

Медведева Г. Б., к. э. н., доцент
Захарченко Л. А., к. э. н., доцент
УО «Брестский государственный технический университет»,
г. Брест, Республика Беларусь

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ОБЪЕКТОВ В СТРАНАХ ЕАЭС

Реализация задачи формирования инфраструктуры логистической системы и создание необходимых перевозочных ресурсов, определенной в Концепции развития логистической системы в Республике Беларусь на период до 2030 года, сдерживается наряду с другими факторами отсутствием предпринимательской инициативы строительства объектов логистической инфраструктуры для обслуживания транспортных потоков. Одним из эффективных инструментов, позволяющих повысить заинтересованность частного бизнеса и достичь баланса интереса между государством и бизнесом является государственно-частное партнерство (далее ГЧП).

Правовые условия ГЧП в Беларуси стали определяться в 1991 г. с принятием Закона «Об инвестиционной деятельности Республики Беларусь» и Законом «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь». На сегодняшний день определены основные нормативные положения о ГЧП: понятие, участники, государственная и частная инициативы, требования к концепции и технико-экономическому обоснованию проекта, процедура отбора и конкурса проектов и другое.

В соответствии с Законом «О государственно-частном партнерстве» под ГЧП понимается «юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государственного и частного партнеров в целях объединения ресурсов и распределения рисков, отвечающее целям, задачам и принципам, осуществляемое в форме соглашения о государственно-частном партнерстве» [1].

Государство осуществляет закупки, связанные с проектированием, строительством, эксплуатацией и техническим обслуживанием объектов инфраструктуры при соблюдении принципа «эффективного расходования средств» (value for money). Данный институт позволяет преодолеть дефицит бюджетного финансирования проектов, повысить эффективность за счет привлечения компетенции и методов управления из частного сектора, оптимизировать затраты и коммерциализировать разработку. Для частного бизнеса есть возможность получить стабильный доход в течение продолжительного периода времени (от 10–15 лет и более), гарантию полной загрузки производственных мощностей и сбыта.

ГЧП рассматривается, прежде всего, как наиболее эффективная форма развития и строительства объектов государственной инфраструктуры (транспортной, энергетической социальной, ЖКХ и другие) и управления ей. Всего в Беларуси определено 13 сфер инфраструктуры, а также «иные сферы», в которых может осуществляться ГЧП [2].

Суммарная потребность в инвестициях на период до 2030 года оценивается в размере 62,3 млрд долл. При сохранении существующих объемов финансирования в строительство и реконструкцию инфраструктуры может быть вложено только порядка 30 млрд. долл., что составляет 48 % от общей потребности в инвестициях в объекты

инфраструктуры. Таким образом, инфраструктурный разрыв (дефицит) прогнозируется на уровне 32,3 млрд долл. или 2,15 млрд долл. ежегодно. По основным направлениям инфраструктуры на 2021–2030 годы потребность в инвестициях оценена следующая: всего – 55,5 млрд долл., в том числе социальная – 6,9 млрд долл., транспортная – 17,4 млрд долл., энергетическая – 4,7 млрд долл., ЖКХ – 21,5 млрд долл. [3, с. 18].

В период 2021-2030 гг. планируемый среднегодовой объем затрат на развитие инфраструктуры Республики Беларусь составит 2,7 млрд долл. Прогнозируемая среднегодовая потребность в инвестициях в инфраструктуру в этот период составит 4,45 млрд долл. [3, с. 22].

С точки зрения логистики интересны проекты в транспортной инфраструктуре:

1) реконструкция автомобильной дороги М 10: граница Российской Федерации (Селище) – Гомель – Кобрин, км 109,9 – км 195,15. Данный проект был представлен в 2019 г. в Европейском банке реконструкции и развития. В проекте предполагается использовать модель ГЧП: «Проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация», т. е. частный партнер после окончания строительства получает право на управление и обслуживание объекта в течение срока действия соглашения с последующей передачей государству;

2) строительство магистральной улицы в г. Гомеле протяженностью 41,35 км, с учетом строительства моста через р. Сож и пяти путепроводов. Проект предполагает строительство, функциональное и техническое обслуживание объекта после завершения строительства с целью ускорения, увеличения и перенаправления транзитных грузопотоков через город Гомель. Возврат инвестиций компаний предполагается через взимание платы за проезд транзитных автомобилей, компенсационные выплаты из бюджета на содержание объекта, а также через получение прибыли от инфраструктурных объектов: АЗС, точек общепита, логистических центров. Инициатором проекта является Гомельский областной исполнительный комитет, проект находится на начальной стадии.

Проект по реконструкции М 10 был запущен в 2021 г. и рассчитан на 20 лет. Дорога М 10 относится к международному транспортному коридору, соединяющему систему Критских коридоров стран Центральной и Восточной Европы, Трансъевропейскую сеть автомобильных дорог (часть Северо-Балтийского трансъевропейского транспортного коридора) с Российской Федерацией и дальше с выходом на страны ЕАЭС и КНР. Реализация проекта значительно повысит транзитную привлекательность Беларуси и создаст дополнительные благоприятные условия для строительства объектов логистической инфраструктуры. Однако это единственный проект в сфере логистики и вообще в Республике Беларусь, который перешел в стадию практической реализации.

Причинами медленной практической реализации проектов ГЧП лежат, на наш взгляд, в плоскости институциональных отношений, такие как дифференциация «пучка» прав государственной собственности и наделение некоторыми правами или их передача частной собственности в рамках конкретных соглашений и моделей ГЧП, которые никак прямо или косвенно не отражены в законодательстве; трансформация прав частной собственности и изменение механизма реализации частной собственности; оппортунизм и распределение проектных рисков. В этой связи интересен опыт применения ГЧП в странах ЕАЭС. Имеются общие признаки национальных законодательств ГЧП: долгосрочный характер партнерства; привлечение частного партнера для строительства, реконструкции, модернизации, технического обслуживания, эксплуатации, реже – для

предоставления услуг населения; распределение рисков, компетенций и ответственности между партнерами; полное или частичное финансирование объекта соглашения о ГЧП частным партнером [4, с. 8].

