

ЭКОНОМИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЧП В ТУРЕЦКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: СТИМУЛЫ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И КОНТРОЛЬ ФИСКАЛЬНЫХ РИСКОВ

Елена Завьялова*
Эллина Шаманина**
Алина Эль-Сайед***

DOI 10.24833/2073-8420-2026-1-78-130-140



Введение. Настоящее исследование отражает становление и эволюцию институционально-правовой базы государственно-частного партнерства в Турции от ранних концессионных практик республиканского периода к сформировавшейся современной многоуровневой системе общепринятых ГЧП-моделей, таких как BOT, BOO, BLT и ToR, применяемых в реализации инфраструктурных проектов по широкому перечню отраслей. В статье также рассмотрены основные направления системы поддержки развития института ГЧП в Турецкой Республике. Сложившиеся элементы содействия ГЧП-проектам позволяют снизить транзакционные издержки и степень проектной неопределенности.

Материалы и методы. Авторами статьи были проанализированы специализированные законы и подзаконные акты, что позволило выявить последовательность устранения правовой неопределенности 1990-х гг. и переход к контрактации на основе частного права с арбитражными оговорками и распределением рисков по международным стандартам. Методологической

* **Завьялова Елена Борисовна**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: e.zavyalova@inno.mgimo.ru
ORCID ID: 0000-0001-6531-7672

** **Шаманина Эллина Алексеевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: e.shamanina@inno.mgimo.ru
ORCID ID: 0000-0002-7300-8631

*** **Эль-Сайед Алина Халилевна**, преподаватель кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: el-sayed.a.kh@inno.mgimo.ru
ORCID ID: 0009-0004-4619-8291

основной исследования послужили методы синтеза, обобщения и описания, которые были основаны на изучении регуляторной специфики и сложившейся системы управления сферы ГЧП в Турецкой Республике.

Результаты исследования. В ходе работы авторам удалось выделить приоритетные инфраструктурные секторы, сформировавшие собой ядро портфеля ГЧП-проектов, отдельные меры и направления поддержки проектных инициатив, а также институциональные элементы системы управления сферой ГЧП, в т.ч. роль Президентского инвестиционного офиса и Стратегического бюджетного управления. Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что отсутствие единого закона о ГЧП компенсируется устойчивой совокупностью специальных законов и процедур, обеспечивающих воспроизводимость сделок и их фискальную управляемость, а зрелость самой системы ГЧП в Турции также отражена в ее адаптивности к вызовам 2010-2020-х гг. при сохранении конкуренции за частный капитал.

Обсуждение и заключение. К настоящему времени в Турецкой Республике сформировалась многоуровневая организационная система обеспечения развития сферы государственно-частного партнерства. Страна обладает в значительной степени комплексным инструментарием для реализации проектов по разнообразным моделям ГЧП. Каждый индивидуальный ГЧП-проект в процессе своего структурирования может попасть под действие как одного, так и сразу нескольких законов, в зависимости от модели его реализации. При этом общие принципы реализации чаще обеспечиваются подзаконными актами. А накопленный опыт и сформировавшаяся система поддержки со стороны правительства Турецкой Республики компенсирует фактическое отсутствие единого закона о ГЧП.

Введение

По данным Президентского инвестиционного офиса Турции, в период с 1986 по 2024 год в стране было заключено порядка 272 соглашений по моделям государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) совокупной стоимостью порядка 215 млрд долл. США, более половины которых достигли финансового закрытия за последнее десятилетие¹.

Нормативно-правовая архитектура ГЧП в Турецкой республике формировалась поэтапно и основой ее служит совокупность специальных отраслевых правил и процедур, дополняемых общими финансово-бюджетными механизмами и типовой контрактной документацией. Подобный подход объясняется, в первую очередь, исходной концессионной логикой инфраструктурного развития и институциональными разрывами конца 20 века, когда в условиях

быстрого роста потребности в производственных мощностях начали опережать модернизацию правовой базы. В результате чего, был осуществлен переход от преимущественно административной логики применения к частноправовой контрактации с арбитражными оговорками, детальным распределением рисков и стандартизацией проектных ролей. Так, с конца 1980-х годов, законодательные органы Турецкой Республики пошли по пути насаивания актов, что задало текущую типологию сделок [2].

Теперь координацию обеспечивают экономико-бюджетные органы и профильные министерства, а также институты, отвечающие за стратегическое планирование и коммуникацию с инвесторами. При этом, существенная роль отведена механизмам оценки фискальной устойчивости: практике учёта условных обязательств, договорным лимитам на государственные гарантии, процедурам принятия государством определённых проектных рисков при досрочном

¹ Infrastructure Sector. Invest in Türkiye. URL: <https://www.invest.gov.tr/en/sectors/pages/infrastructure.aspx> (Дата обращения: 08.07.2025).

прекращении соглашений и регламентам по управлению долговыми обязательствами, что в совокупности сближает турецкие ГЧП с международными стандартами распределения рисков.

