разрешения споров по согласованию сторон — согласно ратифицированному Республикой Армения Соглашению «О поощрении и взаимной защите инвестиций»;
- Право сторон договора о ГЧП свободно выбирать любой из законодательно допустимых механизмов разрешения споров;
- В спорах, возникающих из договора о ГЧП, прямого соглашения или любого иного соглашения, относящегося к проекту ГЧП, публичный партнер не может обладать каким-либо государственным или суверенным иммунитетом.

Аналитика

Вопрос о суверенном иммунитете государства крайне важен для частного партнера, особенно иностранного, и его кредиторов, в силу чего этот вопрос должен быть определен на законодательном уровне, в самом законе ([ADB, 2016](#)).

Одним из краеугольных вопросов регламентации порядка разрешения споров в сфере ГЧП является возможность или запрет их передачи на рассмотрение в международный (инвестиционный или коммерческий) арбитраж.

Аналитика

Выбор национального суда, способного отвечать требованиям такой разнообразной группы участников и приемлемого для каждой из этих сторон, может оказаться трудной задачей. По этой причине стороны проекта ГЧП обычно предпочитают передавать любые споры не в государственные суды, а в арбитражный суд благодаря его гибкости и большей простоте исполнения его решений ([Delmon, 2017](#)).

Экспертная оценка

Установлены ли законодательные запреты или ограничения на передачу споров в сфере ГЧП в международный (инвестиционный или коммерческий) арбитраж?

Экспертное мнение

Согласно Закону Республики Беларусь от 12.07.2023 № 280-3 «О применении специальных ограничительных мер», если иное не установлено международным договором или соглашением сторон, по спорам, стороной в которых выступает, в том числе, Республика Беларусь в лице ее государственных органов, исключительной подсудностью обладают белорусские суды. Исключительная подсудность действует в случае, если в отношении Республики Беларусь и ее органов были совершены «недружественные» действия. Исключительная подсудность распространяется и на ситуации, когда между сторонами заключено арбитражное/прогационное соглашение, однако такое соглашение «не может быть исполнено по причине совершения в отношении одной из сторон недружественных действий, создающих ей препятствия в защите своих нарушенных или оспариваемых прав и свобод либо в защите своих законных интересов».

Клим Сташевский

Право сторон использовать в качестве способа разрешения споров по проектам ГЧП международный арбитраж напрямую закреплено в законах о ГЧП Армении, Казахстана и Кыргызстана. В законах о ГЧП других государств — участников ЕАБР такой правовой определенности нет.

Экспертная оценка

Какие из выработанных в международной практике механизмов разрешения споров предусмотрены в национальном законодательстве о ГЧП?

Экспертное мнение

Возможность использования в России международного (инвестиционного или коммерческого) арбитража (как и третейских судов в целом) является спорной, так как имеется судебная практика, которая расширительно толкует случаи обязательной передачи спора с публично-правовым образованием в национальный государственный суд. При этом имеется судебная практика, признающая для ГЧП-проектов подведомственность третейским судам.

Анна Батуева

В Законе России о ГЧП в принципе отсутствует регламентация порядка и способов разрешения споров. Зато заслуживает внимания порядок разрешения споров, установленный в Законе России о концессиях.

Закон России о концессиях: Споры между концедентом и концессионером разрешаются в соответствии с законодательством Российской Федерации в судах, арбитражных судах, третейских судах Российской Федерации.

Данная норма получила неоднозначное толкование и неопределенность в практике своего применения.

Правоприменительная практика

19.06.2010 Концедент и концессионер заключили концессионное соглашение «О проектировании, строительстве и эксплуатации Орловского тоннеля под р. Невой в Санкт-Петербурге», согласно которому при невозможности разрешить спор в соответствии с порядком разрешения споров в течение 45 рабочих дней с даты уведомления о споре вне зависимости от причины такой неспособности, он подлежит разрешению коллегией (третейским судом) в составе трех арбитров, назначаемых Международной торговой палатой (город Париж), в соответствии с действующим на момент третейского разбирательства Регламентом ЮНСИТРАЛ; местом арбитража является Москва, языком арбитражного разбирательства — русский язык. 23.11.2012 концессионное соглашение было досрочно прекращено ([Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.11.2012 № 1215](#)), в связи с чем концессионер обратился с иском о взыскании предусмотренной концессионным соглашением компенсации и процентов, а концедент заявил встречный иск о взыскании задолженности — выплаченного государственного финансирования. Третейский суд в составе трех арбитров (в том числе из иностранного государства) решением от 03.02.2015 частично удовлетворил первоначальный иск и отказал во встречном. Поскольку указанное решение не было исполнено концедентом в добровольном порядке, концессионер обратился в арбитражный суд с заявлением о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда. Арбитражный суд первой инстанции отказал в выдаче исполнительного листа, указав, что, согласно ст. 17 Закона России о концессиях, «споры между концедентом и концессионером разрешаются в соответствии с законодательством Российской Федерации в судах, арбитражных судах, третейских судах Российской Федерации». У сторон возник спор по поводу толкования названной нормы. По мнению концедента, понятие «третейский суд Российской Федерации» не тождественно понятию «третейский суд на территории Российской Федерации», поскольку, помимо территориальной, предполагает еще и институциональную связь третейского суда с Российской Федерацией, которая выражается в: применении правил разбирательства, утвержденных действующими третейскими судами Российской Федерации, либо российскими юридическими лицами и органами власти Российской Федерации; осуществлении разбирательства постоянно действующим третейским судом Российской Федерации либо назначении арбитров организацией или лицом Российской Федерации; образовании третейского суда и проведении третейского разбирательства в Российской Федерации.

По мнению же концессионера, отсутствуют основания толковать указанную статью закона как ограничивающую возможность международного коммерческого арбитража, находящегося на территории Российской Федерации, рассматривать споры, возникшие в связи с исполнением концессионных соглашений, вследствие чего содержащаяся в Соглашении третейская оговорка не может быть признана недействительной. Арбитражный суд решил, что поскольку третейский суд не отвечает вышеназванным признакам, содержащаяся в концессионном соглашении третейская оговорка является недействительной и третейский суд не имел компетенции на рассмотрение спора, возникшего в связи с исполнением концессионного соглашения ([Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 февраля 2016 г. N Ф07-1855/15 по делу N А56-9227/2015](#)). «Если есть прямая норма закона, которая указывает на компетенцию только российских третейских судов, — одного этого факта достаточно для отказа в выдаче исполнительного листа», — прокомментировал решение председатель — президент Союза третейских судов. Однако есть и противоположные экспертные мнения: «Решение суда и подобные ему акты убивают идею концессий в России, ведь они направлены против возможности независимого рассмотрения спора. Отказывая в выдаче исполнительного листа, суд занял крайне странную позицию: в деле участвовали все стороны, слушания проходили в России, арбитрами выступали известные и уважаемые юристы, которые признали себя компетентными рассматривать этот спор». «Такое решение может иметь далеко идущие последствия для проектов ГЧП с иностранным участием, ведь именно в международных третейских судах предпочитают выяснять отношения с властями иностранные инвесторы: „Препятствия в получении инвестором возмещения понесенных расходов могут негативно сказаться на инвестиционном потенциале публичного сектора“» ([ПРАВО.РУ, 2015](#)).

Законодательный запрет или ограничения на передачу споров в сфере ГЧП в международный арбитраж наносит значительный ущерб перспективам государств по привлечению частных (иностраннх) инвестиций в долгосрочной перспективе.

