

**M. Lysenkova
L. Shichko**
BSEU (Minsk)

FOREIGN EXPERIENCE IN THE IMPLEMENTATION AND ESTIMATION OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS, THE POSSIBILITY OF ITS USE FOR BELARUS

The article examines the distinctive features of public-private partnership (PPP) projects, identifies their advantages and disadvantages. Studied foreign experience in the implementation of PPP projects. It is noted that, according to the authors, the implementation of the National Infrastructure Plan should be carried out through the PPP mechanism. It is proposed to use the value for money (VfM) model to assess the effectiveness of PPP projects in order to select the most effective legal, financial and technical parameters for the project implementation for the state.

Keywords: value for money; public-private partnership; foreign experience of investment in infrastructure; project; efficiency.

М. В. Лысенкова
кандидат экономических наук
Л. А. Шичко
БГЭУ (Минск)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ БЕЛАРУСИ

В статье рассмотрены отличительные черты проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), обозначены их преимущества и недостатки. Изучен зарубежный опыт реализации ГЧП-проектов. Отмечено, что, по мнению авторов, реализация Национального инфраструктурного плана должна осуществляться через механизм ГЧП. Предложено использовать для оценки эффективности проектов ГЧП модель Value for Money (VfM) с целью выбора наиболее эффективных для государства правовых, финансовых и технических параметров реализации проекта.

Ключевые слова: Value for Money; государственно-частное партнерство; зарубежный опыт инвестирования в инфраструктуру; проект; эффективность.

Модель взаимодействия государства и частного сектора для решения общественных задач известна достаточно давно. Во Франции в 1552 г. на принципах концессии было успешно осуществлено строительство канала. В Англии государственные концессии выдавались частным компаниям еще в XVII–XVIII вв. Чаще всего механизм концессии использовался, чтобы получить доступ к частным услугам по минимальной цене, при этом наиболее прибыльными для концессионеров были проекты в области железнодорожного транспорта и строительства. В России на концессионных принципах в XVIII в. осуществлялась разработка месторождений золота и других полезных ископаемых, а позже — строительство и эксплуатация железных дорог, телеграфной сети, водоснабжения и иных объектов инфраструктуры. Однако активное распространение по всему миру механизм государственно-частного партнерства получил в XX–XXI вв.

В 2015 г. Организация Объединенных Наций приняла Цели ООН в области устойчивого развития как часть Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., в которых содержался призыв к использованию и совершенствованию партнерств между государственным и частным секторами. На своем Международном форуме по государственно-частным партнерствам в марте 2016 г. ЕЭК ООН вновь указала, что модели государственно-частных партнерств, ориентированные прежде всего на общественные интересы, следует надлежащим образом выявлять и поощрять, чтобы добиться выполнения этой новой Повестки дня, и продолжила введение в обиход нового термина ГЧП «на благо людей» [1].

Сущность проектов государственно-частного партнерства, преимущества и недостатки. В мировой практике инструменты государственно-частного партнерства используются для привлечения частных компаний с целью долговременного финансирования и управления реализацией объектов общественной инфраструктуры с помощью инноваций, капитала и ресурсов частного бизнеса.

По мнению И. Кессидеса, «инвестиции в инфраструктуру, а также в человеческий капитал, в том числе в здравоохранение и образование, способствуют долгосрочным перспективам инклюзивного роста» [2]. Через инвестирование в объекты инфраструктуры создаются новые рабочие места, снижаются производственные и транспортные издержки, развивается социальная сфера, кумулятивным итогом чего выступают устойчивый экономический рост и улучшение качества жизни населения. Таким образом, инвестиции в инфраструктуру вызывают, как правило, эффект положительных экстерналий: расширение доступа к рынкам, улучшение предоставления услуг, содействие инновациям и сокращение транспортных расходов [3].

Следует отметить, что инфраструктурные проекты в настоящее время во всех странах мира реализуются в основном через механизм ГЧП. По сути, проекты ГЧП в мировой практике пришли на смену стандартным контрактам на закупку как более эффективная их форма. Сравнительная характеристика ГЧП-проекта со стандартным подходом по госзакупкам представлена на рис. 1.