Исследование

Появление института ГЧП в Турецкой Республике

В ходе становления института ГЧП многократно менялись как основные формы взаимодействия между государством и частным сектором, так и общее понимание роли частного капитала. Начиная с ограниченных концессионных механизмов в рамках административного права в ранний республиканский период 1920-х годов и заканчивая масштабными проектами, структурированными по международным стандартам в XXI веке, Турция прошла путь от правовой неопределённости к формированию устойчивой и многомодельной системы ГЧП. Так, можно выделить 5 основных этапов развития института ГЧП в стране:

1. Этап концессий (1920-1980 гг.);
2. Этап появления первых законов о ГЧП (1984-1994 гг.);
3. Этап правовых споров и реформ конца 1990-х гг.;
4. Этап диверсификации моделей ГЧП (1990-2000 гг.);
5. Современный этап (этап мегапроектов (2010-е - н.в.).

Ранний республиканский период

После провозглашения Турецкой Республики механизм долгосрочного привлечения частного сектора осуществлялся главным образом через концессионные соглашения по образцу все еще османского периода. Существовавший на тот момент закон о концессиях 1910 года² - «Закон об имтиязях, касающихся общественных интересов» (тур. Menâfi-i Umûmiye'ye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun), перешедший в правовую систему республики по наследству, помогал обеспечивать общие рамки взаимодействия между участниками подобных договоров. Он же и характеризует собой первый этап - концессий.

Предоставление концессий происходило следующим образом: частный инвестор направлял ходатайство в правительство (тур. Babiâli), которое передавалось в Министерство общественных работ (тур. Nafia Nezareti). После предварительного одобрения проект выносился на рассмотрение парламента (тур. Meclisi Mebusan). Только в случае парламентского одобрения проект соглашения направлялся в Государственный совет (тур. Danıştay), который обладал полномочиями юридической экспертизы и утверждения концессии. Если же Госсовет выявлял нарушения или несоответствия правовым нормам, он имел право отказать в одобрении, что делало заключение концессии невозможным [6].

При этом, срок действия концессии по закону, как правило, не превышал 15 лет, и по его завершении объект переходил государству, которое обязано было выплатить инвестору компенсацию, эквивалентную остаточной стоимости вложений [8].

Институциональное развитие ГЧП в Турецкой Республике

Сложный процесс структурирования соглашений и их дальнейшего согласования затруднял расширение практики применения концессий. Это привело к необходимости пересмотреть действующий закон от 1910 г., который значительно отставал от осуществленных в столь длинный период экономических и социальных изменений [1]. В связи с чем, начиная уже с 1980-х гг., уже шли активные дискуссии о необходимости придания гражданско-правового характера концессионным контрактам.

Далее, в стремлении стимулирования социально-экономического развития страны, а также привлечения иностранного капитала в инфраструктуру страны и восполнить дефицит инвестиций в нее, правительство Турции постепенно начало внедрять новые модели ГЧП наряду с классическими концессиями, упомянутыми ранее. Для наиболее четкого понимания развития работы механизма ГЧП в стране стоит выделить ключевые действующие законы и акты.

Так, в 1984 году первым специальным законом стал Закон № 3096 от 4 декабря

² Lexpera. Menafii Umumiye'ye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun [Закон о концессиях, связанных с общественными выгодами]. URL: <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/menafii-umumiye'ye-muteallik-ımtiyazat-hakkında-kanun-6> (Дата обращения: 29.06.2025).

1984 года «О наделении организаций, кроме Турецкого управления электричества, полномочиями по производству, передаче, распределению и сбыту электроэнергии» (тур. Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun), который официально позволил передавать частным лицам/компаниям проекты в сфере электроэнергетики по модели ВОТ (build-operate-transfer (строительство-эксплуатация-передача))³.

В соответствии с ним, соглашения оформлялись как частноправовые контракты, а не как административные акты, что позволяло включать в них такие условия, как арбитраж, валютная индексация и механизмы компенсации в случае изменения регуляторных условий [8]. Теперь взаимодействие между сторонами происходило по следующим этапам:

1. Инициатива и подача предложения со стороны частной компании;
2. Оценка целесообразности проекта государственным плановым комитетом;
3. Принятие решения о реализации проекта в случае одобрения через постановление Кабинета министров (В случае одобрения проект получал статус «назначенного», то есть государство официально уполномочивало частную компанию осуществлять соответствующие функции);
4. Заключение договора/контракта;
5. Операционный этап;
6. Передача объекта государству по истечении срока эксплуатации.

Фактически закон стал отправной точкой для последующей практики ГЧП, упростив и ускорив процедуры реализации проектов. Не столь долго пришлось ждать нового законодательного акта – в 1988 году был принят Закон № 3465 от 28 мая 1988 года – «Закон о возложении на организации, не входящие в Главное управление автомобильных дорог,

обязанностей по строительству, обслуживанию и эксплуатации автомагистралей (автомагистралей) с контролируемым доступом (тур. Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun)), расширивший применение модели ВОТ на строительство и эксплуатацию автодорог (автомагистралей).

