

УДК 334(476)

**ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****Э. Е. Симченко,**
*кандидат экономических наук;***Ю. А. Шабаль,**
*кандидат экономических наук,
доцент кафедры социально-
гуманитарных дисциплин Белорусского
государственного педагогического
университета имени Максима Танка*

Поступила в редакцию 29.01.21.

Received on 29.01.21.

UDC 334(476)

**FORMING OF INSTITUTES
OF STATE AND PRIVATE
PARTNERSHIP IN THE
REPUBLIC OF BELARUS****E. Simchenko,**
*PhD in Economics;***Yu Shabal,**
*PhD in Economics,
Associate Professor of the Department
of Social-Humanitarian Disciplines,
Belarusian State Pedagogical
University named after Maxim Tank*

Рассмотрены концептуальные подходы к формированию государственно-частного партнерства, проведен анализ состояния ГЧП в Республике Беларусь. Выявлены проблемы интеграции ГЧП в существующую институциональную среду, создание методической базы для разработки проектов, развитие институтов оценки, консультирования и экспертизы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, институт, институциональная среда, концептуальный подход.

The article considers conceptual approaches on forming state and private partnership, conducts the analysis of the state of SPP in the Republic of Belarus. It reveals the problems of integration of SPP into the existing institutional environment, creating methodical base for working on projects, development of institutes of estimation, consulting and expertise.

Keywords: state and private partnership, institute, institutional environment, conceptual approach.

Сотрудничество государства и частного сектора имеет многовековую историю, однако до второй половины XX века оно происходило в ограниченных формах, основывалось на традиционных механизмах, не имело устойчивого характера и не являлось самостоятельным элементом экономической политики. Положение изменилось, когда в США и Великобритании началась реализация на систематической основе проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). Первоначально этот сдвиг связывался с увеличением государственного долга и стремлением привлечь для развития инфраструктуры финансы частного сектора. В настоящее время интерес к этой форме взаимодействия государства и частного бизнеса объясняется не только тем, что ГЧП позволяет привлечь в экономику дополнительный капитал и ослабить остроту социальных, макроэкономических и бюджетных проблем, но также стремлением более полно использовать потенциал предпринимательского сектора в области инвестиций, эф-

фективного использования ресурсов, управления рисками.

В Республике Беларусь интерес к проблеме ГЧП возник несколько лет тому назад. В 2012 г. Министерством экономики Республики Беларусь была подготовлена концепция закона «О государственно-частном партнерстве» [1]. В 2011–2013 гг. реализован проект ЕС/ПРООН «Укрепление национального потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства в Республике Беларусь». В мае 2014 г. созданы две структуры, которые должны были взять на себя координирующую, информирующую, консультационную и обучающую роль в области ГЧП - Центр государственно-частного партнерства и Межведомственный инфраструктурный координационный совет (МИКС) [2]. Центр ГЧП был создан в рамках реализации указанного проекта ЕС/ПРООН 1 апреля 2014 г. в ГНУ «Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики», а 1 сентября 2016 г. включен в структуру Государственного учрежде-

ния «Национальное агентство инвестиций и приватизации»¹.

Важным моментом в формировании института ГЧП стало принятие Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве» [3]. В 2015 г. МИКС утвержден Национальный инфраструктурный план Республики Беларусь на 2016–2030 гг. с выделением Топ-100 проектов, в том числе для возможной реализации на принципах ГЧП, разработана Национальная инфраструктурная стратегия, в которой определены инфраструктурные потребности страны на долгосрочную перспективу [4].

В 2016 г. принято Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 27 июля 2016 г. № 49 «О проектах государственно-частного партнерства» [5]. Постановлением были установлены формы Концепции проекта в отношении объекта инфраструктуры, предлагаемого к реализации в качестве проекта государственно-частного партнерства и паспорта проекта. Также были утверждены две инструкции. Первая определяет требования к концепции проекта в отношении объекта инфраструктуры, предлагаемого к реализации в качестве проекта, к технико-экономическому обоснованию предложений о реализации проекта и к предварительной, подготовительной и итоговой конкурсной документации. Вторая инструкция касается оценки предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства.