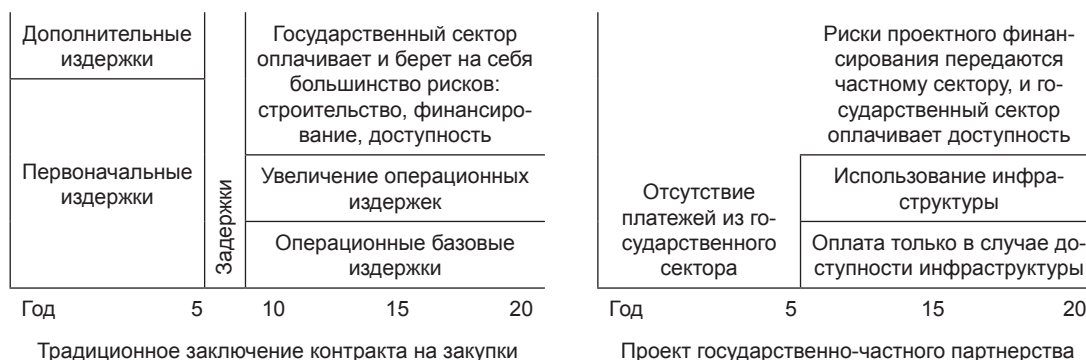


Рис. 1. Сравнение модели традиционного заключения контракта и модели проекта ГЧП

Источники: разработано авторами на основе [4].

Обоснование для использования ГЧП-проекта вместо традиционного заключения контракта на государственные закупки основывается на предположении о том, что оптимальное распределение рисков с частным партнером обеспечивает лучшее соотношение цены и качества объекта. Таким образом, можно сказать, что ГЧП — это своего рода инновационный подход, применяемый государственным сектором, который, используя

частные инвестиции, сохраняет ответственность за обеспечение населения этими услугами выгодным для него способом и оказывает позитивное воздействие на экономическое развитие и повышение качества жизни населения.

Однако наряду с очевидными преимуществами для обеих сторон реализация ГЧП-проектов имеет и свои недостатки (табл. 1).

Таблица 1. Преимущества и недостатки ГЧП-проектов

Преимущества для государства	Преимущества для частного бизнеса	Возможные проблемы и негативные проявления
Привлечение частных инвестиций в условиях недостатка бюджетных средств для реализации проекта	Получение стабильного долгосрочного дохода на вложенный капитал	Недостаточная законодательная база
Быстрая окупаемость проекта	Гарантия сбыта и загрузки мощностей на долгосрочной основе	Возможно, более высокие первоначальные затраты на строительство проекта
Социально-экономическая целесообразность проекта	Повышение имиджа компании	Ограниченная гибкость контрактов и отсутствие контроля их исполнения
Использование передовых инновационных подходов к реализации инфраструктурных проектов	Формирование кредитной истории и роста кредитного рейтинга	Вероятность ненадлежащего распределения рисков и недостаток опыта

Источники: составлено авторами на основе [5, 6].

Зарубежный опыт реализации ГЧП-проектов. По данным *Going Global: The world of public private partnerships* [7], передовыми странами по использованию ГЧП являются Великобритания и Австралия, в которых механизмы ГЧП активно реализуются на практике начиная с 1990-х гг. Наиболее поздний всплеск использования ГЧП наблюдался в 1990–2000-е гг. в Германии, Франции, США и др. На данный момент центры по развитию ГЧП есть также в большинстве стран мира, в том числе странах ЕАЭС (Россия, Казахстан).

Согласно исследованиям Европейского инвестиционного банка [8], в 2018 г. совокупная стоимость реализованных проектов ГЧП составила 14,6 млрд евро, что на 4 % меньше, чем в 2017 г. (15,2 млрд евро); в 2020 г. — 7,9 млрд евро, что на 27 % меньше, чем в 2019 г. (10,8 млрд евро) (рис. 2).

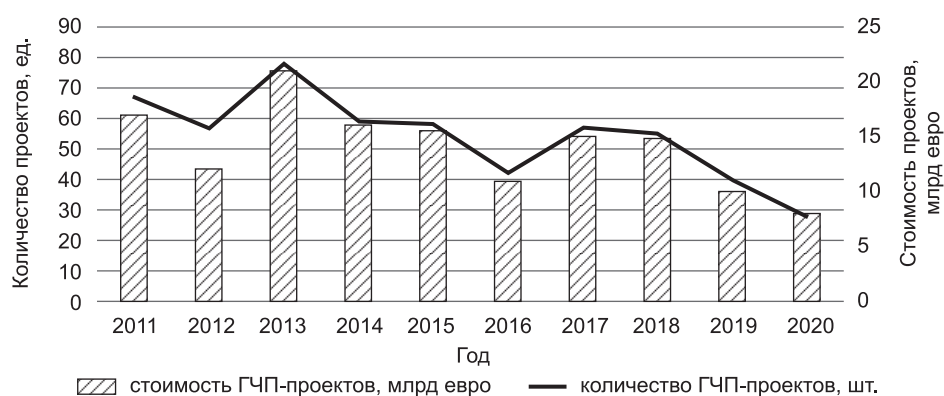


Рис. 2. Европейский рынок ГЧП-проектов по стоимости и количеству проектов за 2011–2020 гг.