Аналитика

Иностранные частные партнеры, как правило, «нервничают, когда им приходится полагаться на национальную судебную систему государства, которую они не понимают и (или) не знают и которая может быть коррумпированной, а также недостаточно независимой от государства» ([Public-Private Partnership Legal Resource Center, 2021](#)).

Правоприменительная практика

Недостаточная экспертиза представителей судейского сообщества в сфере ГЧП и вытекающие из этого многочисленные ошибки в квалификации отношений из соглашения о ГЧП, отдельных норм данных соглашений и законодательства о ГЧП, вкупе со все чаще проявляющейся склонностью правоприменителя к учету интересов бюджета даже тогда, когда это прямо противоречит букве закона и совершенно легальным договоренностям публичной и частной стороны, нашедшим отражение в соглашении, приводит на деле к подрыву уверенности рынка в правовых институтах ГЧП и нежеланию инвесторов вкладывать деньги в крупные объекты публичной инфраструктуры ([Мониторинг правоприменения ГЧП, 2018](#)).

Однако оценивать государственные суды как однозначно неприемлемый юрисдикционный способ разрешения споров в сфере ГЧП было бы не совсем верно. Разрешение в государственных судах споров в сфере ГЧП, имеющих выраженную локальную специфику и (или) многократную практику рассмотрения на территории государства реализации проекта ГЧП, может демонстрировать свои преимущества.

Глава 6

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЧП

Если предметом анализа предыдущих глав были отношения в сфере ГЧП, которые являются «традиционными» для регуляторных рамок ГЧП, то в настоящей главе предпринимается попытка анализа **новых, только зарождающихся направлений правового регулирования ГЧП.**

Современные отношения в сфере ГЧП под воздействием процессов устойчивого развития, цифровизации, интеграции меняются. И это оказывает преобразующее воздействие на модели их правового регулирования. Начаты процессы внедрения отдельных правовых механизмов для регулирования, к примеру, проведения конкурсов на право заключения соглашений о ГЧП в электронной форме или включения показателей достижения ЦУР в соглашения о ГЧП и т.п.

6.1. ГЧП и цифровизация

В рамках глобального тренда создания цифровой экономики многие государства — участники ЕАБР заинтересованы в создании цифровой ГЧП-инфраструктуры, внедрении цифровых технологий и платформенных решений для оптимизации ГЧП-процессов. Интеграция искусственного интеллекта и ГЧП призвана помочь уполномоченным в сфере ГЧП органам сократить сроки и издержки на подготовку проектов ГЧП, упростить взаимодействие участников, решить проблему сбора данных и доступа к ним, облегчить планирование и контроль, чтобы в итоге обеспечить управление не просто одним проектом ГЧП, а всем портфелем, как реализуемых, так и планируемых к реализации проектов ГЧП.

В фокусе уполномоченных в сфере ГЧП органов государств — участников ЕАБР:



Евразийский Банк Развития

Проект Фонда технического содействия ЕАБР:
«Разработка подсистемы проведения закупок для определения частного партнера», включающей в том числе модуль «Определение частного партнера» для проведения процедур по определению частного партнера и заключения договора ГЧП с ним, а также модуль «Договоры» для согласования и заключения договора ГЧП в Казахстане»

перевод процедур инициации и подготовки проектов ГЧП, отбора частного партнера, заключения и мониторинга реализации соглашения о ГЧП в электронной форме на электронной площадке (Казахстан, Россия),

создание информационно-коммуникационных платформ, веб-порталов ГЧП (Казахстан, Россия),

внедрение цифровых ГЧП-офисов для содействия представителям публичного партнера агрегировать, представлять и управлять проектными и нормотворческими инициативами в сфере привлечения инвестиций в проекты ГЧП, коммуницировать внутри институциональных рамок ГЧП и вовне с заинтересованными инвесторами и частными партнерами в рамках рассмотрения, оценки инициатив, отбора проектов ГЧП (Кыргызстан, Россия),

предоставление инвесторам личных кабинетов ГЧП для подачи заявок на проекты ГЧП и иных проектных инициатив, с использованием шаблонов документов и инструкций по инициированию проектов ГЧП (Кыргызстан),

использование иных цифровых сервисов для помощи инвесторам в выборе оптимальных финансовых, юридических, технико-экономических параметров проекта на ранней стадии и подбора максимально подходящих проектов-аналогов для изучения (Россия) и т.п.

Процесс создания правовых основ для цифровизации ГЧП в государствах — участниках ЕАБР находится только на начальных этапах.

Закон Казахстана о ГЧП: Веб-портал ГЧП — информационно-коммуникационная платформа, предназначенная для централизованного сбора, обработки, хранения электронных информационных ресурсов в области ГЧП, определения частного партнера, мониторинга реализации проектов ГЧП, обеспечения доступности информации в области ГЧП.

Оператор веб-портала ГЧП — АО «Центр электронных финансов» — осуществляет развитие, сопровождение и системно-техническое обслуживание веб-портала ГЧП; оказывает консультационную помощь по вопросам его функционирования, обеспечивает информационную безопасность информационных ресурсов, взаимодействует с уполномоченными субъектами по вопросам интеграции информационных систем, обеспечивает сопровождение процесса внесения и возврата обеспечения заявок на участие в конкурсах ГЧП, взаимодействует по вопросам информационного обеспечения о планируемых и реализуемых проектах ГЧП, оказывает электронные услуги посредством веб-портала ГЧП.

Закон России о ГЧП: С 1 марта 2024 года открытый конкурс может проводиться в электронной форме на электронной площадке, определенной публичным партнером для проведения конкурса в электронной форме, оператор которой включен в перечень операторов электронных площадок, утвержденный Правительством РФ. С 1 января 2026 года проведение открытого конкурса осуществляется исключительно в электронной форме.

Во многих случаях ГЧП-цифровизация в национальных юрисдикциях находится пока только на уровне «оцифровки» бумажных носителей и некоторых управленческих ГЧП-решений. В то время как «цифровая трансформация» ГЧП — подлинное преобразование процессов управления проектами ГЧП за счет передовых цифровых решений и технологий, возможностей искусственного интеллекта — остается в ранге стратегической задачи. Причины тому кроются в нерешенных правовых, этических, технических проблемах, вопросах защиты интеллектуальной собственности и отсутствия ресурсов для их решения.

Экспертная оценка

Насколько значим фактор правовой регламентации для запуска цифровизации ГЧП?

Экспертное мнение

Цифровизация усиливает контроль и прозрачность проектов ГЧП, предоставляя в реальном времени доступ к данным о ходе их реализации. Однако без четкой правовой базы, которая регламентирует правила взаимодействия между государственными и частными партнерами такие механизмы могут быть недостаточно эффективны. Без юридической поддержки цифровые процессы могут сталкиваться с правовыми рисками и неопределенностью, что будет сдерживать их внедрение. Поэтому четкая правовая регламентация делает цифровизацию более эффективной и устойчивой.

Улан Данилбеков

Помимо цифровизации отдельных процессов по отбору частного партнера и заключения соглашений о ГЧП, законодательство ряда государств-участников напрямую указывает ИТ-инфраструктуру в качестве возможных объектов ГЧП.

ИТ-ИНФРАСТРУКТУРА — ОБЪЕКТЫ ГЧП



Республика Беларусь

Информационно-коммуникационная инфраструктура



Российская Федерация

Объекты информационных технологий и технические средства обеспечения их функционирования



Республика Таджикистан

Коммуникационные системы

Однако не во всех государствах такое регулирование является достаточным.