Несмотря на предпринимаемые усилия по созданию правовой, организационной и методической базы, формирование государственно-частного партнерства до настоящего времени не дало ощутимых результатов. В разработке в стадиях подготовки документации и поиска частных инвесторов находятся несколько проектов. В связи с этим отметим, что в соответствии с подходом ЕЭК ООН выделяется три этапа формирования системы ГЧП. К первому этапу ЕЭК ООН относит принятие политических решений, проверку соответствия проектов действующему законодательству, формирование портфеля проектов, разработку базовых концепций, применение ранее накопленного опыта в других секторах и начало формирования рынка [6, с. 22–23].

На основе изложенного представляется актуальным выявление факторов, которые

сдерживают развитие в стране государственно-частного партнерства. Такие ограничения предположительно могут лежать в областях концептуального подхода к данному институту и его места среди действующих институтов, общего состояния инвестиционных процессов, проблем государственного управления².

Мировой банк определяет государственно-частное партнерство как «долгосрочный контракт между частной стороной и государственной организацией для предоставления публичных активов или услуг, в которой частная сторона несет существенную ответственность за риски и управление, а вознаграждение связано с результатом» [8, с. 18]³.

Всемирный банк выделяет три признака ГЧП – тип активов, функции частного партнера и формы компенсации частному партнеру. Так, по типу активов проекты делятся на новые (greenfield) и действующие (brownfield). В последнем случае проекты могут быть направлены на обновление существующих активов или управление ими [8, с. 19]. По сравнению с другими подходами акцент делается на цель, а не на модель или форму, что представляется более убедительным, так как обычно существует несколько альтернатив в достижении цели и различные механизмы ее достижения. По нашему мнению, применительно к ГЧП разделение на создаваемые и действующие активы также важно с точки зрения числа выполняемых функций, сложности и временных рамок проекта. Так, новые проекты включают фазы проектирования и строительства, предъявляют более высокие требования к управлению и финансированию, рассчитаны на продолжительный и часто неопределенный период. Такой тип партнерства можно определить как «проект», в то время как связанные с эксплуатацией действующих активов как «контракт».

Второй признак, который рассматривается как центральный в классификации, характеризует функцию, роль или ответственность частного партнера на каждой фазе проекта. Подчеркивается, что этот признак изменяется в зависимости от типа проекта и оказываемой услуги. Типичные функции включа-

² Две последние из указанных проблем детально рассмотрены в опубликованном в 2018 г. отчете Всемирного банка «Укрепление систем управления государственными инвестициями и государственно-частного партнерства в Республике Беларусь» [7].

³ «A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility and remuneration is linked to performance».

¹ http://pppbelarus.by/institutions/center/about_centre/

ют разработку (инжиниринг), строительство или реконструкцию, финансирование, текущее обслуживание активов и их эксплуатацию. Участие частного партнера на каждой фазе может отличаться. При создании новых активов, например, функции частного партнера обычно состоят в строительстве и установке оборудования. На фазе финансирования частная сторона полностью или частично аккумулирует ресурсы. На фазе эксплуатации обязательства частного партнера могут изменяться самым широким образом, например, предоставление услуг государству или конечным потребителям или выполнение одной из функций по эксплуатации объекта ГЧП. Особо подчеркивается ответственность частной стороны за поддержание актива в соответствии с указанными стандартами в течение всего срока контракта, которая характеризуется как «фундаментальная особенность контракта ГЧП» [8, с. 19].

