

**УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ И
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В
РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (P160080)**

ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОЦЕНКИ

Сентябрь 2018 года

Глобальная практика управления



ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Данный отчет подготовлен группой специалистов Всемирного банка под руководством Йонаса Арп Фаллова (старший специалист по вопросам государственного сектора), в состав которой вошли г-жа Ирина Щербина (специалист по вопросам государственного сектора), г-н Саймон Грум (эксперт по вопросам УГИ), г-н Мартин Дарси (эксперт по вопросам УГИ и ГЧП), г-жа Елена Слижевская, г-н Андрей Пинигин и г-н Алексей Будько (местные консультанты).

Полезными рекомендациями с группой специалистов Всемирного банка поделились Сату Кахконен, региональный директор Всемирного банка по Беларуси, Молдове и Украине; Ян Чул Ким, бывший глава представительства Всемирного банка в Беларуси; Александр Кремер, глава представительства Всемирного банка в Беларуси; и Адриан Фоззард, руководитель глобальной практики управления регионом Европы и Центральной Азии. Группа специалистов Всемирного банка также получила полезные комментарии рецензентов, среди которых были Алексей Балабушко (старший специалист по вопросам государственных финансов), Ричард А. Клодет (старший специалист по вопросам финансового сектора) и Эльвира Анадолу (старший специалист по вопросам здравоохранения).

Группа специалистов Всемирного банка выражает признательность за поддержку и сотрудничество, оказанные широким кругом должностных лиц Республики Беларусь. В частности, группа специалистов хотела бы отметить лидирующую роль руководства Министерства экономики в лице министра экономики г-на Дмитрия Крутого и заместителя министра экономики г-на Юрия Чеботаря, а также бывшего первого заместителя министра г-на Александра Заборовского и бывших заместителей министра г-на Александра Ярошенко и г-на Павла Утюпина, которую они выполняли на протяжении всего процесса оценки, несмотря на ряд институциональных изменений в министерстве.

Группа специалистов Всемирного банка высоко ценит вклад всех должностных лиц, принимавших участие в интервью, в том числе должностных лиц Министерства экономики, Министерства финансов, Министерства архитектуры и строительства, Министерства антимонопольного регулирования и торговли, Министерства здравоохранения, Министерства образования, Министерства транспорта и коммуникаций, Министерства связи и информатизации, Министерства энергетики, Банка развития, Комитета государственного контроля, Государственного комитета по имуществу, Национального кадастрового агентства, Национального агентства инвестиций и приватизации при Министерстве экономики, Брестского областного исполнительного комитета, а также представителей девяти проектов, которые вошли в выборку для тематических исследований в рамках отчета.

Группа специалистов Всемирного банка отмечает эффективную поддержку на этапе подготовки со стороны г-жи Алины Гресь, ассистента представительства Всемирного банка в Беларуси, и неоценимое содействие в организации встреч в Брестской области со стороны г-на Владимира Парашко, председателя комитета по архитектуре и строительству Брестского областного исполнительного комитета.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР

BYN	Белорусский рубль (после деноминации 1 июля 2016 года)
BYR	Белорусский рубль (до деноминации 1 июля 2016 года)
DSCR	Коэффициент покрытия долгосрочных обязательств
Белстат	Национальный статистический комитет
БРРБ	Банк развития Республики Беларусь
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГИП	Государственная инвестиционная программа
Госкомимущество	Государственный комитет по имуществу
ГП	Государственные предприятия
ГРФП	Государственные расходы и финансовая подотчетность
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ИИСУГФ	Интегрированная информационная система управления государственными финансами
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
КГК	Комитет государственного контроля
МАРТ	Министерство антимонопольного регулирования и торговли
МВФ	Международный валютный фонд
МИКС	Межведомственный инфраструктурный координационный совет
Минстройархитектуры	Министерство архитектуры и строительства
Минфин	Министерство финансов
Минэкономики	Министерство экономики
НАИП	Национальное агентство инвестиций и приватизации
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НИС	Национальная инфраструктурная стратегия
НКА	Национальное кадастровое агентство
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
РИП	Региональные инвестиционные программы
РСГФ	Руководство по статистике государственных финансов
ССБР	Среднесрочные бюджетные рамки
ССФПРБ	Среднесрочная финансовая программа республиканского бюджета
ТЭО	Технико-экономическое обоснование
УГИ	Управление государственными инвестициями
УГФ	Управление государственными финансами
ЮНСИТРАЛ	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	IX
A. Введение	ix
B. Оценка существующих механизмов и процедур осуществления государственных инвестиций.....	x
C. Рекомендации и следующие шаги	xxvii
I. ВВЕДЕНИЕ И МЕТОДИКА ОЦЕНКИ	1
A. Общие сведения, описание контекста и обоснование	1
B. Подход	5
C. Масштаб и охват оценки.....	12
D. Содержание отчета	14
II. ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ.....	16
A. Введение	16
B. Институциональные основы и обзор распределения функций и обязанностей в сфере УГИ	16
C. Обзор нормативно-правовой базы	21
D. Тенденции в области государственных инвестиций.....	32
E. Базы данных и управление информацией	45
III. ОЦЕНКА ОТДЕЛЬНЫХ ЭТАПОВ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО, ОЦЕНКА И ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ, ОТБОР ПРОЕКТОВ И ПЛАНИРОВАНИЕ ИХ БЮДЖЕТА	47
A. Введение	47
B. Стратегическое руководство и предварительный отбор	47
C. Оценка проекта	63
D. Независимая экспертиза оценки проекта	81
E. Отбор проектов и планирование их бюджета.....	95
IV. РЕАЛИЗАЦИЯ, МОНИТОРИНГ И ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРОЕКТ.....	112
A. Введение	112
B. Реализация проектов	112
C. Внесение изменений в проект	134
V. ЭКСПЛУАТАЦИЯ ОБЪЕКТА, ОТЧЕТ О ЗАВЕРШЕНИИ И ПОСЛЕДУЮЩАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА	144
A. Введение	144
B. Эксплуатация объектов.....	144
C. Последующая оценка проектов.....	155
VI. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО	160
A. Введение	160
B. Ситуация в сфере ГЧП в Республике Беларусь	161
C. Законодательная и нормативная правовая база ГЧП	164

D.	Институциональные механизмы ГЧП	168
E.	Управление фискальными рисками, связанными с проектами ГЧП.....	170
F.	Инициативные предложения	172
G.	ГЧП и Банк развития	173
H.	Гармонизация процедур ГЧП и УГИ.....	174
I.	Рекомендации.....	175
ПРИЛОЖЕНИЕ 1		183
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....		201

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1:	Характеристика выборки государственных инвестиционных проектов	10
Таблица 2:	Распределение функций и обязанностей основных участников процесса УГИ.....	17
Таблица 3:	Текущее распределение функций и обязанностей по различным этапам / функциям УГИ	19
Таблица 4:	Обзор основных законодательных и нормативных актов, регулирующих вопросы УГИ в Республике Беларусь	21
Таблица 5:	Определения отдельных понятий в сфере государственных инвестиций	25
Таблица 6:	Основные бюджетно-налоговые показатели, в % ВВП.....	34
Таблица 7:	Функциональная структура расходов на капитальное строительство, республиканский и местные бюджеты, в процентах ВВП	35
Таблица 8:	Количество случаев финансирования только проектной документации.....	38
Таблица 9:	Распределение проектов ГИП по количеству и распорядителям средств	39
Таблица 10:	Ассигнования республиканского бюджета на ГИП, млн. BYR и %	40
Таблица 11:	Исполнение ГИП по отдельным распорядителям бюджетных средств, в % от первоначально утвержденного бюджета	42
Таблица 12:	Изменение числа проектов в течение года по отдельным распорядителям средств.....	43
Таблица 13:	«Активность/неактивность» портфеля ГИП, 2013-2015	117
Таблица 14:	Кредиторская и просроченная кредиторская задолженность в процентах от совокупных капитальных расходов	118
Таблица 15:	Пилотные проекты ГЧП (по состоянию на январь 2017 года).....	163
Таблица 16:	Гармонизация первоначальных этапов процедур УГИ и ГЧП	175
Таблица 17:	Специфические для ГЧП мероприятия проектного цикла.....	180

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1:	Уровни инвестиций, 2011-2015 годы	2
Рисунок 2:	Используемая Всемирным банком схема диагностического анализа УГИ - восемь обязательных элементов.....	6
Рисунок 3:	Капитальные расходы, государственные инвестиции и национальные капитальные вложения	28
Рисунок 4:	Структура источников финансирования инвестиций в основной капитал, в процентах ВВП.....	32
Рисунок 5:	Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности, в процентах ВВП.....	33

Рисунок 6: Структура капитальных расходов на строительство: республиканский и местные бюджеты, в процентах ВВП	34
Рисунок 7: Исполнение капитальных расходов республиканского бюджета, % к первоначально утвержденному и уточненному бюджетам	36
Рисунок 8: Исполнение капитальных расходов республиканского бюджета, % к первоначально утвержденному и уточненному бюджетам	37
Рисунок 9: Средние показатели освоения в течение года капитальных расходов республиканского бюджета на строительство 2011-2015 годах, %	38
Рисунок 10: Новые и текущие проекты ГИП, число проектов.....	41
Рисунок 11: Новые и текущие проекты ГИП, % от общего числа проектов	41
Рисунок 12: Фактическое финансирование ГИП по источникам финансирования, % ..	41
Рисунок 13: Инвестиции государственного сектора по уровням органов управления, 2011-2015 годы, в % ВВП	44
Рисунок 14: Фактические расходы РИП, % валового регионального продукта	44
Рисунок 15: Процедуры предварительной оценки и оценки проектов в Ирландии	77
Рисунок 16: Базовый уровень капитальных расходов и фискальное пространство для новых государственных инвестиционных проектов	103
Рисунок 17: Оценка превышения сроков реализации проектов, включенных в ГИП в 2011-2015 гг. (в процентах к первоначальному сроку строительства), количество проектов	115
Рисунок 18: Оценка превышения сроков реализации проектов, включенных в ГИП в 2011-2015 гг. (количество лет превышения), количество проектов	115
Рисунок 19: Сроки завершения при текущем уровне финансирования, лет	116
Рисунок 20: Функции и обязанности Министерства антимонопольного регулирования и торговли и Министерства архитектуры и строительства в области закупок	127
Рисунок 21: Масштабы и характер государственных закупок в Республике Беларусь, 2015 год (в объемных показателях).....	128
Рисунок 22: Институциональные механизмы сбора и управления данными	148
Рисунок 23: Организационная структура системы ГЧП на 1 сентября 2016 года	169
Рисунок 24: Четыре основные функции по управлению фискальными рисками контрактов ГЧП.....	172

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 1: Базовые рекомендации	xxviii
Вставка 2: Разработка плана коммуникационной деятельности в поддержку административных реформ.....	xxxiv
Вставка 3: Цели и охват технической помощи по укреплению систем УГИ и ГЧП в Республике Беларусь	4
Вставка 4: Восемь обязательных элементов хорошей системы УГИ.....	7
Вставка 5: Показатели эффективности реализации портфеля государственных инвестиций	9
Вставка 6: Бюджетная классификация Республики Беларусь	30
Вставка 7: Цель Национального инфраструктурного плана	54
Вставка 8: Национальный инфраструктурный план Австралии на 2016-2031 годы	57
Вставка 9: Примеры содержания концепции / характеристики проекта.....	59

Вставка 10: Анализ социальных затрат и выгод.....	65
Вставка 11: Анализ по множеству критериев	66
Вставка 12: Основные различия между финансовым и экономическим анализом	70
Вставка 13: Действующие в Чили отраслевые методические указания по методам анализа	74
Вставка 14: Общие методические указания по анализу социальных затрат и выгод, принятые в Нидерландах	75
Вставка 15: Перечень вопросов независимой экспертизы во Франции	82
Вставка 16: Проблема связанных с оптимизмом искажений в проектах	83
Вставка 17: Различия в глубине независимой экспертизы в разных странах	85
Вставка 18: Результаты независимой экспертизы в разных странах	86
Вставка 19: Содержание справочника по управлению проектами	122
Вставка 20: Департамент крупных проектов Правительства Великобритании	135
Вставка 21: Повторная оценка и корректировка проектов в Южной Корее.....	137
Вставка 22: Практическая польза от реестров активов.....	149
Вставка 23: Последующая оценка проектов в Ирландии	156
Вставка 24: Проект BelToll	162
Вставка 25: Единого определения ГЧП не существует	165
Вставка 26: Сравнительный анализ эффективности ГЧП всегда полагается на субъективные факторы.....	167
Вставка 27: Накопление фискальных обязательств в рамках проектов ГЧП	171

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

А. Введение

1. **В условиях продолжающегося экономического спада и, как следствие, ограниченности финансовых средств, Правительство Республики Беларусь стремится повысить эффективность государственных средств, направляемых на государственные инвестиции.** Поскольку общий объем капитальных расходов государства в ближайшие годы, по всей видимости, не будет увеличиваться или даже сократится, особую важность приобретает повышение отдачи от каждого рубля, вкладываемого в объекты инфраструктуры или направляемого для финансирования других государственных инвестиционных проектов.

2. **В ряде международных исследований отмечаются значительные выгоды от совершенствования системы управления государственными инвестициями (УГИ), включающей институциональные основы, механизмы и процессы, лежащие в основе принятия решений о подготовке и реализации государственных инвестиционных проектов.** Согласно оценкам Международного валютного фонда (МВФ), которые основаны на анализе эффективности систем УГИ в ряде стран, охваченных оценками УГИ, отдача от единицы ресурсов, выраженная в виде физической инфраструктуры, в среднем по странам оценивается на 30 процентов ниже по сравнению со странами с наиболее эффективными системами УГИ. До двух третей этой разницы в эффективности можно ликвидировать за счет совершенствования институциональных основ УГИ (IMF, 2015).

3. **При этом появились альтернативные механизмы закупок и реализации государственных инвестиционных проектов посредством привлечения частных партнеров.** Государственно-частное партнерство (ГЧП) в некоторых случаях может повысить эффективность реализации проектов и вероятность достижения конечных результатов, хотя следует уделять особое внимание вопросам выявления и управления значительными фискальными и другими рисками, связанными с реализацией подобных проектов.

4. **В этой связи Правительство Республики Беларусь обратилось во Всемирный банк с просьбой об оказании технической помощи по вопросам укрепления систем УГИ и ГЧП.** В качестве первого шага в данном отчете представлена оценка существующих систем и процедур государственных инвестиций в сравнении с передовой международной практикой на основе использования методологии диагностического анализа, разработанной Всемирным банком и апробированной в ряде стран по всему миру. В оценке определены пробелы в существующей системе и предложены варианты ее совершенствования в качестве основы для последующего обсуждения и определения приоритетных направлений Правительством Республики Беларусь.

В. Оценка существующих механизмов и процедур осуществления государственных инвестиций

5. **В Республике Беларусь сформирована отлаженная система своевременного предоставления качественных инфраструктурных и других государственных услуг.** Традиционно сильная инженерно-техническая сфера, акцент на техническую и финансовую готовность к реализации в качестве обязательного условия для предоставления финансирования, и детальные механизмы технического надзора с целью контроля качества и соблюдения сроков реализации проектов способствовало достижению впечатляющих практических результатов за счет традиционно значительных капитальных расходов. Сильной стороной белорусской системы также является наличие современных процедур передачи проектов организациям-исполнителям, ответственным за оказание услуг, и недавно разработанного комплексного реестра государственного имущества.

6. **В то время как процедуры реализации проектов являются довольно надежными, контроль качества проектных предложений, осуществляемый на начальных этапах подготовки проектов, представляется недостаточным для того, чтобы обеспечить отбор проектов исключительно на основе их стратегической значимости и социально-экономической рентабельности.** Правовые и институциональные основы УГИ отражают акцент на технические аспекты строительства объектов с обстоятельным перечнем детальных требований для обеспечения соблюдения технических норм, надлежащего качества объектов строительства и финансовой дисциплины. При этом, однако, ряд контрольных точек контроля качества, присущих современной системе УГИ, не закреплены на законодательном и институциональном уровнях и, как следствие, не определены четкие полномочия по инициированию, рассмотрению и принятию решений по проектным предложениям на различных этапах. Как подробно обсуждается в следующих разделах, это не позволяет системе УГИ Республики Беларусь обеспечить отбор всех проектов для финансирования исключительно на основе их стратегической значимости и потенциала для повышения уровня социально-экономического развития.

7. **Система УГИ в Беларуси основана на узкой концепции того, что является государственным инвестиционным проектом.** На практике государственные инвестиционные проекты отождествляются с объектами строительства или договорами строительства, что исключает проекты в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и другие проекты, не относящиеся к строительству, из системы УГИ. Более важным является то, что такой подход не соответствует используемому в международной практике определению «проектов», предполагающему объединение всех мероприятий, способствующих обеспечению какого-либо одного промежуточного или конечного результата. Объекты строительства в Беларуси зачастую ближе к компонентам проектов или их этапам, определяемым в большей степени финансовыми условиями, нежели эффективностью в техническом плане. Расширение определения проектов является обязательным условием для определения соответствующей единицы анализа в рамках усовершенствованной системы оценки, отбора, мониторинга и последующей оценки проектов.

8. В настоящее время не проводится комплексный анализ портфеля государственных инвестиций и отсутствует информационная система, с использованием которой заинтересованные органы управляли бы отдельными проектами и портфелем инвестиционных проектов в целом. Информация о проектах присутствует в различных перечнях и базах данных органов государственного управления различных уровней, а также в зависимости от источника финансирования. Подавляющее большинство инвестиционных проектов сектора государственного управления проходят через Государственную инвестиционную программу (ГИП) и региональные инвестиционные программы (РИП), но управление и мониторинг проектов, финансируемых за счет собственных средств государственных предприятий, Банка развития Республики Беларусь, международных финансовых организаций или двусторонних доноров осуществляется отдельно от ГИП и РИП. Отдельный поток информации начинает формироваться для ГЧП. Даже в рамках ГИП и РИП информационные системы обладают недостаточным потенциалом и не позволяют отслеживать проекты по годам и различным этапам их жизненного цикла. В целом, отсутствие комплексного подхода ослабляет возможности Министерства экономики (Минэкономики) и Министерства финансов (Минфин) по управлению портфелем проектов, включая выполнение такой важной функции государственных финансов, как соотнесение возможностей реализации проектов с имеющимися средствами бюджета, грантов, займов и иных источников финансирования.

9. Процедуры подготовки и отбора проектов также различаются в зависимости от источников финансирования и характера проектов. Как показывает опыт многих стран, некоторые внешние доноры диктуют собственные правила подготовки и реализации проектов, которые отличаются и во многих случаях превышают требования процедур, установленных для проектов, финансируемых из государственного бюджета. Аналогично, различные требования применяются в зависимости от того, являются ли проекты коммерческими или социальными. Как результат, не существует единой концепции того, что считается “хорошим” государственным инвестиционным проектом.

Оценка отдельных функций УГИ

Стратегическое руководство и предварительный отбор

10. Передовой практикой идентификации проектов является соблюдение положений стратегических руководств, обладающих практической ценностью, и наличие механизма предварительного отбора концепций проектов (изложенных в краткой характеристике проекта) для подтверждения их соответствия стратегии, обоснованности и, по мере возможности, финансовой приемлемости. В рамках эффективных систем УГИ значительная доля новых проектных идей не продвигаются далее этого этапа и не доходит до стадии подготовки и оценки.

11. В Республике Беларусь используется ряд инструментов стратегического планирования, которые могут применяться для определения направлений и форм инвестирования, к числу которых относятся:

- Долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные национальные стратегии и программы социально-экономического развития;
- Средне- и долгосрочные отраслевые стратегии и планы, преимущественно для инфраструктурных отраслей экономики;
- Среднесрочные государственные программы;
- Национальная инфраструктурная стратегия, которая представляет собой новый инструмент.

12. **Будучи потенциально полезными для идентификации инвестиционных проектов, данные инструменты были недостаточно скоординированы по сравнению с тем, что можно было бы ожидать от сроков их подготовки и их содержания, при их подготовке также не принимаются во внимание существующие финансовые ограничения.** Отраслевые планы как правило формируются на основе предложения, а вопросам спроса на государственные услуги уделяется меньше внимания, и до недавнего времени государственные программы были слишком многочисленными и их цели были слишком многообразными для того, чтобы их можно было рассматривать в качестве логически последовательной стратегической основы государственных инвестиций. По крайней мере по своему названию, недавно подготовленная Национальная инфраструктурная стратегия (НИС)¹ видится документом, который мог бы являться таким практическим стратегическим руководством, но его слабой стороной является то, что он разрабатывался для иных целей – определения возможностей для реализации проектов государственно-частного партнерства – с учетом инициатив «снизу» и практически без ограничений по объемам требуемых средств, поэтому он вряд ли станет реально выполнимым планом. НИС также не увязана с официальными процессами планирования и бюджетирования и не имеет правового статуса.

13. **В целом, отмечается определенное упорядочение стратегического планирования с более четким определением вероятных финансовых ограничений.** Недавняя рационализация и укрупнение государственных программ (в настоящее время действует 21 стратегическая государственная программа (вместо более 100 предыдущих), охватывающих гораздо больший объем государственных расходов) открывают возможности для усиления стратегического руководства в сфере государственных инвестиций; однако, необходимы дальнейшие меры по интеграции с инструментами более высокого уровня, увязывающими статические государственные программы со скользящим среднесрочным бюджетированием и определяющими взаимосвязь с финансированием за счет Государственной инвестиционной программы (ГИП). Пересмотренная НИС также могла бы стать важным инструментом стратегического планирования крупных проектов (в этой области имеется определенный полезный международный опыт, который было бы полезно изучить), но ее правовой статус и взаимосвязь с другими инструментами, включая государственные программы, требует доработки.

¹ Данное название введено постановлением Совмина от 04.08.2016 г. № 611. В первоначальной редакции постановления Правительства № 508 от 27.05.2014 г. этот документ носил название Национального инфраструктурного плана.

14. **Отсутствует систематический предварительный отбор проектов на первом уровне на основе стандартизированной концепции проекта, в результате чего нет основы для принятия официального решения о переходе к следующему этапу подготовки проекта.** Таким образом, отсутствует возможность проверки концепций проектов на раннем этапе и отклонения стратегически слабых или очевидно необоснованных проектов, что является стандартной практикой в наиболее продвинутых системах.

Оценка проекта

15. **Оценка проекта является тем этапом системы УГИ, в рамках которого на основании всестороннего анализа принимается решение о том, является ли государственный инвестиционный проект целесообразным расходованием государственных финансовых средств.** Такое решение должно основываться на выводах широкомасштабного технико-экономического обоснования, предметом которого является как экономическая обоснованность (или, что может быть более понятно для не-экономистов, «социальная рентабельность»), так и техническая осуществимость, а также на анализе устойчивости проекта с точки зрения финансовых, бюджетных, социальных и экологических аспектов. Также должна проводиться оценка обоснованности выводов в контексте выявленных рисков. Стандартным инструментом определения социальной рентабельности является анализ социальных затрат и выгод проекта. Но система УГИ должна быть достаточно гибкой, чтобы учитывать эффекты, которые не могут быть охвачены анализом социальных затрат и выгод, и адаптировать методологию к характеру и масштабу проекта за счет использования других инструментов, таких как анализ эффективности затрат или анализ по множеству критериев, которые могут дополнить либо заменить анализ социальных затрат и выгод. Техничко-экономическое обоснование, как правило, основывается на предварительной документации по проекту, и наличие положительного заключения по итогам оценки является необходимым, но недостаточным условием перехода к разработке подробного проекта.

16. **Беларусь уже имеет ряд компонентов надлежащего процесса оценки; тем не менее существующий процесс слишком быстро переходит к детальному техническому проекту без промежуточного этапа, предусматривающего рассмотрение альтернативных подходов и взвешенную оценку технической обоснованности и основанного на результатах работы по подготовке предварительного проекта.** Оценка воздействия на окружающую среду, технической обоснованности и расчет затрат на строительство регламентированы должным образом. Разработаны и применяются инструкции по проведению анализа финансовых показателей проектов коммерческой направленности на основе подготовки «бизнес-плана». Также существует отлаженная система подтверждения квалификации экспертов по проведению оценки технических аспектов проекта. Представляется целесообразным дальнейшее укрепление элементов финансовой оценки, включая доработку инструкций по проведению финансового анализа.

17. **Основной недостаток существующей системы связан с оценкой более**

широких - нематериальных - результатов проектов (как коммерческих, так и некоммерческих), которая могла бы проводиться на основе анализа социальных затрат и выгод или с использованием дополнительных инструментов социально-экономического анализа, таких как анализ эффективности затрат или анализ по множеству критериев. В законодательстве упоминается иной аналитический подход к оценке «некоммерческих» проектов, но он не подкреплен подробными методологическими указаниями, охватывающими все сектора, и контроль за его применением не осуществляется. Обсуждения и анализ выборки проектов показали, что подготовка комплексных технико-экономических обоснований в том виде, как это принято в международной практике, как правило, не осуществляется, и решения по оценке проектов зачастую принимаются без проведения планомерной оценки социальной рентабельности и устойчивости проектов. Существуют исключения, например, автодорожная отрасль, где разработаны и применяются методологические указания по использованию анализа социальных затрат и выгод.

18. Существуют возможности для формирования углубленного понимания теоретических основ и практических аспектов применения экономического анализа. В частности, в действующей нормативно-правовой базе не всегда четко сформулированы различия между экономическим и финансовым анализом, что приводит к затруднениям в понимании отличий между ними. В законодательстве, за исключением транспортной сферы, не прописано использование анализа социальных затрат и выгод, что затрудняет проведение этого анализа. Республиканские органы государственного управления, в частности Минэкономики, выразили заинтересованность в развитии, продвижении и применении такого анализа с разработкой соответствующих отраслевых методологий. Однако сложно добиться прогресса в реализации таких шагов в отсутствие надежной нормативно-правовой базы и соответствующего укрепления потенциала.

19. В то время как более широкое применение анализа социальных затрат и выгод может принести существенную пользу для принятия решений на более системной основе, ожидания должны быть реалистичными:

- Анализ социальных затрат и выгод не всегда легко применим к проектам, в которых стоимостная оценка выгод является более сложной, что часто происходит в некоторых проектах в социальной сфере. В этих случаях более приемлемым вариантом, по всей видимости, будут такие альтернативные методы, как анализ эффективности затрат и (или) анализ по множеству критериев;
- Данный инструментарий является дорогостоящим, так как требует подключения и так ограниченных кадровых ресурсов, и может являться нецелесообразным для небольших проектов, где использование других инструментов может оказаться более эффективным с точки зрения затрат или более практичным в период, пока идет формирование умений, необходимых для проведения анализа социальных затрат и выгод; а также
- Анализ социальных затрат и выгод не является инструментом планирования бюджета, хотя и помогает в принятии решений о том, какие инвестиционные проекты могут рассматриваться для финансирования за счет средств бюджета,

при этом не избавляет от проблемы сложного межотраслевого выбора, которая всегда присутствует при планировании бюджета.

20. **Более широкое применение анализа социальных затрат и выгод (и других менее сложных или дополнительных методов) потребует их более подробного закрепления в нормативно-правовой базе.** Также потребуются разработка национального методического руководства и расчет национальных значений оценочных параметров, главным образом социальной ставки дисконтирования. Методическое руководство может быть разработано на основе обширного международного опыта. Необходимо определить ответственных за разработку отраслевых руководств (Минэкономики или отраслевые министерства), поскольку не существует одного стандартного подхода. Как упоминалось ранее, для совершенствования оценки проектов потребуются более тщательно определить единицу анализа.

Независимая экспертиза оценки проекта

21. **В рамках передовой практики выводы и рекомендации, выработанные по результатам оценки проекта, а также лежащие в их основе технико-экономические обоснования подлежат экспертизе, которая проводится независимой стороной.** Это делается с целью преодоления широко распространенной среди ответственных за планирование проектов проблемы «искажений, вызванных оптимизмом», а также для подтверждения целесообразности реализации проектов в отношении которых присутствует серьезная заинтересованность по политическим соображениям. Основополагающие допущения, прогнозы и заключения, представленные инициаторам проекта, должны быть всесторонне изучены и подвергнуты критическому анализу в рамках независимой экспертизы для проверки их обоснованности и реалистичности. В идеале глубина экспертизы должна носить пропорциональный характер для того, чтобы небольшие или типовые проекты проходили менее скрупулезную внешнюю оценку.

22. **В настоящее время в Беларуси независимую экспертизу строительных проектов и заложенных в них параметров осуществляет РУП «Главгосстройэкспертиза» и его территориальными подразделениями в областях и г. Минске (далее – органы государственной экспертизы).** «Государственная экспертиза» представляет собой скрупулезную процедуру, в рамках которой основное внимание уделяется вопросам безопасности и техническим параметрам проекта, что соответствует функциям, возложенным на органы государственной экспертизы. Государственная экспертиза выполняет важную функцию, однако она не предполагает анализ более общих аспектов обоснования, включая социальную рентабельность и устойчивость проекта. Это представляет собой важный пробел действующей институциональной системы. Экспертиза проводится слишком поздно – после завершения разработки подробной проектной документации, что не позволяет влиять на принципиальные параметры проекта, такие как мощность или выбор технологии. Минэкономики также проводит «комплексную экспертизу» только тех инвестиционных проектов, которые финансируются за счет внешних государственных займов, внешних займов, привлеченных под гарантии Правительства, банковских

кредитов, выдаваемых под гарантии Правительства, а также в рамках инвестиционных договоров, по которым государством предоставляются льготы или преференции.. Такая экспертиза отвечает некоторым критериям независимой экспертизы.

23. Наряду с укреплением процедуры оценки, в Республике Беларусь имеются возможности для формирования более сильной функции независимой экспертизы на основании уже имеющихся компонентов передовой практики. Международные подходы к формированию функции независимой экспертизы различаются, и для ее дальнейшего развития необходимо учитывать следующие аспекты:

- Требуемая степень независимости – должна ли независимая экспертиза охватывать все проекты или же только крупные проекты, полагаясь на «локальную экспертизу» отраслевых министерств и региональных территориальных подразделений, проводимую применительно к менее значимым проектам;
- Глубина независимой экспертизы (независимый анализ, тщательная проверка допущений и рисков или контроль качества применительно к установленным методам) и допустимые сроки ее проведения; а также
- Влияние независимой экспертизы на принятие решений – должны ли выводы независимой экспертизы иметь определяющее значение или носить рекомендательный характер?

24. Проекты, получившие положительное заключение по результатам оценки и успешно прошедшие независимую экспертизу в одной из ее форм должны объединяться в портфель проектов, прошедших контроль качества, которые вправе претендовать на выделение государственного финансирования (но без гарантий такового). В определенной степени, такой портфель проектов уже существует в Беларуси в виде «резервного перечня» проектов, отвечающих критериям финансирования за счет средств ГИП. Проблема заключается в том, насколько тщательными являются процедуры включения проектов в перечень и в том, что этот «резервный перечень» не является единственным каналом для получения финансирования в рамках ГИП. Кроме того, «резервный перечень» не включает государственные инвестиционные проекты, финансирование которых планируется за счет альтернативных источников. Таким образом, его нельзя обоснованно считать «портфелем проектов».

Отбор проектов и планирование их бюджета

25. Отбор проектов и планирование их бюджета является тем этапом, когда проектный цикл взаимодействует с более широким бюджетным процессом, и когда финансирование индивидуальных проектов должно рассматриваться в контексте конкуренции за расходы – как капитальные, так и текущие. Передовая практика отбора государственных инвестиционных проектов и планирования их бюджета включает в себя четыре основных компонента:

- Четкие критерии отбора проектов во взаимосвязи со стратегическими целями и их социальной рентабельностью;

- Наличие хорошо структурированной процедуры подготовки бюджета, позволяющей интегрировать расходы на инвестиции и текущие расходы, связанные с проектами;
- Действенный процесс фильтрации проектов, обеспечивающий отбор для финансирования за счет средств бюджета только тех проектов, которые прошли оценку и получили одобрение; а также
- Обеспечение достаточного финансирования отобранных проектов, в том числе расходов на содержание объектов после завершения их строительства.

26. **Жесткая регламентация существующей системы УГИ в Беларуси означает, что проектам будет сложно попасть в бюджет «с черного хода» и получить бюджетное финансирование, не будучи подготовленными и утвержденными в соответствии с установленными требованиями.** Это является сильной стороной системы, что следует сохранить, даже в случае модификации этих требований.

27. **Отбор и планирование бюджетов проектов, предусматривающих капитальные вложения (многие из которых реализуются в течение более чем одного бюджетного цикла и большинство из которых влекут за собой текущие расходы в будущем, являются более эффективными при использовании среднесрочных бюджетных рамок (ССБР).** Несмотря на то, что на 2017-2019 годы была составлена среднесрочная фискальная программа республиканского бюджета (ССФПРБ), функционирование этого инструмента пока нельзя считать эффективным, не в последнюю очередь ввиду того, что она была утверждена после принятия бюджета на 2017 год. Тем не менее, даже в отсутствие ССБР при планировании годовых бюджетов важным является наличие консолидированного видения будущих потребностей в финансировании для текущих инвестиционных проектов, включая финансируемые за счет внешних источников проекты, создающие бюджетные обязательства. Такое видение в настоящее время в Беларуси отсутствует.