Закон Армении о ГЧП: цифровыми аспектами охватывается только сфера выдачи паспортов с биометрическими данными и электронной системой идентификации.

**Руководство ЕЭК ООН
по ГЧП в цифровой
инфраструктуре: диагностика
в здравоохранении
(телемедицина) и другие
цифровые государственные
услуги, 2024**

Технологии в секторе здравоохранения играют центральную роль в формировании его будущего и медицинских услуг. Интеграция цифровизации в сфере здравоохранения — это дальновидная стратегия с преобразовательным потенциалом. Предоставление этих услуг через ГЧП может использовать преимущества и ресурсы как государственного, так и частного секторов, улучшая предоставление услуг и инфраструктуру на протяжении всего жизненного цикла, одновременно поддерживая достижение ЦУР

Требуется более развернутая регламентация для интеграции ГЧП и цифровизации. ГЧП может иметь решающее значение для стимулирования инноваций и устойчивости в сфере телемедицины и электронного обучения, создания государственных и негосударственных информационных систем, баз данных, сервисов и агрегаторов информации для населения в сфере спорта, общественного транспорта, систем контроля, фото- и видеофиксации нарушений правил в сфере дорожного движения, обращения с отходами, весогабаритного контроля, а также систем управления освещением и коммунальными объектами, и др.

6.2. ГЧП и устойчивое развитие

Среди всех партнерств как механизмов достижения ЦУР в решениях Генеральной Ассамблеи ООН **первоочередное внимание уделяется ГЧП** из-за способности привлекать частные инвестиции и расширять доступ к публичным услугам (Резолюция ГА ООН от 25.09.2015 A/RES/70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»; Резолюция ГА ООН от 22.09.2024 A/RES/79/1 «Пакт во имя будущего»). Именно в проектах

ГЧП для обеспечения устойчивого развития могут быть эффективно синхронизированы деятельность государств — участников ЕАБР по инвестированию в достижение ЦУР и частное инвестирование с учетом ESG-факторов. Проекты ГЧП для достижения ЦУР могут рассматриваться частными инвесторами как механизм инвестирования в «устойчивую» инфраструктуру, обеспечивающий в долгосрочном периоде увеличение акционерной стоимости, рост доходов за счет создания новых, соответствующих ЦУР и ESG-принципам «устойчивых» инвестиционных продуктов и услуг, спрос на которые динамично растет, а также за счет снижения ESG-рисков.

Признание ГЧП одним из механизмов достижения ЦУР делает актуальным внедрение специальных правовых регуляторов, чтобы ГЧП наряду с инфраструктурными и экономическими результатами обеспечивало социальные и экологические эффекты, предусмотренные ЦУР, а также способствовало осуществлению климатической повестки государств.

Аналитика

В законодательстве надлежит дополнить перечень принципов регулирования ГЧП принципом устойчивого развития, расширить во взаимосвязи с ЦУР и ESG перечень элементов форм ГЧП, а также требований предквалификации и критериев конкурса на право заключения соглашения о ГЧП. Целесообразно законодательно закрепить возможность включения в соглашение о ГЧП условий, позволяющих установить специальный правовой режим осуществления «устойчивых» инвестиций для создания объектов ГЧП, соответствующих критериям «устойчивой» инфраструктуры, и (или) оказания услуг, согласованных с показателями достижения ЦУР и соблюдения ESG-критериев, особого порядка осуществления прав и обязанностей публичного и частного партнеров, финансирующей организации при возможном наступлении ESG-рисков — «оговорку об устойчивом развитии» (sustainable development clause) (Маслова, 2023).

Законодательство о ГЧП государств — участников ЕАБР в части регулирования ГЧП во взаимосвязи с ЦУР находится на стадии становления.

Закон Казахстана о ГЧП: Перечень принципов ГЧП дополнен принципом «ценности для населения» (PPPs-People First for the SDGs). Закреплено также, что при заключении договоров ГЧП подлежат решению вопросы, связанные с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения соответствующего региона.

Правила планирования и реализации проектов ГЧП в Казахстане: Проекты ГЧП ориентируются на создание ценности для населения (PPPs-People First for the SDGs) на долгосрочный период. В отраслевом заключении по проекту ГЧП должна указываться оценка распределения выгод от реализации проекта ГЧП, в том числе исходя из принципа ценности для населения.

Закон Армении о ГЧП: Пониженная внутренняя базовая ставка экономической рентабельности (6% вместо 9%) возможна для тех проектов, которые одновременно вносят значительный вклад хотя бы в одну из следующих целей: смягчение последствий изменения климата; адаптация к изменению климата; устойчивое использование и охрана водных ресурсов; переход к циркулярной экономике; предотвращение загрязнения; охрана и восстановление биоразнообразия и экосистем.

Экспертная оценка

Какова практика инициации, подготовки и (или) реализации проектов ГЧП, связанных с ЦУР и ESG, на национальном уровне?

Экспертное мнение

В 2023 году в рамках Проекта ООН «На пути к интегрированным национальным структурам финансирования» Республика Беларусь участвовала в инициативе ЕЭК ООН по оценке 8 проектов ГЧП на степень их соответствия целям и критериям устойчивого развития. В число анализируемых проектов были включены проекты по сортировке и переработке ТКО и проект по расширению использования электротранспорта. Дальнейшая проработка проектов как ГЧП ведется по проектам обращения с ТКО.

Татьяна Чижик

Закон Беларуси о ГЧП: одной из целей ГЧП является создание условий для обеспечения устойчивого развития.

В государствах — участниках ЕАБР рынок инвестирования в инфраструктуру для устойчивого развития, в том числе в рамках проектов ГЧП, только формируется, во многом в силу того, что методологическая база и «устойчивые» финансовые инструменты недостаточно проработаны и доступны.



Евразийский Банк Развития

«Зеленые» и «устойчивые» инструменты финансирования

Банк относит к «зеленым» проекты, которые соответствуют одной из общепризнанных таксономий (Таксономии «зеленых» проектов Республики Казахстан, Таксономии «зеленых» и адаптационных проектов Российской Федерации, Таксономии Евросоюза, Модельной таксономии ЕЭК, Таксономии Climate Bond Initiative) и обладают существенными долгосрочными экологическими и климатическими эффектами.

Текущий инвестиционный портфель «зеленых» проектов ЕАБР на первое полугодие 2024 года насчитывает **более 942,2 млн долларов, или более 19% всего портфеля.**

В более широком правовом поле активно развивается процесс регулирования проектов устойчивого (в том числе «зеленого») развития, в качестве которых могут быть квалифицированы и проекты ГЧП. Новым инструментом инвестиционного

и экологического законодательства, применимого и к ГЧП, становятся **«таксономии»** — так называемые наборы критериев, которые служат основой для оценки того, будет ли финансовый актив поддерживать ЦУР и в какой степени, а также закладывают основу управления инвестициями в деятельность, классифицируемую как экологически чистую и устойчивую.

Аналитика

Таксономии являются важным фактором формирования устойчивой финансовой системы. Этот инструмент помогает направлять потоки капитала в проекты, нацеленные на решение экологических и климатических проблем и на обеспечение устойчивого развития ([Модельная таксономия ЕАЭС, 2023](#)).