Источники: разработано авторами на основе [8].

Анализируя данные развития Европейского рынка ГЧП-проектов за период с 2011 по 2020 г., можно сделать следующие выводы: общее число реализованных проектов снизилось и достигло своего наименьшего значения с 1997 г.; на фоне снижения совокупной величины инвестиций, направляемых в ГЧП-проекты, увеличилась средняя стоимость отдельно взятого проекта до 375 млн евро; более 55 % всех транзакций составили инвестиции частного бизнеса.

При этом следует отметить, что темпы развития механизмов реализации проектов ГЧП в зарубежных странах весьма различны (табл. 2).

Таблица 2. Этапы развития механизмов ГЧП-проектов в различных странах

Степень развития ГЧП	Характерные черты	Страны
Первый этап	<ul style="list-style-type: none"> ● разработка стандартов и законодательства в области ГЧП; ● создание государственного органа по регулированию ГЧП; ● построение открытого рынка для участников ГЧП; ● использование опыта других стран; ● определение первоочередных проектов ГЧП 	Китай, Бразилия, Россия, Индия, Бельгия, Дания, Латвия, Чехия, Болгария, Венгрия, Финляндия, Мексика, Казахстан, Беларусь
Второй этап	<ul style="list-style-type: none"> ● создание структур ГЧП; ● формирование нормативно-правовой базы; ● расширение рынка ГЧП; ● стимулирование новых источников финансирования (проектное финансирование); ● использование ГЧП для развития сектора услуг; ● рост количества проектов ГЧП 	Германия, Франция, США, Канада, Италия, Япония, Португалия, Новая Зеландия
Третий этап	<ul style="list-style-type: none"> ● совершенствование моделей и системы управления рисками ГЧП; ● привлечение страховых, пенсионных и частных фондов в ГЧП-проекты; ● совершенствование системы государственного участия и подготовки кадров для работы в ГЧП; ● рост количества проектов ГЧП 	Великобритания, Австралия, Ирландия

Источники: составлено авторами на основе [5, 8–11].

Наибольший интерес представляет опыт Великобритании, которая является лидером по реализации ГЧП-проектов [9]. Именно там впервые была предложена новая модель «Частной финансовой инициативы» (*Private finance initiative*) как современный подход к развитию взаимодействия бизнеса и государства при реализации инфраструктурных объектов. Данная модель ГЧП предусматривает заключение долгосрочного контракта между проектной компанией и государственными органами на период 25–30 лет с целью привлечения средств учредителей и кредитов, направленных на возведение и эксплуатацию объектов инфраструктуры. При этом затраты инвестора, как правило, возмещаются либо через доход, который получает проектная компания в процессе эксплуатации объекта, или за счет регулярных выплат из бюджета (медицина, здравоохранение).

Французская модель реализации ГЧП-проектов представлена государством, местными властями (проведение конкурсной процедуры и подписания договора), а также интеграцией властных структур различных уровней [10]. В сфере ГЧП создана и развивается так называемая французская модель, особенностью которой является возможность эксплуатации (частной структурой), но не приватизация государственного имущества, полученного по концессии. Успешным примером реализации ГЧП-проекта стало строительство Евротоннеля между Францией и Англией (объем финансирования более 10 млрд фунтов стерлингов).

В США не существует федерального закона, регулирующего ГЧП. При этом первые успехи в развитии ГЧП были связаны с крупными инфраструктурными проектами. Отчет *Harvard Kennedy School Review* насчитывает 48 крупных инфраструктурных транзакций ГЧП в США в период 2007–2018 гг. на сумму 61 млрд дол. США. Из них 40 закрытых проектов — более 80 % от общего объема, стоимостью 39 млрд дол. США [12]. В этих проектах правительство объединяется с частным сектором, который, как правило, отвечает за проектирование, строительство, финансирование, техническое обслуживание и в некоторых случаях за иные операции.