В соответствии с данным законом, после завершения концессии построенные дороги и связанные инфраструктурные объекты автоматически передаются Государственной дирекции автодорог (тур. Karayolları Genel Müdürlüğü)⁴ в надлежащем состоянии и без долговых обязательств. При этом тарифы на проезд по дорогам определялись по предложению концессионера [4], а частная компания получала плату из доходов от эксплуатации дороги. Впоследствии по нему были реализованы одни из ключевых дорожных проектов.

В начале 1990-х гг. число отраслей применения ГЧП существенно расширилось, и, опираясь на накопленный опыт, к завершению этапа появления первых законов стало принятие Закона № 3996 «Об осуществлении некоторых инвестиций и услуг в рамках модели построить-эксплуатировать-передать» (тур. Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun)⁵. Он, в свою очередь, позволил применять практику к широкому кругу инфраструктурных проектов (в соответствии со статьей 2, например: энергетика, транспорт, связь, коммунальные услуги) и установил унифицированный порядок конкурсного отбора частных партнеров, заключения и основных условий ВОТ-контрактов. Также принятие Закона № 4046 «О приватизационных практиках» (тур. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun)⁶, который учредил Агентство

³ Public Private Partnerships: Q&A and Legislation in Türkiye. Investment and Finance Office of the Presidency of the Republic of Türkiye. URL: https://www.invest.gov.tr/view?path=_en_library_publications_Lists_InvestPublications_Public-Private-Partnerships-QA-and-Legislation-in-Turkiye.pdf&view=flipbook&page=1 (Дата обращения: 29.06.2025).

⁴ Karayolları Genel Müdürlüğü. Karayolları Genel Müdürlüğü [Генеральная дирекция автомобильных дорог Турции]. URL: <https://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Root/default.aspx> (Дата обращения: 29.06.2025)

⁵ Bazı yatırım ve hizmetlerin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında Kanun (3996) [О законе о выполнении некоторых инвестиционных и сервисных проектов по модели «строить-эксплуатировать-передать» №3996]. Lexpera. URL: <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/bazi-yatirim-ve-hizmetlerin-yap-islet-devret-modeli-cercevesinde-yaptirilmesi-hakkinda-kanun-3996> (Дата обращения: 01.07.2025)

⁶ 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarını Düzenlenmesi Hakkında Kanun [Закон об урегулировании практик приватизации №4046]. Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf> (Дата обращения: 01.07.2025)

по приватизации и регламентировал передачу государственного имущества в частные руки.

Несмотря на то что формально Закон № 4046 регулирует отношения, возникающие в процессах приватизации, в контексте ГЧП он интересен тем, что через механизмы, предусмотренные этим законом, осуществляются сделки передачи прав эксплуатации существующих государственных объектов инфраструктуры частным операторам.

В свою очередь, этап правовых реформ конца 1990-х четко характеризуется тем, что стремительно растущая популярность проектов в формате ГЧП выявила правовую неопределенность, из-за которой некоторые проекты задерживались или отменялись. Для урегулирования противоречий были внесены несколько реформ, благодаря которым привлекательность инвестирования со стороны частного сектора значительно повысилась.

Так, в конституцию страны были внесены поправки, прямо допускающие заключение контрактов BOT и аналогичных моделей на основе частного права. Также в 2000 году был принят Закон № 4501 «О принципах, подлежащих соблюдению при обращении к арбитражу в спорах, вытекающих из концессионных соглашений и договоров о публичных услугах» (тур. Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkime İlişkin Esaslar Hakkında Kanun)⁷, установивший принципы использования арбитража в спорах по концессионным договорам о публичных услугах, что гарантировало возможность арбитража, если он прописан в договоре и устранил существующие на тот момент правовые препятствия для участия иностранных инвесторов.

Этап диверсификации моделей также затронул 1990-е годы, когда Турция, наряду с широко используемой моделью BOT начала внедрять для себя и применять другие возможные варианты партнерства.

Благодаря этому, в сфере электроэнергетики появилась модель «строительство–владение–эксплуатация» (Build-Own-Operate - BOO), позволяющая частному инвестору строить и бессрочно владеть объектом, продавая продукцию государству или на рынке. Для этого был издан Закон № 4283 от 16 июля 1997 года «Об организации и эксплуатации объектов по производству электроэнергии и регулировании продажи энергии по модели построить–эксплуатировать» (тур. 4283 sayılı Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun)⁸. Фактически он легализовал модели BOO и BO (подзаконным актом о применении модели BO) [8].

К началу 2000-х годов в стране накопился портфель разноплановых проектов ГЧП, многие из которых вошли в стадию эксплуатации. В 2001–2002 гг. проведена реформа регулирования инфраструктурных отраслей (приняты новые законы о рынках электроэнергии, газе, связи и тп.), которая создала новые конкурентные рынки. К началу 2000-х гг. были завершены некоторые концессионные проекты по договорной модели BOT.