Третий признак – форма компенсации (payment mechanism) – характеризует, каким образом формируются доходы частного партнера. В принципе они могут поступать от конечных потребителей, только от правительства, или правительство может субсидировать потребителей или частного партнера на инвестиционной стадии. Для проектов ГЧП, поскольку и в той мере, в какой они касаются предоставления общественных благ, механизм компенсации имеет большое значение в связи с существованием внешних эффектов и эффекта «безбилетника» [8, с. 21]. Наряду с изложенным при описании проектов ГЧП важно учитывать операцию трансфера собственности, которая не введена в классификацию, но на практике широко используется для новых проектов.

Известный специалист в области финансирования проектов Э. Р. Йескомб выделяет такие ключевые характеристики ГЧП, как долгосрочные договорные отношения между сторонами и что объект ГЧП остается в собственности государства или переходит в его собственность по истечении срока действия соглашения о ГЧП [9, с. 22, 23].

В научной литературе представлены и другие трактовки государственно-частного партнерства. Некоторые авторы рассматривают государственно-частное партнерство как форму финансирования инвестиционных проектов, как альтернативу приватизации, способы преодолеть как провалы рынка, так и провалы государства, способ увеличения эффективности государственно-

го сектора за счет использования принципов управления частного сектора. По мнению ЕЭС ООН «ГЧП не является приватизацией. При ГЧП ответственность за производство и предоставление общественных услуг закрепляется за государственным сектором, а при приватизации ответственность переходит частному сектору (государство может сохранить регуляторный контроль цен). При ГЧП не происходит изменения формы собственности, но за государственным сектором сохраняется ответственность и подотчетность» [6, с. 18]. Среди белорусских авторов можно выделить характеристику государственно-частного партнерства Л. Е. Филипповой, которая определяет его как относительно новый и вместе с тем один из наиболее эффективных способов взаимодействия бизнеса и государственных институтов при реализации социально значимых инвестиционных проектов [9, с. 73]. Данное определение неправомерно сужает понятие ГЧП до реализуемых совместно бизнесом и государством инвестиционных проектов.

Важное значение для формирования институтов ГЧП является концепция, представленная в соответствующем законе. ГЧП определяется как «юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государственного и частного партнеров в целях объединения ресурсов и распределения рисков, отвечающее целям, задачам и принципам, определенным настоящим Законом, осуществляемое в форме соглашения о государственно-частном партнерстве» [3, с. 1]. Целями государственно-частного партнерства в этом документе названы концентрация материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов, обеспечение баланса интересов и рисков, привлечение средств из внебюджетных источников для реализации проектов, планов и программ по развитию объектов инфраструктуры [3, с. 1–3]. Отметим, что указанные цели являются общеизвестными способами сотрудничества (концентрация, баланс интересов, финансирование), которые не специфичны для ГЧП и не достаточны для создания нового для страны института взаимодействия государства и бизнеса. Кроме того, в определении указана также цель «объединения ресурсов и распределения рисков». В то же время признак долгосрочности соглашений ГЧП, который входит во многие определения, в законе отсутствует.

В законе указывается, что государственно-частное партнерство основывается на принципах: верховенства права; социальной направленности регулирования экономической деятельности; приоритета общественных интересов; гласности; добросовестной конкуренции; эффективности проектов государственно-частного партнерства; обеспечения баланса интересов и рисков между государственным и частным партнерами; равноправия государственного и частного партнеров; свободы договора; охраны окружающей среды. В этом отношении белорусский закон почти полностью соответствует его российскому аналогу. В законе приведены следующие области применения государственно-частного партнерства в отношении объектов инфраструктуры. Они включают дорожную и транспортную деятельность, коммунальное хозяйство и коммунальные услуги, энергетику, связь и все отрасли социальной сферы (в том числе научную, научно-техническую деятельность). Отдельно выделены переработка, транспортировка, хранение, поставка нефти, транспортировка, хранение, поставка газа, снабжение газом, агропромышленное производство, оборона и правоохранительная деятельность [3, с. 7]. Вместе с тем непонятна необходимость выделения сфер применения ГЧП в принципе, а также отсутствие в этом перечне таких отраслей, как строительство, промышленность, торговля и их подотраслей. По нашему мнению, достаточно было определить сферой применения ГЧП создание инфраструктуры для удовлетворения общественных потребностей или производства общественных благ.