Реализация проектов ГЧП в Германии впервые осуществлялась в кооперативном строительстве автомобильных магистралей. Вопросами ГЧП в стране занимается развитая инфраструктура ГЧП-центров (оперативные группы развития ГЧП присутствуют на уровне федеральных земель), которые реализуют проектную, координационную, консультационную, научно-методическую деятельность [11]. Особенностью ГЧП-проектов германской модели является то, что объект ГЧП становится государственной собственностью, а на частные структуры возложена обязанность по обеспечению их полноценного состояния на определенный срок.

Обобщив опыт реализации проектов ГЧП во многих странах, можно отметить, что технологические и управленческие инновации частного бизнеса способствуют сокращению затрат и сроков реализации проектов, одновременно повышая качество предоставляемых услуг. Данная ситуация является стимулом для государственных поставщиков услуг, которые увеличивают вложения бюджетных средств в проекты ГЧП, тем самым ускоряя инвестиционные и инновационные процессы в экономике. Результаты проводимых исследований также свидетельствуют о том, что в рамках проектов ГЧП превышенные сроки и стоимости фиксировали в 3–4 раза реже, чем при финансировании только за счет государственных средств (государственных контрактов и закупок). При этом каждой стране характерна своя отраслевая специфика при реализации ГЧП-проектов: в Великобритании предпочтение отдается здравоохранению и образованию; Германии — образованию, США — дорожной инфраструктуре и здравоохранению, Канаде, Франции — здравоохранению.

В соответствии с целями устойчивого развития, установленными в ПРООН, в условиях усиления глобализации и роста урбанизации возникает растущая потребность в инвестициях. Для стран с переходной экономикой она оценивается в размере около 1,9–3,1 % от ВВП в год на период с 2015 по 2030 г. помимо рекомендованного UNCTAD объема инвестиций в основной капитал в размере 25 % ВВП [13]. Экспертами Европейского центрального банка было установлено, что именно инвестиции в инфраструктуру выступают доминирующим фактором роста развивающихся стран с 1995 г., что в полной мере соответствует и экономике Республики Беларусь. Именно ограниченность бюджетных средств и потребность в дополнительных инвестициях являются основной движущей силой развития ГЧП во многих странах, включая Беларусь.

ГЧП-проекты в Республике Беларусь. В 2015 г. в Беларуси разработан и утвержден Национальный инфраструктурный план на 2016–2030 годы (НИП) [14], отражающий инфраструктурную потребность страны и разрыв бюджетного финансирования на долгосрочную перспективу, в котором определен перечень пилотных проектов ГЧП (табл. 3). Непосредственно Закон «О государственно-частном партнерстве» в Беларуси разработан в 2015 г. и вступил в силу с 2016 г.

В Республике Беларусь не ведется отдельная статистика по проектам ГЧП, однако справедливо предположить, что именно проекты НИП являются потенциальными объектами, реализация которых, в соответствии с общемировыми подходами, переходит сегодня в форму ГЧП. В целом бюджет испытывает острую нехватку свободных инвестиционных ресурсов для реализации данного инфраструктурного плана, и привлечение

Таблица 3. Структура финансирования объектов инфраструктуры Республики Беларусь на перспективу до 2030 г., по сферам деятельности, %

Наименование сферы деятельности	2016–2020 гг.	2021–2025 гг.	2026–2030 гг.	В среднем за год, млн дол. США
Всего	100,0	100,0	100,0	4568,4
Социальная:	15,9	13,9	13,4	650,4
здравоохранение	7,5	6,5	6,4	307,8
образование	5,2	4,5	4,3	210,1
спорт и туризм	1,6	1,4	1,3	64,2
культура	1,7	1,5	1,4	68,2
Транспортная	31,2	34,6	34,4	1536,1
ЖКХ	43,6	42,4	42,7	1956,4
Прочее	9,3	9,1	9,5	—

Источник: составлено авторами на основе Национального инфраструктурного плана на 2016–2030 годы и [14].

частного бизнеса к реализации проектов через ГЧП позволило бы качественно и в срок решить данную проблему. При этом следует использовать подходы и уже имеющийся зарубежный опыт в реализации ГЧП-проектов.