Первые объекты, построенные в 1980–1990-х [3] (например, проект строительства автодороги İzmit-Adapazarı⁹), были возвращены государству и затем повторно переданы в управление частным операторам на основе передачи прав эксплуатации за концессионную плату. Таким образом, модель передачи операционных прав частному партнеру стала способом обеспечить дальнейшую эффективность эксплуатации уже существующих активов и принести доход государству в виде концессионных платежей.

Дальнейшее развитие было ознаменовано принятием 2-х законов, носящих пусть и общий характер, но несколько дополняющих сферу ГЧП в стране. Так, был издан Закон № 4501 от 21 января 2000 года «О принципах, подлежащих соблюдению при обращении

⁷ 4501 sayılı Kanun [Закон № 4501]. Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4501.pdf> (Дата обращения: 01.07.2025).

⁸ Yap-İşlet modeli ile elektrik enerjisi üretim tesislerinin kurulması ve işletilmesi ile enerji [Модель «строить–эксплуатировать» для сооружения и эксплуатации электростанций и энергетиков]. Lexpera. URL: <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/yap-islet-modeli-ile-elektrik-enerjisi-uretim-tesislerinin-kurulmasi-ve-isletilmesi-ile-enerji> (Дата обращения: 01.07.2025).

⁹ Один из первых транспортных проектов в Турции, реализованных по модели BOT. Включает в себя приблизительно 45 километров скоростной дороги, являясь частью трассы O-4/O-7 и имеющей пересечение через г. Измит. Построена на основе закона №3465. После завершения концессионного срока, автомобильная часть была возвращена государству и затем повторно передана частному оператору через модель ToR.

к арбитражу в спорах, вытекающих из концессионных соглашений и договоров о публичных услугах» (тур. Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkime İlişkin Esaslar Hakkında Kanun)¹⁰, который закрепил возможность применения арбитража (как национального, так и международного) для разрешения споров по концессионным договорам с участием иностранного элемента, если такая оговорка включена в контракт, тем самым, окончательно обеспечив иностранным инвесторам более нейтральный механизм защиты их прав.

Поправками к Закону № 5335 от 21 апреля 2005 года «О внесении изменений в некоторые законы и постановления» (тур. Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)¹¹ были внесены изменения в ранее упомянутый закон № 4046 и ряд нескольких других актов, где для института ГЧП важна его статья 33¹², благодаря которой можно сказать, что полномочия государственных органов по передаче инфраструктурных объектов в концессию были расширены так, что процедуры передачи действующих объектов в управление частным компаниям вне приватизационной продажи были упрощены¹³.

Современный этап служит стартом мегапроектов ГЧП, которые значительно увеличили совокупный объем инвестиций. В 2013 году был принят Закон № 6428 «О строительстве объектов, их обновлении

и оказании услуг Министерством здравоохранения по модели ГЧП» (тур. 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile bazı Kanun)¹⁴. Этот закон ввёл модель строительство-аренда-передача (Build-Lease-Transfer, BLT) для финансирования строительства крупных городских больниц: частный инвестор строит больничный комплекс и передаёт государству в аренду на десятилетия, после чего объект переходит в государственную собственность. Впоследствии, правовая база BLT была расширена на другие сферы – внесены изменения, допускающие ГЧП в образовании (строительство учебных заведений и общежитий с последующей передачей в аренду государству). К нему также существует постановление по реализации, которое регламентирует порядок его применения, включая тендерные процедуры, технические требования, образовательные компетенции министерства и контрольные механизмы¹⁵.

Предыдущий Закон № 5396 от 21 июля 2005 года «О добавлении дополнительной статьи в Основной закон о здравоохранении» (тур. Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun)¹⁶ фактически способствовал развитию BLT, так как в соответствии с ним, Министерству здравоохранения было разрешено привлекать частных к строительству больничных объектов еще до выхода специального закона № 6428. Впоследствии основные положения

¹⁰ 4501 sayılı Kanun [Закон № 4501]. Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4501.pdf> (Дата обращения: 05.07.2025).

¹¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi. 5335 sayılı Kanun [Закон № 5335]. URL: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc089/kanuntbmmc089/kanuntbmmc08905335.pdf (Дата обращения: 05.07.2025).

¹² Выдержка из статьи 33 закона № 5335: «Главное управление по эксплуатации государственных аэропортов (тур. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü), аэропорты, находящиеся в эксплуатации, и терминалы, которые оно предоставляет в эксплуатацию частному сектору, построив их в рамках модели «строительство-эксплуатация-передача» с конца периода эксплуатации, и/или любые другие объекты, которые оно сочтет необходимыми с точки зрения целостности обслуживания... может передавать частным юридическим лицам на срок не более 49 лет посредством тендера, используя методы предоставления права аренды и/или эксплуатации, указанные в подпунктах (б) и (в) пункта (а) статьи 18 данного закона. Указанные методы могут использоваться вместе или по отдельности в зависимости от специфики задания. Совет директоров Главного управления по эксплуатации государственных аэропортов уполномочен принимать решения по этому вопросу».