Согласно Закону предметом соглашения о государственно-частном партнерстве является осуществление в отношении объекта инфраструктуры проектирования, возведения и (или) реконструкции, реставрации, ремонта, модернизации, а также технического обслуживания и (или) эксплуатации [3, с. 7]. Однако в документе отсутствует упоминание про трансфер собственности, который является существенной стороной механизма ГЧП, что, по нашему мнению, ограничивает возможности и снижает гибкость при разработке соглашений ГЧП, прежде всего в отношении долгосрочных проектов создания и эксплуатации инфраструктурных активов.

О принятых подходах к оценке проектов государственно-частного партнерства можно судить по некоторым положениям На-

циональной инфраструктурной стратегии и Постановления Министерства экономики Республики Беларусь «О проектах государственно-частного партнерства» [4; 5]. В Национальной инфраструктурной стратегии для предварительной оценки предлагается анализ эффективности расходования средств (Value for Money) [4, с. 32], то есть оценка степени достижения оптимального сочетания издержек и качества на протяжении всего жизненного цикла и который включает совместное применение принципов минимизации затрат, эффективности и результативности. В то же время в Постановлении № 49 требования к технико-экономическому обоснованию предложений по реализации проекта ГЧП просто в несколько другой форме повторяют положения действующих методических документов по подготовке инвестиционных проектов. Например, в разделе инструкции по оценке эффективности проекта для оценки финансовой эффективности предлагаются показатели чистой приведенной стоимости (NPV), срока окупаемости проекта (DPP), внутренней нормы доходности (IRR) и другие, что является необходимым, но недостаточным для оценки специфики проектов ГЧП. В то же время при оценке социально-экономической эффективности проекта социальным эффектам уделяется недостаточно внимания [5, с. 28, 29]. Однако оценка социальных затрат и выгод считается одним из обязательных требований к оценке проектов ГЧП [7, с. 98].

В целом, как показывает проведенный анализ, формирование институтов государственно-частного партнерства в Республике Беларусь сталкивается с рядом проблем. Одной из исходных является проблема концептуального понимания ГЧП как инструмента социально-экономического развития. Из этого вытекают такие проблемы, как недооценка сложности механизмов ГЧП, его интеграции в существующую институциональную среду, значение использования зарубежного опыта, создание методической базы для разработки проектов, оценка возможностей и условий частного финансирования, развитие институтов оценки, консультирования и экспертизы. Возможным способом ускорения решения указанных проблем могла бы стать реализация после необходимой подготовки выбранных на конкурсной основе нескольких пилотных проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция проекта Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве». – Режим доступа: http://www.economy.gov.by/uploads/files/0024-93_518744_3_.pdf. – Дата доступа: 01.04.2020.
2. О межведомственном инфраструктурном координационном совете (МИКС): Постановление Сов. Министров Респ. Беларусь, 27 мая 2014 г., № 508. – Режим доступа: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/postanovlenie-soveta-ministrov-508.pdf>. – Дата доступа: 21.01.2021.
3. О государственно-частном партнерстве: Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2015 г. №345-З. – Режим доступа: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/Zakon-Respubliki-Belarus-o-GChP-2.pdf>. – Дата доступа: 01.04.2020.
4. Национальная инфраструктурная стратегия 2017–2030. – Минск, 2017. – 52 с. – Режим доступа: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/NIS-16.10.2017-compressed-1.pdf>. – Дата доступа: 21.01.2021.
5. Постановление Министерства экономики Республики Беларусь 27 июля 2016 г. № 49 «О проектах государственно-частного партнерства». – 64 с. – Режим доступа: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/postanovlenie-soveta-ministrov-49.pdf>. – Дата доступа: 24.01.2021.
6. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП. – ЕЭК ООН, Нью-Йорк и Женева – 2008. – 128 с. – Режим доступа: https://unece.org/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf. – Дата доступа: 24.01.2021.
7. Укрепление систем управления государственными инвестициями и государственно-частного партнерства в Республике Беларусь (p160080). Отчет по результатам оценки. – Всемирный банк, сентябрь 2018 года. – 254 с. – Режим доступа: <http://documents1.worldbank.org/curated/ru/81336154264-2775217/pdf/Belarus-Strengthening-Public-Investment-and-Public-Private-Partnerships-Assessment-Report.pdf>. – Дата доступа: 26.01.2021.
8. World Bank. 2017. Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052> License: CC BY 3.0 IGO. – World bank, 2017. – 238 p. – Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052>. – Дата доступа: 20.03.2020.
9. Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования / Э. Р. Йескомб ; пер. с англ. – М. : Альпина Паблшер, 2019. – 457 с.
10. Филиппова, Л. Е. Государственно-частное партнерство в реализации международных проектов: модели и формы : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14 / Л. Е. Филиппова ; Белорус. гос. экон. ун-т. – Минск, 2017. – 192 с.