28. **ГИП по сути является капитальным бюджетом, формируемым на центральном уровне отдельно от текущего бюджета – объем ее финансирования утверждается ежегодным Законом о республиканском бюджете.** Аналогичное разграничение присутствует и на местном уровне в форме РИП. В сочетании с отсутствием полноценно функционирующего инструмента ССБР, недостатком такого, фактически двойного, бюджета является то, что это затрудняет планирование бюджета для финансирования будущих текущих расходов завершенных проектов.

29. **Принципы подготовки ГИП и РИП подразумевают, что текущие проекты ежегодно конкурируют за финансирование с новыми проектами (несмотря на то, что подразумевается, что им должен отдаваться приоритет при такой конкуренции).** Более приемлемым вариантом представляется финансирование вначале базового уровня расходов в рамках программы государственных инвестиций (т.е. должным образом определенных обязательств по текущим проектам) и затем, в качестве второго отдельного этапа, определение остающегося фискального пространства для новых проектов. Таким образом, новые проекты не смогут отвлекать финансовые ресурсы от текущих проектов, что, как представляется, имеет место в

Беларуси (свидетельством чему являются 50 приостановленных текущих проектов). Такой подход требует внедрения надежных ССБР и рационализации инвестиционной программы с тем, чтобы базовые расходы были посильными для бюджета.

30. Существуют возможности для совершенствования принципов отбора новых проектов для финансирования за счет средств бюджета. При условии совершенствования процедур оценки положительное заключение по ее итогам, основанное на результатах анализа социальных затрат и выгод (или иного подходящего метода) могло бы стать обязательным условием для финансирования за счет средств ГИП. Затем важнейшим фактором определения приоритетов для финансирования станет соответствие проектов целям государственной и отраслевой политики, а также готовность их для реализации и соответствие профиля выборки проекта имеющемуся фискальному пространству. В некоторых секторах, например, в секторе автомобильных дорог, анализ социальных затрат и выгод может использоваться в качестве вспомогательного инструмента для определения приоритетов при планировании бюджета, но никоим образом данный анализ не является универсальным средством определения приоритетов, способным сформировать «оптимальный» капитальный бюджет. В этой связи ожидания не должны быть чрезмерными.

31. Одним из недостатков ГИП является то, что она показывает только часть расходов по проектам, финансируемым из нескольких источников. Фрагментированность информации о финансировании проектов не позволяет получить полную картину о программе государственных инвестиций в целом. В отдельных случаях, проекты могут финансироваться в рамках ГИП в одном году, а затем за счет другого источника в следующем году. Это не позволяет отследить совокупные расходы по проекту и прогресс в его реализации. РИП также не отражают финансирования из других источников на уровне индивидуальных проектов, хотя по сравнению с ГИП их преимуществом является то, что они показывают совокупное финансирование по каждому из источников.

32. Было принято решение о расформировании ГИП и распределении ее объектов по государственным программам на основе отдельного подхода к планированию инвестиций. С точки зрения программного бюджетирования и интегрированного планирования капитальных и текущих расходов (особенно в сочетании с более надежными ССБР), у такого подхода есть свои преимущества. С другой стороны, это может ослабить роль республиканских органов управления в определении приоритетов государственных инвестиционных проектов. Правительству необходимо учитывать эти аспекты такого компромисса, особенно в части принятия решений по крупным проектам. Отказ от ГИП до того, как в бюджетных организациях, отвечающих за управление государственными программами, будет внедрена высокая культура выполнения показателей эффективности работы, также создает риск одобрения слишком большого числа недостаточно финансируемых новых проектов, что может привести к распылению средств, необходимых для завершения новых проектов.

33. Власти страны могут рассмотреть несколько возможных вариантов сокращения потенциальных негативных последствий отказа от ГИП, в том числе:

- Установление отдельных предельных верхних показателей капитальных и текущих расходов в рамках государственных программ и усиление проводимого Минэкономики и Минфином анализа проектов государственных программ, особенно в части капитальных расходов;
- Сохранение аналога ГИП при одновременном ограничении ее охвата портфелем проектов национального значения (вместо включения в нее различных по масштабу проектов, как это делается в настоящее время) и обеспечение тщательной согласованности подготовки ГИП и государственных программ. В некоторой степени это будет напоминать используемый Правительством Соединенного Королевства портфель крупнейших проектов.

Реализация проектов

34. После принятия решения о финансировании реализации проекта, система УГИ должна обеспечить его выполнение в соответствии с планом. Наиболее важными компонентами передовой практики реализации проектов являются:

- Наличие всеобъемлющих методических указаний по управлению реализацией проектов;
- Наличие детального плана реализации и четкое распределение обязанностей по его выполнению;
- Механизмы закупок, которые стимулируют заинтересованность в обеспечении оптимального соотношения цены и качества при заключении контрактов;
- Своевременность и предсказуемость финансирования в течение финансового года; и
- Регулярное представление достаточно детализированной отчетности о ходе реализации проектов.

35. В Республике Беларусь имеется тщательно проработанная нормативно-правовая база для реализации проектов в строительстве, и недавно были предприняты меры по ее укреплению. В соответствии с законодательством, Министерство архитектуры и строительства (Минстройархитектуры) приняло постановление, определяющее функции заказчиков/застройщиков и управляющих проектов, а также Инструкцию о порядке выполнения этих функций. Одним из направлений совершенствования могло бы быть более четкое определение связанных с реализацией проектов функций и обязанностей застройщика и заказчика - в тех случаях, когда функции заказчика делегированы иному субъекту. Международный опыт свидетельствует о том, что делегирование слишком большого объема полномочий «заказчику», который представляет застройщика, может ослабить подотчетность за выполнение проекта, и что ответственность за принятие окончательных решений и подотчетность за эффективность реализации проектов должны сохраняться за застройщиком. Это будет иметь особенно большое значение в случае возникновения необходимости внесения существенных корректировок в проекты, принятие решений по которым не должно делегироваться.

36. **Министерство архитектуры и строительства также издало официальные методические указания по управлению проектами в виде подробных рекомендаций по составу и содержанию плана управления проектом, которые соответствуют международной передовой практике.** Такие методические указания приводятся в виде схем, в которых указана последовательность осуществления различных мероприятий по планированию и реализации проекта. Хотя данные указания являются достаточно хорошей отправной точкой, они могут быть улучшены за счет разработки более подробного справочника (справочников) по вопросам управления проектами. Эту работу могло бы выполнить Минстройархитектуры или отраслевые министерства - для соответствующих секторов.

37. **Предпринят ряд важных шагов, направленных на повышение профессионального уровня реализации проектов и усиление требований как к заказчикам, так и к руководителям проектов, которые должны подтвердить наличие необходимой квалификации.** Кроме того, надежный механизм проверок и контроля, осуществляемый Контрольно-ревизионным управлением Минфина и Комитетом государственного контроля Республики Беларусь (КГК), обеспечивает высокий уровень подотчетности в процессе реализации проекта, хотя основное внимание уделяется соблюдению финансовых и законодательных требований, а не эффективности управления.

38. **Министерство антимонопольного регулирования и торговли (МАРТ) отвечает за вопросы государственного регулирования и практики в сфере государственных закупок в Республике Беларусь.** При этом существуют отдельные институциональные механизмы и нормативно-правовая база для закупок в строительстве (которые относятся к компетенции Минстройархитектуры), а также закупок в рамках проектов ГЧП. Требования к регулированию закупок в настоящее время зависят от источника финансирования, а не от характера организации-заказчика, что противоречит тому, что предусмотрено правилами Всемирной торговой организации.

39. **Хотя основополагающая нормативно-правовая база и регуляторные механизмы в сфере закупок являются достаточно надежными, законодательство предусматривает многочисленные исключения, когда допускается не применять процедуру открытых конкурсных торгов; при этом значительная часть закупок осуществляется из одного источника.** Это может привести к снижению оптимального соотношения цены и качества. Изучение выборки проектов свидетельствует о том, что процедуры закупок проводятся в установленные сроки и не являются причиной задержек реализации проектов.

40. **Критерий самой низкой цены слишком широко используется в качестве определяющего фактора в принятии решений в процессе закупок на конкурсной основе; при этом возможности подрядной организации учитываются в недостаточной степени.** Это может поставить под угрозу качество и сроки выполнения работ, если контракт присуждается слабой подрядной организации, предложившей низкую цену, и уже есть подобные случаи.

Мониторинг и внесение изменений в проекты

41. **Эффективная система УГИ должна предусматривать процедуры определения и внесения обоснованных изменений в проекты в период их реализации.** Такие процедуры не должны быть как слишком регламентированными, так и слишком гибкими. Практика внесения изменений в проекты включает три компонента:

- Наличие системы оперативного мониторинга, которая обеспечивает своевременное выявление проблем и формирующихся рисков, выработку решений и контроль их исполнения;
- Наличие возможности перераспределения (в разумных пределах) бюджетных ассигнований в течение финансового года от проектов, осуществляемых более медленными темпами, в пользу проектов с более быстрыми темпами реализации;
- Наличие процедур повторной оценки проектов, по которым существенные изменения стоимости, сроков и требований могут повлиять на социальную рентабельность проектов.

42. **Процесс мониторинга в Республике Беларусь большей частью децентрализован и сосредоточен на уровне специализированных организаций, которые выступают в роли заказчиков.** Эта система хороша для целей решения повседневных вопросов реализации проектов, но отсутствие мониторинга со стороны инициаторов проектов или вышестоящих органов, которым подчиняются инициаторы проектов, может создать сложности в случае возникновения более серьезных проблем в реализации, требующих принятия решений на более высоком уровне. Активный мониторинг не осуществляется ни в какой из форм ни одним из трех министерств (Минэкономики, Минфин и Минстройархитектуры), отвечающих за централизованную координацию ГИП. Представление отчетности о ходе реализации проектов республиканским органам управления, отвечающим за вопросы планирования и финансов, организовано преимущественно в целях информирования, а не в рамках гибкой системы мониторинга, необходимой для определения и реагирования на формирующиеся риски или проблемы с реализацией проектов. На основании информации, поступающей от отраслевых министерств, Минстройархитектуры составляет ежеквартальную сводную отчетность об исполнении ГИП, которая представляется Совету Министров Республики Беларусь. Эта информация не содержит глубокого анализа хода реализации проектов, результаты которого могли бы быть использованы для оценки реализации портфеля в целом. В ней не содержится рекомендаций и слабо отражены ожидаемые последующие меры. В отношении управления потоками информации следует отметить, что поскольку вся отчетность формируется в формате Word, отсутствует динамическая база данных по проектам, которая могла бы использоваться для формирования сводной отчетности по портфелю инвестиционных проектов.

43. **В соответствии с законодательством о ГИП, Совет Министров и Президент Республики Беларусь вправе перераспределять средства между проектами в**

случае необходимости. В законодательстве не предусмотрено право утверждения изменений на уровне ниже Совета Министров – такими полномочиями не обладают ни Минэкономики, ни Минфин. Это делает управление инвестиционной программой в определенной степени негибким, поскольку Совет Министров, вероятно, представляет собой слишком высокий уровень принятия решений, чтобы заниматься более мелкими и частыми уточнениями, которые могут в идеале потребоваться для оптимизации исполнения программы в течение года. На практике ГИП пересматривается несколько раз в год с тем, чтобы учесть различные показатели исполнения проектов и иные существенные изменения.

44. **С технической точки зрения в Республике Беларусь существует некоторая форма процесса коренного пересмотра проектов, поскольку все изменения, будь то изменения инженерных параметров или затрат, должны отражаться в уточненной проектной документации и проходить такую же процедуру государственной экспертизы и одобрения, что и новые проекты.** Так же, как и в случае существующего процесса оценки, такой пересмотр не включает повторную оценку социальной рентабельности проектов, которая могла бы учесть растущие затраты по проекту или резкое падение прогнозируемого спроса. Существуют официальные процедуры прекращения проектов, но они задействуются редко, и основаниями для применения таких процедур являются преимущественно технические аспекты, а не вопросы принципиального обоснования проекта с точки зрения интересов общества.

Эксплуатация объектов

45. **Для устойчивой эксплуатации новых объектов требуется следующее:**

- Официальная передача активов, включая проверку пригодности для конкретной цели;
- Ведение полных и актуальных реестров активов;
- Предоставление достаточных ресурсов для устойчивого функционирования и содержания;
- Мониторинг предоставления услуг.

46. **В Республике Беларусь созданы хорошо структурированные и отлаженные механизмы для принятия и передачи в эксплуатацию организациям созданных активов.** Законодательная и нормативно-правовая база по вопросам ввода в эксплуатацию новых объектов четко определена и, как представляется, последовательно применяется. В принятых Минстройархитектуры схемах, определяющих последовательность действий, приводится специальная диаграмма, на которой показаны мероприятия и решения, связанные с приемкой в эксплуатацию объекта завершеного строительства, а также более подробные инструкции для различных частных случаев строительства объектов.

47. **Можно по праву говорить о том, что в Республике Беларусь создан реестр государственных активов, соответствующий важным аспектам передовой международной практики.** Недавно созданный реестр активов («Единый реестр

государственного имущества») содержит данные о финансовых и нефинансовых активах, находящихся в республиканской или местной собственности, включая ГП, т.е. он не ограничивается функциями реестра исключительно нефинансовых активов, как требуется для целей УГИ. Ведение реестра осуществляет Национальное кадастровое агентство (НКА) подотчетное Государственному комитету по имуществу (Госкомимущество). Оба ведомства уверены, что их работа привела к сбору данных практически по 100% объектов государственной собственности в стране. Реестр поддерживается в актуальном состоянии, поскольку органы государственного управления регулярно проводят инвентаризацию количества, стоимости и состояния государственных активов.

48. **В стране, как представляется, отсутствует проблема недофинансирования расходов на эксплуатацию и содержание активов.** Подробные исследования достаточности текущего финансирования новых объектов не проводились, однако выборочные (и визуальные) примеры свидетельствуют о том, что вопросы содержания в целом не игнорируются и финансирование на укомплектование персоналом, а также на другие товары и работы, необходимые для оказания услуг, выделяется своевременно. Не было выявлено никаких примеров того, что объекты недостаточно используются из-за нехватки текущего финансирования.

Последующая оценка проекта

49. **Существует три желательных институциональных механизма организации надлежащего процесса последующей оценки завершенных проектов:**

- Наличие обязательных процедур и методических указаний по проведению последующей оценки;
- Проведение базового обзора по завершении всех проектов вскоре после окончания работ;
- Проведение оценки воздействия всех крупных проектов и отдельных небольших проектов.

50. **Эта область системы УГИ наименее развита в Беларуси, где не представлен ни один из вышеназванных компонентов.** В отчете о приемке проекта отсутствует аналитическая информация и не описываются извлеченные уроки, которые могли бы учитываться при реализации будущих проектов, поэтому его сложно считать обзором по завершении проекта. Судя по анализу выборки проектов, оценка воздействия завершенных проектов вскоре после ввода в эксплуатацию, как правило, не проводится. Для того, чтобы с пользой ввести в практику процедуру последующей оценки проектов, будет необходимо усовершенствовать процедуру оценки проекта, включая определения приемлемых показателей мониторинга.

Оценка механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП)

51. **В последние годы в Республике Беларусь приобретает актуальность государственно-частное партнерство (ГЧП) - началась реализация первого проекта и второй крупный проект приближается к этапу закупок.** В недавних заявлениях на политическом уровне подчеркнута важность проектов ГЧП для

государства. Озвученные предложения о том, что все области должны подготовить не менее одного проектного предложения для реализации по схеме ГЧП, представляются преждевременными с учетом сегодняшнего недостаточного потенциала. В этой связи в настоящее время целесообразно проанализировать, созданы ли необходимые условия для обеспечения эффективной и экономичной реализации таких проектов и присутствует ли понимание фискальных рисков, связанных с реализацией контрактов ГЧП. Правовые основы ГЧП разрабатывались в Республике Беларусь на протяжении почти трех лет, и результатом стала работоспособная законодательная база, которая может заложить основы для осуществления нескольких инвестиционных проектов в рамках ГЧП. Тем не менее, ключевое значение имеет продолжение работы ее совершенствованию с тем, чтобы заключаемые контракты ГЧП соответствовали интересам экономичности, эффективности и фискальной устойчивости.

52. ГЧП следует рассматривать как механизм реализации государственных инвестиционных проектов, а не как самоцель. Основные проблемы связаны с необходимостью привлечения подходящих инвесторов, финансирующих организаций и операторов на стоимостных/ценовых условиях, которые являлись бы более экономически эффективными по сравнению с традиционными схемами реализации проектов. Постановление Минэкономики №49 от 27 июля 2016 года расходится с передовой международной практикой в том, что в нем проекты ГЧП регулируются отдельно от других государственных инвестиционных проектов. Законы, нормативные правовые акты и инструкции по вопросам ГЧП являются оптимальными в том случае, когда они регламентируют конкретные вопросы, касающиеся только специфики проектов ГЧП. Это предполагает использование единых процедур и методов для всех видов государственных инвестиционных проектов и дополнительных процедур для проектов ГЧП, которые касаются определения возможностей применения механизма ГЧП и подтверждения преимуществ его использования в сравнении с традиционными государственными инвестиционными проектами. В большинстве стран, накопивших опыт в области ГЧП, ведется работа по интеграции ГЧП в систему УГИ; в будущем будет полезно провести такую работу также и в Республике Беларусь.

53. Развитие потенциала в сфере ГЧП посредством реализации небольшого числа «пилотных проектов» считается передовой международной практикой, но возможна доработка критериев и процесса отбора пилотных проектов в Республике Беларусь. Пилотные проекты были официально одобрены Советом Министров по рекомендации Межведомственного инфраструктурного координационного совета; однако прозрачные или опубликованные критерии отбора отсутствовали. В качестве краткосрочной меры возможно создание независимой экспертизы оценки проектов при дальнейшем параллельном развитии формализованной методологии оценки для определения наиболее оптимального или эффективного подхода к реализации рассматриваемых проектов. Учитывая то, что механизм ГЧП находится на ранней стадии развития в Республике Беларусь, Правительству страны следует в первую очередь сосредоточить свои усилия на реализации двух-трех проектов ГЧП, чтобы наработать доверие со стороны инвесторов и извлечь уроки из процесса реализации проектов.

54. В правовом определении ГЧП делается акцент на эффективности, что формирует понятные основы для выбора проекта ГЧП, но сам процесс оценки реализации проектов на основе ГЧП в настоящее время слишком сильно опирается на количественный подход. В Постановлении № 49 определен «тест на сравнительное преимущество» для оценки преимуществ механизма ГЧП в сравнении с традиционными государственными инвестиционными проектами. Более продвинутые в части ГЧП страны используют сочетание приемов количественной и качественной оценки, что отражает растущее признание сложностей определения объекта для реалистичного сравнения затрат государственного сектора. В случае Республики Беларусь особой сложностью представляет отсутствие методологических указаний по расчету ожидаемых платежей частному партнеру в случае использования модели «эксплуатационного платежа» («Правительство платит») для реализации проектов ГЧП. Это затрудняет количественную оценку для данной, как правило, широко распространенной модели ГЧП.

55. В будущем «тест на сравнительное преимущество» мог бы включать оценку, которая в большей степени основывается на качественных параметрах и призвана ответить на следующие фундаментальные вопросы:

- Является ли модель реализации по схеме ГЧП возможной и осуществимой?
- Каким образом реализация по схеме ГЧП могла бы обеспечить преимущества по сравнению и в большей степени относительно традиционных методов?
- Являются ли фискальные риски, связанные с контрактом ГЧП, понятными и приемлемыми для государства?

56. Функции внутреннего консультирования по техническим аспектам ГЧП закреплены за отделом по вопросам государственно-частного партнерства Национального агентства инвестиций и приватизации (НАИП). В соответствии с положением об отделе государственно-частного партнерства, данный отдел призван «продвигать» ГЧП, что может создать естественный перекосяк, когда предпочтение отдается одному механизму реализации в ущерб другим, вне зависимости от того, присутствует ли такое намерение. В рамках устоявшихся систем УГИ решение о наиболее приемлемом методе реализации (бюджетное финансирование/средства доноров /ГЧП и т.д.) должно приниматься объективно после анализа имеющихся вариантов на этапе технико-экономического обоснования. Объективность рекомендаций отдела по вопросам ГЧП можно усилить, сделав его в равной степени ответственным за консультирование не только по преимуществам ГЧП, но и по сопряженным с данным подходом рискам, а также разделив функции консультирования по технико-экономическим обоснованиям от функций консультирования по вопросам реализации проектов.

57. Как правило, отделы по вопросам ГЧП призваны предоставлять консультационное и экспертное содействие государственным органам по тем компонентам проектного цикла, которые должны иным образом рассматриваться в рамках ГЧП по сравнению с другими механизмами реализации проектов. Однако, складывается впечатление, что положение наделяет отдел по вопросам ГЧП гораздо более широкими полномочиями, чем можно было бы

ожидать. Более широкие полномочия предусмотрены в формулировке «отдел реализует функцию агентства по планированию развития инфраструктуры». Сложно соотнести узкие и специфические задачи отдела по вопросам ГЧП с гораздо более широкими и комплексными функциями агентства по планированию инфраструктуры. Такая трактовка может также означать наличие предпочтений в пользу реализации проектов по схеме ГЧП, что может оказать значительное влияние на институциональную структуру всей системы УГИ.

58. Инициаторы проектов в министерствах, ведомствах и организациях, особенно в Минфине, должны иметь всестороннее представление о фискальных рисках, сопряженных с контрактами ГЧП, и иметь потенциал для мониторинга и управления такими рисками. Как показывает международный опыт, министерствам финансов принадлежит важнейшая роль в сфере ГЧП. Однако состоявшиеся обсуждения выявили недостаточный уровень знаний о фискальной устойчивости проектов ГЧП. При этом присутствует серьезная заинтересованность в углублении понимания этих аспектов в будущем. Это будет иметь важнейшее значение в случае, если Правительство Республики Беларусь приступит к реализации серии продуманных и ответственных проектов ГЧП согласно текущим планам.

59. Обсуждения с должностными лицами министерств показали, что существует значительное количество инициативных предложений, поступающих со стороны частного сектора, но отсутствуют инструменты проверки, обладают ли такие инициативные предложения сравнительными преимуществами. Инициативные предложения – это реальность и поэтому действенные способы работы с ними имеют важнейшее значение в интересах эффективности и прозрачности. При этом, однако, необходим баланс между критически важными механизмами противодействия коррупции и обеспечением эффективности и созданием мотивации для того, чтобы организации частного сектора продолжали выдвигать инновационные идеи, которые могут быть полезными для страны.

60. Ожидается, что Банк развития Республики Беларусь (БРРБ) будет играть более значимую роль в финансировании проектов, реализуемых по схеме ГЧП. До настоящего времени за БРРБ не были закреплены никакие функции применительно к ГЧП, но, как ожидается, БРРБ будет активно привлекаться к работе в этой сфере. Это следует из положений ряда нормативных правовых актов, согласно которым БРРБ предоставляется более значительная свобода действий при осуществлении кредитования. Потенциально это может сделать БРРБ важным участником кредитования проектов ГЧП (с учетом ограничений, накладываемых его собственной ресурсной базой и иных ограничений его деятельности, устанавливаемых государственными органами в соответствии с договоренностями с международными финансовыми организациями).

61. Чрезмерное кредитование проектов ГЧП сопряжено с рядом значительных рисков. Практически все контракты ГЧП подразумевают финансовые обязательства для государства – либо прямые, либо условные. Вследствие этого, правительство может столкнуться с определенным давлением по отражению стоимости кредитов в

национальных счетах. Министерства и ведомства должны быть проинформированы о наличии предельного верхнего показателя кредитования проектов ГЧП, чтобы не допустить смещения выбора схемы реализации в пользу ГЧП. Это может помочь предотвратить рост спроса на кредитные ресурсы на цели проектов ГЧП до того, как будет сформирован необходимый кадровый потенциал для оценки предлагаемых проектов.

С. Рекомендации и следующие шаги

62. **Далее на основании сравнительного анализа системы УГИ в Республики Беларусь с международной практикой представлен ряд рекомендаций касательно дальнейшего укрепления системы УГИ и механизмов ГЧП в стране (вставка 1).** Эти рекомендации являются “базовыми”, то есть они могут быть далее детализированы на ряд конкретных мероприятий. В *Приложении 1* представлен полный перечень базовых рекомендаций и основных мероприятий на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу, ответственных министерств и необходимых предварительных шагов. В *Главах II-VI* представлен подробный анализ и обоснования конкретных рекомендаций. Далее в данном разделе изложены рекомендации касательно первоочередных приоритетов и следующих шагов по управлению намечаемой программой реформирования системы УГИ, которые могут рассматриваться в качестве основы для определения приоритетных направлений и обсуждений с Правительством.

Базовые рекомендации

Вставка 1: Базовые рекомендации

1. Укрепление стратегического руководства в сфере государственных инвестиций на основе усиления согласованности и реалистичности инструментов стратегического планирования;
2. Официальное закрепление процедуры определения проектов, призванного стать ключевым пунктом принятия решения о дальнейшей разработке проекта;
3. Проведение более тщательной оценки всех проектов как коммерческой, так и социальной направленности, на основе адаптированного применения анализа социальных затрат и выгод или иных приемлемых методов;
4. Расширение охвата независимой экспертизы оценки проектов;
5. Внедрение достоверного среднесрочного горизонта планирования бюджета государственных инвестиционных проектов с целью содействия в планировании принимаемых обязательств и расходов на несколько лет вперед, а также обеспечения устойчивого финансирования проектов;
6. Консолидация механизмов реализации проектов для обеспечения гибкого и подотчетного управления проектами при одновременном обеспечении адекватного мониторинга и контроля;
7. Оптимизация соотношения цены и качества за счет закупок на конкурсной основе;
8. Введение и применение официальной процедуры инициирования повторной оценки проектов в случае отклонения затрат или выгод на величину, превышающую установленные пределы;
9. Укрепление долгосрочной устойчивости проектов после ввода объектов в эксплуатацию;
10. Внедрение процедуры анализа извлеченных уроков по итогам завершения проектов и ее интеграция в процесс принятия решений;
11. Анализ и совершенствование законодательных и институциональных основ УГИ, а также выработка целесообразных усовершенствований по мере необходимости;
12. Разработка исчерпывающих инструктивных материалов и повышение потенциала всех заинтересованных сторон для обеспечения устойчивости реформы системы УГИ;
13. Разработка информационной системы УГИ и обеспечение ее интерфейса или интеграции с интегрированной информационной системой управления государственными финансами (ИИСУГФ), которую создает Минфин;
14. Сосредоточение ограниченных ресурсов на реализации небольшого числа высококачественных приоритетных пилотных проектов ГЧП;
15. Упрощение оценки сравнительного преимущества проектов ГЧП и гармонизация процедур оценки с основными правилами УГИ;
16. Оценка и управление фискальными последствиями, вытекающими из контрактов ГЧП;
17. Раскрытие информации о ГИП для широкой общественности.

Основные приоритетные шаги в течение первого года

63. Поскольку базовые рекомендации представляют собой амбициозный план реформирования системы УГИ, необходимо определить первоначальный комплекс приоритетных действий, которые могли бы быть осуществимы в краткосрочной перспективе, т.е. в течение примерно одного года. При условии наличия финансирования, предлагаемые ниже приоритетные действия могут быть осуществлены незамедлительно или после небольшой подготовки и их реализация может в короткие сроки обеспечить дальнейшее совершенствование системы УГИ в Республике Беларусь.

64. **Приоритетное действие 1:** Изучение, при опоре на международный опыт, возможных вариантов разработки НИС в качестве стратегического, рассчитанного на долгосрочную перспективу документа, увязанного с государственными программами и имеющимися бюджетными ограничениями, и принятие решения о приемлемой для Республики Беларусь модели. Цель Минэкономики при этом будет состоять в разработке авторитетного стратегического инструмента, который содержал бы четкие методологические указания по определению и предварительному отбору проектных предложений и включал бы также крупные инвестиционные проекты, в том числе и те, которые основываются на принципах ГЧП. Возможно привлечение технической помощи для более детального анализа и оценки альтернативных международных моделей с последующей дополнительной поддержкой в ходе реализации.

65. **Приоритетное действие 2:** Разработка и принятие комплексного руководства, охватывающего все этапы УГИ. Разработка комплексного руководства объединит многие шаги реформы, упоминаемые в *Приложении 1*, и станет основой для целенаправленных мероприятий по совершенствованию потенциала основных заинтересованных сторон. Руководство может включать определение концепций, функций и обязанностей, описание новых процессов и процедур, а также контрольные перечни вопросов, что позволит ему стать основным справочным документом реформированной системы УГИ. В ходе подготовки такого документа Правительству Республики Беларусь может потребоваться рассмотреть и проанализировать вопросы и варианты формирования многих компонентов новой системы, включая, помимо прочего, определение и предварительный отбор проектов, оценку проектов, расширенную независимую экспертизу, критерии и порядок отбора проектов, процедуры, связанные с формированием базового капитального бюджета, более систематический мониторинг и отчетность о завершении проектов.

66. В руководстве должны содержаться дополнительные методологические указания по приоритетным для Правительства Республики Беларусь направлениям. К ним относятся разработка и внедрение методов оценки социальных затрат и выгод (оценка социальной рентабельности) для предварительного отбора и оценки проектов, а также подготовка методологических указаний по одному или двум конкретным секторам. В руководстве могут быть также отражены процедуры ГЧП по тем аспектам, которые отличаются от общих процедур для государственных инвестиционных проектов, и разработаны конкретные критерии отбора проектов для

реализации с применением принципов ГЧП, методы их оценки, альтернативные подходы к оценке сравнительного преимущества, в частности с использованием качественных подходов.

67. **Приоритетное действие 3: Проведение оценки потребности в повышении потенциала и разработка поэтапной программы обучения и программы оказания технической помощи на местах.** Повышение потенциала должностных лиц в понимании реформированной системы УГИ и формировании соответствующих навыков работы является необходимым условием для успешного внедрения новых процедур. Потребуется обучение по некоторым техническим аспектам реформированной системы, например, по методологии предварительного отбора и оценки проектов с использованием анализа социальных затрат и выгод или аналогичных методов для оценки социальной рентабельности проектных предложений; по вопросам оценки сравнительных преимуществ выбора модели ГЧП относительно других способов реализации оцениваемых проектов, а также методам оценки фискальных рисков, связанных с контрактами ГЧП. Руководство по УГИ станет полезной основой для целенаправленного обучения и повышения потенциала. Кроме того, исходным пунктом успешной целенаправленной программы повышения потенциала должно стать определение целевых групп и их потребностей в повышении потенциала исходя из теперешних и будущих функций в системе УГИ и подготовка поэтапной программы обучения и оказания технической помощи на местах.

68. **Приоритетное действие 4: Подготовка технических и функциональных требований для информационной системы УГИ, которая поддержала бы рабочие процессы, мониторинг и контроль на протяжении всего цикла УГИ.** Отсутствие общей информации о государственных инвестиционных проектах, которая охватывала бы весь их жизненный цикл, источники финансирования и сектора является основанием необходимости принятия срочных мер по автоматизации процессов и улучшению качества данных и их доступности. Информационная система УГИ (которая может создаваться как отдельная система или система, интегрированная с существующими системами) позволит существенно улучшить управление отдельными проектами и портфелем проектов в целом, а также повысить прозрачность за счет предоставления общественности информации по вопросам УГИ. Важнейшим первым шагом в этом направлении должно стать определение функциональных и технических требований к такой системе, которые будут основаны на реформированных процессах и процедурах, определенных в новом нормативном правовом акте и руководстве. Функциональные требования должны включать систему классификации и кодирования государственных инвестиционных проектов на основе расширенного и международно признанного понятия проекта с присвоением проектам уникальных кодов для их отслеживания на протяжении всего жизненного цикла. Функционирующая информационная система может обеспечить реализацию стратегии в отношении приостановленных или медленно реализуемых проектов. Недавняя программа технической помощи по вопросам УГИ в Румынии может дать полезную информацию о подходах к анализу и оптимизации портфеля государственных инвестиционных

проектов.²

69. Приоритетное действие 5: Внесение изменений в процесс апробации проектов ГЧП. Апробацию механизма ГЧП следует продолжить посредством отбора небольшого количества пилотных проектов, которые являются сравнительно скромными по масштабу и разнообразными по направлениям. Это позволит обеспечить возможность управления ошибками и оценить приемлемость методологии по секторам. В краткосрочной перспективе возможности для отбора пилотных проектов ограничены отсутствием полноценной системы оценки государственных инвестиционных проектов. В отсутствие портфеля прошедших оценку проектов для отбора, Минэкономики вынуждено проводить предварительный отбор проектов ГЧП и отдельно организовывать проведение оценки. Тем не менее, существует ряд краткосрочных мер, которые могут помочь избежать проблемы вызываемых оптимизмом искажений при выборе проектов ГЧП на этапе апробации. Такими мерами являются:

- Внесение изменений в положение об отделе ГЧП, устанавливающих обязанность консультирования в равной степени как о вопросах рисков, так и преимуществ реализации проектов по схеме ГЧП;
- Разграничение функций по консультированию по вопросам обоснования проектов и консультированию по вопросам их реализации;
- Организация проведения независимой экспертизы технико-экономических обоснований для пилотных проектов.