¹³ Фактически, процесс передачи проводится по конкурсу или переговорам, вне рамок приватизационного закона №4046, но с отсылкой к нему, поскольку право собственности остаётся за государством.

¹⁴ 6428 sayılı Kanun [Закон № 6428]. Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6428.pdf> (Дата обращения: 01.07.2025).

¹⁵ 46282 sayılı Yönetmelik [Постановление № 46282]. Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20146282.pdf> (Дата обращения: 01.07.2025).

¹⁶ Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun (Kanun No. 5396) [О внесении дополнительной статьи в Основной закон о медицинских услугах (Закон № 5396)]. Lexpera. URL: <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/saglik-hizmetleri-temel-kanununa-bir-ek-madde-eklenmesi-hakkinda-kanun-25876-5396-1> (Дата обращения: 05.07.2025).

этого закона вошли в Закон № 6428, но Закон № 5396 формально остаётся в силе в части поправок к базовому законодательству о здравоохранении.

Безусловно, помимо вышеперечисленных профильных законодательных актов, существует также ряд косвенно связанных с реализацией проектов в формате ГЧП. Среди них стоит упомянуть следующие:

- Закон № 4749 «О регулировании государственных финансов и управлении государственным долгом» (тур. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun)¹⁷, который определяет собой порядок предоставления государством гарантий и обязательств по проектам ГЧП (в том числе, возможное принятие на себя долговых обязательств в случае расторжения контрактов)¹⁸;

- Закон № 3065 «О налоге на добавленную стоимость» (тур. Katma Değer Vergisi Kanunu)¹⁹, который содержит информацию о льготах по НДС для проектов ГЧП (например, для объектов, реализованных по формам BOT и BLT предоставляется освобождение от НДС на стадии строительства и эксплуатации)²⁰;

- Закон № 4458 «Таможенный кодекс» (тур. Gümrük Kanunu)²¹, который затрагивает импорт оборудования для подобных проектов;

- Закон № 5216 «О столичных муниципалитетах» (тур. Büyükşehir Belediyesi Kanunu)²², который предоставляет муниципальным властям право реализовывать концессионные проекты на местном уровне;

- Закон № 6461 «О либерализации железнодорожного транспорта в Турции» (тур. Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun)²³, создавший условия для ГЧП в железнодорожной отрасли.

В завершение, можно сказать одно из наиболее важных нововведений последних лет - Министерство казначейства и финансов может принимать на себя долг по проектам ГЧП [7], в соответствии с которым в случае преждевременного завершения проекта, государство обязуется принять на себя остаточный долг, чтобы защитить кредиторов²⁴, что уменьшает риски невозврата и стимулирует доступ частного капитала к инфраструктурному финансированию.

¹⁷ Law on Regulating Public Finance and Debt Management (Law No. 4749). T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı [Republic of Turkey Ministry of Treasury and Finance]. URL: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/2/2018/12/Law-on-Regulating-Public-Finance-and-Debt-Management-Law-no.-4749.pdf> (Дата обращения: 05.07.2025).

¹⁸ В соответствии со статьей 4, «Полномочия Министра финансов и казначейства включают принятие государственного долга крупнейших проектов ГЧП, включая BOT, BLT и передачу прав эксплуатации, а также государственную гарантию облигаций и поддержку по суверенным обязательствам». Так, это закрепляет возможность перехода государственного долга на Казну при досрочном прекращении проекта, что усиливает защиту кредиторов.

¹⁹ 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu [Закон о налоге на добавленную стоимость № 3065]. Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3065.pdf> (Дата обращения: 05.07.2025).

²⁰ В соответствии со временной статьей 29 закона №3065 (была введена законом № 6288 от 04.04.2012), «Поставки товаров и оказание услуг в рамках проектов «Строительство–Эксплуатация–Передача», осуществляемых в соответствии с Законом № 3996 от 8 июня 1994 года, освобождаются от налога на добавленную стоимость (НДС)». Denet. Geçici Madde 29 [Временная статья 29] – URL: <https://www.denet.com.tr/vergi/dosyalar/kdv6/GCMD-29.pdf> (Дата обращения: 05.07.2025).

²¹ 4458 sayılı Kanun [Закон № 4458] Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4458.pdf> (Дата обращения: 05.07.2025).

²² 5216 sayılı Kanun [Закон № 5216] Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (Дата обращения: 05.07.2025).

²³ 6461 sayılı Kanun [Закон № 6461] Mevzuat. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6461.pdf> (Дата обращения: 05.07.2025).

²⁴ В соответствии с Положением «О правилах и процедурах принятия долга Министерством финансов и казначейства» (тур. Hazine ve Maliye Bakanlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik), в случае прекращения действия договора по причинам, не зависящим от государственного органа, может быть осуществлён приём обязательств по долгу, а принятие долга осуществляется в рамках кредитного соглашения, плана погашения и установленных гарантий. Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik (2014/6217) [Постановление о гарантийном обязательстве по долгам, выполняемых Казначейским секретариатом (2014/6217)]. Lexpera. URL: <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/yonetmelikler/hazine-mustesarligi-tarafindan-gerceklestirilecek-borc-ustlenimi-hakkinda-yonetmelik-2014-6217-1/3> (Дата обращения: 05.07.2025).