Как видно из данных табл. 3, в структуре финансирования инфраструктурных проектов в Республике Беларусь лидируют сфера ЖКХ (42,7 %) и транспорт (34,4 %), что не характерно для европейского рынка инфраструктурных и ГЧП-проектов, где в основном преобладают проекты, реализуемые в образовании и здравоохранении.

ГЧП-проекты в образовании. Опираясь на зарубежный опыт, можно отметить, что особенно актуальным для Беларуси является увеличение проектов ГЧП в образовании. Так, в США, Великобритании, Германии, Италии, Канаде, Франции и Японии около 22 % проектов ГЧП приходится на сферу образования, причем в Великобритании из 352 ГЧП-проектов — 113 по образованию (32,1 %), в Германии из 56 ГЧП-проектов — 24 по образованию (42,8 %) [5]. Таким образом, можно отметить, что в странах с хорошо развитой рыночной экономикой, высоким уровнем ВВП и производительности труда ГЧП-проекты в основном приходятся на отрасли образования и здравоохранения.

Такие страны, как Австрия, Бельгия, Дания, Южная Корея, Сингапур, имеют более 15 % ГЧП-проектов в образовании. В странах с переходной экономикой (Болгария, Чехия, Польша, Румыния) всего 37 ГЧП-проектов (около 4 %) из 915 приходится на образование и здравоохранение [5].

Актуальность применения в Беларуси механизма ГЧП-проектов в образовании обусловлена прежде всего финансовыми аспектами, в частности высокими расходами на сферу образования (средний темп роста затрат на образование — 5–8 % с 2016 по 2020 г.), а также долгосрочной инфраструктурной потребностью в сфере образования, которая определена в НИП на 2016–2030 годы и имеет тенденцию к постоянному увеличению [14]. По оценкам экспертов, рост данной потребности может привести к инфраструктурному разрыву (дефициту финансирования). Таким образом, Беларусь должна стремиться к росту ГЧП-проектов в образовании, что позволит значительно снизить вложения бюджетных средств в данную сферу, повысить качество и заинтересованность бизнеса в таких проектах.

Одним из основных вопросов является также *оценка эффективности проектов ГЧП*. В мировой практике для этих целей широкое применение получила модель *Value for Money (VfM)* [15], которая используется на этапе структурирования проекта с целью

выбора наиболее эффективных для государства правовых, финансовых и технических параметров реализации инфраструктурного проекта и предполагает определение оптимального сочетания цены и качества товара и услуги для удовлетворения потребительских нужд.

VfM включает качественную оценку целесообразности использования модели ГЧП для проекта с точки зрения привлечения внебюджетного финансирования и количественный анализ, который включает сравнение соотношения цены и качества в предлагаемом проекте ГЧП и при реализации его через традиционный госзаказ (на базе методологии *Public Sector Comparator* — расчет цены аналогичного проекта через прямое бюджетное финансирование).

Исследование Всемирного банка показало, что 19 из 20 проанализированных стран применяют ту или иную форму модели *VfM* для оценки предполагаемых проектов ГЧП [5]. В Великобритании, Франции и Германии проведение оценки *VfM* для проектов ГЧП является обязательной процедурой. В Великобритании она осуществляется по модели *Business Case Development*, особенностью которой является необходимость ее проведения не только на уровне отдельного проекта, но и на уровне государственных программ [9].

Во Франции оценка эффективности ГЧП-проекта рассчитывается на основе базовых показателей денежного потока (капитальные, операционные затраты бюджета, налоги, транзакционные издержки на управление и др.) [10], а в Германии существует ряд модифицированных методологий для отдельных секторов (образование, здравоохранение) [11], которые предполагают сравнение затрат на реализацию ГЧП-проекта с прямым бюджетным финансированием, а также оценку конкурсного предложения в сравнении с результатами *VfM*. В США и Канаде оценка *VfM* не является обязательной, но также может быть использована. Чаще применяется типовая модель расчета в формате Excel для проведения оценки сравнительной эффективности проектов (ж/д, платные автомобильные дороги) [12].

В Республике Беларусь первоначальное решение о реализации проекта на принципах ГЧП выносится на основании результатов качественной оценки проекта, а количественная оценка проводится при разработке технико-экономического обоснования [16]. Однако следует отметить, что на данном этапе в Беларуси отсутствует четко регламентируемый подход к оценке ГЧП-проектов, поскольку нет конкретной утвержденной методологии для ее проведения.