REFERENCES

1. Konceptsiya proekta Zakona Respubliki Belarus' «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve». – Rezhim dostupa: http://www.economy.gov.by/uploads/files/002493_518744_3_.pdf. – Data dostupa: 01.04.2020.
2. O mezhvedomstvennom infrastruktturnom koordinatsionnom sovete (MIKS): Postanovlenie Sov. Ministrov Resp. Belarus', 27 maya 2014 g., № 508. – Rezhim dostupa: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/postanovlenie-soveta-ministrov-508.pdf>. – Data dostupa: 21.01.2021.
3. O gosudarstvenno-chastnom partnerstve: Zakon Resp. Belarus', 30 dek. 2015 g. №345-Z. – Rezhim dostupa: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/Zakon-Respubliki-Belarus-o-GChP-2.pdf>. – Data dostupa: 01.04.2020.
4. Nacional'naya infrastruktturnaya strategiya 2017–2030. – Minsk, 2017. – 52 s. – Rezhim dostupa: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/NIS-16.10.2017-compressed-1.pdf>. – Data dostupa: 21.01.2021.
5. Postanovlenie Ministerstva ekonomiki Respubliki Belarus' 27 iyulya 2016 g. № 49 «O proektah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva». – 64 s. – Rezhim dostupa: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/postanovlenie-soveta-ministrov-49.pdf>. – Data dostupa: 24.01.2021.
6. Prakticheskoe rukovodstvo po voprosam effektivnogo upravleniya v sfere GChP. – EEK OON, N'yu-Jork i Zheneva – 2008. – 128 s. – Rezhim dostupa: https://unece.org/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf. – Data dostupa: 24.01.2021.
7. Ukreplenie sistem upravleniya gosudarstvennymi investitsiyami i gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Respublike Belarus' (p160080). Otchet po rezul'tatam ocenki. – Vsemirnyj bank, sentyabr' 2018 goda. – 254 s. – Rezhim dostupa: <http://documents1.worldbank.org/curated/ru/813361542642775217/pdf/Belarus-Strengthening-Public-Investment-and-Public-Private-Partnerships-Assessment-Report.pdf>. – Data dostupa: 26.01.2021.
8. World Bank. 2017. Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052> License: CC BY 3.0 IGO. – World bank, 2017. – 238 p. – Rezhim dostupa: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052>. – Data dostupa: 20.03.2020.
9. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: Osnovnye principy finansirovaniya / E. R. Jeskomb ; per. s angl. – M. : Al'pina Pabliher, 2019. – 457 s.
10. Filippova, L. E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizacii mezhdunarodnyh proektov: modeli i formy : dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.14 / L. E. Filippova ; Belorus. gos. ekon. un-t. – Minsk, 2017. – 192 s.