В Российской Федерации объектами ГЧП в сфере логистики являются объекты транспортной инфраструктуры, автодороги и сопутствующая инфраструктура. На долю проектов в этой отрасли приходится около 60 % инвестиций и четверть всех проектов ГЧП. По данным Национального центра ГЧП Российской Федерации в транспортной сфере на начало 2022 года реализуется 160 проектов ГЧП с общим объемом инвестиций 4,9 трл руб. Примером применения механизмов ГЧП являются проект «Западный скоростной диаметр», автомобильная дорога «Алексеевское – Альметьевск» в составе платной автомобильной дороги «Шали (М-7) – Бавлы (М-5)» [5, с. 8].

В Республике Казахстане также в сфере логистики проекты ГЧП реализуются в транспортной отрасли: строительство и эксплуатация автомобильного пункта пропуска «Нур-жолы», транспортно-логистического центра на участке автомобильной дороги Алматы – Хоргос международного транзитного коридора западная Европа – западный Китай; строительство и эксплуатация большой Алматинской кольцевой автомобильной дороги, проект «строительство и эксплуатация пассажирского терминала международного аэропорта Актау», проект «Строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии «станция Шар–Усть-Каменогорск» [6].

Таким образом, в сфере логистики ГЧП используется главным образом в транспортной отрасли при строительстве или реконструкции транспортных путей.

Процедура оценки эффективности ГЧП предусмотрена во всех странах ЕАЭС, она существенно различается в зависимости от страны. В Республике Беларусь процедура отбора проекта (согласования и оценки) ГЧП регламентируются в Приложениях постановления № 49 Минэкономики Республики Беларусь (2016 год), которые определяют требования к концепции проекта ГЧП и технико-экономическому обоснованию предложений, паспорт проекта, требования к конкурсной документации. Оценка проводится органами государственного управления, с учетом их компетенций, Центром ГЧП, Межведомственным инфраструктурным координационным советом, согласно установленному порядку (положение о порядке подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства, утвержденное постановлением Правительства Республики Беларусь от 06.07.2016 № 532). При этом, как показывает практика и в Республике Беларуси, и в Российской Федерации обоснование эффективности проекта является одним из ключевых барьеров для запуска проектов ГЧП.

Государственные органы осуществляют оценку проекта по многим критериям: социально-экономическими, техническими, финансово-экономическими, экологическими, юридическими и организационными аспектами реализации инфраструктурных проектов. Также исследуется целесообразность подготовки документов предложения о реализации проекта ГЧП (концепция проекта, технико-экономическое обоснование, паспорт проекта, проект соглашения) с учетом ряда факторов: долгосрочный характер проекта (от 10 лет); соответствие целям и задачам развития государственно-частного партнерства в Республике Беларусь; направленность проекта на повышение качества и/или объема оказываемых государственных услуг; оценка участия в проекте частного партнера; возможности по финансированию затрат по реализации проекта (бюджетная доступность).

В 2018 году в рамках Меморандума о сотрудничестве по вопросам развития ГЧП в государствах-членах Евразийского экономического союза Евразийской экономической

комиссией совместно с уполномоченными органами в сфере ГЧП стран-участниц ЕАЭС было проведено исследование оценки эффективности проектов ГЧП по сравнению с иными формами реализации инфраструктурных проектов. Исследование показало, что проблема адекватной оценки эффективности проектов ГЧП общая, требует использования общих подходов и принципов.

В целом можно отметить, что ГЧП может быть использовано в качестве механизма создания логистической инфраструктуры и обеспечивать необходимую экономическую эффективность. Однако объем инвестиций небольшой по сравнению с инфраструктурной потребностью, которая в связи с санкционным давлением и переориентацией транспортных потоков в направлении Север-Юг будет только возрастать. Частный бизнес учитывает неопределенность при применении механизма ГЧП, обусловленную недостаточной развитостью институциональных механизмов, финансовых инструментов и рисками доходности. Но тем не менее, способность ГЧП привлекать частные инвестиции и оптимизировать предоставление публичных благ очевидна. Перспектива развития ГЧП во многом зависит от проведения государствами-членами ЕАЭС согласованной политики, выработки общего подхода к оценке эффективности проектов и единых правовых условий, учитывающий как международные стандарты, так и национальные интересы.

Литература

1. О государственно-частном партнерстве [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 30.12.2015 №345- 3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск. – Дата доступа: 20.10.2022.
2. О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 134-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 31.07.2018, 2/2572. — Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid>. – Дата доступа: 22.10.2022.
3. Национальная инфраструктурная стратегия Республики Беларусь на 2017–2030 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pppbelarus.by/projects/ongoing>. – Дата доступа: 22.10.2022.
4. Меркулина, И. А. Методические материалы к программе обучения сотрудников органов государственного и местного самоуправления «Подготовка и реализация проектов ГЧП: теория и практика» / И. А. Меркулина, В. В. Максимов, Т. Н. Коновалова. – Москва : АО «Транспроектгрупп», 2019. – 90 с.
5. Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2022. Аналитический обзор. [Электронный ресурс] // АНО «Национальный центр ГЧП»– Режим доступа: <https://rosinfra.ru/digest/documents/one/>. – Дата доступа: 22.10.2022.
6. Государственно-частное партнерство в странах Евразийского экономического союза. Практическое руководство для инвесторов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.eurasiancommission.org. – Дата доступа: 22.10.2022.