Российская таксономия: «Проекты устойчивого развития» — «зеленые» проекты, или «адаптационные» проекты. «Зеленый» проект должен одновременно удовлетворять следующим требованиям: (1) соответствие одному или нескольким основным направлениям устойчивого развития РФ; (2) направленность на достижение целей Парижского соглашения или одной или нескольких из ЦУР, указанных в Повестке-2030, а именно ЦУР 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15; (3) содействие реализации проекта достижению целей, связанных с положительным воздействием на окружающую среду (сохранением, охраной или улучшением состояния окружающей среды; снижением выбросов и сбросов загрязняющих веществ и (или) предотвращением их влияния на окружающую среду; сокращением выбросов парниковых газов; энергосбережением и повышением эффективности использования ресурсов); (4) содействие реализации проекта достижению экологического эффекта, который материален, соответствует требованиям законодательства в области охраны окружающей среды, подробно описан в документах, определяющих условия реализации зеленого проекта; (5) соответствие технологическим показателям наилучших доступных технологий (при наличии); (6) отсутствие значимых побочных эффектов на окружающую среду.

Российская таксономия заложила важные нормативные основы для развития рынка «устойчивого» («зеленого») финансирования и имеет потенциал способствовать расширению его масштабов. Она внесла терминологическую определенность, снизила асимметрию целей правового регулирования инвестиционных и экологических отношений. Будущие задачи, связанные с выработкой оптимальных юридических конструкций для регулирования отношений, возникающих по поводу подготовки и реализации проектов «устойчивого» развития и «зеленых» проектов, в том числе проектов ГЧП, будут решены более эффективно во многом благодаря заложенным российской таксономией основам.

Классификация (таксономия) «зеленых» проектов, подлежащих финансированию через «зеленые» облигации и «зеленые» кредиты в Казахстане: система классификации категорий «зеленых» проектов, направленных на повышение эффективности использования существующих природных ресурсов, снижение уровня негативного воздействия на окружающую среду, повышение энергоэффективности, энергосбережения, смягчение последствий изменения климата и адаптацию к изменению климата (Постановление Правительства Республики Казахстан от 31.12.2021 № 996).

Важнейшей особенностью таксономии Казахстана является наличие законодательных основ ее применения, закрепленных непосредственно в Экологическом кодексе Казахстана, согласно п. 4 ст. 126 которого одним из механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды является экономическое стимулирование деятельности, направленной на охрану окружающей среды. Согласно ст. 130 Экологического кодекса Казахстана, экономическое стимулирование деятельности, направленной на охрану окружающей среды, осуществляется посредством целого ряда механизмов, в числе которых содействие привлечению «зеленых» инвестиций, а также предоставление мер государственной поддержки в рамках «зеленого» финансирования.

Тем самым таксономии открывают возможности создания системы льготного финансирования таких проектов, в том числе проектов ГЧП, в случае их соответствия установленным критериям.

6.3. Трансграничные ГЧП

Трансграничные ГЧП пока достаточно нишевый продукт на глобальном ГЧП-рынке. Однако для евразийского региона такие проекты имеют принципиально важное значение в силу происходящих интеграционных процессов и необходимости в инфраструктурной связанности государств. Растет потребность в трансграничной инфраструктуре, за счет которой устраняются «узкие места» для транзита, развития транспортно-логистических, энергетических, товаропроводящих сетей.

Трансграничные ГЧП имеют потенциал:

обеспечить результаты, которые не могли бы быть достигнуты странами по отдельности при реализации национальных проектов ГЧП,

решить проблемы, которые возникают из-за того, что проект ГЧП реализуется не в юрисдикции одного государства, а «на стыке» территорий, бюджетных обязательств, валют, законодательства двух государств.

В отличие от национальных ГЧП на стороне государственного партнера выступает не одно, а два или более государств. В силу этого трансграничные проекты ГЧП

выходят за рамки одного национального правового порядка, и государства сталкиваются с проблемой определения применимого права. Поэтому правовой режим трансграничных ГЧП определяется нормами как национального законодательства о ГЧП, так и нормами международного права, содержащимися в двусторонних межгосударственных соглашениях и международных обычаях (Маслова, Соколов, 2020).

В целях содействия государствам-участникам **ЕАБР создал концептуальные рамки трансграничных ГЧП, разработал Руководящие принципы для трансграничных ГЧП**, один из которых сфокусирован на специальном правовом регулировании трансграничных ГЧП (Винокуров и др., 2023).

Тем не менее в условиях отсутствия универсальных международно-правовых норм в отношении трансграничных ГЧП, с одной стороны, а с другой стороны — действия на территории каждого из государств евразийского пространства собственного национального законодательства о ГЧП, во многом отличающегося от законодательства стран-партнеров, государствам следует предпринимать меры, чтобы их национальное законодательство о ГЧП учитывало специфику трансграничных ГЧП. Возможными мерами могут быть как вывод из-под действия национальных законов о ГЧП отношений, возникающих по поводу трансграничных ГЧП, и подчинение их международному договору, так и установление в национальных законах о ГЧП специального единого правового режима для трансграничных ГЧП.

Закон Кыргызстана о ГЧП: взаимоотношения по проектам ГЧП межгосударственного характера регламентируются вступившими в силу в установленном законом порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.



Евразийский Банк Развития

Руководящие принципы ЕАБР для трансграничных ГЧП

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 МБР, чтобы повысить эффективность трансграничных ГЧП
6. Обеспечивать большую финансовую устойчивость и снижать уровень рисков в трансграничных ГЧП
7. Поощрять и поддерживать трансграничные ГЧП, приносящие наибольший вклад в достижение ЦУР

Экспертная оценка

Нуждаются ли трансграничные проекты ГЧП в специальной правовой регламентации?

Экспертное мнение

Да, трансграничные проекты ГЧП действительно нуждаются в специальной правовой регламентации, исходя из целого ряда обоснований. Трансграничные проекты часто включают участие сторон из разных стран с различными юридическими системами и правовыми традициями. Специальное правовое регулирование помогает создать ясные и согласованные правила для всех участников, что минимизирует правовые риски и споры. В разных странах могут применяться различные налоговые режимы и финансовые правила. Специальное регулирование может помочь определить, как будет осуществляться налогообложение, какие финансовые механизмы будут использоваться и как будут распределяться риски и доходы. Для обеспечения качества и безопасности трансграничных проектов могут потребоваться единые стандарты и нормы. Специальные правила могут установить требования к проектированию, строительству и эксплуатации объектов, а также к соблюдению экологических стандартов. В трансграничных проектах может возникнуть необходимость в разрешении споров между сторонами из разных юрисдикций. Наличие специальных правовых механизмов и процедур для разрешения споров способно существенно облегчить этот процесс. Специальное правовое регулирование может обеспечить координацию между различными национальными и международными органами, участвующими в проекте, и способствовать интеграции процессов и систем.

Ляйла Каймульдинова

Предметом правового регулирования межправительственных соглашений в рамках трансграничных проектов ГЧП выступают международные публично-правовые отношения по поводу определения основных технико-экономических показателей создаваемого объекта трансграничной инфраструктуры, режима государственной границы, осуществления пограничного и иных видов государственного контроля, защиты и безопасности объекта трансграничной инфраструктуры, взаимной помощи по правовым вопросам, налогового и таможенного режима, создания коллегиальных органов для реализации трансграничного проекта ГЧП, способов разрешения споров и т.п.

Кроме того, регулированием межправсоглашения могут охватываться отдельные трансграничные отношения, возникающие в связи с заключением и исполнением соглашения о ГЧП с участием двух государств на стороне публичного партнера, например права и обязательства государств, выступающих в качестве публичных партнеров в соглашении о ГЧП.

