

**Валушицкий В.И., Дадеркина Е.А.**

## РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В БЕЛАРУСИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Государственно-частное партнёрство (ГЧП) является новым инструментом экономического развития, который становится всё более популярным во всём мире начиная с конца 1990-х годов. В условиях сокращения государственных бюджетов, правительства и другие органы государственного управления во всём мире сталкиваются с возрастающими требованиями, предъявляемыми к качеству предоставляемых услуг и уровню развития инфраструктуры. ГЧП становится инструментом привлечения частного капитала и опыта в финансирование инвестиций в инфраструктуру на условиях разделения рисков между государством и бизнесом. В Республике Беларусь в сентябре 2013 года стартовал проект ЕС/ПРООН "Укрепление национального потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнёрства в Республике Беларусь". Цель деятельности проекта – укрепление потенциала представителей государственного и частного секторов, научного сообщества и общественных организаций с целью идентификации, продвижения, разработки и реализации проектов ГЧП в инфраструктурных отраслях в Беларуси. В рамках деятельности проекта в апреле 2014 года был создан национальный Центр государственно-частного партнёрства, который играет координирующую роль в процессе становления института ГЧП в Республике Беларусь.

Международный опыт показывает, что концепция государственно-частного партнёрства ввиду своей сложности очень часто неправильно понимается широкой общественностью, что негативно сказывается на развитии института ГЧП.

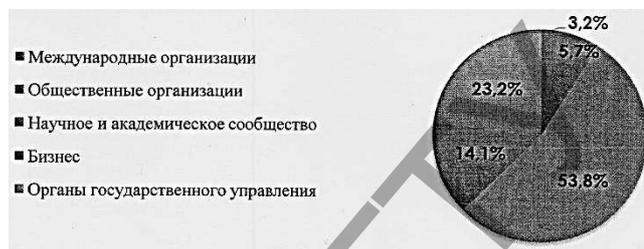
Важно понять текущее положение дел в Республике Беларусь и выделить области, которые требуют внимания и реализации ряда мер по налаживанию эффективной коммуникации со всеми заинтересованными сторонами. В Республике Беларусь данная деятельность включает организацию обучающих семинаров и повышение уровня информированности населения посредством средств массовой информации.

Для более эффективного протекания процесса становления института ГЧП было принято решение о проведении в рамках реализации проекта ЕС/ПРООН «Укрепление национального потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнёрства в Республике Беларусь» специального опроса всех заинтересованных сторон, который содержит в себе вопросы непосредственно касающиеся развития ГЧП в Беларуси, а также вопросы, связанные с приоритетными сферами развития национальной инфраструктуры. Целью проведенного опроса являлась оценка уровня готовности к использованию механизмов государственно-частного партнёрства среди представителей различных сфер деятельности, а также выявление основных потенциальных проблем.

В опросе приняли участие представители международных организаций, общественных объединений, научного и академического сообщества, частного бизнеса и органов государственного управления.

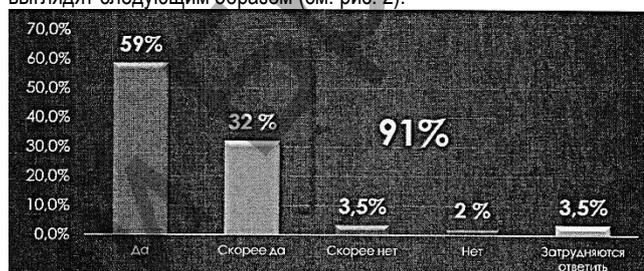
**Таблица 1.** Количество участников опроса

Частный бизнес, бизнес-ассоциации	62	14.1%
Органы государственного управления	102	23.2%
Общественные организации	25	5.7%
Международные организации	14	3.2%
Научное и академическое сообщество	236	53.8%



**Рис. 1.** Процентное соотношение участников опроса

На вопрос «Существует ли необходимость развития государственно-частного партнёрства в Республике Беларусь?» ответы выглядят следующим образом (см. рис. 2).