По состоянию на 2025 год Турецкая Республика имеет комплексный, но достаточно разноструктурный механизм для реализации проектов по моделям ГЧП. Каждый индивидуальный проект может попасть под действие как одного, так и сразу нескольких законов, в зависимости от модели его реализации. При этом, общие принципы реализации чаще обеспечиваются подзаконными актами. Устоявшаяся практика и поддержка со стороны правительства Республики компенсирует фактическое отсутствие единого закона о ГЧП.

Поддержка развития института ГЧП в Турецкой Республике

Помимо разностороннего подхода к законодательной базе в сфере ГЧП, в Турецкой Республике также стоит отметить некоторые элементы его поддержки, благодаря которым реализация проектов путем применения моделей ГЧП значительно облегчается. Становясь достаточно обеспеченной детальными правилами и рекомендациями, она снижает возможные транзакционные издержки и неопределенность и повышает инвестиционную привлекательность.

Одним из наиболее важных элементов поддержки ГЧП в стране разработка типовой документации. Например, в 2015–2016 гг. Министерство здравоохранения, консультируясь с международными финансовыми институтами, выпустило типовой контракт ГЧП для больниц²⁵ - он стал образцом, на основе которого заключались все соглашения. Это обеспечило единообразие подходов и ускорило переговоры с инвесторами.

Также в качестве примера можно рассмотреть то, что Министерство транспорта для новых дорожных проектов ВОТ использует шаблон договора, проверенный на предшествующих проектах. Например, шаблон договора для Северной автострады Мармара²⁶ был взят за основу для последующих автодорожных проектов²⁷, что позволило значительно снизить юридические риски.

Отдельно можно выделить также несколько элементов институциональной поддержки:

- Постановление правительства 2014 года о порядке осуществления ГЧП-проектов Министерства здравоохранения²⁸, что фактически представляет собой типовой договор аренды и регламент проведения конкурса для больниц и определяет какие услуги остаются за государством, а какие передаются частнику;

- Типовой договор о распределении рисков и порядка оплаты по фазам проектов также от Министерства Здравоохранения²⁹, в котором представлен перечень потенциальных рисков для государства и частной компании;

- Правила по модели «строительство в обмен на право эксплуатации» для проектов в сфере образования. В качестве примера можно выделить Постановление № 652 [5] от 2012 года и последующие приказы Министерства образования регламентируют, как частный партнер может построить учебное заведение и получить право эксплуатации объектов обслуживания (это могут быть, например, столовые или спортивные площадки для учеников) в течение определённого времени³⁰.

²⁵ Turkey Hospital PPP Project. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. URL: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Turkey%20Hospital%20PPP%20Project_Mr.%20Simon%20Jianjun%20Zhang_ICBC.pdf (Дата обращения: 06.07.2025).

²⁶ Стратегическая трасса, протяженностью более 40 километров, которая создала обход г. Стамбул с севера и соединившая собой европейскую и азиатскую части республики через мост Явуза Султана Селима (также был включен в проект автострады). Karayolları Genel Müdürlüğü. North Marmara Motorway [Северная Мраморная автомагистраль]. URL: <https://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteEng/Projeler/ProjelerDetay.aspx?q=17> (Дата обращения: 06.07.2025).

²⁷ Шаблон с ранее упомянутого проекта Северной автострады был применен, например, к проекту моста Осман Газипаша и моста Явуз Султан Селим.

²⁸ Существует упоминание о постановлении в методическом материале: Public Private Partnerships: Q&A and Legislation in Türkiye. Investment and Finance Office of the Presidency of the Republic of Türkiye. URL: <https://www.invest.gov.tr/en/library/publications/lists/investpublications/public-private-partnerships-qa-and-legislation-in-turkiye.pdf> (Дата обращения: 06.07.2025).

²⁹ Resmî Gazete. 19 Nisan 2017 Tarihli Resmî Gazete [Официальный вестник от 19 апреля 2017 года]. URL: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170419.pdf> (Дата обращения: 06.07.2025) – в данном выпуске вестника упомянуты начальные положения типового договора строительства и эксплуатации медицинских учреждений.

³⁰ По состоянию на 2025 год проектов, реализованных по данным правилам в Турецкой республике пока нет. Данное заключение несет собой информативный характер и сообщает о том, что несмотря на отсутствие проектов, нормативная база под них уже создана.