Международный договор между Францией и Великобританией в рамках трансграничного проекта ГЧП «О строительстве и эксплуатации тоннеля постоянного транспортного сообщения»: Государства-участники обязуются не приостанавливать и не прекращать строительство или эксплуатацию тоннеля концессионерами в течение всего срока действия

концессионного соглашения, за исключением случаев обеспечения национальной обороны или в случае невыполнения концессионерами условий концессионного соглашения, либо в иных случаях, предусмотренных международным договором. Любое нарушение государством этого обязательства влечет право концессионеров на компенсацию в соответствии с положениями концессионного соглашения и в соответствии с международным правом.

Межправительственное соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики в рамках трансграничного проекта ГЧП «О строительстве и эксплуатации пограничного мостового перехода через р. Амур — р. Хэйхэ»: Предмет концессионного договора составляют обязанности концессионера за свой счет создать пограничный мостовой переход, осуществлять деятельность, связанную с эксплуатацией, содержанием и обслуживанием пограничного мостового перехода, а концеденты обязуются предоставить концессионеру на срок, установленный концессионным договором, права владения и пользования пограничным мостовым переходом для осуществления указанной деятельности.

Экспертная оценка

Должна ли регламентация трансграничных ГЧП осуществляться на международном и национальном уровнях?

Экспертное мнение

Да, правовая регламентация трансграничных проектов ГЧП должна осуществляться как на международном, так и на национальном уровнях. Каждый уровень играет свою роль в обеспечении успешного и эффективного выполнения таких проектов. На международном уровне могут быть заключены соглашения между странами или многосторонние договоры, которые устанавливают общие принципы и правила для трансграничных проектов ГЧП. Эти соглашения могут включать стандарты, правила разрешения споров, положения о защите инвестиций и другие ключевые аспекты. При этом регламентация трансграничных ГЧП должна осуществляться и на национальном уровне. В каждой стране должны быть законодательные нормы, которые будут регулировать участие в трансграничных проектах ГЧП. Это может включать в себя вопросы, связанные с правами и обязанностями сторон, налогообложением, стандартами и нормами, разрешением споров и другими важными аспектами. К тому же должны быть урегулированы процедуры экспертиз и согласования трансграничных проектов ГЧП и механизмы для взаимодействия с иностранными партнерами и органами. При этом национальное законодательство должно быть совместимо с международными стандартами и соглашениями, чтобы обеспечить согласованность и избежать правовых конфликтов. Механизмы совместного регулирования и надзора могут помочь в управлении проектами и решении возникающих проблем. Таким образом, комплексная правовая регламентация на обоих уровнях — международном и национальном — необходима для успешной реализации трансграничных ГЧП-проектов и достижения их целей.

Ляйла Каймульдинова

Для создания условий масштабирования трансграничных ГЧП важна гармонизация не только законодательной практики регулирования трансграничных ГЧП, но и трансграничной контрактной практики.

Аналитика

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. Во многом за счет этого формируется практика, когда большинство участников трансграничных отношений в сфере ГЧП в конечном итоге приходят к принятию одного и того же решения, использованию одних и тех же типовых условий соглашений о ГЧП, опосредующих трансграничные отношения в сфере ГЧП (Маслова, 2021b).

Экспертная оценка

Важна ли для развития практики трансграничных ГЧП разработка стандартизированных условий соглашений?

Экспертное мнение

Стандартизированные условия соглашений о трансграничных ГЧП будут способствовать одинаковому пониманию и единообразному применению условий таких соглашений на практике. Стандартизированные условия помогают снизить правовые риски и неопределенность, поскольку они предоставляют четкие и понятные правила для всех сторон. Это снижает вероятность разногласий и споров, связанных с интерпретацией условий соглашения. Стандартизированные условия могут повысить доверие со стороны инвесторов, поскольку они обеспечивают предсказуемость и стабильность. Это особенно важно в трансграничных проектах, где различия в национальных законодательствах способны создавать дополнительные риски. Инвесторы и частные партнеры могут быть более расположенными участвовать в проектах, когда условия и процедуры уже стандартизированы, так как это упрощает их участие и снижает затраты на правовую экспертизу. Например, в некоторых регионах, таких как ЕС, существуют стандарты и руководства, которые помогают гармонизировать условия ГЧП-проектов между странами-членами. Однако важно учитывать, чтобы стандартизация не была жесткой и негибкой. Необходимо принимать во внимание специфику отдельных проектов и национальных особенностей, чтобы обеспечить эффективность применения стандартных условий в конкретных проектах.

Ляйла Каймульдинова

6.4. Гармонизация правового регулирования ГЧП на евразийском пространстве

Региональное сотрудничество и интеграционные процессы в рамках евразийского пространства обуславливают потребность в унификации и гармонизации национального законодательства во многих сферах регулирования экономических отношений. Если унификация законодательства направлена на установление идентичных механизмов правового регулирования, то гармонизация представляет собой сближение законодательства государств, направленное на установление лишь сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах. В практическом плане процесс гармонизации сводится к устранению либо уменьшению имеющихся различий в законодательстве. При этом не преследуется цель кардинального изменения или отказа от национальной специфики регулирования и правовых традиций, отражающих разнообразие и уникальность регулирования в разных государствах. Основываясь на принципах добровольности и самостоятельности в выборе направлений осуществления совместной законодательной политики, каждое из государств вправе самостоятельно и свободно определять направления и глубину своего участия в гармонизации законодательства о ГЧП.

Примеров успешной гармонизации на евразийском пространстве уже немало, из недавних — Критерии зеленых проектов государств — членов ЕАЭС, одобренные Рабочей группой высокого уровня по выработке предложений по сближению позиций государств — членов ЕАЭС в рамках климатической повестки (Модельная таксономия ЕАЭС).

Гармонизацией в той или иной степени охватывается все больше и больше сфер законодательства государств-участников. Нецелесообразно оставлять за рамками гармонизирующих процессов и сферу ГЧП. Настоящий обзор как нельзя лучше показывает, что уже сейчас содержание национальных законов о ГЧП во многом схоже. Это свидетельствует о **совпадении интересов и подходов государств в регулировании отношений в сфере ГЧП**, формирующем объективные предпосылки для запуска гармонизирующих процессов.

ПРИМЕРЫ ЕДИНООБРАЗНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЧП В ЗАКОНАХ О ГЧП ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ ЕАБР

Контрактные формы ГЧП



Республика Таджикистан

- Строительство и передача (Build-and-Transfer, BT);
- Строительство, аренда и передача (Build-Lease-and-Transfer, BLT);
- Строительство, эксплуатация и передача (Build-Operate-and-Transfer, BOT);
- Строительство, владение и эксплуатация (Build-Own-and-Operate, BOO);
- Строительство, владение, эксплуатация и передача (Build-Own-Operate-and Transfer, BOOT);
- Строительство, передача и эксплуатация (Build-Transfer-and-Operate, BTO);
- Соглашение о расширении и эксплуатации (Contract-Add-and-Operate, CAO);
- Реконструкция, эксплуатация и передача (Rehabilitate-Operate-and-Transfer, ROT);
- Реконструкция, аренда и передача (Rehabilitate-Lease-and-Transfer, RLT);
- Оказание социальных услуг (Provision of social services, PSS).
- Иные