70. Приоритетное действие 6: Разработка методологии и операционного руководства, а также формирование потенциала по выявлению и управлению фискальными рисками и долгосрочному планированию бюджета для проектов ГЧП. Вероятность возникновения значительных фискальных рисков, связанных с проектами ГЧП, обуславливает необходимость более широкого вовлечения Минфина в процесс выявления и всестороннего управления источниками риска. Контракты ГЧП не должны утверждаться до тех пор, пока Минфин не проведет оценку прямых и условных обязательств таких контрактов и не выдаст заключение о приемлемости обязательств. Следует установить лимит по накоплению финансовых обязательств по контрактам ГЧП в качестве меры защиты от возникновения неподъемных бюджетных обязательств в будущем. Первым шагом в построении более прочной системы управления финансовыми обязательствами, связанными с проектами ГЧП, является разработка методологии и операционных руководств и рассмотрение возможности внесения изменений в нормативно-правовые акты. В них будут определены требования, функции и области взаимодействия для Минфина и других заинтересованных ведомств, а также инструкции по применению методологии при проведении оценки. Такая методология и руководство должны быть подготовлены параллельно с общим руководством по УГИ для обеспечения их координации и могут учесть положения нескольких справочных руководств и инструментариев, недавно разработанных МВФ и Всемирным банком.

² Romania: Rationalizing the Public Investment Portfolio, Romania PIM RAS, output 10, World Bank 2015.

Управление процессом реформ

71. **Формирование эффективных механизмов консультаций и координации является необходимым условием успешной реформы.** Любая реформа требует четкой стратегии и политического лидерства, которые должны быть поддержаны командой грамотных специалистов по реформированию, а также отлаженных механизмов консультаций и координации для обеспечения высокого уровня координации действий всех заинтересованных сторон.

72. **Инициирование и реализация процесса институциональных реформ требует постоянного активного участия руководителей задействованных министерств.** В этой связи Минэкономики следует официально утвердить план действий по проведению реформы и запуску первоначальных мероприятий по реформированию. Отправным пунктом для подготовки плана действий по проведению реформы может стать набор рекомендаций, предложенных в данном документе. Потребуется непрерывная поддержка на политическом уровне для осуществления процесса реформ и организации работы участвующих ведомств по важнейшим направлениям, включая разные мнения о подходах к реформированию, а также обеспокоенность и, возможно, даже противодействие, со стороны специалистов или других заинтересованных лиц, интересы которых затрагиваются.

73. **Необходимо создать Координационный совет по проведению реформы в составе представителей руководства участвующих министерств.** Даже после утверждения плана действий по проведению реформы сохраняется необходимость принятия решения о методах реализации конкретных мероприятий плана. Данному процессу может способствовать создание Координационного комитета по проведению реформы, который возглавит работу по организации необходимого диалога и принятия решений по приоритетным направлениям реформы и будет осуществлять контроль за ходом ее реализации. Председателем Комитета может быть один из руководящих должностных лиц Минэкономики, например, заместитель министра; в состав комитета могут входить должностные лица высокого уровня основных участвующих ведомств. Комитет должен работать в тесной координации с государственными органами, осуществляющими контроль за ходом реализации реформирования системы управления государственными финансами; при этом, участие одних и тех же отдельных должностных лиц может являться целесообразным.

74. **Также необходима техническая поддержка на постоянной основе.** В то время, как Комитет будет обеспечивать руководство на высоком уровне и координацию действий государственных органов, потребуется сформировать группу опытных специалистов среднего звена, которые будут осуществлять координацию и мониторинг новых инициатив, выдвигать предложения и оказывать техническую поддержку Комитету, прорабатывать конкретные области реформы как с точки зрения организационных, так и процедурных изменений, а также организовывать мероприятия по повышению потенциала.

75. Особое значение для Комитета и группы технических специалистов будет иметь рассмотрение вопросов финансирования и последовательности мероприятий. Очевидно, что планируемая модернизация системы УГИ потребует мобилизации ресурсов технической помощи, а также определенных инвестиций. В этой связи, Комитет должен будет определить соответствующие потребности в финансировании, рассмотреть варианты финансирования и при необходимости наладить взаимодействие с потенциальными донорами.

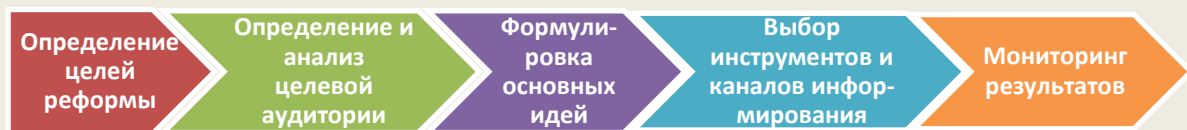
76. Необходимо создать механизм мониторинга хода реализации реформы. По мере утверждения плана действий по реализации, должен быть разработан соответствующий план мониторинга. В плане должны быть определены методы и указаны ответственные за оценку прогресса в достижении целей реформы. Это предполагает разработку индикаторов достижения ожидаемых результатов, а также соответствующих способов их подтверждения. Задача по мониторингу хода реализации реформы может быть закреплена за вышеуказанной группой технических специалистов. В большинстве случаев мониторинг прогресса будет очень простым, поскольку в плане действий уже будут определены мероприятия с указанием сроков. В некоторых случаях может потребоваться разделить мероприятия на отдельные шаги и с определением конечных сроков для их осуществления. Группа специалистов, отвечающих за мониторинг, должна регулярно информировать Координационный комитет о ходе реализации реформы, выявленных проблемах и узких местах.

77. Способствовать осуществлению плана действий может хорошо подготовленная коммуникационная стратегия. Любая реформа неизбежно приводит к изменениям, которые могут приветствоваться одними заинтересованными сторонами и не приниматься другими. Различные факторы могут лежать в основе сохранения статус-кво. Например, с точки зрения их профессионального статуса сотрудникам может быть выгодно сохранение существующих процедур, или же наоборот они могут опасаться реформ, ведущих к увеличению объема работы или сокращению численности. Хорошо подготовленная информационная кампания, обеспечивающая информацию о целях, сроках и потенциальных преимуществах реформы, а также о последствиях ее непроведения, может помочь преодолеть обеспокоенность заинтересованных сторон и подготовить почву для изменений. Во вставке 2 приведены отдельные предложения по разработке плана коммуникационной деятельности.

Вставка 2: Разработка плана коммуникационной деятельности в поддержку административных реформ

Отправным пунктом разработки коммуникационной стратегии в поддержку процесса изменений является определение четких целей реформы. Вид и масштаб необходимых коммуникационных мероприятий во многом зависит от вида и масштаба предполагаемых изменений. В зависимости от целей и стратегии реформы необходимо определить основные заинтересованные стороны. После анализа заинтересованных сторон, позволяющего определить значение каждого участника процесса реформ с точки зрения заинтересованности в реформах и влияния на процесс реформирования, следует определить целевую аудиторию и разработать основные идеи информационной кампании. В зависимости от целевой аудитории и имеющихся ресурсов необходимо выбрать инструменты и каналы для передачи ключевой информации основным заинтересованным сторонам. Следует постоянно проводить мониторинг результатов коммуникационных мероприятий, например, путем отслеживания изменений в восприятии осуществляемой реформы. На рисунке ниже показаны основные этапы процесса разработки коммуникационной стратегии.

Этапы разработки коммуникационной стратегии



I. ВВЕДЕНИЕ И МЕТОДИКА ОЦЕНКИ

A. Общие сведения, описание контекста и обоснование

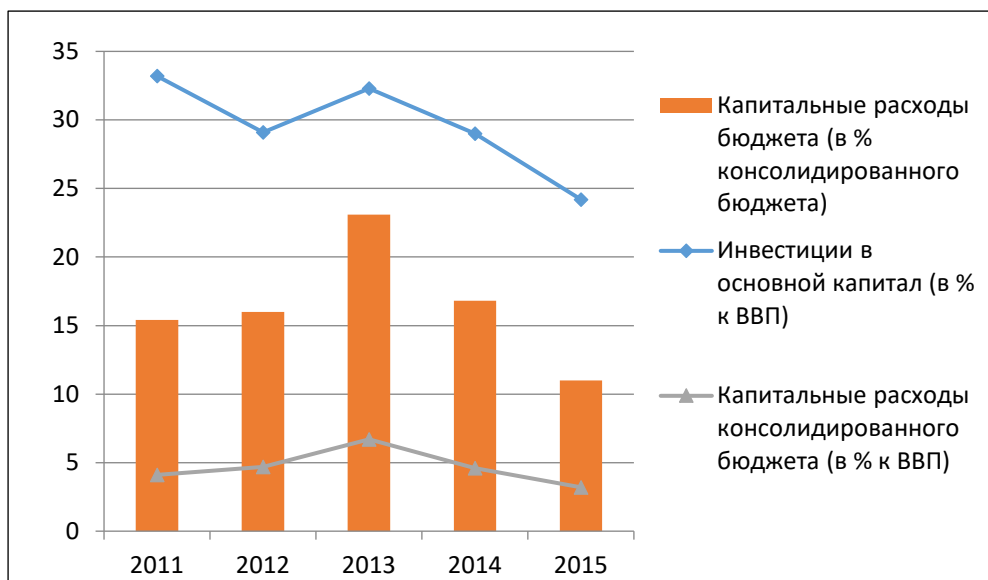
1. **В условиях ухудшения макроэкономической и фискальной ситуации Правительство Республики Беларусь придает особое значение вопросам повышения эффективности расходования государственных средств.** Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП), проведенная Всемирным банком в 2014 году, позволила Правительству получить информацию об эффективности системы управления государственными финансами (УГФ) и направлениям ее совершенствования. В Стратегии реформирования системы УГФ, определенной Правительством в 2015 году, учтены результаты оценки ГРФП и предложена перспективная программа реформирования по таким направлениям, как среднесрочное планирование бюджета, программно-целевое планирование бюджета, казначейство, управление долгом и бухгалтерский учет в общественном секторе. Эта стратегия нацелена на повышение эффективности системы УГФ по всему циклу управления государственными финансами, включая необходимость интеграции принятия решений по государственным капитальным расходам в общий бюджетный процесс.

2. **Тенденция к сокращению государственных инвестиций обострила потребность в повышении эффективности капитальных расходов.** С момента приобретения страной независимости государственные капитальные расходы стали важным инструментом государства, используемым для стимулирования экономического роста, а удельный вес государственных инвестиций в ВВП в целом находился на высоком уровне в сравнении с другими странами региона. За исключением 2012 и 2013 годов, которые существенно отличались от других периодов (что отчасти объясняется крупномасштабным проектом в отрасли атомной энергетики), в настоящее время наблюдается тенденция к снижению уровней государственных инвестиций до немногим более 3 процентов ВВП в 2016 году (рисунок 1). Доля капитальных расходов бюджета в расходах консолидированного бюджета также сократилась. В связи с тем, что капитальный бюджет носит дискреционный характер, он оказался одним из наиболее уязвимых при сокращении расходов, когда правительство стремится найти возможности для экономии средств, чтобы предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации в бюджетно-налоговой сфере в краткосрочный период.

3. **Правительство Республики Беларусь признает, что управление государственными инвестициями (УГИ) может быть усовершенствовано таким образом, чтобы обеспечивать получение хороших конечных результатов по проектам.** Под системой УГИ понимаются процессы, правила, квалификации, информация и принципы поведения, которые содействуют установлению дисциплинированных подходов к управлению инвестициями на протяжении всего их жизненного цикла. Поскольку ожидается, что уровень государственных капитальных расходов по-прежнему не будет расти, усиленное внимание уделяется своевременности и качеству реализации государственных инвестиционных проектов.

4. **Международный опыт показывает, что выгоды от совершенствования УГИ могут быть значительными.** По оценкам МВФ, которые основаны на анализе эффективности систем УГИ в ряде стран, в странах с наиболее эффективными системами отмечается значительно более высокий вклад в экономический рост от каждого доллара, потраченного на инвестиции в государственную инфраструктуру, чем в странах с наименее эффективными системами. В том же исследовании отмечается, что отдача от единицы ресурсов, выраженная в физической инфраструктуре, в среднем по странам оценивается на 30 процентов ниже по сравнению со странами с наиболее эффективными системами УГИ. До двух третей этой разницы в эффективности можно ликвидировать за счет совершенствования институциональных основ УГИ (МВФ, 2015).

Рисунок 1: Уровни инвестиций, 2011-2015 годы³



Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

5. **До настоящего времени комплексной оценки УГИ не проводилось, однако присутствуют явные признаки того, что управление государственными инвестиционными проектами может быть усовершенствовано.** В 2007 году Всемирным банком была подготовлена аналитическая записка по отдельным вопросам, посвященная планированию капитального бюджета в Республике Беларусь (2007 World Bank Policy Note on Selected Issues in Capital Budgeting in Belarus), в которой отмечался ряд сильных сторон, сочетание которых обеспечивает операционную эффективность системы, включая следующие моменты: своевременное составление планов реализации проектов; наличие относительно надежных административных

³ Рассчитано на основе данных Белстата. Если бы в расчетах использовались данные Минфина об уровне капитальных расходов, которые также включают приобретение оборудования (не относящееся к строительству объектов) и некоторые виды ремонта, то значения этого показателя были бы выше на 3-4 процентных пункта (в зависимости от года).

процедур и потенциала для исполнения; наличие механизмов высокоуровневого фидуциарного контроля. В то же время в этой аналитической записке отмечался ряд важных слабых мест, которые преимущественно связаны с процессами на высоких уровнях системы. К ним относятся:

- Неполная интеграция стратегических документов по вопросам инвестиций и отсутствие планирования на несколько лет вперед;
- Принятие решений по капитальным расходам преимущественно на основе запросов «снизу-вверх» и (или) исходя из политических соображений; и
- Слабая взаимосвязь между текущим и капитальным бюджетами.

6. **Повторная оценка ГРФП, проводившаяся в 2014 году, также выявила ряд слабых мест.** Процесс определения и оценки стоимости приоритетных инвестиций отделен от основного бюджетного процесса, а влияние инвестиций на текущие затраты не увязывается на систематической основе со среднесрочными перспективными оценками расходов⁴. Еще одним слабым местом в системе планирования является низкий уровень предсказуемости финансирования государственных инвестиций. Составляются некоторые среднесрочные перспективные оценки, однако они не увязываются с годовыми бюджетными ассигнованиями и ввиду этого они не соблюдаются на практике⁵.

7. **В условиях сложной финансовой ситуации Правительство Республики Беларусь было вынуждено расширить диапазон различных вариантов финансирования и реализации государственных инвестиций.** В частности, отмечается усиление интереса к государственно-частным партнерствам (ГЧП), которые рассматриваются Правительством как механизм финансирования инфраструктуры. Однако нормативно-правовая база и институциональные основы для ГЧП находятся на раннем этапе развития. Проект «BelToll», связанный с администрированием сбора оплаты за пользование автомобильными дорогами республиканского значения, является единственным проектом, который с некоторыми допущениями может считаться проектом ГЧП. Правительство заинтересовано в совершенствовании нормативно-правовых и институциональных основ для ГЧП.

8. **В этих условиях Министерство экономики обратилось к Всемирному банку с просьбой об оказании помощи по вопросам УГИ и ГЧП, начиная с проведения диагностической оценки этой сферы.** Минэкономики также обратило особое внимание на потребность в укреплении институциональных основ УГИ и ГЧП, чтобы облегчить решение задач стратегического распределения средств между традиционными государственными инвестиционными проектами и проектами ГЧП. В приведенной ниже вставке 3 кратко изложены цели, охват и компоненты проекта технической помощи Всемирного банка, реализуемого в ответ на обращение Минэкономики.

⁴ Оценка «D» по показателям PI-12 (iii) «Наличие отраслевых стратегий и смет расходов» и (iv) «Взаимосвязь между сметами капиталовложений и перспективными оценками расходов».

⁵ Оценка «C» по показателю PI-12 (i) «Составление финансовых прогнозов и планирование ассигнований по функциональным категориям на несколько лет вперед».

Вставка 3: Цели и охват технической помощи по укреплению систем УГИ и ГЧП в Республике Беларусь

Цель: Цель работы состоит в оказании помощи Правительству Республики Беларусь в разработке стратегии укрепления системы УГИ. Данный проект будет содействовать достижению и более долгосрочной цели, которая состоит в обеспечении эффективности, действенности и фискальной устойчивости государственных инвестиций в поддержку сбалансированного, долгосрочного экономического роста Республики Беларусь.

Компоненты:

Компонент 1: Оценка эффективности системы УГИ, включая как традиционные государственные инвестиции, так и ГЧП. Данный компонент предполагает оказание Министерству экономики Республике Беларусь помощи в определении сильных, слабых сторон и пробелов в системе УГИ Республики Беларусь на основании оценки, составленной сотрудниками Всемирного банка, а также международными и национальными экспертами. Всемирный банк представит Министерству экономики комплексный анализ эффективности системы УГИ в части традиционных государственных инвестиционных проектов, охватывая весь цикл УГИ и все ключевые государственные органы. Оценка системы УГИ в Республике Беларусь будет производиться в сравнении с передовой международной практикой по каждому из основных функциональных направлений УГИ. Эта оценка будет основана на разработанной Всемирным банком методологии диагностической оценки систем УГИ.

Компонент 2: Выработка дорожной карты по укреплению системы УГИ. Данный компонент будет предполагать оказание помощи Министерству экономики в разработке среднесрочной дорожной карты по совершенствованию системы УГИ.

Компонент 3: Проведение консультаций и представление результатов заинтересованным сторонам. Данный компонент будет предполагать проведение консультаций с заинтересованными сторонами и представление им информации о масштабах и результатах диагностической оценки УГИ / ГЧП, а также оказание технической помощи по вопросам наращивания институционального потенциала и построения дорожной карты по совершенствованию системы.

Компонент 4: Оказание технической помощи по вопросам укрепления институционального потенциала. Опираясь на результаты оценки пробелов в системе УГИ и рекомендации по ее совершенствованию в рамках данного компонента Правительству Республики Беларусь будет предложена консультационная помощь по дальнейшему укреплению институциональных основ УГИ и ГЧП.

В. Подход

Аналитические основы

9. **Оценка УГИ подготовлена в соответствии с Основами диагностического анализа УГИ, которые были разработаны Группой Всемирного банка и формализованы в публикации 2014 года «The Power of Public Investment»⁶.** Основы диагностического анализа УГИ позволяют оценить наличие и качество институциональных основ, необходимых для обеспечения выполнения восьми «обязательных функций», охватывающих весь проектный цикл и цикл планирования капитального бюджета⁷, что позволяет определить пробелы в системе в сравнении с передовой мировой практикой. Результатом анализа с применением Основ диагностического анализа УГИ является оценка качественных параметров национальной системы УГИ, а не оценка на основе набора показателей (как это делается в рамках оценки ГРФП). Методология балльной оценки системы на основе ряда показателей разработана и апробирована Всемирным банком в Украине. Однако данный инструмент является зеркальным отражением ГРФП, и его охват выходит за рамки восьми основных функций, которые определены как критически важные элементы, необходимые для обеспечения минимальной эффективности системы УГИ. Ценность проведения более широкомасштабной (и требующей более детальной информации) оценки представляется ограниченной в условиях Республики Беларусь, где самым главным вопросом является основной функционал УГИ, особенно функции на самых высоких уровнях системы. Кроме того, процесс балльной оценки сам по себе может отвлекать внимание от более важной задачи выявления в тесном контакте с властями страны недостатков и определения путей их устранения. Ниже приведен рисунок 2, где показана схема анализа, а во вставке 4 ниже кратко описан каждый из «обязательных» элементов.

10. **Поскольку в Республике Беларусь институциональные основы ГЧП находятся на раннем этапе развития, оценка системы ГЧП была проведена на выборочной основе, в качестве дополнения к оценке УГИ.** Хотя у Всемирного банка имеются тщательно проработанная и основанная на использовании показателей методика анализа систем ГЧП в контексте более широкой системы УГИ⁸, их применение на данном этапе не рассматривалось. Это связано с тем, что многие показатели оказались бы не применимы, учитывая ранний этап развития правовой, нормативной и организационной базы ГЧП в Республике Беларусь. В то же время многие аспекты планирования, подготовки и оценки проектов ГЧП будут аналогичны тем, которые применяются при реализации проектов с применением традиционных механизмов, поэтому в определенной степени будет полезно проанализировать систему ГЧП на основе единой методологии. В этой связи было принято решение

⁶ 'The Power of Public Investment: Transforming Resources into Assets for Growth', Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay-Hyung Kim, and Jonas Frank, Editors, World Bank, 2014

⁷ К восьми обязательным функциям относятся: стратегическое руководство инвестициями, официальная оценка, независимая экспертиза, отбор проектов и планирование их бюджета, реализация проектов, внесение изменений в проект, эксплуатация объекта, отчет о завершении и последующая оценка проекта.

⁸ "PIM4PPP: Analytical Framework and Assessment Tool", the World Bank, December 2015

включить оценку существующих институциональных основ и методов, используемых для ГЧП, в более широкую оценку системы УГИ. Это предполагает выделение особенностей ГЧП на различных этапах цикла и выявление на основе этого необходимости внедрять специальные инструменты и подходы.

Рисунок 2: Используемая Всемирным банком схема диагностического анализа УГИ - восемь обязательных элементов



Вставка 4: Восемь обязательных элементов хорошей системы УГИ

В рамках диагностического анализа систем УГИ Всемирный банк выделяет восемь этапов цикла УГИ и, по итогам анализа применяемых в стране процедур, вырабатывает предложения по их совершенствованию для обеспечения эффективности УГИ. Каждый из этих элементов описан ниже:

Этап 1: Стратегическое руководство и предварительный отбор: Национальные и (или) отраслевые стратегии достаточно конкретны и взаимно согласованы, обладают официальным статусом, что позволяет им обеспечивать стратегическое руководство государственными инвестициями. Они последовательно используются при осуществлении предварительного отбора новых проектов (при этом некоторое количество проектов отсеивается на этапе предварительного отбора).

Этап 2: Оценка проекта: Разработка проекта ведется в соответствии со стандартизированными и четко определенными процедурами, а проекты оцениваются с применением полного диапазона соответствующих приемов. На центральном уровне утверждены всеобъемлющие методические указания по оценке проектов, в т.ч. и специальные детальные методические указания по оценке проектов ГЧП.

Этап 3: Независимая экспертиза выводов и рекомендаций по результатам оценки проекта: Риск того, что отраслевые министерства «нарисуют красивые цифры», чтобы проект наверняка получил положительное заключение по результатам оценки, ограничивается за счет проведения независимой экспертизы проекта. Это ключевой элемент, который может быть реализован по-разному при разной степени «независимости» субъекта, отвечающего за вопросы экспертизы.

Этап 4: Отбор проектов и планирование их бюджета: Как правило, для финансирования за счет средств бюджета отбираются только те проекты, которые прошли процедуры тщательной оценки и независимой экспертизы. Рассчитанный на несколько лет бюджет предусматривает достаточный объем и предсказуемость финансирования, что обеспечивает действенную реализацию проектов.

Этап 5: Реализация проекта: Особое внимание уделяется вопросам управления совокупными затратами за весь жизненный цикл проекта. Четко определены функции и обязанности, связанные с реализацией проекта, организовано представление регулярной отчетности о ходе выполнения финансовых и нефинансовых показателей, и осуществляется тщательный мониторинг со стороны центральных финансовых органов. Созданы и последовательно применяются надежные системы закупок и прогрессивные методы распределения рисков между государством и подрядчиком.

Этап 6: Мониторинг и внесение изменений в проект: Существует четкий механизм запуска процедур оценки дальнейшей обоснованности проектов, по которым серьезно изменились затраты, графики или ожидаемые выгоды.

Этап 7: Эксплуатация и содержание объекта: Финансовые и иные ресурсы, необходимые для эксплуатации объекта, планируются и выделяются соответствующими органами управления. Ведутся всеобъемлющие и надежные реестры активов, организован внешний аудит этих реестров.

Этап 8: Базовые отчеты о завершении проектов и последующая оценка проектов: Все страны, в которых действуют развитые системы, уделяют большое внимание последующей оценке. Высшие органы аудита осуществляют аудит инвестиционных проектов, в том числе и аудит эффективности расходования средств.

Источник: По материалам публикации The Power of Public Investment Management, World Bank, 2014 – переработано группой специалистов Всемирного банка

Сбор данных

11. **Оценка УГИ основывается на перекрестной проверке выводов, сделанных с использованием четырех основных источников информации:**

- Камеральный анализ соответствующих законодательных, нормативных актов, процедур, а также отчетов по результатам диагностических исследований, проведенных ранее по Республике Беларусь, и международного опыта;
- Беседы с представителями заинтересованных сторон из различных органов государственного управления;
- Данные по портфелю проектов Государственной инвестиционной программы (ГИП) и тенденциям капитальных расходов; а также
- Сведения о процедурах, которые применялись в ходе реализации девяти государственных инвестиционных проектов, вошедших в выборку.

12. **Также были изучены результаты проведенных ранее диагностических исследований и нормативно-правовая база.** Помимо подготовленных ранее диагностических исследований (Аналитическая записка 2007 и ГРФП 2014), были проанализированы следующие документы:

- Бюджетный кодекс Республики Беларусь;
- Постановления Совета Министров Республики Беларусь, касающиеся государственных программ;
- Указы Президента Республики Беларусь по вопросам подготовки и утверждения государственной инвестиционной программы;
- Законы, нормативные акты и положения о планировании бюджета, в том числе постановления Совета Министров, касающиеся основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики и процедур прогнозирования;
- Законы, нормативные акты и положения об архитектурно-пространственном планировании;
- Закон о ГЧП и проекты соответствующих нормативно-правовых документов;
- Законы, нормативные акты и положения о стратегическом планировании и координации политики;
- Закон о государственных закупках; а также
- Соответствующие нормативные документы и положения (общенациональные – утвержденные Советом Министров, Минфина, Минэкономики, Минстройархитектуры и др.), касающиеся различных этапов подготовки и реализации проектов.

13. **Правильность сделанных выводов была уточнена в ходе встреч с представителями основных заинтересованных сторон из различных органов государственного управления.** Помимо соответствующих подразделений Минэкономики, были проведены встречи с Минфином, Министерством транспорта и коммуникаций, Министерством энергетики, Министерством здравоохранения, Министерством образования, Комитетом государственного контроля (высший орган финансового контроля), Национальным агентством инвестиций и приватизации (НАИП), подразделениями Брестского областного исполнительного комитета.

14. Для того, чтобы оценить масштаб, состав и эффективность государственных инвестиций были рассмотрены данные на уровне портфеля. Анализ информации о портфеле ГИП за пятилетний период (2011-2015 гг.) осуществлялся на основе консолидации данных, приведенных в Указах Президента Республики Беларусь, которыми ежегодно утверждались и уточнялись ГИП, и ежегодной отчетности Национального статистического комитета Республики Беларусь (Белстат) о финансировании и использовании инвестиций по объектам, включенным в ГИП. Группа специалистов Всемирного банка консолидировала данные, полученные из этих источников, и сформировала базу данных, которая позволяет видеть показатели по портфелю за 5-летний период, в частности показатели по количеству проектов и их распределению по размеру и министерствам, показатели общей стоимости проектов, датам начала и окончания реализации проектов, годовым ассигнованиям, фактическим расходам и источникам финансирования. Был рассчитан ряд показателей эффективности портфеля, оценивающих достаточность финансирования, способности осваивать ассигнования и сроки реализации проектов (вставка 5):

Вставка 5: Показатели эффективности реализации портфеля государственных инвестиций

Коэффициент годового освоения средств (фактические расходы в процентах от изначально утвержденных и уточненных бюджетных ассигнований): данный показатель отражает способность расходовать средства согласно финансовому плану и может указывать на проблемы с освоением средств, связанные с планированием / подготовкой или реализацией проектов (или по обеим причинам одновременно).

Сроки завершения проекта при текущем уровне финансирования (остаток сметной стоимости проекта, деленный на объем ассигнований за последний год): данный показатель отражает степень достаточности финансирования портфеля. Если средний срок завершения проектов при текущем уровне финансирования превышает 4 года, такой портфель можно охарактеризовать как «недостаточно финансируемый».

Сроки реализации (количество лет, на протяжении которых идет реализация проекта): данный показатель измеряет эффективность в прошлые периоды, оценивая среднее количество лет, на протяжении которых шла реализация проектов. Если этот показатель превышает 5 лет, это значит, что недостаточная эффективность носит системный характер и является укоренившейся проблемой, которая касается всего инвестиционного портфеля.

Превышение сроков реализации проектов (превышение сроков в процентах от первоначальной оценки длительности проекта): данный показатель отражает насколько проекты реализуются в указанные изначально сроки.

Неактивность проектов (количество или процент проектов, по которым сроки реализации составляют не менее трех лет, а фактические расходы бюджета в течение трех последних лет составляли 10 или менее процентов остатка сметной стоимости проектов): данный показатель отражает степень устойчиво недостаточного или «символического» финансирования проектов, что не позволяет своевременно их реализовать и указывает на отсутствии акцента на первоочередном завершении начатых проектов.

15. При проведении анализа помимо данных о ГИП использовались предоставленные Минфином данные о динамике капитального бюджета и его исполнении:

- Капитальные расходы бюджета в разрезе отраслевых министерств, функций и источников финансирования;
- Капитальные расходы по уровням государственного управления;
- Просроченная кредиторская задолженность по капитальным расходам консолидированного бюджета для оценки эффективности существующих систем контроля за принятием обязательств;
- Распределение капитальных расходов республиканского бюджета в течение года по месяцам; а также
- Отношение фактических капитальных расходов республиканского бюджета к i) их первоначально утвержденному объему и ii) уточненному бюджету.

Результаты анализа данных кратко изложены в *Главах II и IV*.

16. В дополнение к данным на уровне портфеля, беседам с представителями заинтересованных сторон и анализу нормативно-правовой базы была собрана информация по выборке из девяти текущих или завершенных государственных инвестиционных проектов. Несмотря на небольшой размер выборки и, соответственно, статистическую значимость выводов, была проведена перекрестная сверка об этих проектах с другими источниками информации, чтобы либо получить подтверждение сделанных выводов, либо выявить направления для дальнейшего изучения или уточнения.

17. Критерии отбора проектов для выборки были установлены совместно с Минэкономики так, чтобы отразить основные национальные процедуры и процессы. В выборку вошел ряд текущих или недавно завершенных проектов, которые относятся как к республиканскому уровню, так и к региональному уровню и входят соответственно в Государственную инвестиционную программу (ГИП) или в региональные инвестиционные программы (РИП). Поскольку в рамках оценки акцент делается на национальных процедурах и процессах, выборка состоит из проектов, которые полностью финансируются за счет внутренних источников, за исключением одного проекта, который финансировался с привлечением внешних источников. Характеристика выборки проектов представлена ниже в таблице 1.

Таблица 1: Характеристика выборки государственных инвестиционных проектов

№	Орган госуправ-ления	Проект	Годы	Стоимость проекта (млн. BYR)	Источники финансирования	Место-положение
1.	Министерство здравоохранения	Республиканская лаборатория молекулярно-генетического канцерогенеза	2011-2015	240 165	ГИП	Минская область
2.	Министерство здравоохранения	Республиканский центр позитронно-	2012-2015	451 197	ГИП (86 %), прочие (14 %)	Минская

	ия	эмиссионной томографии				область
3.	Министерство образования	Реконструкция детского летнего оздоровительного лагеря «Зубренок»	2006-	Нет данных	ГИП и другие источники финансирования	Минская область
4.	Министерство образования	Перепрофилирование двухэтажного блока клуба-столовой под размещение учебно- лабораторных аудиторий с увеличением этажности до пяти этажей (БГУИР)	2011- 2017	38 309	ГИП (48,9 %), собственные средства БГУИР (51,1 %)	Минск
5.	Министерство транспорта и коммуникаций	Автомобильная дорога Р-23 «Минск – Микашевичи»	2011- 2016	389 125	ГИП (32,6 %), кредиты (67,4%)	Минская область
6.	Министерство транспорта и коммуникаций	Реконструкция сооружений Днепро- Бугского канала. Судоходный шлюз гидроузла № 8 «Залузь»	2011- 2015	52 035	ГИП	Брестская область
7.	Брестский областной исполнительны й комитет	Хирургический корпус областного онкологического диспансера в г. Бресте	2010- 2014	296 791	Местный бюджет (60,6%), субвенции (37,6%), индексация (0,2%), кредиты (1,6%)	Брестская область
8.	Министерство энергетики	Строительство ветроэнергетического парка в районе н.п. Грабники Новогрудского района	2015- 2016	356 100	Кредит Беларусбанка (71 %), собственные средства (29 %)	Гродненская область
9.	Министерство энергетики	Строительство ВЛ «Березовская ГРЭС- Россь»	2013- 2014	418 565	ГИП (29 %), кредиты (61 %), собственные средства (10 %)	Брестская область

Примечание: Изначально предполагалось также рассмотреть проект Брестского областного исполнительного комитета «Строительство моста через р. Муховец», однако впоследствии его исключили из выборки в связи с невозможностью сбора данных.

18. Для анализа отобранных проектов, была разработана детальная анкета. Помимо общей информации о стоимости проекта, его охвате, длительности реализации, затратах и финансировании, в анкете содержалось 46 вопросов, структурированных в соответствии с диагностическим подходом Всемирного банка к оценке процедур, которые используются на всех основных этапах цикла УГИ. В анкету также вошли вопросы, касающиеся длительности различных этапов и подэтапов цикла УГИ, что было сделано с целью выявления и анализа причин возникновения возможных «узких мест». Собранные с помощью анкет данные были перепроверены в ходе встреч с представителями этих девяти проектов. Выводы по результатам изучения

проектов, включенных в выборку, были учтены при анализе пробелов существующей системы УГИ, который представлен в *Главах III и IV*. Ответы на анкету и соответствующие сводные таблицы представлены в Приложении 2.