**Рис. 2.** Структура ответов на вопрос «Существует ли необходимость развития государственно-частного партнёрства в Республике Беларусь?»

Более 90% всех опрошенных (400 человек) считают, что в Республике Беларусь на данном этапе есть **острая необходимость** в развитии и применении механизмов государственно-частного партнёрства. Это очень важно, поскольку населением внедрение практик ГЧП воспринимается как очередной шаг на пути решения проблем финансирования инфраструктуры и предоставления качественных услуг государственным сектором.

На вопрос о наиболее привлекательных отраслях для применения механизмов ГЧП ответы распределились следующим образом (рис. 3).



**Рис. 3.** Структура ответов на вопрос «Наиболее привлекательные отрасли для применения механизмов ГЧП»

Более 78% опрошенных (342 человека) считают, что для применения механизмов государственно-частного партнёрства наиболее привлекательны транспортная и социальная инфраструктура. Это связано прежде всего со значительным транзитным потенциалом страны и недостатком объектов социальной инфраструктуры в некоторых регионах. Ответы на вопрос «В какой сфере, по Вашему мнению, целесообразно реализовывать проекты ГЧП с учётом имеющегося потенциала знаний и наработок в этой области у органов государственного управления?» выглядят следующим образом (см. рис. 4).

**Валушицкий В.И.,** Председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по экономической политике, г. Минск, ул. Советская, 11.

**Дадеркина Е.А.,** к.э.н., руководитель проекта ЕС/ПРООН «Укрепление национального потенциала в сфере применения механизмов государственно-частного партнёрства», докторант Академии управления при Президенте Республики Беларусь, г. Минск, Московская, 17.

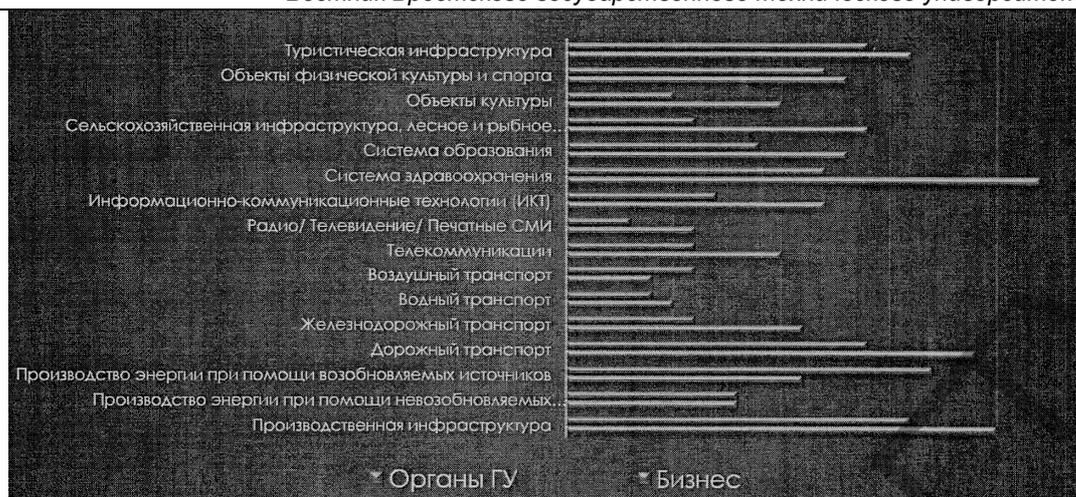


Рис. 4. Структура ответов на вопрос «В какой сфере, по Вашему мнению, целесообразно реализовывать проекты ГЧП с учетом имеющегося потенциала знаний и наработок в этой области у органов государственного управления?»



Рис. 5. Структура ответов на вопрос «В какой сфере, по Вашему мнению, целесообразно реализовывать проекты ГЧП с учетом имеющегося потенциала знаний и наработок в этой области у бизнеса?»