Кыргызская Республика

- Строительство и передача (Build-and-Transfer, BT);
- Строительство, аренда и передача (Build-Lease-and-Transfer, BLT);
- Строительство, эксплуатация и передача (Build-Operate-and-Transfer, BOT);
- Строительство, владение и эксплуатация (Build-Own-and-Operate, BOO);
- Строительство, владение, эксплуатация и передача (Build-Own-Operate-and Transfer, BOOT);
- Строительство, передача и эксплуатация (Build-Transfer-and-Operate, BTO);
- Соглашение о расширении и эксплуатации (Contract-Add-and-Operate, CAO);
- Реконструкция, эксплуатация и передача (Rehabilitate-Operate-and-Transfer, ROT);
- Реконструкция, аренда, передача (Rehabilitate-Lease-and-Transfer, RLT)

Сравнительная оценка ГЧП



Республика Беларусь

Сравнительное преимущество — сопоставление расходов бюджета при реализации проекта в полном объеме за счет средств бюджета либо с привлечением внешних государственных займов, внешних займов, привлеченных под гарантии Правительства Республики Беларусь, и расходов бюджета при реализации такого проекта ГЧП с учетом получаемых выгод при равных объемах, ценах, характеристиках и качестве товаров (работ, услуг)



Российская Федерация

Сравнительное преимущество — преимущество в использовании бюджетных средств, необходимых для реализации проекта ГЧП, перед использованием бюджетных средств, необходимых для реализации государственного контракта, при условии равной цены товара, работы, услуги, количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иных характеристик товара, работы, услуги при реализации проекта ГЧП и государственного контракта

Компенсация инициатору в рамках частной инициативы



Республика Беларусь

Победитель конкурса возмещает лицу, осуществившему подготовку предложения о реализации проекта ГЧП, но не признанному победителем конкурса, обоснованные затраты, связанные с подготовкой этого предложения, в порядке, определенном Советом Министров Республики Беларусь



Республика Казахстан

Победитель конкурса (аукциона), заключивший договор ГЧП, обязан возместить потенциальному частному партнеру, инициировавшему проект, его затраты на разработку проекта информационного листа конкурсной (аукционной) документации и проекта договора ГЧП

Наряду с этим существуют различия в правовом регулировании мер государственной поддержки, гарантий инвесторам и кредиторам, оснований проведения прямых переговоров, порядка разрешения споров, оценки частной инициативы, что нередко ограничивает участие в проектах ГЧП иностранных инвесторов, в том числе из стран ЕАЭС, и в целом нарушает благоприятные условия осуществления инвестиций в проекты ГЧП.

Различия в законодательстве о ГЧП оцениваются инвесторами государств — участников ЕАБР **как барьер иностранных инвестиций**. Существует запрос со стороны инвестиционного сообщества и финансового сектора на единые процедуры подготовки и реализации проектов ГЧП, принятия ключевых управленческих решений в сфере ГЧП.

Экспертная оценка

Возможно ли посредством гармонизации правового регулирования ГЧП снизить барьеры для вложения частных инвестиций в странах-участниках и повысить их долю на национальных ГЧП-рынках?

Экспертное мнение

Да, гармонизация правового регулирования создает единые и понятные правила игры, что снижает правовую неопределенность. Частные инвесторы могут легче оценивать риски и возможности, когда правила и процедуры стандартизированы и предсказуемы. Кроме того, гармонизация правового регулирования ГЧП помогает унифицировать условия контрактов, что упрощает их подготовку и заключение. Это снижает транзакционные издержки для частных партнеров и делает процесс более эффективным. Гармонизированные условия позволяют легче сравнивать предложения различных частных партнеров и оценивать их на основе единых критериев, что способствует более здоровой конкурентной среде. Таким образом, гармонизация правового регулирования ГЧП действительно может снять значительные барьеры для частных инвестиций и повысить их долю на национальных рынках. Однако важно учитывать специфику каждого рынка, гибкость в применении стандартов и сотрудничество между государственными и частными сторонами для обеспечения наилучших результатов.

Ляйла Каймульдинова

Хотя гармонизация законодательства о ГЧП — не бесспорный вопрос, в текущих условиях целесообразным является рассмотрение вопроса о евразийском стандарте регулирования ГЧП.

Андрей Иванов

За признанием целесообразности и обоснованности гармонизации закономерно следует вопрос о ее пределах и основных направлениях, поскольку далеко не все нормы и правила национального законодательства о ГЧП должны, да и могут быть гармонизированы.

Прежде всего гармонизации подлежат те положения и нормы, различия в правовом регулировании которых негативно влияют на инвестиционную привлекательность проектов ГЧП, ограничивают участие в них национальных и иностранных инвесторов и в целом нарушают благоприятные условия осуществления инвестиций в проекты ГЧП.

Экспертная оценка

Правовое регулирование каких отношений в сфере ГЧП целесообразно было бы гармонизировать?

Результаты экспертного опроса о перспективных направлениях гармонизации законодательства о ГЧП на евразийском пространстве



Аналитика

Как правило, гармонизация осуществляется на основе международных стандартов ГЧП и (или) передовых практик правового регулирования ГЧП. За счет этого в результате гармонизации может происходить не просто сближение правового регулирования, но еще и его совершенствование, и обогащение благодаря включению наиболее передовых и эффективных принципов и норм в сфере ГЧП. (Маслова, 2015).

Экспертная оценка

Правовое регулирование каких отношений в сфере ГЧП целесообразно было бы гармонизировать?

Экспертное мнение

Таких норм достаточно много в законах о ГЧП. Одним из хороших примеров является норма российского законодательства, предусматривающая **нераспространение общего запрета** на участие в отдельных категориях проектов ГЧП для иностранных инвесторов (иностраннх юридических лиц, решения которых прямо или косвенно могут определять иностранные физические лица, иностранные юридические лица, иностранные государства, их органы, иные иностранные инвесторы), **на государства, являющиеся членами ЕАЭС**.

Андрей Иванов

Унификация и гармонизация законодательства о ГЧП уже давно в фокусе внимания и деятельности иных интеграционных объединений.

Государства — члены Европейского союза применяют целый ряд документов, принятых органами Европейского союза в сфере ГЧП:

- Резолюция Европарламента «О публично-частном партнерстве и праве Европейского союза о публичных закупках и концессиях» 2006 года;
- Директива 2014/23/EU Европейского парламента и Совета от 26.02.2014 «О заключении концессионных контрактов»;
- Пояснительный меморандум Еврокомиссии о концессиях по праву ЕС;
- Пояснительный меморандум Еврокомиссии о применении права ЕС о публичных закупках и концессиях к институциональным ГЧП 2008 года.

На современном этапе Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОБАС) при активном содействии Всемирного банка предпринимают шаги по гармонизации законодательства о ГЧП в Западной Африке ([PARTNERSHIPS BULLETIN, 2022](#)).

БЛАГОДАРНОСТИ

Выражаем благодарность всем страновым и международным ГЧП-экспертам, принявшим участие в экспертном опросе и глубинном интервью в рамках подготовки Межстранового обзора «Правовая среда государственно-частного партнерства на евразийском пространстве».

Среди экспертов — представители всех ключевых стейкхолдеров ГЧП-проектов и процессов их подготовки и реализации, а именно государственного и частного сектора, финансового блока, академической среды, национальных центров ГЧП.