Не менее важным и значительно упрощающим процессы понимания механизмов ГЧП в Турции является подготовка ответственными государственными органами республики аналитических материалов и сборников, которые публикуются на официальных сайтах. Подобными материалами служат:

- Отчет Министерства стратегического и бюджетного управления (тур. *Strateji ve Bütçe Başkanlığı*)³¹ о ГЧП, в котором обобщается опыт, даны рекомендации по оценке стоимостной эффективности проектов, анализ рисков [7];

- Презентации Министерства транспорта (тур. *Türkiye Ulaştırma Bakanlığı*), в которых могут приводиться определенные выводы, извлеченные из реализованных проектов³²;

Таким образом, в стране накоплена обширная библиотека типовых и инструктивных документов, практических кейсов и методических материалов, облегчающих реализацию ГЧП-проектов и способствующих более активному их распространению и применению.

В стране используется несколько видов государственной поддержки ГЧП. Как упомянуто ранее, предоставляются гарантии минимального дохода/трафика, а также государство может гарантировать возможность казначейского поручительства по кредитам³³, принятие на себя долга. Более того, в качестве дополнительной поддержки ГЧП в стране действует Президентский инвестиционный офис³⁴ – организация при Президенте, ответственная за привлечение инвестиций, которая фактически продвигает проекты среди инвесторов, готовит информационные материалы, и, по сути, выступает связующим звеном между иностранными инвесторами и государственными органами. Офис регулярно собирает у министерств информацию о планируемых проектах ГЧП

и формирует «инвестиционные предложения», которые презентуются потенциальным частным партнёрам, то есть, эта организация играет роль маркетингово-сервисного центра для инвесторов.

Заключение

ГЧП в Турции прошло эволюционный путь от фрагментарных форм взаимодействия, основанных на дореспубликанской практике концессий, к современной системе, сочетающей диверсифицированные модели, гибкие правовые механизмы и масштабные инфраструктурные проекты.

Несмотря на отсутствие единого рамочного закона, турецкая система ГЧП характеризуется высокой степенью институциональной зрелости и адаптивности, что обусловлено как историческими предпосылками, так и прагматичным подходом государства к привлечению частного капитала в развитие стратегических отраслей.

Следует сказать, что наряду с многообразным подходом к законодательной базе в отношении регулирования механизмов партнерства, в Турецкой Республике сформировался довольно широкий набор элементов поддержки сферы ГЧП. Система поддержки является одним из основных элементов развития данного формата сотрудничества государства и частных структур, позволяя облегчить реализацию ГЧП-инициатив, снижая некоторые проектные риски и повышая привлекательность проектов для инвесторов.

Проведенное исследование демонстрирует, что турецкая модель ГЧП является собой сознательный выбор модульной правовой конструкции, позволяющей, в свою очередь, гибкую настройку режима под необходимый сектор реализации и проектную модель.

³¹ Ранее – Министерство развития (тур. *Kalkınma Bakanlığı*) - переименовано после реформы административного управления и слияния функций для оптимизации планирования в 2018 году.

³² Например, *Kuzey Marmara Otoyolu, 2022. Sürdürülebilirlik Raporu* [Отчет об устойчивом развитии за 2022 год]. URL: https://www.kuzeymarmaraotoyolu.com/Content/files/Kmo_Surdurebilirlik_Raporu_2022_turkce_v2.pdf (Дата обращения: 06.07.2025).

³³ *Treasury Guaranty for Large-Scale Projects in Turkey*. HG.org. URL: <https://www.hg.org/legal-articles/treasury-guaranty-for-large-scale-projects-in-turkey-32624> (Дата обращения: 08.07.2025).

³⁴ *Public Private Partnerships: Q&A and Legislation in Türkiye*. Investment and Finance Office of the Presidency of the Republic of Türkiye. URL: <https://www.invest.gov.tr/en/library/publications/lists/investpublications/public-private-partnerships-qa-and-legislation-in-turkiye.pdf> (Дата обращения: 08.07.2025).

Литература:

1. Dursun H. Yeni Bir Yetkilendirme (İmtiyaz) Sözleşmeleri Kanunu Yapılmasına Mutlak Bir Gereksinim Vardır // TBB Dergisi. 2016. № 125. P. 85-146.
2. Emek U. Public-Private Partnerships in Turkey // The Regulation of Turkish Network Industries / Ed. by Eroğlu, M., Finger, M. Springer, Cham. 2021. P. 459-476.
3. Emek U. Türkiye’de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Göretilmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl? // İktisat İşletme Ve Finans. 2009. № 24(284). P. 9-45.
4. Gurgun A. P., Touran A. Public-Private Partnership Experience in the International Arena: Case of Turkey // Journal of Management in Engineering. 2014. № 30(6).
5. Kamu-Özel İşbirliği Mevzuatı - 2015. Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. SBB. 328 p.
6. Örsten Esirgen S. Osmanlı Devleti’nde Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Çerçevesi // Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri. 2012. P. 317-326.
7. Şüfuoğlu A. Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Kentsel İçme Suyu ve Atıksu Projelerine Uygulanması / Atırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü. 2018.
8. Yılmaz, İ. Türk sağlık hukukunda kamu özel ortaklığın gelişimi // İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 2021. № 20(41). P. 807-852.

