



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 концессиях**¹.

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»
 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**.