Особый вклад в подготовку Межстранового обзора внесли:

Абухалыкова Лола (GRATA International, Советник департамента «Банк и финансы»); **Алкадырова** Чолпон Муканбетовна (Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, профессор); **Антонов** Александр Святославович (ООО «Ревера Лигал», руководитель практики инфраструктурных проектов); **Бактыбекова** Карина Бактыбековна (Центр ГЧП при Национальном агентстве по инвестициям при Президенте Кыргызской Республики, эксперт); **Батуева** Анна Дугаровна («Технологии Доверия», директор юридической практики); **Бобоев** Хасан Абдурахмонович (CENTIL LAW FIRM, старший юрист); **Восканян** Мариам Амбарцумовна (Российско-Армянский (Славянский) Университет, заведующая кафедрой экономики и финансов); **Данилбеков** Улан Данилбекович (Центр ГЧП при Национальном агентстве по инвестициям при Президенте Кыргызской Республики, заместитель директора); **Замескин** Лев Михайлович (Ivanyan & Partners, юрист банковской практики); **Зильмухамедова** Анара Нагашибаевна (Национальный центр развития ГЧП, старший юрист); **Иванов** Андрей Евгеньевич (Санкт-Петербургский государственный университет, заместитель директора «Центра исследований ГЧП»); **Каймульдинова** Ляйла Каиржановна (Казахстанский центр ГЧП, директор Департамента образования); **Калыков** Алымбек (Центр ГЧП при Национальном агентстве по инвестициям при Президенте Кыргызской Республики, старший эксперт); **Килинкар** Владимир Витальевич (Nextons, партнер, руководитель практики инфраструктуры и ГЧП); **Кляровская** Дарья Германовна (ООО «Пуск», директор юридического департамента); **Комаров** Владимир (GRATA International, советник); **Куницкая** Ольга Михайловна (Белорусский государственный университет, доцент кафедры хозяйственного права); **Максимов** Виталий Вячеславович (ТРАНСПРОЕКТ Групп, управляющий директор); **Мороз** Светлана Павловна (Каспийский государственный университет, декан (Высшая школа права «Эдилет»), профессор); **Мукумов** Ремир Эркинович (PPP Expertise Eurasia, исполнительный директор); **Мырзагалиева** Надира Надировна (Казахстанский центр государственно-частного партнерства, исполнительный директор); **Рахмонов** Саидмурод Хамидович

(Центр реализации проектов ГЧП при Государственном комитете по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан); **Саадуев** Магомед (Юридическая фирма «Кей энд Эй Лигал», партнер); **Самолис** Сергей Георгиевич (PPP Expertise Eurasia, генеральный директор); **Сачкова** Олеся Алексеевна (Корпорация развития Новосибирской области); **Сидельников** Иван Олегович (ОАО «Белинвестбанк, специалист); **Скворцов** Олег Юрьевич (Санкт-Петербургский государственный университет, профессор кафедры коммерческого права); **Сташевский** Клим Юрьевич (ООО «Арцингер Лигал», партнер); **Тлеубов** Арман Ермекович (ТОО SmartInvest LS, директор); **Узгалина** Назгуль Зайнутуллаевна (Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», заместитель управляющего директора Департамента финансового сектора по направлению ГЧП); **Урбанская** Анастасия Владимировна (Национальное агентство инвестиций и приватизации Республики Беларусь, заместитель начальника отдела «Центр ГЧП»); **Хачатрян** Марине Аракеловна (GRATA International, консультант); **Чижик** Татьяна Николаевна (Национальное агентство инвестиций и приватизации Республики Беларусь, начальник отдела «Центр ГЧП»); **Чиканаев** Шаймерден Аманжолович (The Chinese University of Hong Kong, Faculty of Law, аспирант; GRATA International, партнер); **Якуга** Анастасия Андреевна (Национальный центр развития ГЧП, руководитель Дирекции юридического сопровождения проектов).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВБ	Всемирный банк
ГЧП	государственно-частное партнерство
ЕАБР	Евразийский банк развития
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
Закон Армении о ГЧП	Закон Республики Армения от 28.06.2019 № НО-113-N «О государственно-частном партнерстве»
Закон Беларуси о ГЧП	Закон Республики Беларусь от 30.12.2015 № 345-З «О государственно-частном партнерстве»
Закон Казахстана о ГЧП	Закон Республики Казахстан от 31.10.2015 № 379-V ЗРК «О государственно-частном партнерстве»
Закон Казахстана о концессиях	Закон Республики Казахстан от 07.07.2006 № 167-III ЗРК «О концессиях»
Закон Кыргызстана о ГЧП	Закон Кыргызской Республики от 11.08.2021 № 98 «О государственно-частном партнерстве»
Закон России о ГЧП	Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве»
Закон России о концессиях	Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Закон Таджикистана о ГЧП	Закон Республики Таджикистан от 28.12.2012 № 907 «О государственно-частном партнерстве»
Закон Таджикистана о концессиях	Закон Республики Таджикистан от 15.11.2011 № 783 «О концессиях»
Методика оценки проектов ГЧП в России	Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 ноября 2015 года N 894
Методика Таджикистана по ГЧП	Постановление коллегии Государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан от 25.09.2014 № 81 (рекомендательное)
Меры реализации Закона о ГЧП в Беларуси	Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 06.07.2016 № 532
Правила планирования и реализации проектов ГЧП в Казахстане	Приказ и. о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25.11.2015 № 725
Порядок реализации ГЧП в Армении	Постановление Правительства Республики Армения от 28.07.2022 № 1183-N
Порядок подготовки проектов ГЧП в Кыргызстане	Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 25.03.2022 № 160
Положение по применению формы участия в проектах ГЧП в Кыргызстане	Приказ Министерства экономики Кыргызской Республики от 28.02.2013 № 39
Российская таксономия	Постановление Правительства РФ от 21.09.2021 № 1587
ЦУР	Цели в области устойчивого развития ООН
VfM	Value for Money
PSC	Public Sector Comparator