С. Масштаб и охват оценки

Определение государственных инвестиций

19. **Определение концепции государственных инвестиций позволяет установить границы системы УГИ и охвата ее оценки.** В международной практике понятие «государственные инвестиции» определяется по-разному и в разных странах охватывает более узкий или более широкий диапазон расходов. Для целей настоящей оценки принято рабочее определение, которое отражает тот факт, что государственные инвестиции имеют разные концептуальные основы: учетные, фискальные и экономические. В этой связи инвестиции должны одновременно удовлетворять ряду критериев, чтобы классифицироваться как государственные. Соответственно, государственные инвестиции должны:

- Вести к формированию финансовых обязательств или потенциальных финансовых обязательств сектора государственного управления;
- Осуществляться для обеспечения достижения определенной цели государственной политики в интересах повышения благосостояния населения, включая вопросы естественных монополий; и
- Вести к приобретению или существенному улучшению основных средств (что принято называть капитальными расходами), что должно в определенный момент времени найти отражение в балансе субъекта государственного сектора.

В конечном итоге, важно то определение, которое установлено положениями нормативно-правовой базы и принято Правительством Республики Беларусь, однако в рамках оценки авторы также руководствовались указанными выше критериями. В *Главе II* рассматриваются различные варианты определения государственных инвестиций в Республике Беларусь. Опираясь на результаты консультаций, проведенных с представителями государственных органов и учитывая указанные выше четыре критерия для определения того, какие расходы должны обычно относиться к системе УГИ, охват данной оценки был установлен в увязке с: уровнями государственного управления; источниками финансирования; а также государственными инвестициями, осуществляемыми государственными предприятиями.

Уровни государственного управления

20. **В соответствии с указанным выше критерием финансирования за счет средств сектора государственного управления и учитывая распределение расходов на государственные инвестиции по его разным уровням, в охват оценки были включены инвестиции регионального уровня.** Государственные инвестиции, которые финансируются за счет внутренних бюджетных источников (бюджетных ассигнований), преимущественно осуществляются через инвестиционные программы. На республиканском уровне это Государственная инвестиционная программа (ГИП), а

на региональном - региональные инвестиционные программы (РИП). В период 2011-2015 годов инвестиции в рамках РИП г. Минска и областей неизменно превышали уровень инвестиций в рамках ГИП. В 2015 году государственные инвестиции органов местного управления в общей сумме составили 2% ВВП, в то время как на долю ГИП приходилось 1,2% ВВП. Планирование, подготовка и реализация инвестиционных проектов на региональном уровне осуществляются на основе тех же процедур, что и на республиканском уровне, институциональная структура является единственным отличием. Учитывая значимость РИП и стремясь отразить особенности институциональной структуры на региональном уровне, в оценку также был включен и региональный уровень.

21. Охват оценки ограничен инвестициями, финансируемыми за счет средств бюджетов различного уровня. Хотя некоторые инвестиции могут финансироваться за счет собственных средств государственных учреждений, предполагается, что их доля незначительна в сравнении с инвестициями, финансируемыми за счет бюджетных источников. Также есть инвестиции, финансируемые за счет внебюджетных фондов, однако они относительно невелики (см. *Главу II*).

Источники финансирования

22. В Республике Беларусь значительная часть государственных инвестиций финансируется за счет внешних грантов и займов. Национальная программа международного сотрудничества на 2011-2016 годы, которую ведет Минэкономики, включает гранты на сумму 412 миллионов долларов США. По состоянию на 1 января 2015 года объем обязательств по кредитам и займам, предоставленным Российской Федерацией, Китайской Народной Республикой и Всемирным банком, составлял около 10,5 миллиарда долларов США. Хотя не все внешние гранты и займы идут на цели государственных инвестиций, очевидно, что на их долю все же приходится значительная часть. Минэкономики отвечает за управление грантами, в то время как Минфин ведет учет и отслеживает кредиты и займы. Хотя в рамках оценки системы УГИ акцент делается на национальной системе, а не на подходах, которые устанавливаются донорами, финансируемые за счет средств доноров инвестиции охватываются оценкой, в первую очередь для того, чтобы получить по мере возможности максимально полную картину портфеля государственных инвестиций. Во многих случаях для финансирования проектов задействуются и внутренние, и внешние источники. Во-вторых, это делается поскольку источники финансирования могут определяться лишь на поздних этапах процесса, после завершения процедур идентификации проектов и их предварительного стратегического отбора на первом уровне. При этом подразумевается, что содержание первоначальных этапов во многих случаях будет аналогичным для всех проектов, финансируемых из различных источников. В-третьих, общее управление процессами отбора и планирования бюджета проектов которое включает в себя выбор между финансированием за счет бюджетных ассигнований, средств грантов и займов, является важной функцией УГИ, и чтобы отразить ее в оценке, необходимо принимать во внимание и проекты, финансируемые за счет средств доноров. И наконец, проекты, финансируемые за счет внешних источников, могут служить полезным эталоном надлежащей практики, например, в части методик оценки и управления проектами. Как показано в таблице 1, в число

проектов, вошедших в выборку, также вошел проект, получавший финансирование за счет средств доноров, что облегчило проведение такого сравнительного анализа.

Государственные инвестиции, осуществляемые государственными предприятиями

23. **Государственные предприятия (ГП) получают целый ряд государственных субсидий и директивных кредитов, в том числе и на цели осуществления государственных инвестиций.** Государственные инвестиционные проекты, подготовленные и реализованные ГП, в принципе, могут быть охвачены рамками исследования. С другой стороны, ГП функционируют в соответствии с принципами корпоративного управления, когда министры и высшие должностные лица министерств могут лишь косвенно (за счет утверждения бизнес-планов ГП, участия в принятии решений совета и т.п.) влиять на выбор и утверждение конкретных инвестиционных проектов. Это указывает на то, что инвестиции, осуществляемые ГП, которые занимаются исключительно «хозяйственной деятельностью»⁹ в принципе не должны входить в круг объектов исследования системы УГИ, поскольку для рассмотрения инвестиционных планов ГП в более общем контексте их хозяйственной деятельности существуют или создаются специфичные институциональные механизмы. Это касается ГП, «работающих в условиях рынка». Однако в соответствии со вторым из критериев приведенного выше определения, инвестиционные расходы ГП, которые осуществляются не в коммерческих целях, а для реализации «государственной политики», должны относиться к системе УГИ. Они по мере возможности рассматривались при анализе таких аспектов УГИ, как оценка проектов и независимая экспертиза, однако в связи с ограниченностью данных при анализе портфеля государственных инвестиционных проектов и тенденций государственных инвестиций охват оценки пришлось сузить до сектора государственного управления.

D. Содержание отчета

24. **В остальных главах настоящего отчета представлена следующая информация:**

- В *Главе II* приводится обзор системы государственных инвестиций в Республике Беларусь и описывается распределение институциональных функций и обязанностей в сфере УГИ;
- В *Главе III* на основе методологии диагностической оценки Всемирного банка рассматриваются основные высокоуровневые этапы УГИ в Республике Беларусь: стратегическое руководство и предварительный отбор проектов, их оценка и независимая экспертиза, отбор проектов и планирование их бюджета;
- В *Главе IV* приводится оценка реализации проектов, мониторинга и внесения изменений в проекты;

⁹ «...под хозяйственной деятельностью понимается предложение товаров или услуг на определённом рынке, которое может, по крайней мере, в принципе, осуществляться частным оператором в целях извлечения прибыли» (Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием, в редакции 2015 года)

- В *Главе V* рассматриваются пробелы в процедурах, связанных с эксплуатацией объектов, завершением проектов и последующей оценкой; и
- В *Главе VI* описываются нормативно-правовые и институциональные основы ГЧП в Республике Беларусь, а также подходы к реализации инициированных пилотных проектов ГЧП.

II. ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А. Введение

25. **Цель данной главы состоит в том, чтобы представить обзор системы УГИ в Республике Беларусь, что задаст общий контекст для детальной поэтапной оценки УГИ.** Обзор включает описание институциональных основ и нормативно-правовой базы УГИ, а также функций и обязанностей основных участников процесса УГИ. В данной главе также представлены тенденции в сфере государственных инвестиций и анализ данных на уровне портфеля проектов ГИП. И, наконец, в данной главе приводится краткий обзор существующих баз данных и механизмов обмена данными и рассматриваются вопросы доступа общественности к информации по вопросам УГИ.

В. Институциональные основы и обзор распределения функций и обязанностей в сфере УГИ

26. **Институциональные основы УГИ отражают общие основы УГФ и характеризуются высоким уровнем централизации принятия решений, ориентацией процедур и практик на соблюдение требований норм и положений законодательства и наличием развитой системы контроля.**¹⁰ Республика Беларусь – унитарная президентская республика. Являясь главой государства, Президент Республики Беларусь обладает значительными полномочиями, включая и те, которые напрямую связаны с УГФ и УГИ. В частности, Президент подписывает принимаемый Парламентом закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год, утверждает перераспределение ассигнований, предусмотренных в годовом республиканском бюджете на текущий финансовый год, утверждает ГИП. Президент Республики Беларусь также обладает правом принятия указов (декретов), устанавливающих, изменяющих или отменяющих действие определенных правовых норм и предоставляющих льготы. Ниже в таблице 2 представлено краткое описание функций и обязанностей основных участников процесса УГИ.

¹⁰ По данным оценки ГРФП 2014 года, институциональные механизмы управления бюджетными средствами в Беларуси можно охарактеризовать как в высокой степени централизованные, и при этом некоторые функции на операционном уровне переданы министерствам и органам местного управления. Хорошо развитая всеобъемлющая нормативно-правовая база устанавливается централизованно, планирование бюджета также преимущественно осуществляется «сверху-вниз», в особенности в части планирования капитальных вложений (хотя с министерствами и местными органами управления проводятся консультации, и они принимают участие в обсуждении бюджета). Процедуры УГФ, используемые на центральном и местном уровнях, довольно единообразны и определяются центральными органами власти. Министерства обладают некоторой гибкостью в определении детальных планов расходования средств (роспись), однако после утверждения, она начинает выполнять роль жестких лимитов исполнения бюджетов в централизованной казначейской системе и может быть изменена только с разрешения Министерства финансов (или финансовых управлений исполнительных комитетов - в случае органов местного управления). В дополнение к такой централизованной системе контроля функционирует ряд контролируемых органов, включая Комитет государственного контроля и контрольно-ревизионное управление (КРУ) Минфина.

Таблица 2: Распределение функций и обязанностей основных участников процесса УГИ

Участник процесса УГИ	Описание
Президент	Президент подписывает законы, включая законы об утверждении республиканского бюджета на очередной финансовый год; утверждает перераспределение ассигнований, предусмотренных бюджетом на текущий финансовый год; определяет процедуры составления и исполнения ГИП; утверждает ГИП на очередной финансовый год; рассматривает ежегодный отчет об исполнении ГИП
Парламент	Принимает законы о республиканском бюджете на очередной финансовый год и законы об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный период
Совет Министров	Утверждает государственные программы; утверждает перераспределение ассигнований в пределах общей суммы ассигнований на ГИП; утверждает ежегодный отчет об исполнении ГИП и представляет его Президенту Республики Беларусь
Министерство экономики	Отвечает за прогнозирование, мониторинг и анализ социально-экономического развития страны; составляет макроэкономические прогнозы, используемые в качестве основы для составления проекта бюджета на очередной финансовый год; готовит пообъектную разбивку ГИП и отчет о ее исполнении
Министерство финансов	Вырабатывает и реализует общую бюджетно-налоговую политику, в том числе устанавливает общие верхние лимиты по бюджету и определяет предельный объем ресурсов для ГИП; готовит проекты законов о республиканском бюджете на очередной финансовый год и законов об утверждении отчетов об исполнении республиканского бюджета за отчетный период; составляет оценки консолидированного бюджета; осуществляет исполнение республиканского бюджета; управляет внутренним и внешним государственным долгом; разрабатывает методологию бухгалтерского учета, отчетности и аудита; и т.д.
Министерство архитектуры и строительства	Совместно с Министерством экономики отвечает за общую координацию и контроль за исполнением ГИП
Департамент контроля и надзора за строительством Государственного комитета по стандартизации	Осуществляет надзор за качеством строительства, применяя подход, основанный на проверке соблюдения норм и положений; имеет право останавливать строительные работы в случае нарушения норм
Отраслевые министерства и государственные органы	Составляют государственные программы; выдвигают инвестиционные предложения для включения в ГИП; реализуют инвестиционные проекты; исполняют функции «заказчика» при строительстве объектов или делегируют их подчиненной или иной специальной организации
Областные и местные	Разрабатывают и реализуют инвестиционные проекты на

органы управления	местном уровне, в том числе и проекты для включения в региональную инвестиционную программу (РИП). Осуществляют управление и контроль за исполнением РИП
Министерство антимонопольного регулирования и торговли (МАРТ)	Разрабатывает и проводит государственную политику в отношении закупок, в том числе государственных закупок; осуществляет рассмотрение жалоб, связанных с вопросами закупок
Республиканское унитарное предприятие «Главгосстройэкспертиза» и его территориальные подразделения в областях и г. Минске	Отвечает за проведение независимой экспертизы проектной документации строительных проектов
Комитет государственного контроля	Осуществляет контроль за эффективным и рациональным использованием бюджетных средств и государственной собственности; осуществляет контроль за соблюдением актов Президента, Парламента, Совета Министров; проводит проверку ежегодных отчетов об исполнении бюджета, представляя отчеты Президенту и информируя о своих выводах Совет Министров и Парламент, в том числе и по вопросам, связанным с ГИП
Государственный комитет по имуществу	Регистрирует недвижимость; ведет единый реестр государственного имущества

Источник: Сотрудники Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь.

27. **Министерство экономики играет ключевую роль в стратегическом планировании.** Минэкономики отвечает за прогнозирование, мониторинг и анализ социально-экономического развития страны и выработку общей стратегии и основных направлений социально-экономического развития страны; осуществляет разработку и проведение государственной инвестиционной политики; а также разрабатывает государственную политику в сфере управления государственным имуществом и приватизации. Минэкономики координирует деятельность органов государственного управления и других организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь в указанных сферах.

28. **На Министерство экономики возложены обязанности по разработке и проведению общей государственной инвестиционной политики, в то время как ответственность за разработку и реализацию отдельных проектов закреплена за различными министерствами в зависимости от того, кто является собственником имущества.** Согласно Положению о Минэкономики,¹¹ оно обеспечивает реализацию единой государственной политики в сфере осуществления инвестиций путем:

- координации деятельности всех заинтересованных сторон на республиканском и местном уровнях;
- осуществления анализа и прогнозирования инвестиций;
- содействия привлечению и привлечения внутренних и внешних инвестиций;
- сотрудничества с инвесторами; а также

¹¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 967 от 29 июля 2006 года.

- проведения государственной экспертизы инвестиционных проектов.

29. **Министерство экономики также отвечает за обоснование объема капитальных вложений, финансируемых из бюджета (в том числе в рамках ГИП) и других источников инвестиций.** В рамках бюджетного процесса Минэкономики консолидирует заявки распорядителей средств на финансирование строительных проектов и соотносит эти заявки с имеющимся общим объемом бюджетных ресурсов в рамках ГИП, который ежегодно согласовывается с Минфином. В течение финансового года Минэкономики собирает предложения распорядителей средств по внесению изменений в распределение ассигнований в рамках ГИП и представляет эти предложения на одобрение Совета Министров.

30. **Министерство финансов осуществляет общее планирование и исполнение республиканского бюджета.** Это включает в себя разработку основных направлений бюджетно-налоговой политики, регистрацию и учет соглашений о займах и государственных гарантий, в том числе и по государственным инвестиционным проектам, управление государственным долгом и т.д.

31. **Мониторинг реализации проектов ГИП осуществляется Министерством архитектуры и строительства** на основе информации, представляемой соответствующими распорядителями средств.

32. **Комитет государственного контроля анализирует проект ГИП на предмет ее соответствия решениям Президента, рассматривает ежегодные отчеты об исполнении ГИП и может принимать участие в проверках реализации проектов на выборочной основе.** В случае участия в таких мероприятиях Комитет государственного контроля играет ведущую роль.

33. **Сопоставление указанных функций и обязанностей с этапами цикла УГИ позволило выявить ряд пробелов, когда отсутствует четкое распределение обязанностей, связанных с продвижением проектов, их экспертизой и принятием решений в отношении проектных предложений на различных этапах (таблица 3).** Так, например, отсутствуют органы, отвечающие за предварительный отбор первого уровня и экспертизу результатов оценки проекта, за исключением технических проверок по вопросам строительства. Аналогичным образом некоторые этапы, такие как последующая оценка, не закреплены в положениях нормативной базы и, следовательно, не установлены связанные с ними институциональные обязанности.

Таблица 3: Текущее распределение функций и обязанностей по различным этапам / функциям УГИ

Этап / функция УГИ	Ответственные / авторы предложения	Рассмотрение	Утверждение
Определение стратегии и стратегическое руководство	Органы госуправления республиканского уровня (для государственных программ)	Министерство экономики	Совет Министров
Определение	Любые госорганы, в	Отсутствует	Отсутствует

проектов и предварительный отбор	том числе органы местного управления, субъекты корпоративного и государственного секторов		
Оценка проекта и независимая экспертиза	Инициатор / разработчик проекта, государственные органы и организации, государственные предприятия, прочие субъекты корпоративного и государственного секторов	РУП «Главгосстройэкспертиза» и его территориальные подразделения в областях и г. Минске (для проектной документации строительных проектов) Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды (до 2017 года) и его подведомственные учреждения (с 2017 года) – в части государственной экологической экспертизы	Отсутствует
Отбор проектов и планирование их бюджета	Министерство финансов и Министерство экономики (в части ГИП)	Отсутствует	Президент
Закупки	Организация-исполнитель	Отсутствует	Президент, Парламент
Реализация проекта	Инициатор проекта или специализированная подчиненная ему организация Организация-исполнитель	Департамент контроля и надзора за строительством (в случае строительства); Комитет государственного контроля (использование бюджетных средств), Министерство архитектуры и строительства (своевременность реализации проектов ГИП);	Совет Министров
Эксплуатация	Собственник объекта, Инициатор проекта	Комитет государственного контроля (целевое использование бюджетных средств)	Отсутствует
Последующая оценка	Не существует	Не существует	Не существует

С. Обзор нормативно-правовой базы

34. Поскольку применяемый подход ориентирован на контроль за соблюдением норм и требований и тщательное отслеживание технических аспектов строительства объектов, сформирована обширная и детализированная нормативная-правовая база в области строительства, при этом вопросы управления проектами регламентированы в меньшей степени. Действующее законодательство регулирует все аспекты строительства, включая разработку проекта и проектной документации, различные виды обязательных экспертиз, общие и специфичные правила закупок, мониторинг реализации, вопросы эксплуатации объектов и отчетности. При этом действующее законодательство не содержит определения базовых понятий, таких как «государственные инвестиции» и «государственный инвестиционный проект», проектный цикл и различные его этапы. В этой связи некоторые этапы и элементы проектного цикла в Республике Беларусь отсутствуют или находятся на ранних этапах развития (по сравнению с тем, как они трактуются международной практикой). Среди них независимая экспертиза результатов оценки проекта, основанный на критериях отбор, а также мониторинг и оценка (таблица 4).

Таблица 4: Обзор основных законодательных и нормативных актов, регулирующих вопросы УГИ в Республике Беларусь

Сфера	Описание
Базовые определения	Отсутствуют
Общие правила	Указ Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года «Об утверждении Положения о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении», Указ Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки»
Стратегическое и годовое планирование	<ul style="list-style-type: none"> • 15-летняя Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь (в настоящее время действует стратегия на период 2016-2030 годов); • 5-летняя Программа социально-экономического развития Республики Беларусь (в настоящее время действует программа на период 2016-2020 годов); • Ежегодный прогноз социально-экономического развития (хотя в последние несколько лет данный ежегодный прогноз также включает оценки на последующие 2 года); • Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 148 от 23 февраля 2016 года «Об утверждении перечня государственных программ на 2016-2020 годы»; и • 5-летние государственные программы, представляющие основные отраслевые и межотраслевые направления развития, включая общую оценку потребностей в инвестициях
Бюджетные ассигнования и	• Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля

<p>ассигнования за счет средств внебюджетных фондов</p>	<p>2008 года;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ежегодные законы о бюджете Республики Беларусь; • Ежегодная Государственная инвестиционная программа (ГИП); и • Указы Президента Республики Беларусь и Постановления Совета Министров Республики Беларусь о создании и использовании различных внебюджетных фондов
<p>Фискальные правила, нацеленные на обеспечение финансовой устойчивости государственных инвестиций</p>	<p>Отсутствуют</p>
<p>Оценка проекта:</p> <ul style="list-style-type: none"> - предварительное технико-экономическое обоснование - технико-экономическое обоснование 	<p>Отсутствует</p> <p>Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 17 от 27 марта 2014 года «Об утверждении Альбома схем, определяющих последовательность действий при осуществлении инвестиционного проекта в строительстве»</p> <p>Технический кодекс установившейся практики: Строительство. Предпроектная (предынвестиционная) документация. Состав, порядок разработки и утверждения, Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь, 2014 год (только для строительства)</p>
<p>Независимая экспертиза</p>	<p>Положения в этой сфере касаются только экспертизы технических аспектов строительства: i) Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 791 от 30 сентября 2016 года «О государственной экспертизе градостроительной и проектной документации»; ii) Постановление Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь № 65 от 31 августа 2011 года об утверждении Инструкции об организации проведения государственной экспертизы</p> <p>Нормативные правовые акты, касающиеся государственной экологической экспертизы: Закон Республики Беларусь о государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду (2016 год); Закон Республики Беларусь о защите окружающей среды (1992 год); Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 47 (2017 год) об утверждении порядка проведения государственной экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки; Постановление Совета Министров Республики</p>

	<p>Беларусь № 1592 (2010 год) об утверждении положения о порядке проведения общественной экологической экспертизы; Закон Республики Беларусь о государственной экологической экспертизе (2009 год) – утратило силу; Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 755 (2010 год) об утверждении положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду – утратило силу.</p>
Основанный на критериях отбор проектов	<p>Указ Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года «Об утверждении Положения о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении» определяет общие критерии</p>
Реализация проекта	<p>Закон Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь от 5 июля 2004 года; Указ Президента Республики Беларусь № 26 от 14 января 2014 года «О мерах по совершенствованию строительной деятельности»</p> <p>Некоторые аспекты охвачены в следующем документе: Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 17 от 27 марта 2014 года «Об утверждении Альбома схем, определяющих последовательность действий при осуществлении инвестиционного проекта в строительстве»</p>
Мониторинг	<p>Отсутствует, но Указом Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года Совету Министров предоставлено право определять «порядок контроля за выполнением Программы и представления ... необходимой отчетности»</p>
Внешний контроль и аудит	<ul style="list-style-type: none"> • Конституция (1994); • Закон Республики Беларусь «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» от 1 июля 2010 года; и • Указ Президента Республики Беларусь № 510 от 16 октября 2009 года «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь»
Последующая оценка достигнутых результатов	<p>Отсутствует</p>
Технические аспекты строительства	<ul style="list-style-type: none"> • Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 4 от 4 февраля 2014 года «Об установлении перечня функций заказчика, застройщика, руководителя (управляющего) проекта по возведению, реконструкции, капитальному ремонту, реставрации и благоустройству объекта строительства и утверждении инструкции о порядке осуществления деятельности заказчика, застройщика, руководителя (управляющего) проекта»; • Постановление Совета Министров Республики Беларусь

	<p>№ 1476 от 8 октября 2008 года «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экспертизы градостроительных проектов, архитектурных, строительных проектов, выделяемых в них очередей строительства, пусковых комплексов и смет (сметной документации) и Положения о порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов, проектной документации»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 755 от 19 мая 2010 года «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года “О государственной экологической экспертизе”»; • Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 992 от 17 октября 2014 года «О Республиканской комиссии по рассмотрению вопросов обоснованности стоимости возведения, реконструкции и реставрации объектов строительства, импортозамещения строительных материалов и оборудования»; • Постановление Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь № 65 от 31 августа 2011 года «Об утверждении Инструкции об организации проведения государственной экспертизы градостроительных проектов, обоснований инвестирования в строительство, архитектурных, строительных проектов, выделяемых в них этапов работ, очередей строительства, пусковых комплексов и смет (сметной документации)»; • Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 297 от 1 апреля 2014 года «Об утверждении Правил заключения и исполнения договоров подряда на выполнение проектных и изыскательских работ и (или) ведение авторского надзора за строительством»; • Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 716 от 6 июня 2011 года «Об утверждении Положения о порядке приемки в эксплуатацию объектов строительства»; • Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1450 от 15 сентября 1998 года «Об утверждении Правил заключения и исполнения договоров (контрактов) строительного подряда»; и • Приказ Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 158 от 27 июня 1995 года «Об утверждении Положения о порядке консервации строящихся (реконструируемых) объектов»
--	---

Источник: Сотрудники Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь.

Определение государственных инвестиций

35. Определения понятий, относящихся к государственным инвестициям и деятельности в этой сфере, во многих случаях отличаются от тех, что приняты в международной практике. Когда такие определения закреплены в нормативно-правовой базе, они становятся «единицами анализа» для оценки и отбора проектов. При отсутствии четкого определения государственных инвестиций и инвестиционных проектов в качестве инвестиционных проектов обычно рассматриваются финансируемые государством «объекты строительства». На практике применение такого определения ведет к тому, что охват государственных инвестиционных проектов приравнивается к договорам на строительство. Если брать для сравнения используемые в международной практике определения государственных инвестиционных проектов, то видно, что они выходят за рамки строительства основных средств и охватывают все взаимосвязанные виды деятельности, осуществляемой для получения единого набора промежуточных или конечных результатов. Следовательно, то, что в странах, придерживающихся передовой практики, считается одним проектом, в Республике Беларусь может делиться на несколько объектов, по каждому из которых заключается отдельный договор генерального подряда. В таблице 5 даются примеры определений основных понятий, связанных с государственными инвестициями и инвестиционной деятельностью.

Таблица 5: Определения отдельных понятий в сфере государственных инвестиций

Понятие (нормативно-правовой акт)	Определение	Комментарии
Инвестиционный проект (Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 506 от 26 мая 2014 года)	Совокупность документов и иных материалов (далее – документы), определяющих целесообразность, условия и способы вложения инвестиций, объемы и источники их финансирования, увязанные по срокам и исполнителям мероприятия, направленные на достижение заданного участниками инвестиционного проекта результата за определенный период времени	Термин «проект» приравнивается к совокупности документов. Постановление касается только порядка разработки, утверждения и рассмотрения бизнес-планов инвестиционных проектов при оказании государственной поддержки ¹² . Отбор проектов для финансирования в рамках ГИП не подпадает под действие положений этого Постановления
Охват ГИП (Указ Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года)	В Программу включаются объекты, возведение, реконструкция, реставрация (далее – строительство) которых осуществляются в целях создания и развития материально-технической базы отраслей экономики и социальной сферы республики	Охват ГИП ограничивается объектами строительства. Другие основные средства, например, ИКТ, не охвачены ГИП

¹² В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки» определение термина «государственная поддержка» будет скорректировано.

<p>Капитальные расходы бюджета</p> <p>(Бюджетный кодекс Республики Беларусь, статья 40)</p>	<p>Капитальные расходы бюджетов являются частью расходов бюджетов, обеспечивающей инновационную и инвестиционную деятельность, в том числе в рамках соглашений о государственно-частном партнерстве, включающей в себя расходы, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые организации, расходы на проведение модернизации, реконструкции и другие расходы, связанные с увеличением стоимости основных средств, нематериальных активов и материальных запасов, а также расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество организаций. Капитальные расходы бюджетов также включают в себя расходы на создание государственных запасов и резервов, приобретение земельных участков и имущественных прав на объекты интеллектуальной собственности.</p>	<p>В целом, данное определение соответствует приведенному в РСГФ определению приобретения основных фондов, за исключением создания государственных запасов и резервов, приобретения земельных участков</p>
---	---	--

36. Поскольку акцент делается на объектах строительства, понятие государственных инвестиционных проектов становится довольно узким. Указ Президента Республики Беларусь № 299, которым определен порядок формирования и выполнения ГИП, гласит: «В Программу включаются объекты, возведение, реконструкция, реставрация (далее – строительство) которых осуществляются в целях создания и развития материально-технической базы отраслей экономики и социальной сферы республики». Также в Указе говорится: «Финансирование строительства [...] осуществляется на безвозмездной основе за счет средств, предусмотренных в законе Республики Беларусь о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год на финансирование капитальных вложений, в республиканском фонде охраны природы, республиканском дорожном фонде и государственном целевом бюджетном фонде национального развития, а также за счет средств, выделенных из резервного фонда Президента Республики Беларусь». Использование такого понятия может вызвать проблемы при совершенствовании порядка оценки проектов в соответствии с передовой международной практикой, которая предусматривает, что проект должен определяться на основе конечной цели инвестиций, а охват определения должен быть достаточно широк, чтобы включить все составляющие расходов, необходимых для обеспечения целевой аудитории выгодами на устойчивой основе. В Республике Беларусь определение проектов иногда ближе к определению компонентов проекта или искусственно выделяемым этапам проекта, которые устанавливаются скорее с учетом финансовых условий, а не исходя из соображений технической эффективности.

37. Помимо расширения понятия «проекты», необходимо также, чтобы в законодательстве содержалось четкое определение понятий «инвестиции» и

«государственный». Стандартного международного определения государственных инвестиций не существует, и разные страны по-разному понимают охват этого понятия. В силу этого важно, чтобы в Республике Беларусь было выработано собственное определение, которое было бы зафиксировано в нормативно-правовой базе, что позволит определить охват системы УГИ.

38. **Существует общее понимание того, что системы УГИ должны охватывать инвестиции в основные средства.** Понятие основных средств выходит за рамки строительства и включает машины и оборудование, а также связанные с этим принадлежности и инвентарь. К основным средствам также относятся системы ИКТ. В некоторых странах для того, чтобы не перегружать системы УГИ работой с незначительными объемами капитальных расходов установлена минимальная величина стоимости основных средств. При этом вложения в финансовые активы в явном виде исключаются из определения государственных инвестиций.

39. **Именно в части определения понятия «государственный» имеются возможности для разной интерпретации.** Ниже приводятся четыре разных подхода к определению понятия «государственный» в контексте государственных инвестиций, причем основным вопросом является то, насколько это определение охватывает деятельность ГП.

40. **Государственные инвестиции с точки зрения балансового отчета.** С точки зрения баланса охват государственных инвестиций определяется с учетом влияния приобретения основных средств на баланс сектора органов государственного управления. МВФ предлагает следующее определение государственных инвестиций в соответствии с этим подходом¹³:

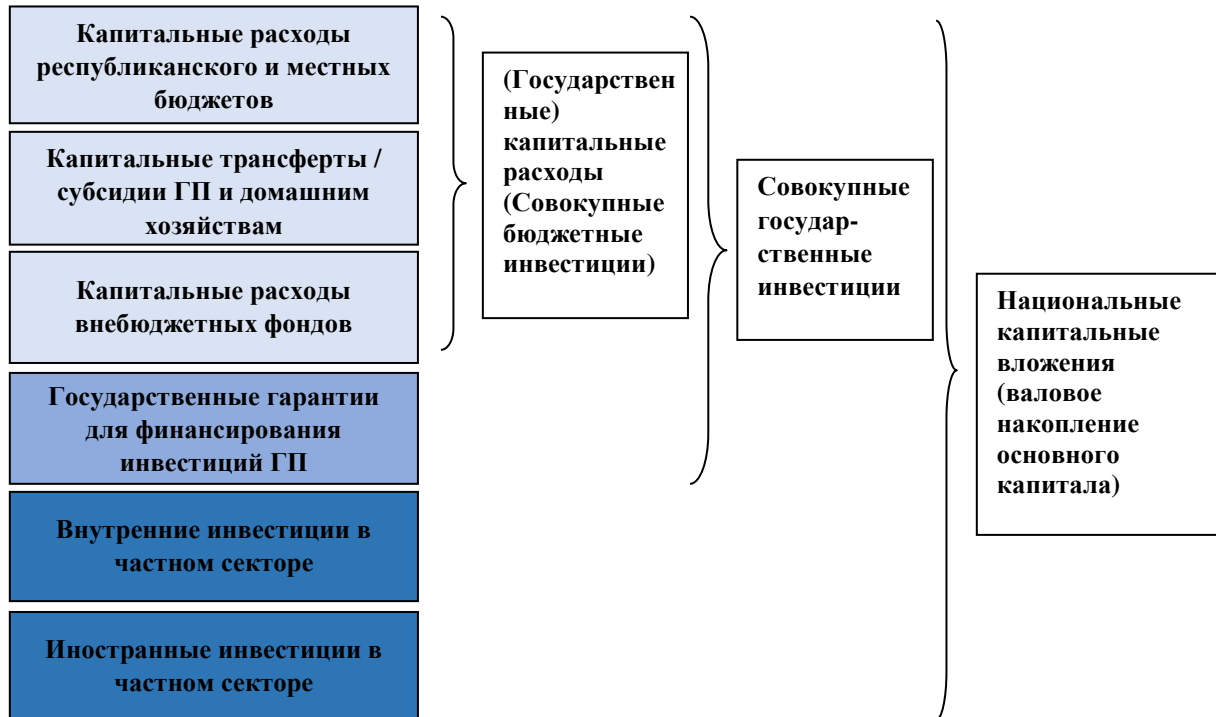
Государственные инвестиции измеряются как валовое накопление основного капитала сектора органов государственного управления за отчетный период и включают в себя совокупную чистую стоимость основных средств, приобретаемых сектором органов государственного управления в отчетный период, а также изменение в оценке стоимости произведенных активов (например, богатств недр). В состав сектора органов государственного управления входят центральные и местные органы управления, но не входят такие государственные субъекты, как государственные предприятия (ГП) и государственно-частные партнерства (ГЧП).