По мнению представителей бизнеса, с учётом имеющегося потенциала у представителей органов государственного управления, наиболее целесообразно реализовывать проекты ГЧП в сфере здравоохранения, производственной инфраструктуры, транспорта и туристической инфраструктуры. Сами же представители органов государственного управления считают, что имеющийся у них потенциал возможно максимально использовать в сфере производства энергии с помощью возобновляемых источников, производственной инфраструктуре, туризме и дорожном транспорте. Как видно из результатов, мнения бизнеса и органов государственного управления в данном вопросе практически не совпадают.

Ответы на вопрос «В какой сфере, по Вашему мнению, целесообразно реализовывать проекты ГЧП с учётом имеющегося потенциала знаний и наработок в этой области у бизнеса?» представлены на рисунке 5.

По данному вопросу мнения бизнеса и представителей органов государственного управления совпадают практически по всем направлениям: с учётом имеющегося потенциала у бизнеса структур целесообразно реализовывать проекты в сфере туризма, производственной инфраструктуры, здравоохранения.

Подводя итог данному блоку вопросов, стоит отметить, что все группы опрошенных практически единогласно сошлись во мнении о сферах, в которых целесообразно реализовывать проекты ГЧП. Производственная сфера, сфера здравоохранения и образования, туризм – те сферы, где опрошенные видят необходимость в проектах ГЧП. Данные опроса

говорят о принципиально едином видении проблем общества и путей их решения посредством использования механизмов ГЧП.

На вопрос «В чём заключаются основные преимущества применения механизмов ГЧП в Республике Беларусь для государства?» более 20% опрошенных ответили, что ГЧП позволяет преодолеть проблемы, связанные с недостатком бюджетных средств, более 18% – ГЧП повышает качество предоставляемых населению услуг, более 16% отметили использование опыта частных инвесторов в области управления проектами, более 15% – использование опыта частных инвесторов для осуществления технических инноваций.

На вопрос «Выделите наиболее важные преимущества от использования ГЧП при реализации инфраструктурных проектов по сравнению с традиционными формами организации закупок?» большинство респондентов выбрали два варианта ответов – совместное решение задач государством и бизнесом и объединение ресурсов. Это говорит о том, что и государственные органы и бизнес чётко понимают потенциальный эффект от использования механизмов ГЧП и заинтересованы в его внедрении в экономическую практику.

Вопрос преимущества применения механизмов ГЧП всеми группами респондентов трактовался единообразно. Это говорит о том, что и здесь интересы всех групп совпадают. Основными преимуществами ГЧП по сравнению с государственными закупками, по мнению респондентов, является объединение ресурсов и совместное решение государственных проблем.



Рис. 6. Структура ответов на вопрос «В чем заключаются основные преимущества применения механизмов ГЧП в Республике Беларусь для государства?»



Рис. 7. Структура ответов на вопрос «Выделите наиболее важные преимущества от использования ГЧП при реализации инфраструктурных проектов по сравнению с традиционными формами организации закупок?»

Ответы на вопрос «Основные препятствия для развития ГЧП в Республике Беларусь – это»: выглядят следующим образом (см. рис. 8).

Опрашиваемые сходятся во мнении, что основными препятствиями для развития ГЧП в стране являются проблемы законодательной базы, отсутствие знаний о ГЧП у властей, недостаток хорошо проработанных инвестиционных проектов и неготовность органов государственного управления отказаться от традиционных государственных закупок в развитии инфраструктуры. Эти препятствия являются типичными для стран, в которых институт государственно-частного партнёрства находится на стадии становления.

При оценке респондентами своего уровня знаний в сфере ГЧП более 60% респондентов считают, что обладают средним уровнем знаний, более 30% – низким, и всего 7% – высоким. Это яркое свидетельство тому, что деятельность по повышению квалификации в сфере ГЧП не налажена должным образом и это предстоит сделать в ближайшем будущем.

На вопрос, касающийся формирования бизнес-климата в стране, «Учитывается ли мнение бизнес-сообщества Республики Беларусь при разработке нормативно-правовой базы?» 65% респондентов считают, что в Республике Беларусь проблема учёта мнения бизнеса по тем или иным вопросам не стоит так остро, но признают, что это мнение учитывается недостаточно. 22% опрошенных считают, что мнение бизнеса при разработке нормативно-правовой базы учитывается полностью, 13% – не учитывается.