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- АСН-инфо (2009) *Оглашены официальные итоги конкурса на реконструкцию аэропорта Пулково*. Доступно на: <https://m.asninfo.ru/news/14281-oglasheny-ofitsialnyye-itogi-konkursa-na-rekonstruktsiyu-aeroporta-pulkovo?ysclid=m87dr7h9a840120364> (просмотрено 26 января 2025 г.).
- Винокуров, Е., Амангельды, С., Ахунбаев, А., Забоев, А., Кузнецов, А., Малахов, А. (2024) *Евразийский транспортный каркас. Доклад 24/6*. Алматы: Евразийский банк развития. Доступно на: <https://eabr.org/upload/iblock/6ce/Evraziyskiy-transportnyy-karkas.pdf> (просмотрено 16 января 2025 г.).
- Винокуров, Е., Забоев, А., Малахов, А., Маслова, С. (2023) *Трансграничные государственно-частные партнерства. Доклады и рабочие документы 23/3*. Алматы: Евразийский банк развития. Доступно на: <https://eabr.org/analytics/special-reports/transgranichnye-gosudarstvenno-chastnye-partnerstva/?ysclid=maw6ncwiac687561> (просмотрено 29 декабря 2024 г.).
- Доклад ЮНКТАД о мировых инвестициях (2024). *Содействие инвестициям и цифровое правительство*. Доступно на: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_overview_ru.pdf (просмотрено 16 января 2025 г.).
- Капитал (2022) *Что хотят изменить в сфере ГЧП*. Доступно на: <https://kapital.kz/business/107810/chto-khotyat-izmenit-v-sfere-gchp.html> (просмотрено 29 декабря 2024 г.).
- Модельная таксономия ЕАЭС (2023) *Критерии зеленых проектов государств-членов. Одобрены Рабочей группой высокого уровня по выработке предложений по сближению позиций государств — членов ЕАЭС в рамках климатической повестки*. Доступно на: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/df7/Kriterii-dlya-opublikovaniya-_Modelnaya-taksonomiya_.pdf?ysclid=m88qb8b362489211321 (просмотрено 19 декабря 2024 г.).
- Маслова, С. (2015) *Проблемы и перспективы международного сотрудничества по сближению правового регулирования в сфере государственно-частного партнерства*. Российский Ежегодник международного права. Доступно на: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26420092> (просмотрено 26 января 2025 г.).
- Маслова, С. (2021a) *К понятию международных стандартов государственно-частного партнерства*. Международное публичное и частное право. № 3. Доступно на: https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=379473 (просмотрено 16 января 2025 г.).
- Маслова, С. (2021b) *Lex PPPs как источник регулирования трансграничных отношений в сфере государственно-частного партнерства и роль международных организаций в формировании lex PPPs*. Международное право и международные организации. № 4. Доступно на: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47542432&ysclid=m88j092i39298807642> (просмотрено 1 марта 2025 г.).
- Маслова, С. (2023) *Трансформация модели правового регулирования государственно-частного партнерства в свете концепции устойчивого развития*. Право // Журнал Высшей школы экономики. Т. 16. № 3. Доступно на: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_54670434_14792458.pdf (просмотрено: 2 февраля 2025 г.).
- Маслова, С., Соколов, М. (2020) *Трансграничные проекты государственно-частного партнерства: концептуальные особенности и практические аспекты управления*. Вопросы государственного и муниципального управления, № 1. Доступно на: <https://vgmu.hse.ru/data/2020/03/19/1567815115/Маслова,%20Соколов%201-2020.pdf> (Просмотрено 14 января 2025 г.).
- Мониторинг правоприменения ГЧП (2018) *Актуальные проблемы и тенденции в практике разрешения споров в сфере публично-частного партнерства в России*. Доступно на: <https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/administrativnoe-regulirovanie/item> (просмотрено 20 февраля 2025 г.).
- Обзор ЕАБР (2023) *Новое в законодательстве о ГЧП стран-членов*. Доступно на: <https://eabr.org/public-private-partnership/reviews-and-analysis-on-ppp/> (просмотрено 10 февраля 2025 года).
- Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 ноября 2012 года №1215 «О прекращении концессионного соглашения о проектировании, строительстве и эксплуатации Орловского тоннеля под р. Невой в Санкт-Петербурге». Доступно на: <https://docs.cntd.ru/document/822401543?ysclid=maxlzd1dk86467563019> (просмотрено 15 февраля 2025 г.).
- ПРАВО.RU (2015) *Тьма в конце туннеля: Санкт-петербургский суд не признал третейскую оговорку*. Доступно на: <https://pravo.ru/review/view/124965/?ysclid=m87efm6n3r253329447> (просмотрено 1 марта 2025 г.).
- Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 февраля 2016 года N Ф07-1855/15 по делу N А56-9227/2015. Доступно на: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/41112183/?ysclid=maxm43hksf990611447> (просмотрено 15 февраля 2025 г.).
- Решение Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14 февраля 2020 года по делу № А69-2242/2019. Доступно на: <https://sudact.ru/arbitral/doc/aXCh2B9KBfR/?ysclid=m88pk2wsxr297399882> (просмотрено 16 января 2025 г.).
- Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 23 октября 2015 года по делу № А71-7057/2015. Доступно на: <https://sudact.ru/arbitral/doc/AG51luJ9sLI/?ysclid=m871rd581b189801584> (просмотрено 16 января 2025 г.).
- СНГ (2014) *Модельный закон «О публично-частном партнерстве»*. Информационный бюллетень СНГ. 2015. № 62. Ч. 1.

СНГ (2019) *Итоги деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в 2018 году*. Доступно на: https://iacis.ru/pressroom/news/sovet_mpa_sng/informatsiya_ob_itogakh_deyatelnosti_mezhparlamentskoy_assamblei_gos_udarstv_uchastnikov_sng_v_2018_godu/ (просмотрено 26 января 2025 г.).

Спутник-Казахстан (2020) В Казахстане изменят подход к проектам ГЧП. *Выступление Главы Счетного комитета Республики Казахстан Натальи Годуновой на пленарном заседании Мажилиса Парламента*. Доступно на: <https://sputnik.kz/20200610/v-kazakhstane-izmenyat-podkhod-k-proektam-gchp-14204750.html?ysclid=m88ju4n5va90433491> (просмотрено 26 января 2025 г.).

Статистика неуспеха (2022) *Типовые ошибки ГЧП-проектов*. Доступно на: <https://xn--c1ayx.xn--p1ai/errors/?ysclid=m88p2bqlqk747156258> (просмотрено 30 января 2025 г.).

Управление условными бюджетными обязательствами в проектах ГЧП. *Международная практика* (2020) Доступно на: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/04f/04fea3ca590ebe3265a3542407d85ac7.pdf?ysclid=m88pbes7ze490419055> (просмотрено 26 января 2025 г.).

ADB (2016): *Preparing a public-private partnership law observations from the international experience*. Working Paper Series. № 4. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/190132/eawap-04.pdf> (Accessed 9 February 2025).

Delmon, J. (2017) *Creating a Framework for Public-Private Partnership Programs: A Practical Guide for Decision-Makers*. Available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/153101468190188221/creating-a> (Accessed 9 February 2025).

EBRD (2024) *Core principles of modern PPP law*. Available at: <https://ebrd.documents/legal-reform/core-principals> (Accessed 13 January 2025).

EBRD (2018) *Transition Report: Legal frameworks governing Public-Private Partnerships: insights and recommendations*. Available at: <https://ppp-ebd.com> (Accessed 13 January 2025).

Maslova S. (2015) *The New Russian Law on PPP: Breakthrough or Throwback?* European Procurement & Public Private Partnership Law Review. Volume 10. Issue 4. Available at: <https://epppl.lexxion.eu/article/EPPPL/2015/4/10> (Accessed 9 February 2025).

PARTNERSHIPS BULLETIN: *World Bank to align West Africa PPP framework*. Available at: <https://www.partnershipsbulletin.com/article/1769198/world-bank-align-west-africa-ppp-framework> (Accessed 13 January 2025).

Public-Private Partnership Legal Resource Center (2021) *Dispute Resolution Systems*. Available at: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/framework-assessment/legal-environment/dispute-resolution> (Accessed 13 January 2025).

UNCITRAL (2019) *Model Legislative Provisions on Public-Private Partnerships*. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-10872_ebook_final.pdf (Accessed 13 January 2025).

UNECE (2023) *Standard on PPPs / Concession Legal Framework in support of the Sustainable Development Goals*. Available at: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789213585559> (Accessed 13 January 2025).

World Bank (2017) *Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure and Manage PPPs*. Available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/437191522432201265/benchmarking-public-private-partnerships-procurement-2017> (Accessed 13 January 2025).

World Bank (2024) *PPP Regulatory Landscape Benchmarking: Assessing Quality and Exploring Reforms*. Available at: <https://bpp.worldbank.org/en/report> (Accessed 13 January 2025).

Zapatrina, I., Zverev, A., Rodina, A. (2015) *Harmonization of Public-Private Partnership Legislation: Regional and International Context of the Model Law on Public-Private Partnerships for the CIS Countries*. European Procurement & Public Private Partnership Law Review. Volume 10. Issue 1. Available at: <https://epppl.lexxion.eu/article/EPPPL/2015/1/4> (Accessed 9 February 2025).



Евразийский Банк Развития

**ПРАВОВАЯ СРЕДА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ. МЕЖСТРАНОВОЙ ОБЗОР**

Комментарии, предложения и замечания
к настоящему докладу вы можете направить
по адресу pressa@eabr.org



Евразийский Банк Развития

www.eabr.org