С учетом рассмотренного международного опыта можно сделать вывод, что применение модели *VfM* может быть эффективным для оценки ГЧП-проектов в Беларуси при условии обязательности оценки для всех форм инфраструктурных проектов с бюджетным участием; количественной и качественной оценки проекта по модели *VfM*; определения оптимальной правовой и финансовой модели реализации проекта.

Несмотря на то, что Республика Беларусь является привлекательным местом для инвестирования в ГЧП-проекты, сильная конкуренция требует использования передового международного опыта в подготовке, осуществлении и контроле проектов, что предполагает первоочередной учет ключевых факторов успеха: достаточную нормативно-правовую базу; тщательное планирование проекта ГЧП; стабильный доход и калькуляцию расходов; оценку эффективности проекта по модели *VfM*; конкурсную и прозрачную закупку; оперативность в управлении рисками.

Источники

1. Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? [Electronic resource] // United Nations. — Mode of access: https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf. — Date of access: 10.11.2021.

2. *Kessides, I. N.* Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition [Electronic resource] / I. N. Kessides // World Bank Group. — Mode of access: https://documents1.worldbank.org/curated/en/709301468779183565/310436360_20050007115940/additional/289850PAPER0reformingInfrastructure.pdf. — Date of access: 12.11.2021.

3. *Aldred, D.* Urbanization: A Major Driver of Infrastructure Spending [Electronic resource] / D. Aldred // Citigroup. — Mode of access: https://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/Urbanization_A_Major_Driver_of_Infrastructure_Spending.pdf. — Date of access: 12.11.2021.

4. Руководство по подготовке региональных проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Национальное агентство инвестиций и приватизации Республики Беларусь. — Режим доступа: <https://investinbelarus.by/upload/rukovodstvo-GCHP.pdf>. — Дата доступа: 15.11.2021.

5. Municipal Public-Private Partnership. Framework [Electronic resource] // World Bank Group. — Mode of access: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2020-02/World%20Bank_Municipal%20PPP_Guidance%20Note_Content.pdf. — Date of access: 18.11.2021.

6. Государственно-частное партнерство в странах Евразийского экономического союза. Практическое руководство для инвесторов // Министерство экономики Республики Беларусь. — Режим доступа: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/Prakticheskoe-rukovodstvo-dlja-investorov.pdf>. — Дата доступа: 15.11.2021.

7. Going global: The world of public private partnerships [Electronic resource] // Infrastructure Australia. — Mode of access: https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/going_global_ppps_uk.pdf. — Date of access: 05.01.2021.

8. Market Update Review of the European PPP Market in 2020 [Electronic resource] // European Investment Bank. — Mode of access: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2020_en.pdf. — Date of access: 18.11.2021.

9. Partnerships UK [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.partnershipsuk.org.uk>. — Date of access: 18.11.2021.

10. French PPP Development Center [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.cefopp.org>. — Date of access: 19.11.2021.

11. PPP in Germany: street-lighting and other sustainability projects [Electronic resource] // World Bank Group. — Mode of access: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-germany-street-lighting-and-other-sustainability-projects>. — Date of access: 19.11.2021.

12. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships [Electronic resource] // World Bank Group. — Mode of access: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Promoting%20Good%20Governance%20in%20PPP.pdf>. — Date of access: 26.11.2021.

13. World Investment Report 2019. Special Economic Zones [Electronic resource] // UNCTAD. — Mode of access: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf. — Date of access: 18.11.2021.

14. Национальный инфраструктурный план Республики Беларусь на 2016–2030 годы [Электронный ресурс] // Министерство экономики Республики Беларусь. — Режим доступа: <https://economy.gov.by/uploads/files/G4P/NIP-2016-2030.pdf>. — Дата доступа: 20.11.2021.

15. Оценка эффективности проектов ГЧП по сравнению с иными формами реализации инфраструктурных проектов в странах — участницах ЕАЭС [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. — Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/ppp/Documents/issledovanie_100118.pdf. — Дата доступа: 20.11.2021.

16. *Лысенкова, М. В.* Исследование инвестиционного потенциала Республики Беларусь как вектора устойчивого развития инновационной экосистемы / М. В. Лысенкова // Новая экономика. — 2021. — № 1(77). — С. 56–67.

Lysenkova, M. V. Research of the investment potential of the Republic of Belarus as a vector of sustainable development of the innovation ecosystem / M. V. Lysenkova // New Economics. — 2021. — № 1(77). — P. 56–67.

Статья поступила в редакцию 05.01.2022 г.