THE ECONOMICS OF PPP REGULATION IN TURKEY: INCENTIVES FOR PRIVATE INVESTMENT AND FISCAL RISKS CONTROL

Introduction. *The study presents the formation and evolution of the institutional and legal framework for public-private partnership (PPP) in Turkey from the early concession practices during the republican period to a multi-level system of generally accepted BOT, BOO, BLT and ToR models, used in the infrastructure projects implementation in a wide range of industries. The article also discusses the main directions of the support system for the development of the PPP in the Republic of Turkey. The existing elements of promoting PPP projects make it possible to reduce transaction costs and manage project uncertainty.*

Materials and methods. *The authors of the article analyzed specific laws and by-laws, which made it possible to determine the sequence of eliminating the legal uncertainty of the 1990s and the transition to the conclusion of contracts based on private law with arbitration clauses and risk allocation in accordance with international standards. Methods of synthesis, generalization and description, based on the study of regulatory features and the existing management system of the PPP sector in the Republic of Turkey, were used as the methodological basis of the study.*

Results of the study. *During the research process, the authors managed to identify the priority infrastructure sectors that formed the basis of the PPP project portfolio, individual measures and areas of support for projects, as well as institutional elements of the PPP management system, including the role of*

the Presidential Investment Office and the Strategic Budget Department. The study allows to conclude that the lack of unified PPP-law is compensated by a stable set of laws and procedures that ensure the reproducibility of transactions and their fiscal controllability. And the maturity of the PPP mechanisms itself in Turkey is also reflected in its adaptability to the challenges of the 2010-2020s while maintaining competition for private capital.

Discussion and conclusion. *To date, a multi-level organizational system has been formed in the Republic of Turkey to ensure the development of the Public-Private Partnership. The country has a largely comprehensive toolkit for implementing projects under various PPP models. Each individual PPP project in the process of its structuring may fall under the influence of one or several laws at once, depending on the its PPP contract model. At the same time, the general principles of implementation are more often provided by by-laws. And the accumulated experience and the formed system of support from the government of the Republic of Turkey compensates for the actual absence of unified PPP-law.*

Elena B. Zavyalova,
Doctor of Sciences (Economics),
Professor, Head, the Department
of Economic Policy and Public-Private
Partnership, MGIMO University,
Moscow, Russia

Ellina A. Shamanina,
Candidate of Sciences (Economics),
Associate Professor, the Department
of Economic Policy and Public-Private
Partnership, MGIMO University,
Moscow, Russia

Alina Kh. El-Sayed,
Lecturer, the Department
of Economic Policy and Public-Private
Partnership, MGIMO University,
Moscow, Russia

Ключевые слова:

Турецкая Республика, государственно-
частное партнерство, концессии,
нормативно-правовая база

Keywords:

Republic of Turkey, public-private partnership,
concessions, regulatory framework

References:

1. Dursun H., 2016. Yeni Bir Yetkilendirme (İmtiyaz) Sözleşmeleri Kanunu Yapılmasına Mutlak Bir Gereksinim Vardır [There is an absolute necessity for the new delegation (concession) contracts law]. *TBB Dergisi [Turkish Bar Association Journal]*. No. (125). P. 85-146.
2. Emek U., 2021. Public-Private Partnerships in Turkey. *The Regulation of Turkish Network Industries*. Ed. by Eroğlu, M., Finger, M. Springer, Cham. P. 459-476.
3. Emek U., 2009. Türkiye’de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Göretilmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl? [The Outsourcing of Infrastructure Services to the Private Sector in Turkey: Why, When, and How?]. *Iktisat İşletme Ve Finans [Economics, Business, and Finance]*. 24(284). P. 9-45.
4. Gurgun A. P., Touran A., 2014. Public-Private Partnership Experience in the International Arena: Case of Turkey. *Journal of Management in Engineering*. No. 30(6).
5. Kamu-Özel İşbirliği Mevzuatı - 2015 [Public-Private Partnership Legislation - 2015]. Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü [General Directorate of Investment Programming Monitoring and Evaluation]. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı [President of the Republic of Türkiye]. SBB. 328 p.
6. Örsten Esirgen S., 2012. Osmanlı Devleti’nde Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Çerçevesi [The Legal Framework of Public Service Concession Agreements in the Ottoman Empire]. *Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri [Proceedings of the Turkish Legal History Congress.]*. P. 317-326.
7. Şüfuoğlu A., 2018. Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Kentsel İçme Suyu ve Atıksu Projelerine Uygulanması [Application of the Public-Private Partnership Model to Urban Drinking Water and Wastewater Projects]. Atırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü [Investment Programming Monitoring and Evaluation General Directorate].
8. Yılmaz, İ., 2021. Türk sağlık hukukunda kamu özel ortaklığın gelişimi [The Improvement of Public-Private Partnership in the Turkish Health Law]. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi [Istanbul Commerce University Journal of Social Sciences]*. No. 20(41). P. 807-852.