41. **Государственные инвестиции с точки зрения государственной собственности.** Если подходить к этому вопросу с точки зрения собственности, к государственным инвестициям относятся все основные средства (в том числе и основные средства ГП), создание которых напрямую финансируется за счет средств сектора органов государственного управления, за счет капитальных трансфертов или субсидий либо ведет к образованию условных обязательств сектора органов государственного управления, например, при выдаче гарантии по кредиту, который непосредственно связан с создаваемыми основными средствами. В этом случае понятие «государственный» означает, что создаваемое имущество находится в собственности государственного сектора. Этот подход представлен на рисунке 3, где

¹³ 'Making Public Investment More Efficient', IMF Staff Report, June 2015

отражена разница между бюджетными инвестициями и государственными инвестициями.

Рисунок 3: Капитальные расходы, государственные инвестиции и национальные капитальные вложения



Источник: 'Belarus Policy Note: Selected Issues in Capital Budgeting', World Bank 2007

42. **Государственные инвестиции с точки зрения государственной политики.** При рассмотрении государственных инвестиций с точки зрения государственной политики большое внимание уделяется цели инвестиций, т.е. система УГИ занимается вложениями в основные средства, которые финансируются сектором органов государственного управления и ГП за счет государственных средств, и создаются для повышения уровня благосостояния для достижения целей государственной политики. В соответствии с этим определением, система УГИ будет охватывать подгруппу расходов, указанных на рисунке 3, и при этом расходы, связанные с «хозяйственной деятельностью» ГП, включаться не будут.

43. **Государственные инвестиции с точки зрения гибридного подхода.** Многим странам возможно предстоит проделать определенную работу, чтобы сформировать оптимальные основы корпоративного управления для ГП, предусмотренные в рекомендациях ОЭСР. В таких странах государство может принимать активное участие в оперативном управлении ГП и финансировать инвестиции на льготных условиях через бюджет. Если предположить, что долгосрочная цель состоит в совершенствовании основ корпоративного управления с учетом подходов, предлагаемых ОЭСР, на промежуточном этапе ключевые вопросы, касающиеся охвата системы УГИ и, в части вопросы ГП, состоят в следующем:

- В какой степени государство должно принимать непосредственное участие в совершенствовании процессов принятия решений об инвестициях на ГП, а не заниматься совершенствованием общих основ корпоративного управления для ГП?
- Если непосредственное участие предусматривается, в какой степени (по крайней мере, на временной основе) эти процессы должны проходить в рамках системы УГИ, а не быть частью более широкомасштабной работы по совершенствованию общих основ корпоративного управления для ГП?

Ответы на эти вопросы будут зависеть от предпочтений страны, уровня заинтересованности государства в совершенствовании основ корпоративного управления ГП и хода реформ. Все эти вопросы предстоит рассмотреть властям, но возможно, что на этом этапе наиболее оптимально будет ввести некое гибридное определение, отражающее различные концептуальные подходы к государственным инвестициям (с точки зрения бухгалтерского учета, фискальных и экономических соображений) и одновременно удовлетворяющее ряду критериев. Соответственно, государственные инвестиции должны:

- Вести к формированию финансовых обязательств или потенциальных финансовых обязательств сектора органов государственного управления;
- Осуществляться для обеспечения достижения определенной цели государственной политики в интересах повышения благосостояния населения, в том числе и с учетом аспектов естественных монополий; и
- Вести к приобретению или существенному улучшению основных средств (что принято называть капитальными расходами), что должно в определенный момент времени найти отражение в балансе субъекта государственного сектора.

Бюджетная классификация

44. **В действующей бюджетной классификации отсутствует такая составляющая, как «проект», что затрудняет задачи осуществления мониторинга проектов и управления ими.** В Бюджетном кодексе содержатся положения, связанные с требованиями к бюджетной классификации, которые далее детализированы в Постановлении Минфина № 208 от 31 декабря 2008 года. Бюджетная классификация состоит из семи сегментов, некоторые из которых описаны ниже (вставка б).

45. **В функциональной классификации по параграфам содержатся некоторые коды для отдельных проектов.** Например, специальные коды были присвоены для государственных инвестиционных проектов, финансируемых международными финансовыми организациями, а также для отслеживания капитальных расходов, финансируемых за счет субвенций для ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Некоторые коды были введены, чтобы помочь министерствам отслеживать капитальные расходы по проектам в рамках ГИП. Специальные методические указания по использованию этих кодов отсутствуют, но поскольку классификация по параграфам не зависит от других уровней функциональной классификации, один и тот же код может использоваться разными проектами,

реализуемыми разными министерствами.

Вставка 6: Бюджетная классификация Республики Беларусь

Ведомственная классификация – одноуровневая группировка, которая, по сути, является первым уровнем контроля за бюджетными ассигнованиями. Сюда входят министерства и другие получатели бюджетных средств, включая местные органы управления и некоторые государственные предприятия.

Функциональная классификация в основном соответствует Классификации функций органов государственного управления (КФОГУ), которая включает разделы, подразделы и виды. Власти также добавили четвертый уровень, который состоит из параграфов, и содержит более детальную разбивку расходов по видам учреждений или отдельным направлениям деятельности. В результате этого четвертый уровень не зависит от структуры КФОГУ и его параграфы могут применяться к нескольким видам расходов третьего уровня КФОГУ.

Программная классификация – двухуровневая группировка расходов бюджета по программам и подпрограммам. Программы, как правило, основаны на отраслевых признаках, а подпрограммы обеспечивают их дальнейшую детализацию.

Экономическая классификация – четырехуровневая группировка, отражающая платежи (отток средств), что больше соответствует подходу, изложенному в Руководстве по статистике государственных финансов МВФ в издании 1986 года (РСГФ 1986). Структура кодов экономической классификации включает в себя категории, статьи, подстатьи и элементы. Категория 2 – это капитальные расходы, она включает четыре статьи: капитальные вложения в основные фонды, создание государственных запасов и резервов, приобретение земли и нематериальных активов, капитальные бюджетные трансферты. Капитальные вложения в основные фонды включают три подстатьи: приобретение оборудования и других основных средств, капитальное строительство (шесть элементов) и капитальный ремонт.

Классификация видов государственного долга – трехзначная группировка, которая конкретизирует отдельные долговые инструменты, включая гарантии, а также определяет, чей это долг – правительства или органов местного управления.

Источник: Повторная оценка ГРФП, Всемирный банк, 2014 год

46. **Программная классификация отражает перечень и структуру государственных программ в разбивке по подпрограммам.** В ней отсутствует информация на уровне проектов.

47. **Некоторые компоненты действующей бюджетной классификации могут быть расширены для кодификации отдельных проектов.** Программная классификация представляется наиболее подходящей для этих целей, учитывая применение основанного на программах подхода к стратегическому планированию в Республике Беларусь. Программная классификация уже включает подпрограммы. Например, к коду программы можно добавить один унифицированный признак на уровне подпрограмм (к примеру, код подпрограммы мог бы включать индекс «00»), что означало бы, что подпрограмма включает только инвестиционные проекты. Затем эти инвестиционные проекты можно представить на так называемом уровне мероприятий подпрограммы. В этом случае индекс 00 может быть детализирован от 01 до 09. Однако для этого потребуются значительные изменения в стратегическом планировании, чтобы обеспечить его согласованность с планированием бюджета для государственных инвестиционных проектов. Для этих целей необходимо будет

включать в ГИП все предлагаемые инвестиционные проекты, а не только те, которые указаны в государственных программах. Инвестиционные проекты, которые были отобраны для ГИП, будут кодироваться по описанной выше схеме, в то время как для инвестиционных проектов, разработанных на основании решений Президента Республики Беларусь, потребуется сформировать специальные программы, которые напрямую не увязаны с государственными программами.

Фискальные принципы и правила

48. **В действующем законодательстве отсутствуют специальные фискальные правила, призванные обеспечить устойчивость государственных инвестиций.** В статье 85 Бюджетного кодекса Республики Беларусь приводится обязательный перечень информации, которая должна отражаться в «Основных направлениях бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на очередной финансовый год и плановый период». Этот документ служит основой для разработки ежегодного закона о республиканском бюджете и среднесрочной финансовой программы и содержит информацию об основных макроэкономических показателях, прогнозируемому дефициту, лимиту долга, ориентировочным уровням межбюджетных трансфертов и основным изменениям в нормативно-правовой базе, направленным на достижение целей бюджетно-налоговой политики. Среднесрочная финансовая программа должна разрабатываться после принятия закона о бюджете на очередной финансовый год и содержать более детальную информацию о доходах бюджета и ключевых первоочередных расходах. Ни в одном из этих документов не содержится информация по прогнозам государственной инвестиционной политике и (или) по приоритетным направлениям ассигнований. Отсутствует специальное закрепленное в законодательстве требование о защите финансирования текущих проектов до окончания их реализации, которое ограничивало бы перераспределение средств или сокращение ассигнований в течение года.

49. **Отсутствует система оценки фискальных рисков, нет определения того, что является условными обязательствами.** В Бюджетном кодексе Республики Беларусь не установлены ограничения для государственного долга. Лимиты прямого государственного и гарантированного государством внутреннего и внешнего долга устанавливаются ежегодным законом о бюджете на очередной финансовый год. Учет прямого государственного и гарантированного государством внутреннего и внешнего долга центрального правительства ведется Минфином, а учет прямого и гарантированного долга органов местного управления осуществляется местными исполнительными комитетами.

50. **Фискальные принципы и правила должны содействовать устойчивой разработке и реализации государственных инвестиционных проектов.** В будущем может быть рассмотрена возможность реализации следующих изменений фискальной и бюджетной политики:

- Установление специальных бюджетных правил для устойчивого финансирования проектов. Для этого Бюджетный кодекс может быть дополнен положениями о среднесрочных прогнозах финансирования государственных инвестиций и правилами, обеспечивающими защиту финансирования текущих проектов до окончания их реализации. Эти положения должны подкрепляться четкими правилами по перераспределению ассигнований, чтобы защитить

финансирование текущего портфеля капитальных проектов и одновременно обеспечить гибкость перераспределения средств от медленно реализуемых в пользу более быстро реализуемых проектов (см. далее в *Главе IV*);

- Введение базовых положений о фискальных рисках для достаточной балансировки бюджета. Необходимо, чтобы Бюджетным кодексом и нормативной базой были установлены положения о системной оценке фискальных рисков, связанных с государственными инвестиционными проектами, определено понятие условных обязательств, в том числе и тех, которые связаны с государственными гарантиями, выданными по инвестиционным проектам.

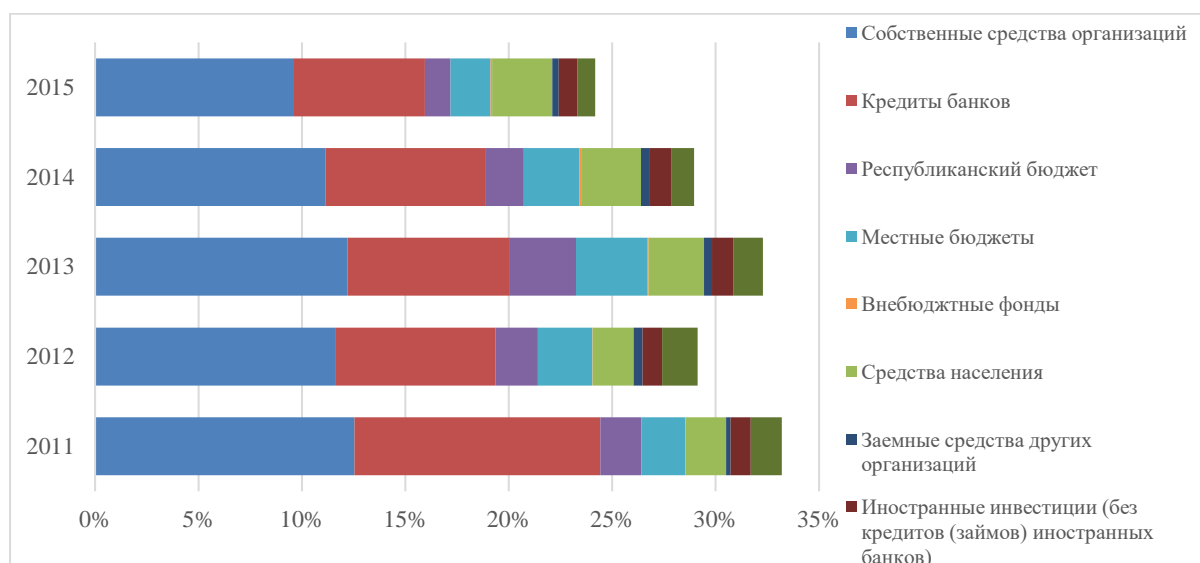
D. Тенденции в области государственных инвестиций

Тенденции инвестиций в основной капитал

51. В 2001-2008 годах наблюдались высокие темпы экономического роста, которые замедлились в период мирового финансового кризиса 2009 года и с тех пор оставались на низком уровне. Хотя меры по управлению спросом дали краткосрочное восстановление роста в 2010-2011 годах, в последующие годы темпы годового экономического роста оставались относительно низкими, а в 2015 году впервые за период с 1995 года в экономике был отмечен отрицательный рост.

52. Основные тенденции изменения инвестиций в основной капитал, наблюдающиеся с 2011 года, отражают это снижение темпов роста экономики страны. В период 2011-2015 годов инвестиции в основной капитал по отношению к ВВП сократились с 33,2 до 24,2 процентов. Доля инвестиций, финансируемых за счет средств республиканского и местных бюджетов, снизилась соответственно на 0,7 и 0,2 процентных пункта (рисунок 4).

Рисунок 4: Структура источников финансирования инвестиций в основной капитал, в процентах ВВП

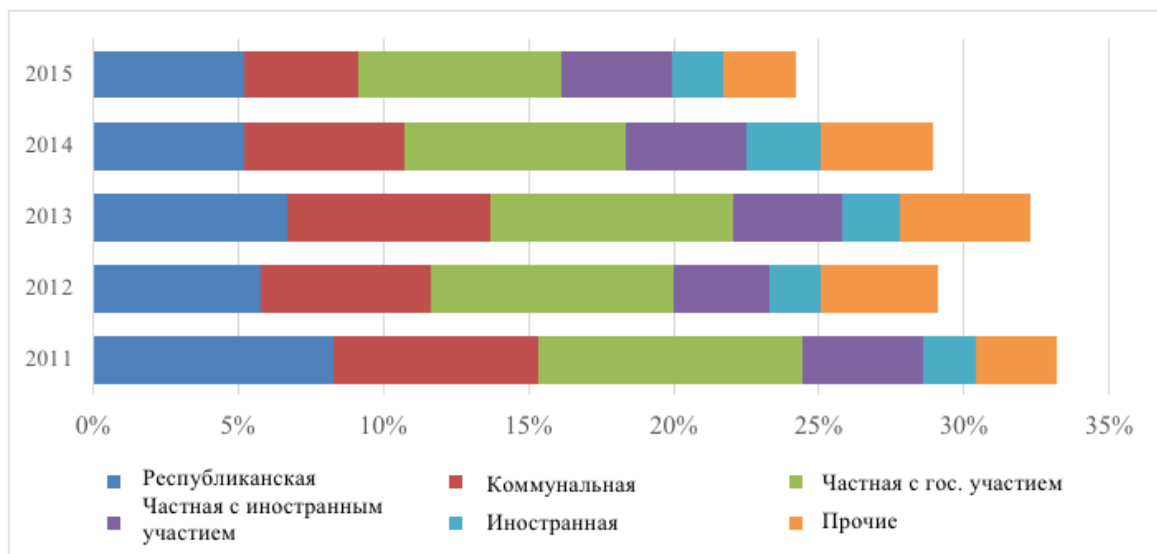


Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Белстата

Примечание: Кредиты банков включают кредиты банков на цели как государственных, так и частных инвестиций

53. Существенное сокращение вклада государственного сектора в инвестиции в основной капитал произошло в результате сокращения капитальных расходов, финансируемых за счет бюджета и собственных средств государственных организаций. В период 2011-2015 годов вклад государственного сектора сократился на 8,3 процентных пункта по отношению к ВВП, из которых на сокращение инвестиций в основной капитал республиканским бюджетом, местными бюджетами и организаций с долей участия государства соответственно составило 3,1, 3,2 и 2 процентных пункта (рисунок 5).

Рисунок 5: Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности, в процентах ВВП



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе перегруппированных данных Белстата

Тенденции капитальных расходов бюджета

54. В результате фискальной консолидации, потребовавшейся в условиях кризиса, капитальные расходы существенно упали как в процентах от совокупных расходов, так и в процентах от ВВП. Как показано в таблице 6, капитальные расходы сократились с 8,3% ВВП в 2010 году до 3% ВВП в 2016 году.

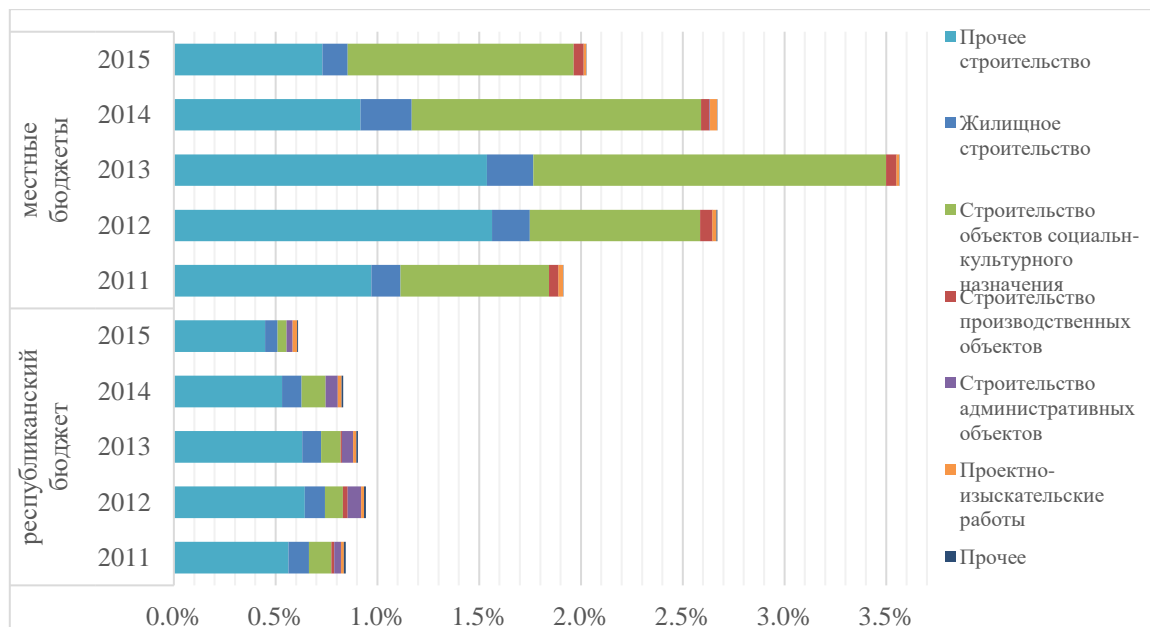
Таблица 6: Основные бюджетно-налоговые показатели, в % ВВП

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Реальный ВВП, изменение в %	7,7	5,5	1,7	1,0	1,7	-3,8	-2,6
Валовые вложения в основные фонды, изменение в %	17,5	13,9	-11,3	9,6	-5,3	-15,9	-18,4
Доходы сектора органов госуправления, в % ВВП	41,6	38,8	40,5	40,1	37,8	39,9	39,7
Расходы сектора органов госуправления, в % ВВП	42,1	34,5	38,9	39,9	36,7	38,7	38,1
Текущие расходы, в % ВВП	24,0	21,5	22,8	22,5	21,1	23,0	24,1
Капитальные расходы, в % ВВП	8,3	5,1	6,4	6,8	5,5	4,2	3,0
Государственный и гарантированный государством долг, в % ВВП	39,5	46,0	39,1	37,6	38,8	47,7	47,7

Источник: WB, Belarus SCD (проект по состоянию на 15 марта 2017 года)

55. **Капитальное строительство составляет значительную часть государственных вложений в основные фонды - в период 2011-2015 годов она составляла от 72 до 77%. В рамках капитальных расходов на строительство «Прочее строительство», куда относятся такие капиталоемкие отрасли, как автодорожное хозяйство, составляло от 0,45 до 0,64% ВВП на республиканском уровне и от 0,7 до 1,6% ВВП на местном уровне. Еще одной значимой статьёй расходов местных бюджетов на строительство является строительство социально-культурных объектов, которое в 2011-2015 годах составляло от 0,73 до 1,73 процента ВВП (рисунок 6).**

Рисунок 6: Структура капитальных расходов на строительство: республиканский и местные бюджеты, в процентах ВВП



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина

56. **Функциональный состав бюджета изменился в связи с существенным сжатием государственных расходов.** Расходы сектора органов государственного управления сократились с 49,2% ВВП в 2008 году до 40% ВВП в 2012 году. Такое снижение преимущественно объясняется урезанием капитального бюджета, что привело к сокращению расходов на национальную экономику, куда входят многие капиталоемкие отрасли, такие как транспорт и энергетика. С другой стороны, социальные сектора, такие как социальная защита, образование и здравоохранение, были преимущественно защищены от сокращения, и на них по-прежнему приходилась существенная доля государственных расходов.

57. **Доля расходов на капитальное строительство, которая приходится на национальную экономику, остается на относительно высоком уровне.** В 2011-2015 годах она в среднем составляла около 0,3 и 0,4 процента ВВП соответственно по республиканскому и местным бюджетам. На республиканском уровне самая большая доля этих расходов приходится на дорожное хозяйство, сельское хозяйство и топливно-энергетический комплекс. На местном уровне расходы на капитальное строительство преимущественно представлены сельским хозяйством и транспортной отраслью (таблица 7).

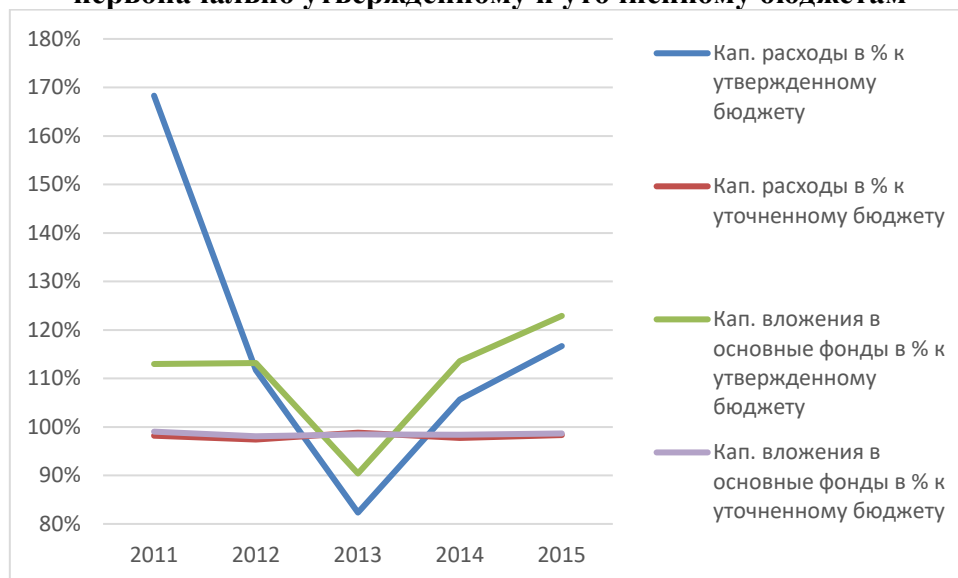
Таблица 7: Функциональная структура расходов на капитальное строительство, республиканский и местные бюджеты, в процентах ВВП

Функции	Республиканский бюджет					Местные бюджеты				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Общегосударственная деятельность	0,08	0,14	0,20	0,07	0,04	0,26	0,32	0,41	0,23	0,18
Национальная оборона	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	0,11	0,11	0,09	0,12	0,08	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Национальная экономика	0,27	0,30	0,28	0,23	0,23	0,29	0,47	0,58	0,35	0,32
Охрана окружающей среды	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01
Жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство	0,12	0,12	0,12	0,13	0,10	0,59	1,00	1,60	1,39	1,00
Здравоохранение	0,05	0,07	0,04	0,05	0,05	0,18	0,17	0,19	0,19	0,23
Физическая культура, спорт, культура и средства массовой информации	0,12	0,14	0,13	0,14	0,09	0,34	0,43	0,54	0,27	0,12
Образование	0,05	0,02	0,02	0,05	0,01	0,18	0,20	0,19	0,21	0,13
Социальная политика	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,02	0,04	0,02	0,02	0,03
Итого	0,85	0,94	0,90	0,83	0,61	1,91	2,67	3,56	2,67	2,03

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина

58. **Процент исполнения капитального бюджета в Республике Беларусь традиционно высок и даже существенно превышает изначально утвержденные бюджеты.**¹⁴ В период 2011-2015 годов капитальные расходы республиканского бюджета в среднем перевыполнялись на 11% по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом, в то время как для общей величины расходов республиканского бюджета перевыполнение составляло 5%. В случае местных бюджетов отклонения были еще выше – 25 и 10% соответственно. 2013 год был единственным годом, когда капитальные расходы республиканского бюджета были не полностью исполнены, так как на них пришлось основная часть корректировки бюджета. В последующие годы состояние бюджета позволяло правительству увеличивать расходы на капитальный ремонт и строительство (в том числе и расходы на строительство атомной электростанции), что привело к перевыполнению капитальных расходов республиканского бюджета на 23 процентных пункта в 2015 году. Уровень перевыполнения капитальных расходов по местным бюджетам снизился с 48 процентов в 2011 году до 7 процентов в 2015 году (рисунки 7 и 8).

Рисунок 7: Исполнение капитальных расходов республиканского бюджета, % к первоначально утвержденному и уточненному бюджетам



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина

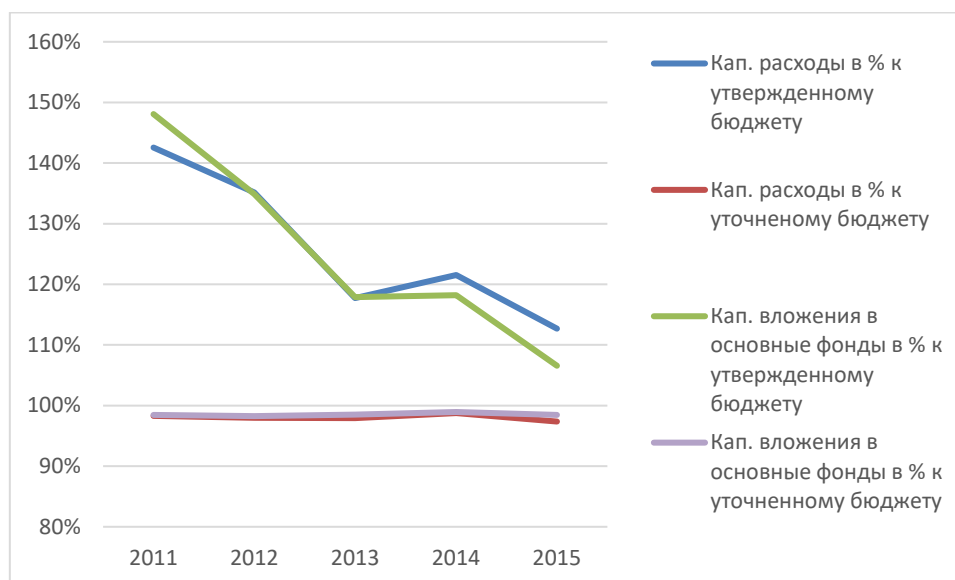
Примечание: Капитальные расходы взяты за вычетом расходов на создание государственных резервов и приобретения земли. Капитальные вложения в основные фонды вместе с трансфертами капитального характера являются частью капитальных расходов бюджета.

59. **Существенное перевыполнение первоначально утвержденных бюджетов указывает на недостаточную надежность показателей бюджета.** Изначально бюджеты ограничиваются теми объемами, которые считаются допустимыми с учетом консервативных макроэкономических допущений, и во многих случаях увеличивались, поскольку экономика показывала результаты, превышавшие первоначальные ожидания. Частый пересмотр бюджетов в течение и особенно в конце финансового года означает, что исполнение уточненного бюджета очень близко к 100%. Это не

¹⁴ http://minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/analytical_reports/

позволяет сделать вывод о том, насколько система УГИ способна обеспечивать действенную и своевременную реализацию проектов (см. далее *Главу IV*).

Рисунок 8: Исполнение капитальных расходов республиканского бюджета, % к первоначально утвержденному и уточненному бюджетам

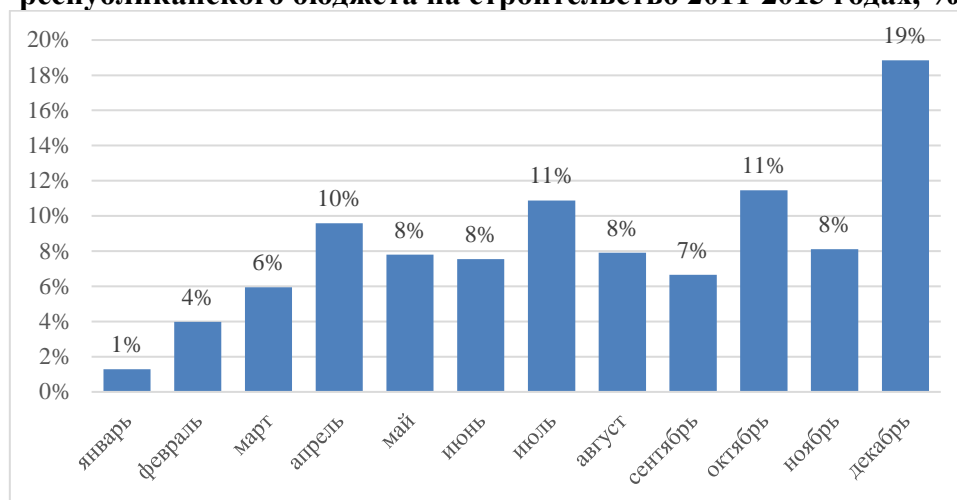


Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина

Примечание: Капитальные расходы взяты за вычетом расходов на создание государственных резервов и приобретения земли. Капитальные вложения в основные фонды вместе с трансфертами капитального характера являются частью капитальных расходов бюджета.

60. **Ежемесячные показатели освоения капитальных расходов в течение года повышаются к концу года.** Традиционно низкие показатели освоения средств в первые несколько месяцев финансового года можно объяснить не только погодными условиями, но и поздним утверждением ГИП, в связи с чем в начале года финансируется только небольшое число приоритетных проектов. Если рассматривать капитальные расходы на строительство в 2011-2015 года, в среднем 19% приходилось на декабрь – последний месяц финансового года. Это отчасти объясняется отсутствием активного управления денежными потоками, когда денежные средства строго нормируются в течение года, а уточнения бюджета в конце года позволяют использовать остаток бюджетных средств, чтобы не потерять эти ассигнования в следующем бюджетном году (рисунок 9).

Рисунок 9: Средние показатели освоения в течение года капитальных расходов республиканского бюджета на строительство 2011-2015 годах, %



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина

Обзор портфеля ГИП

61. Анализ портфеля ГИП за 2011-2015 годы показал, что за этот период в общей сложности 720¹⁵ проектов получили ассигнования в рамках ГИП, причем ежегодно реализовывалось в среднем 314 проектов.¹⁶ Еще 30 проектов упоминалось в отчетности Белстата, но для них в ГИП не было обнаружено бюджетных ассигнований¹⁷. В то же время по результатам анализа выяснилось, что в 186 случаях бюджетные ассигнования выделялись на разработку проектной документации, однако информация о реализации этих проектов отсутствовала. Возможно, что эти проекты реализовывались под другими названиями, что не позволило увязать ассигнования на разработку проектной документации с проектами, или же эти проекты были реализованы за счет других источников финансирования (таблица 8).

Таблица 8: Количество случаев финансирования только проектной документации

Год	Уточненная ГИП, кол-во	Ассигнования в уточненной ГИП, млн. BYR
2011	60	28 221
2012	32	28 068
2013	37	69 690
2014	30	93 459
2015	27	166 245
Итого	186	385 682

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе анализа Указов Президента по

¹⁵ Включая проекты, приостановленные в 2015 году

¹⁶ Наиболее низкий уровень детализации ГИП, для которого открываются бюджетные ассигнованиям это «строительные объекты». Эти строительные объекты часто далее разбиваются внутри ГИП по пусковым комплексам или этапам. Для целей данного анализа под термином «проект» подразумевается строительный объект, в то время как пусковые комплексы и этапы не включены в подсчет количества проектов.

¹⁷ Одна из причин отклонения может состоять в том, что статистические отчеты могут быть менее точными в сравнении с законодательством по ГИП.