Ответы на вопрос «Какие меры, на Ваш взгляд, помогут повысить эффективность инвестиций в инфраструктуру в Республике Беларусь?» выглядят следующим образом (см. рис. 9).

Большинство респондентов считают, что увеличение качества выбора и подготовки инфраструктурных проектов и привлечение

инострантных организаций в них значительно повысят эффективность инвестиций в инфраструктуру.

Развитие инфраструктуры – один из ключевых факторов поддержания долгосрочного устойчивого и сбалансированного экономического роста любой страны. При этом наиболее сложной задачей является поиск и диверсификация источников ее финансирования.

По оценкам McKinsey Global Institute, для поддержания адекватного состояния инфраструктуры совокупная стоимость инфраструктурных активов должна составлять в среднем 70% от ВВП. Те страны, у которых эта доля ниже (например, Индия, Бразилия, Россия, Беларусь) должны наращивать инвестиции в инфраструктуру опережающими темпами.

Путем инвестирования инфраструктуры создаются новые рабочие места, снижаются производственные и транспортные издержки предприятий, развивается социальная сфера. Кумулятивным итогом инфраструктурных инвестиций выступают устойчивый экономический рост и улучшение качества жизни населения.

Несмотря на важность развития инфраструктуры, а также значительный рост спроса на инфраструктуру, в Республике Беларусь наблюдается острый недостаток средств на ее финансирование.

Основной объем инвестиций в инфраструктуру приходится на долю государства, что связано с тем, что значительная часть инфраструктуры выполняет социальную функцию и не предполагает генерирование дохода и тем самым не стимулирует притока частных инвесторов (например, строительство городских дорог или систем водоснабжения). Кроме того, из-за высокой капиталоемкости многие инфраструктурные объекты пока не способны принести тот уровень доходности, который заинтересует частного инвестора, поэтому их реализацию берет на себя государство.

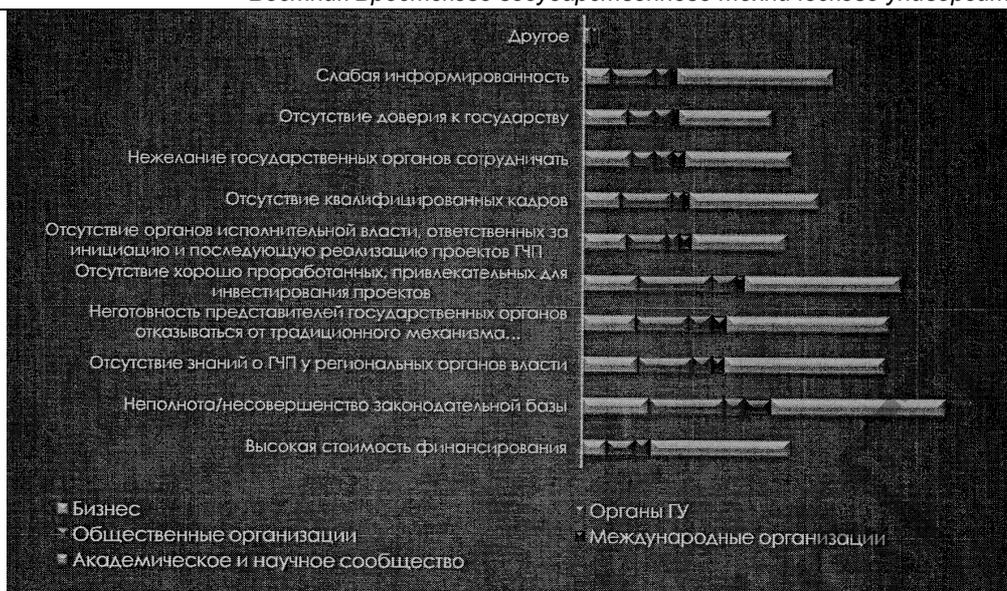


Рис. 8. Структура ответов на вопрос «Основные препятствия для развития ГЧП в Республике Беларусь?»