уточнению ГИП на 2011-2015 годы

62. **Количество текущих проектов ГИП постепенно снижалось до 2014 года с последующим резким сокращением в 2015 году в связи с тем, что примерно треть портфеля была заморожена.** В период с 2011 по 2014 годы количество проектов сократилось с 380 до 308. В 2015 году осталось лишь 182 проекта - 92 проекта и выделение ассигнований на них были приостановлены с тем, чтобы высвободить ресурсы на реализацию приоритетов государства в пределах сократившегося объема бюджетных средств (таблица 9).

Таблица 9: Распределение проектов ГИП по количеству и распорядителям средств

	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015, среднее к-во	2011-2015, средний уд.вес	Приостановлено в 2015 году
Областные и Минский городской исполнительные комитеты	64	65	57	54	41	56	17,8	12
Министерство внутренних дел	57	44	31	28	13	34	10,8	10
Министерство транспорта и коммуникаций	27	24	19	19	14	21	6,7	5
Государственный пограничный комитет	20	24	24	21	10	20	6,4	7
Министерство спорта и туризма	23	23	18	17	5	17	5,4	8
Министерство культуры	18	16	18	18	10	16	5,1	4
Министерство образования	18	18	16	15	5	14	4,5	10
Министерство обороны	20	16	14	13	9	14	4,5	2
Министерство по чрезвычайным ситуациям	14	12	10	12	9	11	3,5	3
Государственный таможенный комитет	8	13	12	11	6	10	3,2	3
Прочие	120	103	122	100	60	101	32,1	28
Итого	389	358	341	308	182	315	100,0	92

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе анализа Указов Президента по уточнению ГИП на 2011-2015 годы

Примечание: Количество проектов соответствует количеству проектов, включенных в ГИП, для которых финансирование было предусмотрено хотя бы для одной из позиций – запланированное финансирование или погашение задолженности за работы, выполненные в предыдущем году. В ходе анализа было обнаружено, что некоторые проекты включались в ГИП без выделения ассигнований. Такие проекты были исключены из расчетов.

63. **Портфель ГИП распределен между большим числом организаций как с точки зрения количества проектов, так и с точки зрения бюджетных средств (таблицы 9 и 10).** В период с 2011 по 2015 год на долю семи министерств и местных органов управления приходилось 66% бюджета ГИП и 56,5 % проектов. За проанализированные пять лет самая большая сумма расходов ГИП приходилась на областные и Минский городской исполнительные комитеты (15,9% всех ассигнований), Министерство транспорта и коммуникаций (12,7%), Министерство

энергетики (9,2%), Министерство спорта и туризма (6,8%), Министерство здравоохранения (6,1%), Министерство культуры (5,0%), Министерство образования (5%) и Министерство внутренних дел (4,9%). Самое большое число проектов было реализовано областными и Минским городским исполнительными комитетами (55 проектов в среднем, что соответствует 15,9% бюджета ГИП). Министерством внутренних дел, несмотря на сравнительно небольшие суммы финансирования, реализовано 14,6% проектов в 2011 году и 7,1% в 2015 году.

Таблица 10: Ассигнования республиканского бюджета на ГИП, млн. BYR и %

	2011-2015	
	млн. BYR	%
Областные и Минский городской исполнительные комитеты	3410,8	15,9
Министерство транспорта и коммуникаций	2722,4	12,7
Министерство энергетики	1965,5	9,2
Министерство спорта и туризма	1464,1	6,8
Министерство здравоохранения	1301,9	6,1
Министерство культуры	1149,8	5,4
Министерство образования	1062,4	5,0
Министерство внутренних дел	1049,8	4,9
Министерство обороны	960,1	4,5
Государственный таможенный комитет	480,1	2,2
Прочие	5818,1	27,2
Итого	21385,0	100,0

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе анализа Указов Президента по уточнению ГИП на 2011-2015 годы.

64. **В течение рассматриваемых 5 лет портфель ГИП был относительно стабилен, хотя число новых проектов сократилось в абсолютном выражении в связи с фискальными ограничениями.** От 75 до 90% проектов в период 2011-2015 годов относились к текущим, а доля новых проектов варьировалась от 10 до 25% (рисунки 10 и 11). Как видно на рисунке 10, количество новых проектов сократилось в абсолютном выражении с 97 в 2011 году до всего лишь 31 и 33 новых проектов в 2014 и 2015 годах соответственно, что явилось следствием сжатия фискального пространства.

65. **Республиканский бюджет является основным источником финансирования ГИП.** В проанализированный период на него в среднем приходилось около 75%. Софинансирование за счет средств местных бюджетов постепенно увеличивалось с 14,3% в 2011 году до 25,8% в 2014 году, с последующим существенным сокращением в 2015 году (до 4,9%), при этом увеличилась доля банковских кредитов и других бюджетных источников (рисунок 12).

Рисунок 10: Новые и текущие проекты ГИП, число проектов

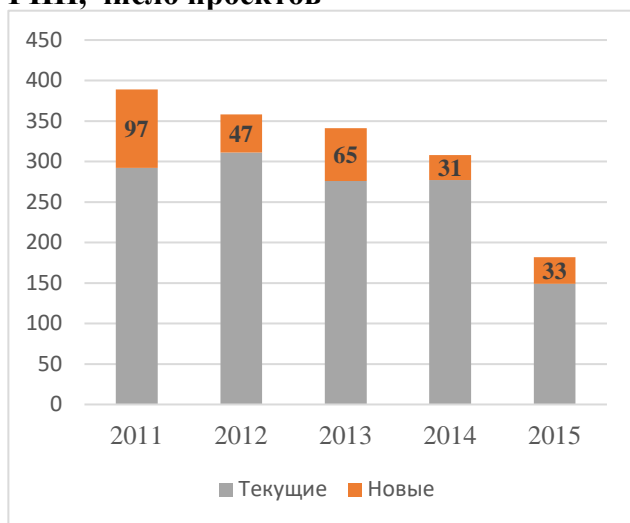
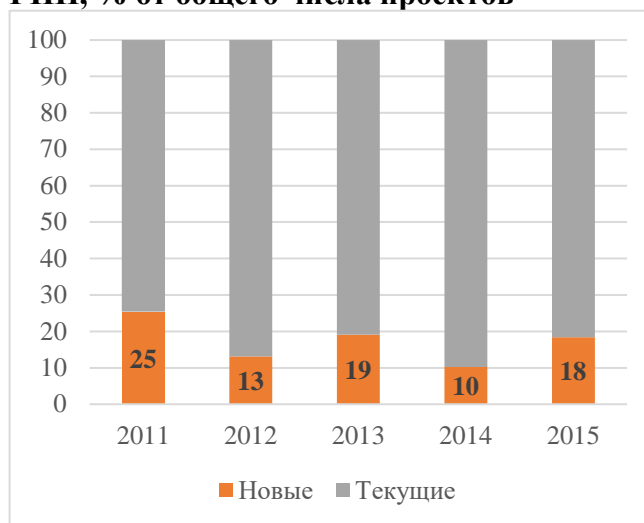


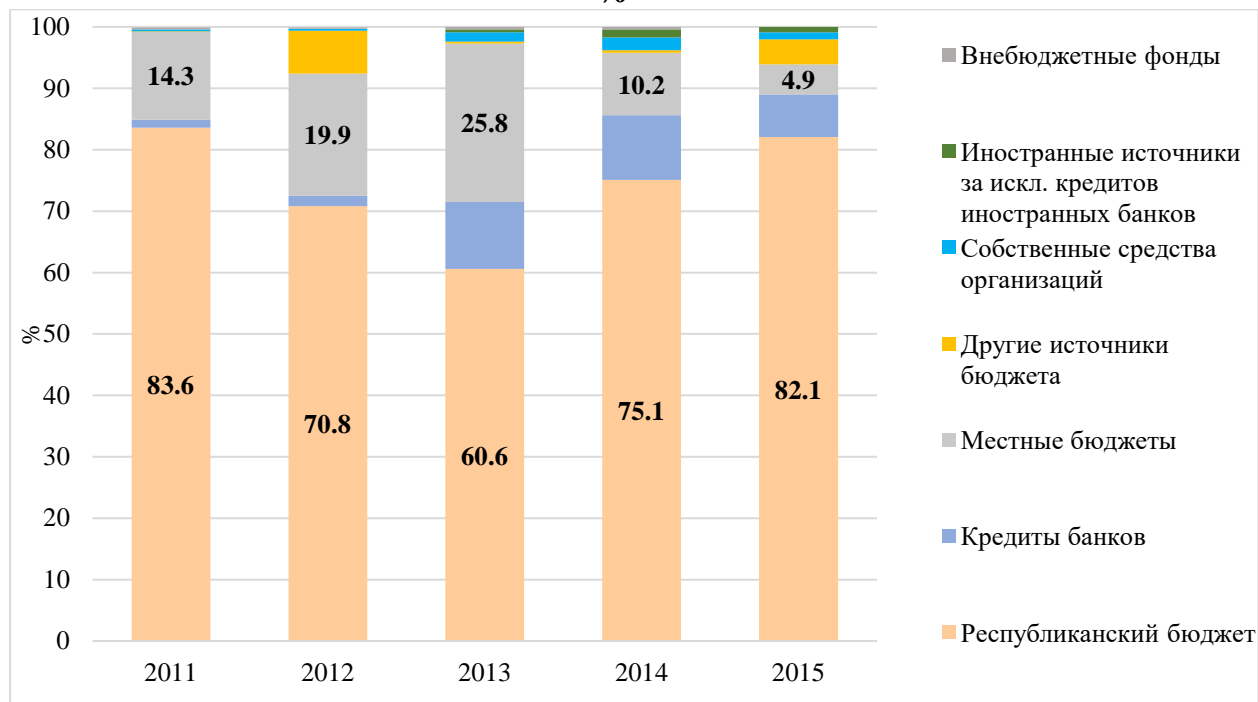
Рисунок 11: Новые и текущие проекты ГИП, % от общего числа проектов



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе анализа Указов Президента по уточнению ГИП на 2011-2015 годы.

Примечания: (i) проект определялся как новый, если при его первом упоминании в базе данных поле «начало строительства» соответствовало году ГИП, все остальные проекты определялись как текущие; (ii) в течение 2011-2015 годов количество проектов, которые начинались и заканчивались в одном и том же году, возросло с 14 до 22, их удельный вес в количестве новых проектов возрос с 14 до 65 процентов соответственно; (iii) данные о количестве проектов в 2015 году приведены без 92 приостановленных проектов.

Рисунок 12: Фактическое финансирование ГИП по источникам финансирования, %



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе анализа отчетности Белстата о финансировании и использовании инвестиций по стройкам и объектам ГИП.

66. Как и в случае с совокупными капитальными расходами, наблюдаются значительные колебания в исполнении расходов по ГИП. В таблице 11 представлена информация об исполнении ГИП по отдельным распорядителям бюджетных средств. Помимо проциклических изменений в расходах, на показатели исполнения расходов по ГИП также влияют пересмотры ГИП с учетом физического хода работ по отдельным объектам строительства. Указом Президента Республики Беларусь № 299 Совету Министров предоставлено право перераспределять средства между министерствами в пределах общего объема ассигнований на ГИП, поэтому ассигнования в рамках ГИП по министерствам обычно корректируются с учетом возможностей этих министерств по освоению средств.

Таблица 11: Исполнение ГИП по отдельным распорядителям бюджетных средств, в % от первоначально утвержденного бюджета

	2011	2012	2013	2014	2015	Среднее
Министерство энергетики	65,9	95,5	81,8	96,2	93,9	87
Министерство здравоохранения	112,1	285,4	136,2	98,1	241,4	175
Министерство культуры	99,3	108,1	127,3	113,1	188,2	127
Министерство образования	77,1	87,6	72,2	85,9	94,1	83
Министерство сельского хозяйства и продовольствия	110,5	193,2	88,4	98,1	107,1	119
Министерство транспорта и коммуникаций	118,3	102,8	56,7	97,6	159,8	107
Министерство спорта и туризма	91,5	130,7	78,7	169,6	121,5	118
Министерство обороны	103,4	171,7	117,7	91,3	132,9	123
Областные и Минский городской исполнительные комитеты	84,1	105,1	85,2	110,9	92,2	95
Администрации свободных экономических зон	104,8	155,4	58,1	81,2	88,7	98

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина

Примечание: Расчет уровня исполнения ГИП производился на основании данных о финансировании за счет средств республиканского бюджета, резервного фонда Президента Республики Беларусь и фонда национального развития.

67. Практику частого внесения изменений в ГИП в течение года можно проследить по изменению числа проектов. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 299 Президенту предоставлено право дополнительно включать объекты в ГИП. В течение 2011-2015 годов наибольшее количество изменений числа проектов (на чистой основе) происходило в 2011, 2013 и 2015 годах. Больше всего менялось число проектов, реализуемых Министерством внутренних дел, Министерством обороны и Государственным пограничным комитетом (таблица 12).

Таблица 12: Изменение числа проектов в течение года по отдельным распорядителям средств

	2011	2012	2013	2014	2015	Приостан. в 2015 г.
Всего (на чистой основе)	+38	+7	-17	-9	+19	-15
Министерство внутренних дел (27)	+19	-1	-2	-4	+1	-3
Министерство здравоохранения (5)	+1	0	-1	-2	+1	-1
Министерство транспорта и коммуникаций (4)	0	1	0	1	+2	0
Министерство образования (4)	0	1	-1	-2	0	0
Министерство культуры (2)	1	-1	0	0	0	-1
Государственный пограничный комитет (9)	+3	+2	-2	-1	+1	0
Министерство обороны (10)	+3	+1	-1	+1	+4	-1
Государственный таможенный комитет (6)	0	2	-2	-1	+1	-1

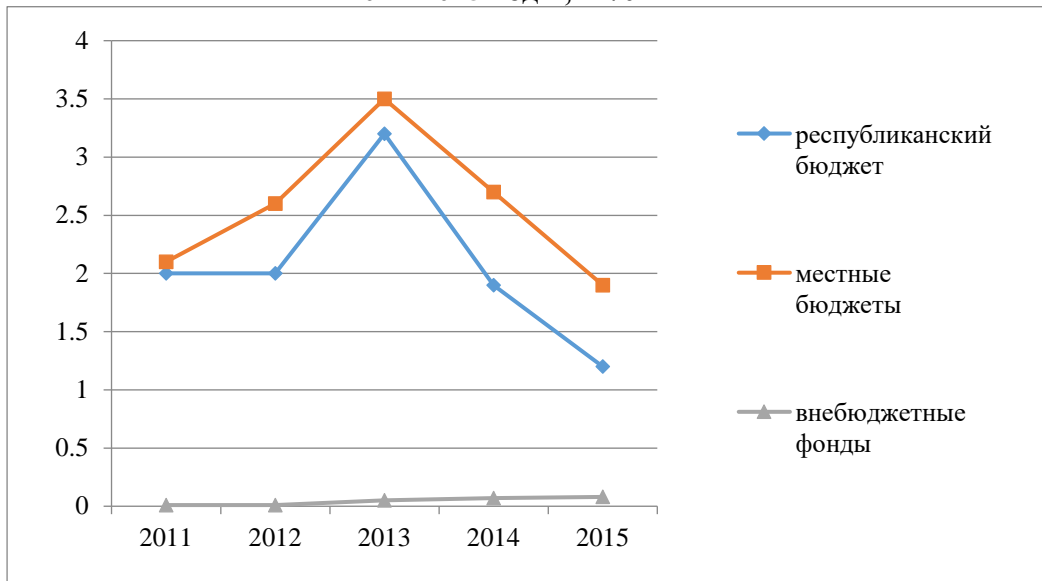
Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе анализа утверждённых и уточнённых ГИП за 2011-2015 гг.

Тенденции капитальных расходов на региональном уровне

68. На региональном уровне государственные инвестиции преимущественно реализуются через региональные инвестиционные программы¹⁸ (РИП). Как показано на рисунке 13, в период 2011-2015 годов уровень инвестиций в рамках РИП органов управления областей и г. Минска постоянно превышал уровень инвестиций в рамках ГИП. В 2015 году государственные инвестиции местных бюджетов в общей сумме составили 2% ВВП, в то время как на долю ГИП приходилось 1,2% ВВП.

¹⁸ Охват РИП несколько шире в сравнении с ГИП: регионы включают в свои РИП не только строительство, но и капитальный ремонт.

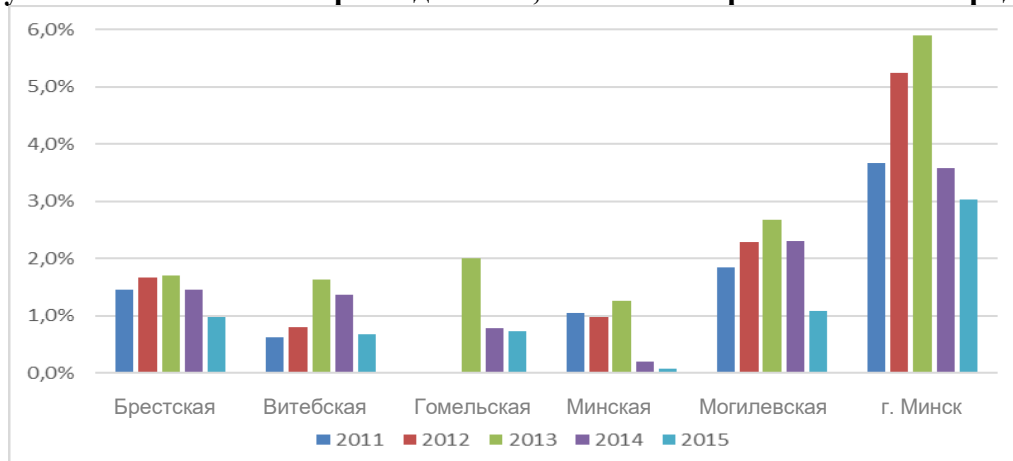
Рисунок 13: Инвестиции государственного сектора по уровням органов управления, 2011-2015 годы, в % ВВП



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Белстата

69. **Инвестиционные расходы органов местного управления существенно варьируются в зависимости от региона и составляли от 0,1 процента валового регионального продукта (ВРП) в Минской области в 2015 году до 5,9 процента ВРП в г. Минске в 2013 году.** В Брестской и в определенной степени в Могилевской областях наблюдаются сравнительно стабильные относительные показатели финансирования, в то время как доля расходов в рамках РИП в других регионах существенно варьируется в течение проанализированного периода времени, что указывает на низкий уровень предсказуемости расходов на государственные инвестиции в среднесрочный период (рисунок 14).

Рисунок 14: Фактические расходы РИП, % валового регионального продукта



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Белстата и местных органов управления

Примечание: Гродненским облисполкомом данные предоставлены не были

Е. Базы данных и управление информацией

70. **Подход, при котором УГИ сосредоточено на объектах строительства, ограничивает возможности Министерства экономики в части исполнения более широкого круга функций УГИ.** Хотя Минэкономики отвечает за планирование ГИП, существует более широкий портфель государственных инвестиций, в который входят проекты, финансируемые за счет различных бюджетных и внебюджетных средств, средств ГП, Банка развития Республики Беларусь, государственных субсидий и внешних займов. При этом отсутствует единая база данных, которая охватывала бы весь портфель государственных инвестиционных проектов. Отчасти именно по этой причине не проводится соответствующий мониторинг и анализ портфеля. По данным Белстата за 2015 год в структуре инвестиций в основной капитал по видам организаций, финансирование инвестиций организациями республиканского и местного уровня, а также организаций частного сектора с долей участия государства составило 16,1 % ВВП (рисунок 5). В том же году инвестиции в основной капитал за счет средств республиканского и местных бюджетов составляли только 3,2 % ВВП (рисунок 4). Сложно оценить, какая часть из этой разницы в размере 12,9 процентных пунктов может быть отнесена к государственным инвестициям в международном определении, но можно предположить, что эта часть будет довольно большой.

71. **Отсутствует специальное программное решение для подготовки и мониторинга ГИП.** Поэтому распорядители представляют заявки на включение проектов в ГИП на бумажном носителе или в формате Excel, и Минэкономики готовит данные по ГИП в таблицах Excel. Поскольку отсутствует база данных по ГИП за ряд лет, которая обеспечивала бы поддержку рабочих процессов, связанных с ГИП, Минэкономики не в состоянии отслеживать проекты в течение всего их жизненного цикла, включая все аспекты исполнения проектов, и анализировать показатели эффективности их исполнения, в том числе плановые и фактические показатели по срокам и затратам. В настоящее время информация по проектам ГИП хранится в разрозненных базах данных¹⁹, которые непросто консолидировать даже для небольшой выборки проектов. Отсутствует связь между наборами данных по ГИП и данными казначейства о фактическом финансировании программы. Учет займов и государственных гарантий ведется главным управлением государственного долга Минфина (с применением специальных программных продуктов, разработанных Информационно-вычислительным центром Минфина), а данные о выборке средств и другая информация представляется уполномоченными банками. Отсутствует взаимосвязь между этими данными и данными Минэкономики по ГИП.

72. **Создание информационной системы УГИ могло бы обеспечить существенное повышение эффективности сбора, ведения и анализа данных, а также поддержать процесс реформирования УГИ.** Основанный на веб-технологиях обмен данными позволяет повысить своевременность и полноту поступления информации и обеспечивает поддержку оперативного и более активного мониторинга эффективности исполнения проектов. Для разработки или модернизации любых информационных систем требуются соответствующие инвестиции. Для обеспечения эффективности необходимых инвестиций рекомендуется провести специальное

¹⁹ Отдельная база данных для каждого источника финансирования, например, для резервного фонда Президента Республики Беларусь, фонда национального развития и т.д.

исследование по вопросам ИКТ. Такое исследование будет несколько уже, нежели аудит информационных систем, но при этом оно должно предполагать более детальное изучение существующих и необходимых потоков обмена информацией, а также имеющегося технического потенциала, включая аппаратные и программные средства основных участников УГИ. В рамках данного исследования должна быть определена общая функциональность информационной системы и представлены результаты обследования рынка. Такое исследование следует использовать в качестве источника информации для последующей разработки стратегии развития ИКТ в сфере УГИ и плана мероприятий по ее реализации. Важным аспектом стратегии развития ИКТ в сфере УГИ станет анализ и принятие решения об охвате, функционале и технических возможностях информационной системы УГИ, в том числе и решения о том, следует ли разработать отдельную систему с надлежащими интерфейсами с другими системами или интегрировать эту систему в уже существующие, в частности в разрабатываемую в настоящее время ИИСУГФ.

Доступ общественности к информации по УГИ

73. **Правительство могло бы расширить доступ к информации о государственных инвестициях, которая могла бы стать независимым источником сведений и основой для двустороннего диалога с гражданским обществом.** Минэкономики не размещает данные по ГИП в открытом доступе. ГИП публикуется в нормативных правовых базах (только ассигнования). Один раз в год полный отчет об исполнении ГИП должен представляться Президенту Республики Беларусь. В ежеквартальных отчетах содержится информация по приоритетным строительным объектам и объектам, запланированным к сдаче в эксплуатацию. Если объект не завершен в запланированные сроки, от Министра экономики (и (или) министра соответствующего отраслевого министерства) может потребоваться лично отчитаться перед Президентом. Отчеты об исполнении ГИП не публикуются.

III. ОЦЕНКА ОТДЕЛЬНЫХ ЭТАПОВ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО, ОЦЕНКА И ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ, ОТБОР ПРОЕКТОВ И ПЛАНИРОВАНИЕ ИХ БЮДЖЕТА

А. Введение

74. В данной главе на основе методологии Всемирного банка, описанной в *Главе I*, один за одним рассматриваются высокоуровневые функции системы УГИ и их отличие от международной практики: стратегическое руководство и предварительный отбор, оценка проектов, независимая экспертиза оценки проектов, отбор проектов и планирование их бюджета. Каждый раздел начинается с обзора передовой международной практики, после чего приводится оценка текущей практики в Республике Беларусь, ее сопоставление с международными подходами, а также соответствующие рекомендации.

В. Стратегическое руководство и предварительный отбор

Описание передовой практики

75. **Передовая практика предполагает наличие четырех основных элементов стратегического руководства и предварительного отбора государственных инвестиционных проектов:**

- Наличие опубликованной национальной стратегии или видения развития с четко обозначенными полномочиями сторон;
- Централизованная процедура одобрения предложений по крупным проектам (на основе их характеристик) со стороны министерства, отвечающего за вопросы планирования или финансов, для их дальнейшей проработки;
- Четкое определение стратегических целей через призму промежуточных и конечных результатов проекта; а также
- Рассмотрение альтернативных подходов к достижению целей.

76. **К минимальным требованиям относится наличие официального и заслуживающего доверия заявления правительства о стратегии социально-экономического развития.** Это важно, поскольку наличие такой стратегии позволяет осуществлять планирование инвестиций с учетом средне- и долгосрочных приоритетов социально-экономического развития страны. В идеале национальная стратегия должна подкрепляться более детальными операционными и ежегодно обновляемыми отраслевыми документами, на основе которых определяются новые проекты и приоритеты для принятия решений по капитальным расходам.

77. **Должна существовать официальная процедура выдвижения проектов, которая предполагает подготовку характеристики проектной идеи (или «концепции проекта»), описывающей идею проекта в контексте стратегии развития.** В частности, характеристика проектной идеи должна содержать обоснование для реализации проекта, альтернативные варианты, которые, возможно, необходимо будет более глубоко проработать на этапе технико-экономического

обоснования, а также ожидаемые промежуточные и конечные результаты.

78. Вышестоящие органы должны осуществлять предварительный отбор проектов на основе анализа их характеристик, в том числе на предмет соответствия стратегическим целям, на основе чего дается одобрение для дальнейшей подготовки проекта и его оценки. Предварительный отбор крупных проектов должен осуществляться министерствами, которые отвечают за вопросы планирования или финансов. Данная процедура представляет собой первый и возможно самый важный этап отсева слабо проработанных инвестиционных предложений. Если такие проекты вовремя не отбрасывать, то процесс их подготовки может «набрать обороты», что в конечном итоге приведет к нерациональному расходованию государственных средств.

Характеристика стратегических руководств по вопросам государственных инвестиций в Республике Беларусь

79. В Республике Беларусь используется ряд инструментов стратегического планирования, которые могут использоваться для определения направлений и альтернатив инвестирования, однако взаимосвязи между этими различными инструментами не всегда ясны. К таким стратегическим документам относятся следующие:

- Долго-, средне- и краткосрочные национальные стратегии и программы социально-экономического развития;
- Средне- и долгосрочные отраслевые стратегии и планы, преимущественно для инфраструктурных отраслей экономики;
- Среднесрочные государственные программы; и
- Национальная инфраструктурная стратегия, которая представляет собой новый инструмент.

80. Национальные стратегии и программы социально-экономического развития относятся к самому высокому уровню системы планирования и теоретически должны задавать ориентиры для нижестоящих уровней. Эти инструменты не определяют конкретные направления для инвестиций, а устанавливают высокоуровневые целевые ориентиры социально-экономического развития, достижению которых должны способствовать отраслевые планы и государственные программы. Национальные стратегии и программы довольно обширны и охватывают деятельность как бюджетных организаций, так и государственных предприятий и даже частного сектора. Эта часть системы планирования регулируется специальным законодательством²⁰, которое определяет следующие четыре инструмента с разными горизонтами планирования:

- На долгосрочную перспективу: национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития на 15 лет (в настоящее время действует стратегия на

²⁰ Закон № 157-3 от 5 мая 1998 года «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь».

2016-2030 годы) и основные направления социально-экономического развития на 10 лет;

- На среднесрочную перспективу: программа социально-экономического развития на пять лет (в настоящее время действует программа на 2016-2020 годы); и
- На краткосрочную перспективу: годовой прогноз социально-экономического развития, который в последние годы был расширен и охватывал еще два года.

Судя по встречам с представителями государственных учреждений, из всех этих инструментов самыми важными для определения новых проектов, похоже, являются 5-летние программы социально-экономического развития.

81. Судя по информации по энергетической и транспортной отраслям, развитие экономической инфраструктуры, по всей видимости, осуществляется на основе всеобъемлющего стратегического руководства, но могут присутствовать некоторые вопросы в части единства подходов и реализма. Можно говорить о том, что отраслевые планы во многом определяются исходя из предложения услуг или инженерно-технических соображений, а анализу спроса на государственные услуги уделяется меньше внимания, чем было бы желательно в большинстве случаев. При этом не учитывается оценка реальных возможностей финансирования. В социальных отраслях, таких как образование и культура, отраслевое планирование менее структурировано и возможно, что оно еще в большей степени, чем в отраслях экономической инфраструктуры, определяется предложением. Такая ориентация на показатели предложения услуг вызывает некоторые сомнения в отношении практической значимости таких стратегических планов для определения новых проектов и их стратегической приоритизации, где важным определяющими факторами принятия решений должны быть непосредственно неудовлетворенный спрос на государственные услуги и реалистичный прогноз ресурсов. К примеру, представители Министерства энергетики Республики Беларусь упоминали ряд действующих документов, которые служат отправной точкой для разработки проектных идей. К ним относятся следующие:

- Концепция энергетической безопасности на 2015-2035 годы;
- Комплексный план развития электроэнергетической сферы до 2025 года;
- Отраслевая программа развития электроэнергетики на период до 2020 года; и
- 5-летний план развития энергетической отрасли.

Некоторые из этих планов, которые разрабатывались в разные периоды времени, не согласуются по горизонтам планирования, что указывает на наличие риска дублирования и (или) взаимной несогласованности. Также не совсем понятна взаимосвязь между этими планами и государственными программами, что рассматривается ниже. Все это позволяет сделать заключение о том, что присутствует возможность для рационализации и упорядочения элементов системы планирования с тем, чтобы обеспечить более предметное, реалистичное и последовательное стратегическое руководство для определения и предварительного отбора государственных инвестиционных проектов.

82. **Одним из стратегических оснований для реализации государственных инвестиционных проектов является их упоминание в государственных программах.** Первоначально такие программы разрабатывались без непосредственной увязки с системами стратегического планирования или планирования бюджета. Тем не менее, предусмотренные бюджетные ассигнования могут быть выделены для их реализации, а включение в государственную программу является условием для финансирования проекта за счет бюджетных средств через Государственную инвестиционную программу (см. раздел *Отбор проектов и планирование бюджета*).

83. **До 2016 года существовало множество государственных программ.** Они могли быть инициированы министерствами при последующем утверждении Советом Министров или Президентом и ограниченном контроле со стороны центральных органов управления, отвечающих за вопросы планирования и финансов (Минэкономики и Минфин), особенно в части последствий таких решений для бюджета²¹. В принципе государственные программы относятся к инструментам общенационального планирования и охватывают широкий круг мероприятий, однако они нередко использовались в качестве инструмента реализации отдельных инициатив, в т.ч. и отдельных инвестиционных проектов. В рамках государственных программ составлялись планы и начиналась реализация многочисленных новых проектов. Государственные программы также являлись основным механизмом для выделения за счет средств бюджета краткосрочной финансовой поддержки государственным предприятиям, многие из которых испытывали финансовые сложности. Несмотря на большое количество государственных программ (свыше 100), их финансирование составляло относительно небольшую долю расходов бюджета – лишь 13,6% расходов консолидированного бюджета в 2015 году²². Тем не менее, в результате экономического спада и связанного с этим сжатия бюджета вскрылась нежизнеспособность системы и явная неустойчивость обязательств, связанных с текущими проектами (и переживающими не лучшие времена государственными предприятиями), с точки зрения финансов.

84. **В настоящее время идет процесс реформирования системы стратегического планирования и планирования бюджета, что потенциально может обеспечить усиление стратегической направленности государственных инвестиций за счет рационализации государственных программ.** В целях усиления централизованного контроля за количеством и стратегической направленностью государственных программ недавно были приняты решения, направленные на укрепление системы разработки и утверждения государственных программ,²³ а Советом Министров был утвержден перечень из 21 реформированной стратегической государственной программы на 2016-2020 годы²⁴. Некоторые государственные

²¹ Минэкономики и Минфин рассматривали государственные программы, но не пользовались правом налагать вето.

²² Минэкономики.

²³ Указ Президента Республики Беларусь № 106 от 23 марта 2016 года «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки».

²⁴ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 148 от 23 февраля 2016 года.

программы примерно соотносятся с отдельными отраслями, например, программы в области энергетики, образования и молодежной политики, в то время как другие программы носят межотраслевой характер, например, программа «Комфортное жилье и благоприятная среда», программа развития цифровой экономики и информационного общества. К настоящему моменту сформированы и утверждены отдельными постановлениями Совета Министров Республики Беларусь 20 государственных программ.

85. Обновленные государственные программы рассматриваются теперь в качестве основы для усиления стратегической направленности бюджетирования, а также для упорядочения и ограничения государственной поддержки производственного сектора экономики. В соответствии с положениями законодательства, государственные программы являются инструментами решения приоритетных задач и достижения целей государственной политики, установленных в рамках комплексной программы социально-экономического развития (на 2016-2020 годы), причем перечень утверждаемых программ должен разрабатываться одновременно с этой программой. Государственные программы должны содержать информацию о целях и задачах программ, комплексе мероприятий с установленными сроками и стоимостью их исполнения, а также об источниках финансирования, включая как бюджетные, так и заемные и собственные средства организаций. Следовательно, государственные программы теоретически должны представлять собой комплексные пятилетние стратегии расходования средств; однако их не следует путать с бюджетными инструментами, поскольку они утверждаются по отдельности специальными нормативно-правовыми актами вне рамок бюджетного процесса и календаря.

86. Процесс непосредственного реформирования государственных программ еще не завершен, так же как еще не выработаны требования к отражению в них инвестиций. В соответствии с определенной Правительством стратегией реформирования системы управления государственными финансами, государственные программы составляют основу ориентированного на результаты бюджетного планирования, определяющим фактором развития которого является совершенствование процесса стратегического планирования. Однако это задача на будущее, а степень, в которой новые усовершенствованные государственные программы в настоящее время обеспечивают стратегическую направленность решений по инвестиционным проектам (а также и других решений по расходам), варьируется. Представители Министерства транспорта и коммуникаций отметили, что министерство является ответственным заказчиком по двум государственным программам,²⁵ которые играют важную роль в определении предложений по финансированию проектов в рамках ГИП, и в документах по этим программам определены конкретные направления инвестиций и отдельные приоритетные проекты. С другой стороны, инвестиционная составляющая других государственных программ, например, программы «Образование

²⁵ Государственная программа по развитию и содержанию автомобильных дорог в Республике Беларусь и Государственная программа развития транспортного комплекса Республики Беларусь.

и молодежная политика», менее четко определена, а выводы о потребностях в инвестициях приходится делать на основе более общих заявлений о приоритетах программы.

87. Различия в охвате и детализации государственных программ указывают на необходимость значительного усиления стратегического руководства и координации со стороны Минэкономики. Такое руководство должно охватывать осуществление реформ в целом и содержать конкретные указания, касающиеся государственных инвестиций. В общем, можно утверждать, что качество реформированных государственных программ сильно варьируется²⁶, что отчасти объясняется скоростью их внедрения²⁷, а отчасти – нехваткой детальных стратегических руководств и мер по укреплению потенциала для разработки программ. Хотя на данный момент, вероятно, еще слишком рано делать окончательные выводы относительно качества программ.

88. К недостаткам государственных программ по-прежнему относятся фиксированный период, на который составляются программы, и отсутствие ограничений по объему финансирования, в рамках которого следовало бы определять приоритетность мероприятий. Программы составляются на фиксированный период, что сокращает возможности для внесения изменений и создает риск усиления расхождений между планом и его реализацией с течением времени. В то время как финансирование выполнения государственных программ предполагается осуществлять в рамках (скользящих) среднесрочных (3-летних) финансовых программ бюджета²⁸, обязательные для соблюдения при их составлении финансовые ограничения, рассчитанные на 5-летний период планирования, похоже, отсутствуют. Отсутствие ограничений по общей сумме расходов на планируемый период вызывает некоторые сомнения относительно реализма государственных программ даже до начала их исполнения. Это еще больше осложнит использование государственных программ в том виде, в котором они в настоящее время принимаются, в качестве основы для ориентированного на результат программно-целевого планирования бюджета. Для того чтобы это произошло, необходимы скользящие программы, принимаемые в рамках ежегодно корректируемых среднесрочных бюджетных ограничений.

89. Графики разработки государственных программ и национальной программы социально-экономического развития были недостаточно хорошо

²⁶ В докладе Немецкой экономической группы в Беларуси, посвященном вопросам государственных программ, отмечаются значительные различия в качестве и охвате промежуточных и конечных результатов, а также показателей влияния программ.

²⁷ Указ Президента Республики Беларусь № 289, определивший порядок формирования и реализации государственных программ, был утвержден 25 июля 2016 года, т.е. после утверждения 19 из 21 государственных программ.

²⁸ Пункт 1.4 Указа Президента Республики Беларусь № 106 от 23 марта 2016 года «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки». Также следует отметить, что среднесрочная финансовая программа бюджета впервые была утверждена в декабре 2016 года на 2017-2019 годы, хотя требование об утверждении таких программ, зафиксированное в положениях Бюджетного кодекса, существует на протяжении некоторого времени.

согласованы, особенно в случае планирования на период 2016-2020 годов. Хотя проект Программы социально-экономического развития Республики Беларусь существовал, он был окончательно утвержден Правительством в декабре 2016 года, на год позже, чем планировалось, и значительно позже, чем были утверждены отдельные государственные программы. Поскольку государственные программы призваны служить инструментами достижения целей, поставленных в рамках национальной программы, такое нарушение предполагаемой хронологии разработки документов может привести к неэффективной реализации реформ, эту проблему будет необходимо решать на последующих этапах реформирования. Полезность государственных программ с точки зрения стратегического руководства при принятии решений об инвестициях также снижается, если после утверждения программ в них вносятся существенные изменения.

90. На уровне областей, районов и городов некоторые стратегические направления инвестиций в инфраструктуру задаются в рамках долгосрочных генеральных планов развития городов. Для того, чтобы любой проект мог дойти до прединвестиционной стадии, он не должен расходиться с соответствующим генеральным планом. Однако эти планы носят широкомасштабный характер, разрабатываются без учета бюджетных ограничений, часто уточняются²⁹, поэтому их стратегическая направленность не столь сильна. Пятилетние планы, разрабатываемые для области в целом и для отдельных отраслей области, составляются в рамках генеральных планов и содержат больше информации для принятия решений об инвестициях, но при этом они являются статичными и не учитывают бюджетных ограничений, т.е. и у них есть свои недостатки. В будущем новые государственные программы, включающие планы расходов местных бюджетов, могут стать более надежным руководством для определения и установления приоритетов государственных инвестиционных проектов.

91. Недавно в Республике Беларусь была разработана долгосрочная Национальная инфраструктурная стратегия (НИС)³⁰ на 2015-2030 годы, однако ее роль в стратегическом руководстве процессом определения новых проектов и установления их приоритетности ограничена. Разработка НИС велась на основании Постановления Совета Министров Республики Беларусь³¹ об утверждении Положения о Межведомственном инфраструктурном координационном совете, к задачам которого относится координация разработки НИС. Во вставке 7 представлено краткое описание заявленных целей НИС. В НИС содержится информация о приоритетных отраслях, в которых требуются государственные инвестиции, и определены 100 приоритетных проектов в этих отраслях. НИС была разработана и опубликована в 2015 году, при этом Минэкономики играло ведущую роль в выполнении технической части работы. Оценка стоимости реализации НИС приведена на уровне приоритетных отраслей,

²⁹ Генеральный план г. Бреста утвержден в 2003 году и будет уточняться в 2017 году.

³⁰ Данное название введено постановлением Совмина от 04.08.2016 г. № 611. В первоначальной редакции постановления Правительства № 508 от 27.05.2014 г. этот документ носил название Национального инфраструктурного плана

³¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 508 от 27 мая 2014 года.

совокупный объем государственных расходов, необходимых для финансирования инвестиций для развития социальной, транспортной, энергетической и жилищно-коммунальной инфраструктуры в период 2016-2030 годов оценивается в размере 4,158 миллиарда долларов США в год.

92. С точки зрения стратегического руководства государственными инвестициями НИС имеет ряд серьезных недостатков. Хотя НИС может в некоторой степени служить отправной точкой в процессе определения и приоритизации проектов (поскольку в этом документе определены основные направления для государственных инвестиций в четырех указанных сферах), но в силу того, что она формировалась преимущественно на основе запросов, с учетом инициатив «снизу»,³² и при отсутствии общих бюджетных ограничений, он вряд ли станет реально достижимым планом³³. Более того, в ней приводится оценка значительного разрыва между потребностями в финансировании и финансовыми возможностями: например, имеющиеся финансовые возможности оцениваются в размере 2,0 миллиардов долларов США в год в период 2016-2020 годов, в то время как прогнозируемая потребность составляет 3,58 миллиарда долларов США. Отсутствие ограничений объема НИС снижает ее потенциальную полезность для целей предварительного отбора и приоритизации проектов.

Вставка 7: Цель Национальной инфраструктурной стратегии

«Целью разработки НИС 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.

НИС позволяет определить объем финансирования, необходимый на строительство инфраструктуры, сопоставить полученные цифры с возможностями бюджета и определить тот дефицит финансирования, который должен покрываться из других источников, включая частное инвестирование в рамках ГЧП.»

Источник: Национальная инфраструктурная стратегия 2016-2030

93. НИС не увязана с официальными процессами планирования и бюджетирования, что означает, что на настоящий момент данный план не обладает статусом обязательного для исполнения документа, что необходимо для

³² «...республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Правительству Республики Беларусь, облисполкомам и Минскому горисполкому, иным заинтересованным (далее – госорганы и организации) в развитии инфраструктурных объектов было поручено внести в Минэкономики предложения о включении инфраструктурных объектов в НИС с указанием объемов финансирования и планируемого территориального расположения этих объектов.» Национальная инфраструктурная стратегия.

³³ Интересно отметить, что в некоторых странах, например, в Канаде, ни один документ не может называться «планом», если под него не предусмотрено финансирование.

целей обеспечения стратегического руководства при определении новых проектов. Хотя разработкой НИС занимался специально созданный для этих целей Межведомственный инфраструктурный координационный совет (МИКС), его обязательность для исполнения и правовые основы четко не определены. Отсутствует увязка НИС с инструментами финансирования государственных программ или Государственной инвестиционной программы (ГИП) (см. ниже раздел по отбору проектов и планированию их бюджетов): министерства и ведомства не руководствуются НИС при определении проектов, которые будут прорабатываться и подаваться для финансирования в рамках ГИП; а решения о финансировании ГИП принимаются без учета тех приоритетов, которые обозначены в НИС в качестве ориентиров. Можно обнаружить некоторую взаимосвязь между НИС и ГИП, но это объясняется исключительно тем, что инициативы шли «снизу», а не непосредственным влиянием НИС на ГИП. В НИС не упоминаются соответствующие отраслевые планы инвестиций, а взаимосвязь между этими планами и государственными программами (см. комментарии ниже), четко не прописана в законодательстве, регулирующем эту сферу.

94. Основным фактором для разработки НИС была необходимость определить возможности для ГЧП и отобрать группу проектов для апробации этого механизма. В этой связи работу по подготовке НИС возглавлял Центр государственно-частного партнерства Республики Беларусь³⁴. По сути, «Топ-100» проектов, обозначенных в НИС, представляют собой приоритетные проекты для реализации с применением механизма ГЧП, хотя в документе отсутствует глубокое аналитическое обоснование для определения приемлемости этих проектов для реализации в форме ГЧП. К слабым сторонам НИС относится отсутствие четкой методологии приоритизации проектов, в том числе на принципах ГЧП. НИС сначала должна определять наиболее важные с точки зрения национальных интересов проекты, и только после этого рассматривать возможные подходы к их реализации, такие как традиционные бюджетные инвестиции или механизмы ГЧП.. Похоже, что выбор в пользу механизма ГЧП преимущественно основывался на желании обойти бюджетные ограничения и закрыть выявленный дефицит финансирования³⁵. Это указывает на узкий подход к оценке преимуществ ГЧП и необходимость уделять пристальное внимание фактическому и потенциальному влиянию проектов ГЧП на бюджет в долгосрочной перспективе. Как говорится далее в отчете (см. *Главу VI*), очевидные краткосрочные преимущества ГЧП с точки зрения бюджета в конечном итоге будут сведены на нет более высокими финансовыми затратами, а основанием для использования механизма ГЧП должны служить другие преимущества, которые предполагает данный подход. Хотя такой документ, как «Перспектив ГЧП», имеет право на существование для привлечения инвесторов, его не следует путать с официальным

³⁴ На тот момент времени центр входил в состав Научно-исследовательского экономического института Минэкономики, которым и разрабатывался Национальный инфраструктурный план, одобренный МИКС в декабре 2015 г.

³⁵ О чем свидетельствует следующая цитата из НИС: «НИС 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 частное инвестирование в рамках ГЧП».

планом: в рамках имеющейся НИС наблюдается смешение этих двух целей.

95. **Планы Правительства по актуализации НИС дают возможность усилить данный документ в соответствии с подходами, которые формируются в некоторых развитых странах.** В международной практике все чаще встречаются примеры использования долгосрочных национальных инфраструктурных инвестиционных планов или стратегий при внедрении различных моделей. Уже упоминался пример скользящего долгосрочного инфраструктурного плана Австралии (см. вставку 8). В Великобритании разработан национальный инфраструктурный план, а в Швеции и Норвегии имеются скользящие (принимаемые каждые 4 года) долгосрочные (рассчитанные на 10 лет) планы, которые охватывают, однако, только транспортную инфраструктуру. Если Республика Беларусь пойдет по этому пути, потребуются дальнейшее углубленное изучение международного опыта и оценка пригодности имеющихся вариантов. Независимо от модели, которая будет выбрана, использование расширенной НИС потребует более тесной интеграции его подготовки и осуществления с существующими процессами планирования и бюджетирования и с текущей реформой государственных программ. Кроме того, необходимо будет уделять более пристальное внимание определению инвестиционных приоритетов в рамках реалистичных бюджетных ограничений. Требуется четко разделить цели стратегического планирования НИС и цели привлечения инвесторов в рамках ГЧП, что может предполагать подготовку отдельных документов для этих целей.

Вставка 8: Национальный инфраструктурный план Австралии на 2016-2031 годы

В 2008 в Австралии создан независимый учрежденный законом орган «Infrastructure Australia», который призван определять приоритетность и обеспечивать развитие инфраструктуры национального значения. Он ведет исследования и предоставляет органам управления и общественности консультационную помощь по проектам и реформам, которые необходимо реализовать в Австралии для удовлетворения потребностей в инфраструктуре. В 2014 году перед «Infrastructure Australia» была поставлена задача разработать скользящий долгосрочный национальный инфраструктурный план.

Такой Национальный инфраструктурный план Австралии на 2016-2031 годы был подготовлен за 18 месяцев в результате совместной работы при проведении научных исследований и консультаций. Данный процесс планирования опирался на результаты двух аудитов инфраструктуры: аудита инфраструктуры Северной Австралии и аудита инфраструктуры Австралии. Аудит инфраструктуры Австралии представляет собой первую в истории страны комплексную ревизию энергетической, телекоммуникационной, водохозяйственной и транспортной инфраструктуры. Взятые вместе, результаты данных двух аудитов обеспечили исходную доказательную базу для инфраструктурного плана. Они позволили обосновать необходимость существенного повышения качества, потенциала и эффективности инфраструктуры и пересмотра подходов к планированию, финансированию, строительству, эксплуатации и содержанию инфраструктуры.

После публикации результатов этих аудитов, в «Infrastructure Australia» поступило свыше 100 официальных заявок от административно-территориальных единиц, широкого круга отраслевых объединений, заинтересованных групп общественности, местных органов управления и граждан. Были проведены консультации с более чем 500 заинтересованными сторонами, представлявшими все штаты и территории, велась тесная работа с представителями органов управления всех уровней, а также деловых кругов, промышленности, ассоциаций и широкой общественности.

В плане определен всеобъемлющий пакет реформ, ориентированных на повышение эффективности подходов к осуществлению инвестиций, созданию и использованию инфраструктуры в Австралии. Цель состоит в том, чтобы сосредоточить внимание на получении максимальной отдачи от существующей инфраструктуры при устойчивом финансировании новых вложений для повышения качества услуг для всех граждан Австралии. Предлагаемые в плане реформы определены на основе четырех основных приоритетов:

- Продуктивные города, продуктивные регионы;
- Эффективные рынки инфраструктуры;
- Устойчивая инфраструктура, соответствующая интересам всех сторон; и
- Повышение качества принятия и исполнения решений.

Результатом данной работы стала подготовка долгосрочной стратегии, нацеленной на создание базы для повышения производительности экономики Австралии в предстоящие 15 лет и в последующие периоды.

Источники: 'Australian Infrastructure Plan', Infrastructure Australia, 2016 и <http://infrastructureaustralia.gov.au/>

96. В Республике Беларусь отсутствует официальная процедура предварительного отбора идей проектов с учетом их стратегической значимости на основе стандартизированной концепции проекта или аналогичного документа. В результате этого немногие из проектов отсеиваются на этапе определения новых проектов в связи с их низкой стратегической значимостью или слабой проработкой обоснования, и при этом этап определения новых проектов не является важной точкой принятия решений. В связи с отсутствием тщательного рассмотрения проектов на этом этапе также упускается возможность обеспечить рассмотрение альтернативных путей удовлетворения выявленных потребностей. Данный вывод подтверждается фактами, собранными при анализе девяти включенных в выборку проектов: ни по одному из девяти проектов концепция проекта (или какой-либо другой аналогичный документ) не разрабатывалась до начала их более детальной подготовки. Для этих проектов готовились и рассматривались различные менее формализованные обоснования³⁶, на основе которых проект направлялся для дальнейшей углубленной оценки и проработки, однако они не носят настолько системного характера, чтобы их можно было рассматривать в качестве предварительного отбора первого уровня, когда определяется стратегическая значимость проекта. Центральные органы управления, отвечающие за планирование и финансы, (Минэкономики и Минфин) не проводят анализ концепций крупных проектов, решения об их дальнейшей реализации принимаются соответствующими отраслевыми министерствами на республиканском уровне или исполнительными комитетами на региональном уровне. В системах, следующих передовой практике, именно на этом этапе отсеиваются проектные идеи с низкой стратегической значимостью, слабой проработкой обоснования, или слишком высокими для потенциального спроса издержками, и на этом этапе обычно отсеивается значительная часть проектов. Цель такой работы состоит в том, чтобы не допустить расходование средств на более детальную подготовку таких проектов. Примеры содержания концепций проектов приведены во вставке 9 на примере опыта двух стран: Колумбии и Южной Кореи.

³⁶ Например, группа специалистов, анализировавшая вошедшие в выборку проекты, была ознакомлена с пакетом документов по проекту в отрасли здравоохранения в Брестской области. Эти материалы содержали письмо управления здравоохранения Брестского областного исполнительного комитета на имя заместителя председателя областного исполнительного комитета с обоснованием необходимости дальнейшей разработки проектной идеи. Однако это письмо составлено в свободной форме и не увязано с какими-либо стандартными требованиями или процедурами.

Вставка 9: Примеры содержания концепции / характеристики проекта

Несмотря на различия в деталях, в разных странах, как правило, предъявляются сходные требования к информации, которая должна содержаться в концепции проекта. К такой информации относится описание характера решаемой проблемы, ее актуальность, обоснование предлагаемого решения и взаимосвязь проекта с национальными и отраслевыми стратегиями. Ниже представлены два варианта концепции проекта (на примере Колумбии и Южной Кореи), причем первый пример в принципе представляет собой минимальный набор требований.

Колумбия: (этап определения новых проектов):

- Описание текущей и ожидаемой будущей ситуации;
- Диагностический анализ возникшей проблемы или потребности, в т.ч. описание целевой группы населения, социально-экономических характеристик проблемы;
- Обоснование для предлагаемого проектом решения и его целей; и
- Описание альтернативных вариантов решений.

Южная Корея (письменный запрос на разработку предварительного технико-экономического обоснования):

- Предварительный вариант плана проекта, в т.ч.:
 - Цель проекта;
 - Связанные с этим изменения и охват проекта;
 - Примерная общая стоимость проекта;
 - Система реализации проекта;
 - Метод финансирования; и
 - Ожидаемые выгоды
- Потребность в реализации проекта;
- Достаточность возможной субсидии от центрального правительства [доступность по цене];
- Сумма необходимых средств и метод финансирования;
- Потенциальный вклад проекта в сбалансированное развитие региона («потребность в технологическом развитии» в случае проекта НИОКР); и
- Риски, связанные с реализацией проекта, и меры по их смягчению.

Резюме оценки стратегического руководства и предварительного отбора первого уровня (этап 1)

Основная характеристика	Целесообразные институциональные механизмы	Институциональные механизмы, действующие в Республике Беларусь
Наличие эффективного стратегического руководства и осуществление предварительного отбора первого уровня в отношении предлагаемых проектов с учетом таких стратегических указаний.	1. Наличие опубликованной стратегии или видения развития с четко обозначенными полномочиями.	Стратегические ориентиры на среднесрочную перспективу определены в Программе социально-экономического развития, которая реализуется в рамках 20 стратегических государственных программ, утвержденных на уровне Совета Министров Республики Беларусь. Составляется оценка общего объема затрат на государственные программы, но при этом не определены строгие, рассчитанные на несколько лет бюджетные ограничения, поэтому реализм программ вызывает сомнения. Национальный инфраструктурный план/стратегия рассчитан/а на более долгосрочную перспективу, но не в полной мере удовлетворяет требованиям к стратегическому руководству, поскольку он разрабатывался с иной целью (продвижение ГЧП), а его положение в иерархии программных документов четко не определено.
	2. Централизованная процедура одобрения предложений со стороны министерства, отвечающего за вопросы планирования или финансов.	Отсутствует практика формализованной подготовки концепции проекта до начала его проработки, хотя существуют менее формальные процедуры. Проектные идеи одобряются для дальнейшей их проработки (подготовки и оценки проекта) на уровне ответственного отраслевого министерства (или управления на региональном уровне), а в случае крупных проектов отсутствует практика предварительного отбора первого уровня, осуществляемого центральными органами управления, которые отвечают за вопросы планирования и финансов. Таким образом, первоначальное рассмотрение проектных идей не является достаточно глубоким или эффективным, чтобы отсеять те проектные идеи, которые в меньшей степени соответствуют стратегическим приоритетам, слабо обоснованы или очень затратны с учетом потенциального спроса.
	3. Четкое определение	Предполагается, что (реформированные) государственные программы

	<p>стратегических целей через призму промежуточных и конечных результатов проекта.</p>	<p>будут содержать измеримые целевые показатели для промежуточных и конечных результатов, но они устанавливаются на уровне программ при отсутствии систематизированной увязки с проектами.</p> <p>Отсутствует единообразие во включении в государственные программы целевых показателей – это могут быть как показатели промежуточных, так и конечных результатов.</p>
	<p>4. Рассмотрение альтернативных подходов к достижению целей.</p>	<p>Отсутствуют требования о том, что на раннем этапе следует рассматривать ряд альтернативных решений, и практически отсутствуют свидетельства того, что на практике анализируются альтернативные варианты (в отличие от технических вариантов решений).</p>

Рекомендации

97. Рекомендации, касающиеся стратегических руководств можно разграничить на рекомендации, которые относятся к стратегическому планированию в целом, и рекомендации непосредственно по вопросам УГИ. Первые из них будут содействовать УГИ, но будут затрагивать более широкий спектр вопросов.

Рекомендации по вопросам стратегического планирования в целом заключаются в следующем:

- Упорядочение среднесрочного и долгосрочного планирования в целях устранения потенциального дублирования и увязывания горизонтов планирования;
- Взаимное согласование последовательности подготовки и утверждения национальной программы социально-экономического развития и государственных программ для облегчения процесса увязывания целей и результатов государственных программ с национальными целями;
- Укрепление механизмов руководства и координации процесса подготовки государственных программ Министерством экономики, включая рекомендации о том, что охватывают государственные инвестиции; а также
- Взаимодействие Минэкономики и Минфина по подготовке реалистичных, но гибких финансовых прогнозов для целей стратегического планирования и рассмотрение возможности более тесной увязки утверждения государственных программ с бюджетным циклом.

Рекомендации по вопросам стратегического руководства и процесса принятия решений по УГИ заключаются в следующем:

- Рассмотрение возможных вариантов разработки более операционного и периодически обновляемой долгосрочной НИС, гармонизированной с другими инструментами планирования в части охвата, сроков и финансовых механизмов, и принятие модели, которая приемлема для Республики Беларусь;
- Введение процедуры принятия официального решения, увязанной с процедурой предварительного отбора первого уровня, об иницировании подготовки предварительного проектного решения и технико-экономического обоснования на основе данных обоснования проекта, приведенного в концепции проекта, подготовка которой должна носить обязательный характер. Уровень принятия решений должен определяться в зависимости от ожидаемой стоимости/сложности проекта, при этом на самом высоком уровне следует принимать решения только о наиболее сложных проектах. Одним из более важных критериев для предварительного отбора первого уровня будет согласованность с усовершенствованной НИС; а также
- Обеспечение должного внимания рассмотрению альтернативных вариантов реализации проекта на этапе его идентификации - начиная с диагностического анализа требующих решения проблем/вопросов до определения возможных вариантов реализации. В концепции проекта должны быть изложены причины

выбора предпочтительного варианта относительно альтернативных и определены любые другие варианты, которые целесообразно рассмотреть на этапе подготовки технико-экономического обоснования.

С. Оценка проекта

Описание передовой практики

98. **Оценка проекта представляет собой тот этап процесса УГИ, когда проводится глубокий анализ инвестиционного проекта и принимается решение о его общей, но пока что еще не технической обоснованности.** В связи с этим для целей оценки проекта критически важна подготовка высококачественного технико-экономического обоснования или аналогичного документа. Технико-экономическое обоснование включает анализ как технических, так и экономических аспектов, причем для экономической обоснованности необходимо, чтобы финансовые либо иные выгоды с точки зрения общества в целом на чистой основе (выгоды за минусом затрат) являлись положительными. С концептуальной точки зрения экономическую обоснованность, возможно, лучше выражать через понятие «социальной рентабельности»³⁷. В случае коммерческо-ориентированных проектов также важно определить финансовую обоснованность или рентабельность инвестиций с точки зрения эксплуатирующей организации. Для всех типов проектов элементами обоснования являются оценки финансовой, экологической и социальной устойчивости, а также их анализ с точки зрения возможных негативных рисков. Решение, принимаемое на этапе оценки проекта, представляет собой решение о дальнейшей подготовке проектной документации³⁸, а не решение о реализации проекта, которое будет зависеть от подтвержденной при детальной проработке проекта сметы затрат и от наличия средств. Основания для принятия решения также подвергаются независимой экспертизе, что рассматривается в следующем разделе.

99. **Надежная процедура оценки проекта является хорошим «вложением средств».** Оценка проекта – это тот этап проектного цикла, когда возможна максимальная гибкость подходов при минимальных затратах на внесение изменений, поэтому с точки зрения эффективности имеет смысл сосредоточить работы по планированию и управлению на этом этапе.

100. **Передовая практика оценки проекта включает три основных компонента:**

- Наличие опубликованных и понятных методических указаний по оценке проекта;
- Эффективная практическая подготовка и обучение персонала методам оценки проекта; и

³⁷ Поскольку в Республике Беларусь несколько размыто понимание различий между экономическим и финансовым обоснованием, в рамках данного отчета будет использоваться термин «социальная рентабельность» для обозначения экономической обоснованности, что соответствует общепринятому пониманию в международных публикациях по вопросам УГИ.

³⁸ Технико-экономическое обоснование обычно основывается на предварительных расчетах стоимости и дизайна проекта.

- Тщательное, но соразмерное применение методических указаний по оценке проекта, позволяющее принять решение по технико-экономическому обоснованию, а также финансовой, экологической и социальной устойчивости проекта.

101. **На стадии оценки проекта базовый аналитический подход должен включать проведение анализа социальных затрат и выгод (см. вставку 10), но при этом следует допускать определенную степень гибкости.** Это необходимо для того, чтобы обеспечить возможность: i) использовать другие методологические подходы, такие как анализ эффективности затрат и (или) анализ по множеству критериев, если нецелесообразно представлять выгоды и (или) внешние затраты в денежном выражении; или ii) не соблюдать требование о проведении анализа социальных затрат и выгод, опираясь на менее сложные виды экономического анализа на основе качественных критериев (такие как анализ по множеству критериев или другие инструменты ранжирования), в случае менее дорогостоящих или типовых проектов, когда проведение сложного анализа, возможно, не является необходимым или будет предполагать неэффективное использование ограниченного аналитического потенциала. Требования к анализу социальных затрат и выгод также могут быть менее сложными в период развития потенциала при их последующем расширении по мере накопления специальных навыков. Такой подход обычно предполагает, что для начала подготовка анализа социальных затрат и выгод требуется только в отношении наиболее крупных проектов, а затем пороговая величина снижается с течением времени³⁹.

102. **Даже если проект позволяет провести анализ социальных затрат и выгод, при принятии решения на этапе оценки проекта все же необходимо учитывать важные факторы, которые не нашли отражения при составлении анализа.** К таким факторам будут относиться выгоды и затраты, которые не представлены в денежном выражении, например, воздействие на окружающую среду, и различия в воздействии на уязвимые группы населения, такие как малообеспеченные граждане или жители регионов, отстающих в экономическом развитии. Анализ по множеству критериев может стать полезным дополнительным инструментом, который позволяет учесть аспекты проекта, не охваченные в рамках анализа социальных затрат и выгод. Во вставке 11 предлагается обзор анализа по множеству критериев. Финансовый и фискальный анализ также важны для определения финансовой устойчивости проекта и чистого эффекта для государственных финансов – оба эти фактора важно учитывать при принятии решения на этапе оценки проекта.

³⁹ Ирландия представляет собой самый оптимальный пример такого подхода.

Вставка 10: Анализ социальных затрат и выгод

Цель анализа социальных затрат и выгод состоит в том, чтобы представить в денежном выражении максимально возможное число затрат и выгод предлагаемого инвестиционного проекта, включая и те элементы, для которых отсутствует удовлетворительная рыночная оценка экономической стоимости. Это делается для того, чтобы предоставить информацию, необходимую для ответа на два ключевых вопроса, связанных с эффективностью и результативностью:

- *Представляет ли проект наиболее эффективный способ достижения заявленной цели?*

- *Предполагает ли проект наиболее эффективное использование привлекаемых экономических ресурсов?*

Анализ социальных затрат и выгод представляет собой методику оценки чистых выгод, получаемых обществом в целом (а не только эксплуатирующей организацией) в результате реализации проекта или программы. При этом рассматривается поток реальных затрат на ресурсы и выгод за весь жизненный цикл проекта, включая оценки затрат и выгод, которые «не имеют ценового выражения» и не задействуются в рамках обычных рыночных операций (например, общественные блага, положительные и отрицательные внешние эффекты). При этом делаются поправки на перекосы в рыночных ценах (которые возникают в результате монополистического положения на рынке, ограничений в торговле, отсутствия гибкости рынка труда), и исключаются суммы косвенных налогов и субсидий, поскольку они представляют собой трансферты внутри общества, а не реальное потребление ресурсов. Затраты и выгоды, формирующиеся в разные моменты времени, представляются в количественном выражении на сопоставимой основе, т.е. дисконтируются для получения приведенной стоимости.

Анализ социальных затрат и выгод обычно является очень важной частью подготовки проекта в современных системах УГИ и важным источником информации на этапе оценки. Он преимущественно используется как инструмент предварительного отбора для определения набора хороших проектов, которые затем могут быть рассмотрены для финансирования. Он также полезен для определения приоритетности проектов в рамках отдельных инвестиционных программ подсекторов, например, междугородние дороги, орошение, энергетика, а также для выбора между различными вариантами структуры проекта. Поскольку данный инструмент предполагает интенсивное использование квалифицированных кадровых ресурсов, более оптимальная практика нередко состоит в том, чтобы применять его только для целей экономического анализа по самым крупным проектам (где ошибки обходятся дороже).

Если возникают сложности с количественным определением выгод, следует использовать анализ эффективности затрат проектов. Это анализ, в процессе которого сравниваются затраты на альтернативные способы получения одинаковых или аналогичных результатов. Он направлен на определение затрат на достижение конкретной физической цели. Выгоды выражаются в физических единицах, а не в денежных значениях; затраты выражаются в денежном выражении и дисконтируются для получения приведенной стоимости. Результаты анализа обычно выражаются как затраты на единицу результата (или долгосрочного результата, если это возможно). Анализ эффективности затрат полезен в таких сферах, как здравоохранение и образование, где сложнее (но не обязательно невозможно) количественно оценивать выгоды в денежном выражении.

Вставка 11: Анализ по множеству критериев

Анализ по множеству критериев является полезным инструментом для организации более систематической оценки различных факторов, влияющих на эффективность проекта (особенно когда имеется сложный набор таких эффектов), чтобы сформулировать субъективное суждение по альтернативному варианту проекта, который характеризуется наибольшими преимуществами. Используя анализ по множеству критериев, можно качественно оценить важность множества не представленных в денежном выражении выгод и затрат, а также факторов экологической и социальной устойчивости для различных альтернативных вариантов проекта. Это предполагает определение критериев (эффектов проекта), которые считаются наиболее важными для принятия решений, и проведение структурированной оценки их индивидуальной и относительной важности, используя согласованную систему балльной оценки и весов, чтобы получить совокупный балл для каждого альтернативного варианта проекта. Затем альтернативные варианты проекта ранжируют на основе их балльных оценок, чтобы найти предпочтительный вариант. В конечном итоге процесс определения критических факторов, согласования весов, принятия решения о балльных оценках и достижения консенсуса может быть столь же важным, как и конечный результат. Если говорить более детально, анализ по множеству критериев включает следующие компоненты:

- Определение (как правило, не представленных в денежном выражении) эффектов проекта, которые считаются достаточно важными, чтобы быть критериями принятия решений;
- Балльная оценка альтернативных вариантов проекта по этим критериям с использованием количественных показателей эффектов, на которых по мере возможности основываются балльные оценки;
- Определение весов, отражающих относительную значимость критериев;
- Сочетание весов и баллов по каждому альтернативному варианту для получения общего значения: умножение балльной оценки по каждому критерию на вес этого критерия и последующее сложение всех взвешенных баллов;
- Сравнение полученных таким образом общих взвешенных балльных оценок для каждого альтернативного варианта проекта, чтобы определить предпочтительный вариант;
- Проведение анализа чувствительности для проверки чувствительности результатов к изменениям в балльных оценках и весах.