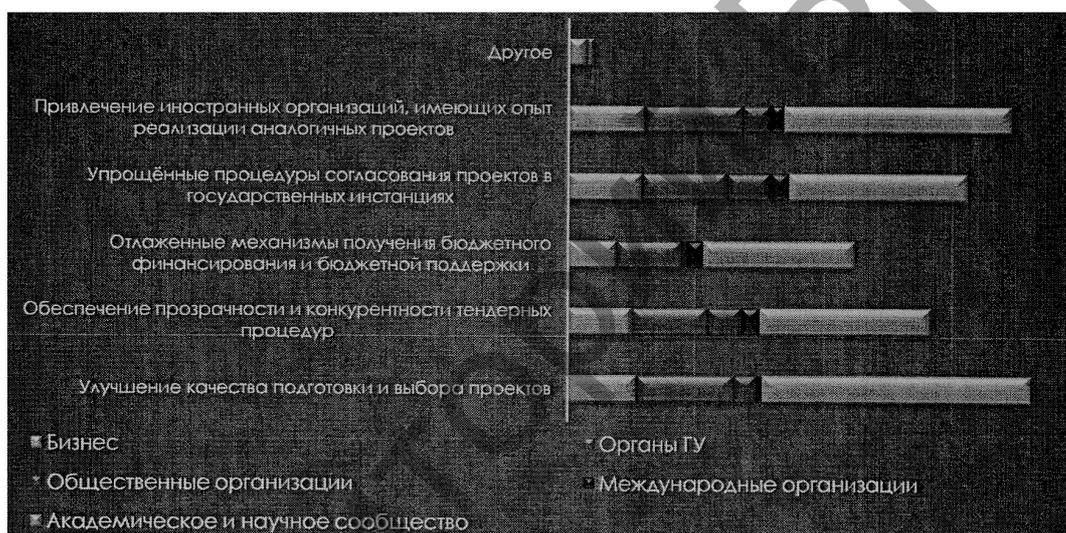


Рис. 9. Структура ответов на вопрос «Какие меры, на Ваш взгляд, помогут повысить эффективность инвестиций в инфраструктуру в Республике Беларусь?»

Однако, возможности дальнейшего наращивания государственных инвестиций в инфраструктуру ограничены высокой долговой нагрузкой и дефицитом бюджетных средств. Ввиду бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществлять финансирование всей необходимой потребности в инфраструктуре в соответствующих сферах деятельности и, следовательно, встает вопрос о выборе и расстановке приоритетов по реализации проектов.

В этой связи все более возрастает роль частных инвестиций, однако для их привлечения необходима разработка комплекса стимулирующих мер с целью нахождения разумного баланса риска и доходности инфраструктурных проектов.

Значимым препятствием, мешающим привлечению частных инвестиций в инфраструктурные проекты, выступают недостаточные гарантии возврата инвестиций, неконкурентные условия выбора исполнителей инфраструктурных проектов, отсутствие понимания перспектив инфраструктурных инвестиций.

Ответы респондентов на вопрос «Какие причины, на Ваш взгляд, тормозят развитие национальной инфраструктуры?» выглядят следующим образом (см. рис. 10).

Самый популярный ответ на вопрос – «отсутствие достаточного финансирования». Стоит отметить третий по популярности ответ - респонденты считают, что в Республике Беларусь механизмы принятия решений по реализации инфраструктурных проектов недостаточно прозрачны. Респонденты также считают, что основным пре-

пятствием привлечения частных инвестиций в инфраструктуру является недостаток гарантий возврата этих инвестиций, что ярко характеризует инвестиционный климат в Республике Беларусь. Структура ответов на вопрос «Каковы, на Ваш взгляд, основные препятствия для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру Республики Беларусь?» представлена на рисунке 11.

Подводя итоги опросу, стоит отметить, что в 75% случаев мнение представителей государственных организаций и бизнеса совпадает, т.е. имеет место единообразная трактовка имеющихся проблем и путей их решения. В 90% случаев мнение бизнеса и международных организаций и бизнеса совпадает. Это говорит о том, что частные партнёры в большинстве своём ориентированы на международные нормы ведения бизнеса.

Одна из главных причин, тормозящих развитие инфраструктуры – отсутствие понятной и детализированной стратегии инфраструктурного развития.

В этой связи в 2014 году, в период подготовки новых программных документов на предстоящее пятилетие, в частности, проекта Концепции и Основных положений Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, проекта Закона о государственно-частном партнерстве, был поднят вопрос о разработке документа долгосрочного инфраструктурного планирования. Было принято решение о разработке Национального инфраструктурного плана Республики Беларусь на 2016–2030 годы (далее НИП).



Рис. 10. Структура ответов на вопрос «Какие причины, на Ваш взгляд, тормозят развитие национальной инфраструктуры?»



Рис. 11. Структура ответов на вопрос «Каковы, на Ваш взгляд, основные препятствия для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру Республики Беларусь?»

Основанием для его разработки является постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27.05.2014 г. №508 «О межведомственном инфраструктурном координационном совете», принятое в целях проведения последовательной государственной политики и координации развития инфраструктурных объектов, в том числе на принципах государственно-частного партнерства.

В соответствии с постановлением №508 под НИП понимается документ долгосрочного планирования (10–15 лет), принимаемый (разрабатываемый) с учетом Национальной стратегии устойчивого развития на период до 2030 года, в основе которого лежат приоритеты и потребности государства по развитию объектов производственной и социальной инфраструктуры, анализ затрат и выгод при выборе оптимальной модели финансирования инфраструктурных проектов, необходимого объема инвестиций.

В соответствии с указанным постановлением республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Правительству Республики Беларусь, облисполкомам и Минскому горисполкому, иным заинтересованным в развитии инфраструктурных объектов было поручено внести до 1 октября 2014 г. в Министерство экономики предложения о включении инфраструктурных объектов в Национальный инфраструктурный

план с указанием объемов финансирования и планируемого территориального расположения этих объектов.

Таким образом, Национальный инфраструктурный план на 2016–2030 годы – это первая попытка Правительства Республики Беларусь обобщить имеющиеся инфраструктурные потребности страны на долгосрочную перспективу и заложить основы стратегического планирования развития инфраструктуры, а также обеспечить преемственность этих подходов в целях повышения качества самих объектов инфраструктуры и предоставляемых ими услуг.

НИП рассматривается Правительством Республики Беларусь как один из документов по поиску и привлечению альтернативных источников финансирования (прямые инвестиции, государственно-частное партнерство) строительства новых и реконструкции существующих объектов инфраструктуры исходя из критерия приоритетности инфраструктурных проектов.

С учетом преемственности направлений экономического развития и роли важнейших факторов в достижении социально-экономических целей, разработка НИП ориентирована на следующие приоритетные направления в области инфраструктурного развития страны на предстоящее десятилетие:

- развитие человеческого потенциала за счет обеспечения высокого качества предоставления услуг в рамках объектов социальной инфраструктуры;
- достижение экономического роста за счет высокого качества объектов производственной инфраструктуры;
- повышение экологической безопасности объектов инфраструктуры;
- развитие предпринимательства и инициативы за счет применения новых форм соглашений на принципах государственно-частного партнерства;
- внедрение инновационных решений и новых технологий при создании, управлении и обслуживании объектов инфраструктуры;
- обеспечение устойчивого развития регионов.

Целью разработки НИП является определение приоритетности реализации инфраструктурных проектов для обеспечения их оптимального соответствия государственным потребностям при рациональном использовании государственных средств с предоставлением экономических, социальных и экологических выгод обществу, ускорением фискальной консолидации и существенным сокращением бюджетных расходов. Составление НИП позволяет определить объем финансирования, необходимый на ее строительство, сопоставить полученные цифры с возможностями бюджета и определить тот дефицит финансирования, который должен покрываться из других источников, включая государственно - частное партнерство (далее ГЧП).

Разработка НИП Республики Беларусь на 2016–2030 гг. осуществляется на основании следующих подходов, определенных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28.05.2014 №508:

- оценка потребностей страны в инфраструктурных объектах в увязке с Национальной стратегией устойчивого развития (далее НСУР), Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, другими государственными, отраслевыми, территориальными программами;
- оценка эффективности затрат, распределения рисков для принятия эффективных решений при выборе варианта инвестиций для реализации проектов по развитию инфраструктурных объектов (государственные инвестиции, прямые иностранные инвестиции, привлечение частного партнера на основе государственно-частного партнерства, иные);
- оценка экологических последствий и возможного воздействия любых мер по развитию инфраструктурных объектов на окружающую среду.

При формировании инфраструктурных проектов и потребности в их финансировании следует исходить из единой методологии отнесения объектов к инфраструктурным.

Разработка НИП будет способствовать:

- формированию общего видения имеющихся инфраструктурных потребностей государства в различных секторах экономики на текущий момент и долгосрочную перспективу с целью эффективного планирования имеющихся ресурсов и формирования стратегии инфраструктурного развития Республики Беларусь;

- анализу состояния инфраструктуры Республики Беларусь, включая последние данные по ее производительности;
- формированию стратегии по приоритизации инфраструктурных проектов к реализации;
- определению объемов бюджетного дефицита для финансирования имеющихся потребностей в инфраструктуре и необходимых действий государства для его преодоления;
- реализации мер по улучшению состояния окружающей среды за счет внедрения новых технологий и развития инфраструктуры;
- развитию государственно-частного партнерства в Республике Беларусь. Кроме того, Национальный инфраструктурный план будет выполнять функцию
- маркетингового инструмента для государства при работе с населением и частным бизнесом. Посредством НИП частный бизнес, заинтересованный в сотрудничестве с государством по реализации инфраструктурных проектов, получит максимально полную и бизнесом. Посредством НИП частный бизнес, заинтересованный в сотрудничестве с государством по реализации инфраструктурных проектов, получит максимально полную и достоверную информацию о долгосрочных планах и стратегии Правительства Республики Беларусь в отношении строительства и реконструкции инфраструктурных объектов, что позволит ему также принимать решения по выделению ресурсов для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. Население, в свою очередь, сможет принять активное участие в сборе общественного мнения при формировании национальных программ в части планирования развития инфраструктуры с учетом существующего спроса населения в получении услуг.

**Заключение:** реализация НИП позволит:

- а) решить задачу, поставленную перед Правительством Республики Беларусь по обеспечению и развитию инфраструктуры в условиях ограниченности бюджетных средств;
- б) повысить уровень развития инфраструктуры в регионах Республики Беларусь, от чего напрямую зависит эффективность производства конкретной территории;
- в) обеспечить предоставление гражданам Республики Беларусь услуг более высокого качества.

Таким образом, как показывает мировой опыт, развитие инфраструктуры имеет первостепенное значение для обеспечения экономического роста, сокращения масштабов бедности, создания рабочих мест, а также все чаще рассматривается как важнейшее средство решения проблем современного мира, которые носят более системный характер – от поддержания социальной стабильности до проблем стремительной урбанизации, противодействия изменению климата, ликвидации последствий стихийных бедствий, обеспечения продовольственной и энергетической безопасности. Решение этих проблем требует учета сложного характера и взаимосвязанности различных секторов экономики, что и делает Республика Беларусь формируя собственный инфраструктурный план, учитывающий лучший мировой опыт инфраструктурного планирования.

*Материал поступил в редакцию 18.09.15*

#### **VALUSHITSKY V.I., DADZERKINA E.A. Infrastructure development of public-private partnership in Belarus: status and prospects**

Public-private partnership is the new instrument of economic development which becomes more and more popular around the world.

In article the current situation in Republic of Belarus is considered and areas which demand attention and realization of a number of measures for adjustment of effective communication with all interested parties are allocated. Polls of all interested parties which comprise questions directly concerning developments of public-private partnership in Belarus, and also the questions connected with priority spheres of development of national infrastructure are presented. The purpose of the conducted surveys is the assessment of level of readiness for use of mechanisms of public-private partnership among representatives of various fields of activity, and also identification of the main potential problems.