Однако необходимо осторожно подходить к составлению методологического руководства, поскольку результаты анализа по множеству критериев обеспечивают не абсолютное измерение затрат или выгод, а только ранжирование альтернативных вариантов в соответствии с заранее определенными критериями, в связи с чем их не следует комбинировать непосредственно с результатами анализа социальных затрат и выгод, чтобы сформировать единый показатель. Неважно, насколько научной представляется модель анализа по множеству критериев, и насколько подробные методологические указания изданы для ограничения субъективности - такой анализ все равно основывается на субъективных оценках по заданным критериям. Поэтому анализ по множеству критериев следует рассматривать как источник дополнительной информации, которая будет использоваться наряду с анализом социальных затрат и выгод при определении общей ценности проекта.

Характеристика процесса оценки проектов в Республике Беларусь

103. В Республике Беларусь присутствуют отдельные элементы процесса оценки проектов, в основном касающиеся оценки технического обоснования и системы оценки сметы строительных проектов. В последние годы проводились мероприятия, направленные на совершенствование этого процесса за счет формирования более единообразной нормативно-правовой базы и процедур (что более подробно рассматривается в *Главе II*). В 2014 году Указом Президента Республики Беларусь⁴⁰ были утверждены требования к предынвестиционной документации, в т.ч. к подготовке обоснования, а Минстройархитектуры предоставлено право определять более детальные методические указания по исполнению этих требований⁴¹. Впоследствии Минстройархитектуры утвердило технический кодекс установившейся практики, определяющий состав предынвестиционной документации и процедуры ее разработки и утверждения⁴². В принципе, данный технический кодекс применим во всех сферах строительной деятельности, однако дополнительные технические кодексы разработаны для отдельных специализированных направлений, в частности для строительства атомных станций, объектов нефтехимической отрасли и автомобильных дорог.

104. Существующая процедура оценки проекта относительно надежна в части, касающейся требований к оценке финансовых показателей коммерческо-ориентированных проектов. В упомянутом выше техническом кодексе установившейся практики имеются приложения,⁴³ в которых представлен рекомендуемый аналитический формат, а также технические и «экономические» показатели⁴⁴ для «бизнес-планов» инвестиционных проектов. Совет Министров также принял постановление,⁴⁵ которое регулирует вопросы разработки, утверждения и экспертизы бизнес-планов инвестиционных проектов. В соответствии с положениями этого постановления, Минэкономики уполномочивалось на издание методические указания по разработке и анализу бизнес-планов. Для оценки проектов при рассмотрении вопроса о заключении инвестиционных договоров на основании решения государственного органа, исполкома Минэкономики утвердило типовую форму финансового и «экономического» обоснования инвестиционных проектов⁴⁶, которую

⁴⁰ Указ Президента Республики Беларусь № 26 от 14 января 2014 года «О мерах по совершенствованию строительной деятельности».

⁴¹ Пункт 29 Указа Президента Республики Беларусь № 26 от 14 января 2017 года.

⁴² Технический кодекс установившейся практики: Строительство. Предпроектная (предынвестиционная) документация. Состав, порядок разработки и утверждения, Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь, 2014 год.

⁴³ См. Приложение Б и Приложение Г.

⁴⁴ Эти показатели названы «экономическими», но по большей части они являются финансовыми. См. ниже описание разницы между экономическим и финансовым анализом.

⁴⁵ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 506 от 26 мая 2014 года «О бизнес-планах инвестиционных проектов».

⁴⁶ Постановление Министерства экономики Республики Беларусь № 48 от 26 июля 2016 года «Об установлении типовой формы финансово-экономического обоснования инвестиционного проекта». Хотя в названии документа присутствует термин «экономическое обоснование», в форме представлен анализ проекта с точки зрения эксплуатирующей организации, а не с точки зрения благосостояния общества в

можно рассматривать как дополнение к принятым ранее методическим указаниям⁴⁷. Учитывая широко распространенную и сохраняющуюся практику присутствия государства в производственном секторе экономики, эти методические указания преимущественно ориентированы на анализ государственной финансовой поддержки развития производственного потенциала работающих на рынке государственных предприятий, что обычно не относится к сфере государственных инвестиций (в зависимости от применяемого определения – см. описание в *Главе II*). Тем не менее, данные указания могут быть использованы для подготовки инвестиционных проектов различных сфер и любой собственности..

105. Имеются четкие требования к квалификации специалистов, которые могут заниматься подготовкой документации для оценки. Постановлением Совета Министров⁴⁸ определены требования к квалификации и аттестации специалистов, которые допускаются к работе над предпроектной и проектной документацией. Такой подход к регулированию данного вопроса полезен с точки зрения обеспечения высокого качества подготовки проектов, однако представители органов государственного управления высказывали свою озабоченность в связи с тем, что такой подход может быть чрезмерно ограничительным в части контроля за деятельностью специалистов, привлекаемых к разработке предпроектной документации, поэтому подходы были несколько смягчены. Требования к квалификации специалистов в настоящее время не охватывают такую область, как разработка комплексного обоснования для оценки проекта (в том смысле, как оно понимается в странах передовой практики). Отсутствие такого требования означает, что нет и потребности в организации подготовки кадров по этим вопросам.

106. Предынвестиционная и проектно-сметная документация включают результаты оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы. Законодательство о государственной экологической экспертизе содержит подробные требования к сфере охвата, объектам и процедурам такой экспертизы. До представления проектно-сметной документации на техническую экспертизу в органы государственной экспертизы («государственная экспертиза») необходимо пройти государственную экологическую экспертизу. Экспертиза проводится подведомственными организациями Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.⁴⁹ Государственная экологическая экспертиза предназначена для учета мнений общественных экспертов-экологов (если таковые имеются) и результатов общественных консультаций по экологическому воздействию проекта (если применимо). Если в результате экспертизы выносится отрицательное заключение, заказчик или проектная организация обязаны пересмотреть проектно-

целом, что является международно-признанным определением этого понятия.

⁴⁷ Включая Постановление Министерства экономики Республики Беларусь № 158 от 31 августа 2005 года «Об утверждении Правил по разработке бизнес-планов инвестиционных проектов».

⁴⁸ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 252 от 21 марта 2014 года «О некоторых вопросах аттестации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, руководителей, специалистов организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области строительства».

⁴⁹ До 2017 года государственная экологическая экспертиза осуществлялась сотрудниками министерства

сметную документацию и повторно представить ее для проведения государственной экологической экспертизы. Что касается оценки социального воздействия проекта, то она осуществляется реже. Оценка социального воздействия упоминается в нескольких нормативных правовых актах, но в весьма ограниченном виде.

107. Хотя одной из сильных сторон существующего процесса является наличие действующих методических указаний по проведению финансового анализа, имеются некоторые возможности для его дальнейшего совершенствования. Хотя такие усовершенствования будут в основном касаться коммерческо-ориентированных проектов, в контексте более узкого определения государственных инвестиций, принятого для целей настоящей оценки, они будут непосредственно относиться к капитальным вложениям инфраструктурных государственных предприятий. К возможным направлениям совершенствования процесса относятся следующие:

- **Показатели:** основным показателем, используемым для принятия решений, является срок окупаемости исходных инвестиций за счет чистых доходов. Хотя данный показатель и интересен, он несовершенен, поскольку не учитывает доходы, поступающие после окончания срока окупаемости. Более надежным показателем для принятия решений может стать чистая финансовая приведенная стоимость;
- **Финансовый анализ эксплуатирующей организации:** в настоящее время финансовый анализ охватывает отдельный проект, в то время как общее финансовое положение эксплуатирующей организации также важно для устойчивости инвестиций. Хороший проект, реализуемый предприятием в сложном финансовом положении, может потерпеть неудачу в связи с неустойчивостью общей деятельности субъекта. В идеале финансовый анализ должен охватывать оба аспекта, включая прогнозы финансовых показателей эксплуатирующей организации; а также
- **Прогноз спроса:** для подготовки бизнес-плана необходимо составлять прогнозы сбыта товаров или услуг, производимых в рамках проекта; однако бытует мнение, что прогнозы спроса иногда могут быть чрезмерно оптимистичными, когда недостаточно внимания уделяется возможной конкуренции и эффектам изменения цен и дохода. В целях совершенствования процесса оценки проекта также можно углубить аналитические основы прогнозирования спроса по некоммерческим проектам.

108. Несмотря на ряд имеющихся сильных сторон, существующий процесс оценки проектов в части систематического анализа социальной рентабельности проектов, определяемой на основе анализа социальных затрат и выгод, не в полной мере соответствует передовой практике. В нормативно-правовой базе можно найти некоторые требования к анализу последствий, которые напрямую не выражаются через денежные потоки эксплуатирующей организации, но они подробно не прописаны, в результате чего такие требования не оказывают практического влияния на процесс оценки проектов. Например, в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь № 506 признаются сложности разработки бизнес-плана для

определенных видов инвестиционных проектов, предусматривающих вложения в «некоммерческую» инфраструктуру⁵⁰, и вместо бизнес-плана предусматривается возможность подготовки технико-экономического обоснования, разрабатываемого «в соответствии с отраслевой спецификой и (или) международными подходами». Однако дальнейшие методические указания относительно таких подходов отсутствуют. Аналогичным образом Указ Президента Республики Беларусь № 26 предусматривает, что оценка экономической целесообразности является составляющей обоснования проекта, но при этом в техническом кодексе установившейся практики, утвержденном Минстройархитектуры в развитие этого документа, отсутствует определение отличий экономической целесообразности от финансовой.

Вставка 12: Основные различия между финансовым и экономическим анализом

	Финансовый анализ (применяемый для целей анализа финансовых затрат и выгод)	Экономический анализ (применяемый для целей анализа социальных затрат и выгод)
Точка зрения для анализа	Ведомство / организация / предприятие	Экономика / общество
Цель	Анализ чистого финансового эффекта от предлагаемого проекта для субъекта	Максимизация социальной отдачи от ресурсов экономики
Определение цены	Рыночные цены	«Теневые» цены, чтобы сделать поправку на перекосы и (или) издержки неиспользованных возможностей
Трансфертные платежи (налоги и субсидии)	Включаются	Обычно не включаются
Эффект с точки зрения равенства / распределения благ	Не включается	Может быть включен, но обычно рассматривается с точки зрения качественной оценки
Внешние эффекты / стоимость общественных благ	Не включаются	Включаются
Амортизация	Не включается (в анализ дисконтированных денежных потоков, но включается в показатели финансовой отчетности).	Не включается

Источник: По материалам публикации: *Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation*

109. **Собранные при анализе выборки проектов данные подтверждают вывод о том, что действующая процедура оценки проекта, как правило, не предполагает систематического анализа социальной рентабельности государственных**

⁵⁰ В частности, упоминаются инвестиции в инженерную, социальную, экологическую и транспортную инфраструктуру.

инвестиционных проектов. Экономический анализ (в том понимании, как описано во вставке 12 и в следующем абзаце) не проводился в случае семи из девяти проектов, вошедших в выборку. Возможно, что в силу характера некоторых из этих проектов проведение анализа социальных затрат и выгод становится более сложной (или более затратной с точки зрения рабочего времени аналитиков) задачей, однако другие проекты, связанные с транспортной и энергетической инфраструктурой, должны подвергаться такого рода анализу. Хорошо организованный процесс оценки также должен включать в себя анализ альтернативных путей достижения целей проекта (когда они определены через призму конечных или промежуточных результатов), но опять-таки только в случае одного проекта отмечалось, рассматривались альтернативные технические и нетехнические варианты. Один из двух проектов, который удовлетворял требованиям о надлежащей оценке, предполагал получение поддающегося учету потока доходов и был связан со строительством ветроэнергетического парка, что согласуется со сделанным ранее выводом о том, что оценка коммерческо-ориентированных проектов развита лучше, чем оценка проектов, дающих менее осязаемые выгоды. Другой проект (Автомобильная дорога Р-23 «Минск–Микашевичи») относится к подсектору, в котором достигнут некоторый прогресс в использовании методов экономического анализа, в частности разработаны и применяются методологические указания, включающие соответствующие методики⁵¹.

110. **Помимо нехватки детального описания процедур и методических указаний, в различных органах управления наблюдается неполное понимание концептуальной разницы между финансовым и экономическим анализом в их традиционном понимании** (см. вставку 12, где кратко представлены различия между ними). В результате этого эффекты в части социального благополучия, которые напрямую не отражаются в рыночных операциях, представляются в предынвестиционной документации преимущественно в качественном выражении, а основным фактором при принятии решения становится предполагаемая стратегическая значимость проекта⁵², а не результаты анализа социальных затрат и выгод. Тем не менее, было бы неверно утверждать, что в Республике Беларусь совершенно отсутствуют количественные подходы к оценке более общих социальных эффектов: анализ социальных затрат и выгод применяется при принятии решений относительно инвестиций в некоторых отраслях, таких как автодорожное хозяйство (что подтверждается выборкой проектов), однако это не всегда осуществляется на последовательной основе.

111. **Даже в случае коммерческо-ориентированных проектов следует оценивать социальную, а не финансовую рентабельность, особенно при наличии существенных перекосов в экономике, что похоже наблюдается в Республике Беларусь.** Использование методов экономического анализа не следует ограничивать

⁵¹ Технический кодекс установившейся практики (ТКП) 45-1.02-100-2008 «Дороги автомобильные общего пользования. Проектная документация. Состав и содержание».

⁵² Стратегическая значимость важна для определения новых проектов и их приоритизации. Стратегическая значимость обычно рассматривается как необходимое, но недостаточное условие для принятия положительного решения по результатам оценки проекта: стратегически значимые проекты также должны быть социально рентабельными.

оценкой затрат и выгод «некоммерческих» инвестиционных проектов: такие методы ориентированы на корректировку перекосов на рынке за счет применения «теневых» цен и иных корректировок при оценке затрат и доходов от производственных капиталовложений с точки зрения благосостояния общества в целом. В условиях экономик с незначительными перекосами на рынке разница между результатами финансового и экономического анализа может оказаться незначительной; в случае управляемого обменного курса, субсидируемых тарифов на жилищно-коммунальные услуги и контролируемых цен, что, похоже, наблюдается в Республике Беларусь⁵³, разница может быть значимой и может повлиять на принимаемое решение. Например, если финансовая рентабельность коммерческого проекта зависит от субсидируемых цен на энергоносители, экономический анализ может указывать на то, что такой проект окажется социально нерентабельным. В настоящее время отсутствует методика применения подобного экономического анализа.

112. Действующую процедуру оценки проектов можно усовершенствовать за счет внедрения международно-признанных методов экономического анализа, но при этом следует реалистично подходить к ожидаемым результатам. Более широкое использование анализа социальных затрат и выгод дает возможность повысить качество принятия решений на основе более целостной оценки социальных эффектов от государственных инвестиционных проектов, включая как некоммерческих, так и коммерческих. Более широкое использование методов экономического анализа дает несомненные преимущества, однако неправильно ожидать, что такие методы могут или должны применяться в отношении всех проектов или что они позволяют охватить все аспекты проекта. Если будет принято решение о более широком применении анализа социальных затрат и выгод, властям необходимо будет принять во внимание следующие факторы:

- Существуют определенные нерыночные эффекты, особенно в случае проектов в социальном секторе, когда оценка очень затруднена. В таких случаях правильнее будет использовать анализ эффективности затрат, возможно, в сочетании с таким качественным инструментом, как анализ по множеству критериев. Недостатком анализа эффективности затрат в сравнении с анализом социальных затрат и выгод является то, что он не является абсолютным показателем ценности проекта, а только показателем в относительном выражении. Во вставке 13 описан пример одной из стран (Чили), где анализ социальных затрат и выгод и анализ эффективности затрат разграничены в зависимости от сектора / подсектора;
- Даже в тех случаях, где теоретически можно было бы использовать анализ социальных затрат и выгод, затраты аналитического потенциала, связанные с оценкой стоимости некоторых эффектов, указывают на необходимость применять этот метод избирательно, ограничиваясь крупнейшими, комплексными или инновационными проектами, как делают другие страны, например, Ирландия. Принцип соразмерности (избирательности) уже применяется на практике в Республике Беларусь: технический кодекс установившейся практики действует только в отношении более сложных

⁵³ Консультации МВФ 2016 года в соответствии со Статьей IV, сентябрь 2016 года.

проектов⁵⁴, а предынвестиционная процедура для типовых или рекомендованных для повторного применения проектов⁵⁵ менее сложна в сравнении с совершенно новыми проектами. Этот подход вполне может быть расширен применительно к экономическому анализу. Необходимо соблюдать принцип пропорциональности, но при этом он должен быть четко сформулирован с помощью определения пороговых значений и конкретизирован путем разработки и внедрения менее сложных аналитических инструментов, таких как анализ по множеству критериев или другие инструменты ранжирования, которые учитывают экономические затраты и выгоды и другие воздействия качественным образом. Пропорциональность также может быть реализована на ранних этапах внедрения более сложных методов с тем, чтобы не создавать чрезмерную нагрузку на ограниченный круг специалистов по анализу социальных затрат и выгод при установлении всеобщего требования о проведении такого анализа по всем проектам;

- И, наконец, в то время как использование стоимостных показателей в рамках анализа социальных затрат и выгод имеет свои преимущества, это также может создать иллюзию точности и риск игнорирования тех затрат и выгод, которые с трудом поддаются количественному определению или слишком велики для этого. Анализ по множеству критериев может быть полезен как инструмент, позволяющий обеспечить оценку относительной значимости не представленных в денежном выражении затрат и выгод и других воздействий, систематизировав и представив их лицам, принимающим решения.

113. Более широкое использование анализа социальных затрат и выгод и других менее сложных альтернативных или дополнительных методов потребует укрепления нормативно-правовой базы, разработки национальных методических указаний и разработки национальных значений оценочных параметров. Учитывая правовую культуру Республики Беларусь, можно утверждать, что для широкого внедрения методов экономического анализа в рамках оценки проекта потребуются более четко прописать это в действующем законодательстве⁵⁶. Разработка национальной методологии и соответствующих отраслевых методических указаний с учетом международной передовой практики также обеспечит более последовательное применение усовершенствованного законодательства. Для того, чтобы обеспечить применимость методических указаний, также необходимо будет составить и периодически обновлять оценки значений основных параметров, таких как социальная ставка дисконтирования и стоимость времени.

⁵⁴ Технический кодекс установившейся практики для предынвестиционной документации действует в отношении объектов I-IV класса сложности.

⁵⁵ В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 26 от 14 января 2014 года, одноэтапная процедура разработки проектной документации допускается в случае типовых или рекомендованных для повторного применения проектов (получивших положительное заключение государственной экспертизы – см. примечание к пункту 1.1 Указа)

⁵⁶ Упомянутые выше Указ Президента Республики Беларусь № 26 от 14 января 2014 года и Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 506 от 26 мая 2014 года.

Вставка 13: Действующие в Чили отраслевые методические указания по методам анализа

В Чили общая методология подготовка и оценки проектов дополнена методическими указаниями для 32 подотраслей. Как показано в приведенной ниже таблице, 18 из таких методических указаний касаются применения анализа социальных затрат и выгод в случае проектов в соответствующих подотраслях, 12 касаются применения анализа эффективности затрат, а в 2 случаях предлагается выбор между вариантом анализа социальных затрат и выгод или анализа эффективности затрат.

Рекомендуемый методологический подход	Вид проектов, охваченных методическими рекомендациями
Анализ социальных затрат и выгод	<ol style="list-style-type: none"> 1. Аэропорты 2. Рыболовецкие порты 3. Автодороги низкого уровня 4. Велодорожки 5. Водные защитные сооружения 6. Общественные здания 7. Электрификация сельских регионов 8. Многоцелевые дамбы 9. Регулирование дорожного движения 10. Вспомогательные инвестиции, связанные с автодорожным хозяйством 11. Малые летные поля 12. Замена оборудования 13. Укладка электрокабелей 14. Национальная сеть пунктов коллективного пользования Интернетом 15. Телефонная связь в сельских регионах 16. Междугородний транспорт 17. Промежуточные автодороги 18. Городские автодороги
Анализ эффективности затрат	<ol style="list-style-type: none"> 1. Снабжение питьевой водой 2. Замена уличного освещения 3. Первичная медико-санитарная помощь 4. Спортивные сооружения 5. Проекты в образовании 6. Исправительные учреждения для малолетних преступников 7. Полицейское оборудование и инфраструктура 8. Генеральные планы развития регионов 9. Тюрьмы 10. Планы устойчивой реконструкции 11. Информационные технологии 12. Полицейское наблюдение
Анализ социальных затрат и выгод или анализ эффективности затрат	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ливневая канализация 2. Обращение с бытовыми отходами

Источник: 'Institutional Safeguards for Cost-Benefit Analysis: Lessons from the Chilean National Investment System', Andres Gomez-Lobo, Journal of Benefit-Cost Analysis, Volume 3, Issue 1, 2012

114. На основе международного опыта можно выделить несколько подходов к определению методологической основы анализа социальных затрат и выгод. В некоторых странах, таких как Великобритания и Ирландия, имеется общая национальная методология и допускается разработка отраслевыми министерствами собственных методологий при условии их соответствия общенациональным методическим указаниям. Диаметрально противоположная ситуация наблюдается в Чили, где действует сложная система отраслевых методологий, разработанных центральными органами управления (см. вставку 13). В качестве промежуточного

варианта можно привести пример Нидерландов и Европейской Комиссии⁵⁷, где объединены общие и отраслевые методологические указания, хотя последние прописаны менее детально, чем это можно было бы сделать в рамках отдельных методических указаний. В качестве примера во вставке 14 приводится содержание методологических указаний по анализу социальных затрат и выгод, принятых в Нидерландах.

Вставка 14: Общие методические указания по анализу социальных затрат и выгод, принятые в Нидерландах

К основным элементам содержания Общих методических указаний по анализу социальных затрат и выгод относятся следующие:

1. Введение;
2. Роль анализа социальных затрат и выгод в принятии решений (и ограниченность этого метода);
3. Принципы анализа социальных затрат и выгод, в т.ч. понятия дополнительный выгоды для потребителя (и ее измерение), сбои в работе рынков и общественные блага;
4. Этапы исследований для подготовки анализа социальных затрат и выгод: 8 шагов по подготовке анализа социальных затрат и выгод;
5. Подготовка к анализу социальных затрат и выгод, в т.ч. определение базового варианта и альтернативных вариантов реализации проекта;
6. Оценка влияния, включая методы определения эффектов;
7. Определение выгод, включая принципы оценки стоимости товаров / услуг, для которых отсутствует рынок и дисконтирование;
8. [Краткие] отраслевые методические указания:
 - Транспорт и мобильность;
 - Территориально развитие;
 - Уход и здравоохранение;
 - Борьба с наводнениями;
 - Энергетика и окружающая среда;
 - Природная окружающая среда;
 - Образование;
 - Рынок труда;
9. Оценки затрат, в т.ч. разница между рыночной и социальной стоимостью, принципы оценки стоимости;
10. Неопределенность и риски, в т.ч. риски, связанные с анализом и оценкой стоимости;
11. Формирование отчетности, представление и интерпретация результатов анализа

115. Чтобы усилить значимость экономического анализа, необходимо будет расширить регламентируемое техническим кодексом установившейся практики содержание технико-экономического обоснования. Хотя можно говорить, что

⁵⁷ Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Directorate General for Regional and Urban Policy, European Commission, 2014. В этих методических указаниях по проведению анализа затрат и выгод для инвестиционных проектов определены принципы и даны рекомендации для таких сфер как: транспорт, окружающая среда (включая водное хозяйство); энергетика; широкополосная сеть; а также НИОКР.

представленная в техническом кодексе структура содержания уже включает экономический анализ (в существующем подразделе «экономическая эффективность»), было бы полезно дать более детальное описание ожидаемого охвата такого анализа с более четким разграничением финансового и экономического анализа. Возможная структура стандартного обоснования, включающая анализ социальных затрат и выгод, может выглядеть следующим образом:

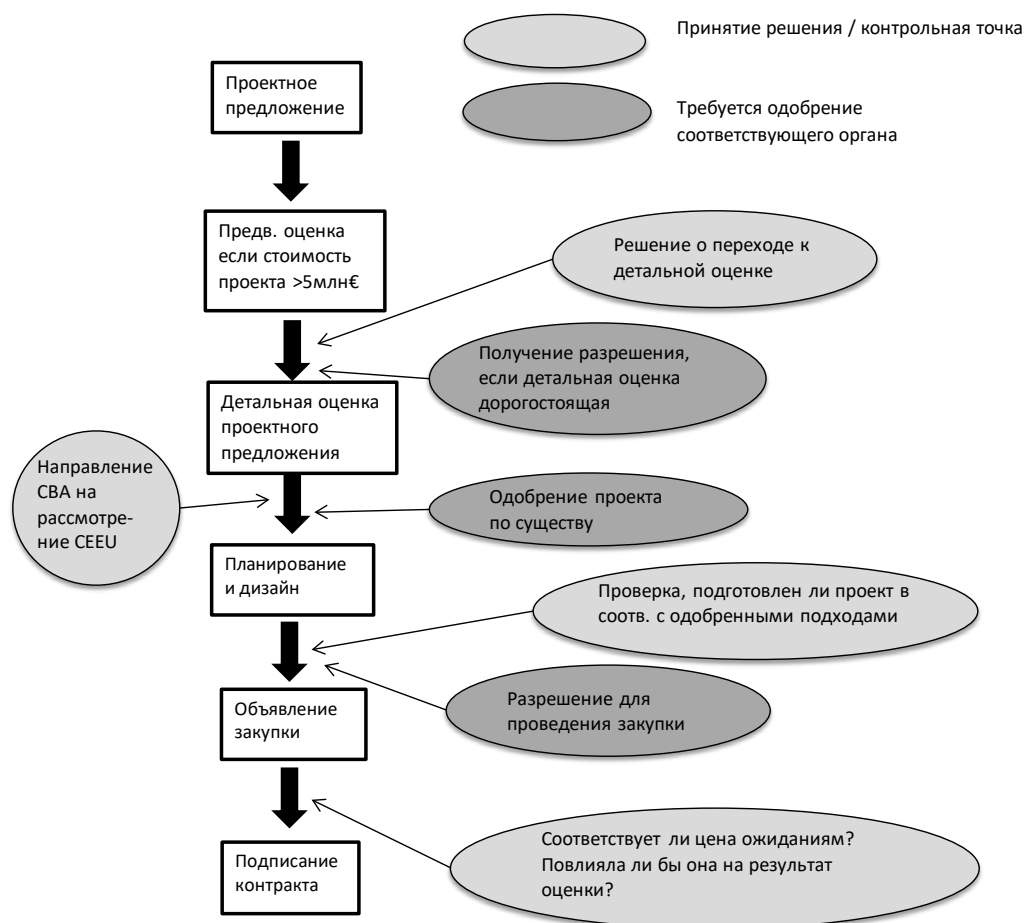
- Введение;
- Анализ общей сложившейся для проекта ситуации;
- Анализ альтернативных решений;
- Оценка рынка и анализ спроса;
- Краткое описание технического анализа и стоимости проекта (полный вариант технического анализа представляется в приложении к основному отчету);
- Вопросы проекта, относящиеся к территориальному планированию;
- Воздействие на окружающую среду и социальное воздействие;
- Финансовый и фискальный анализ;
- Экономический анализ – анализ социальных затрат и выгод;
- Анализ рисков и управление рисками;
- Механизмы реализации и эксплуатации;
- Выводы по результатам обоснования проекта.

116. **В процессе оценки проекта центральные ведомства оказывают ограниченную централизованную поддержку.** В настоящее время ни Минэкономики, ни Минстройархитектуры не обеспечивают непосредственную техническую поддержку инициаторов проектов в процессе подготовки и оценки проектов. Эти центральные ведомства также не проводят работу по укреплению потенциала. Как показывает опыт стран, придерживающихся передовой практики, на первоначальном этапе при усилении внимания к анализу социальной рентабельности и внедрении новых методологических подходов потребуются довольно существенные усилия по наращиванию потенциала, а затем необходимо будет обеспечить постоянное обучение кадров и техническую помощь. На данный момент отсутствует база для организации такой работы, поэтому необходимо будет планировать и формировать эту базу с тем, чтобы в последующем обеспечить поддержку согласованных изменений процесса оценки проектов.

117. **На этапе оценки проектов процесс принятия решений в действующей системе УГИ недостаточно определен.** В соответствии с положениями Указа Президента Республики Беларусь № 26 от 14 января 2014 года Минстройархитектуры разработан альбом схем, детально определяющих последовательность действий и решений, составляющих проектный цикл в Республике Беларусь. Эти схемы действуют в отношении всех проектов в строительстве вне зависимости от того, являются ли они чисто коммерческими или ориентированы на реализацию государственной политики. Хотя данные схемы очень важны с точки зрения описания системы в целом и подробно отражают основные этапы проектного цикла, особенно на этапе инвестиций, процесс оценки проекта представлен на них менее детально. Было бы полезно составить схему мероприятий и решений для этапа оценки проектов, включая возможные согласованные улучшения. В качестве примера структурированного процесса оценки

проекта, на рисунке 15 приведена схема оценки проектов в системе УГИ Ирландии.

Рисунок 15: Процедуры предварительной оценки и оценки проектов в Ирландии



Источник: Департамент государственных расходов и реформ, Правительство Ирландии (<http://publicspendingcode.per.gov.ie/>)

118. **Определение термина «проект» в Республике Беларусь не всегда совпадает с международно-признанным определением проекта, в результате чего охват оценки проектов может быть неполным.** Для проведения надлежащей оценки необходимо рассматривать проект комплексно, и хотя определение проекта может быть сформулировано по-разному, в международной практике обычно придерживаются примерно следующего определения:

«...комплекс работ, мероприятий либо услуг, направленных на выполнение неделимой функции определенного экономического и технического характера и преследующих четко обозначенные цели...»⁵⁸

Важной частью определения является то, что границы проекта должны быть

⁵⁸ Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Directorate General for Regional and Urban Policy, European Commission, 2014.

определены таким образом, чтобы он включал все мероприятия, необходимые для достижения установленной цели, которая обычно представляется как обеспечение устойчивых выгод для целевой группы бенефициаров. Это означает, что при правильном определении проект должен включать строительство основного объекта и все связанные с этим работы капитального характера, включая оборудование и его установку⁵⁹. Примером может служить строительство моста, образующего часть новой объездной дороги города. Взятый отдельно от остальной части инфраструктуры автодороги, мост не может обеспечить выгоды для населения: следовательно, нельзя оценивать проект строительства моста отдельно от остальной части инвестиций даже при условии, что при его строительстве задействуются другие подрядчики, источники финансирования и устанавливаются другие сроки.

⁵⁹ С точки зрения анализа проекта данное определение также означает, что необходимо учитывать затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание объекта на протяжении всего его жизненного цикла.

Резюме оценки процедуры оценки проекта (этап 2)

Основная характеристика	Целесообразные институциональные механизмы	Институциональные механизмы, действующие в Республике Беларусь
<p>Проекты, которые отобраны на этапе стратегического предварительного отбора (этап 1), подвергаются более тщательной оценке на предмет их социальной рентабельности (затрат и выгод) или эффективности затрат.</p>	<p>1. Наличие опубликованных и понятных методических указаний по оценке проекта</p>	<p>Имеются методические указания по некоторым направлениям оценки, включая финансовый анализ, однако отсутствуют всеобъемлющие методические указания, охватывающие международно-признанные подходы к экономическому анализу (в отличие от финансового анализа) и иным аспектам оценки проекта, таким как оценка рисков и различных составляющих устойчивости. Этот недостаток приобретает особую значимость в случае проектов, в рамках которых главное значение имеют цели государственной политики, а не коммерческие цели. Отдельно следует отметить такой недостаток, как отсутствие достаточных методических указаний по прогнозированию спроса для целей как финансового, так и экономического анализа.</p>
	<p>2. Эффективная практическая подготовка и обучение персонала методам оценки проекта</p>	<p>Установлены строгие требования к квалификации специалистов, которые могут привлекаться к проработке проекта на предынвестиционном этапе, однако эти требования узко ограничены инженерными аспектами оценки и не охватывают навыки комплексной оценки проекта, такие как проведение анализа социальных затрат и выгод. Отсутствие спроса на них означает отсутствие обучения кадров методам оценки в более широком понимании.</p>
	<p>3. Тщательное, но соразмерное применение методических указаний по оценке проекта</p>	<p>Действующие методические указания применяются тщательно по мере возможности, но это все же означает, что оценка некоторых важных аспектов проектов (особенно в части проектов в социальном секторе или проектов со значительными внешними эффектами) не проводится. Недавно были предприняты шаги по усовершенствованию процедуры оценки, преимущественно для коммерческо-ориентированных проектов, однако это произошло одновременно с замораживанием новых проектов, поэтому влияние таких мер еще не проявилось в полной мере.</p>

Рекомендации

119. По результатам проведенного анализа существующей системы предлагаются следующие шаги по совершенствованию оценки с их разграничением применительно к нормативно-правовой базе и методам оценки:

Рекомендации по вопросам укрепления нормативно-правовой базы:

- Рассмотрение возможности внесения изменений в соответствующие законодательные и нормативные правовые акты с целью внедрения усовершенствованной процедуры оценки с более широким использованием инструментов экономического анализа, включая анализ социальных затрат и выгод, в качестве составной части технико-экономических обоснований государственных инвестиционных проектов. Этот принцип должен применяться к государственным проектам как коммерческой направленности (например, в сфере жилищно-коммунальных услуг и некоторых услуг в транспортном секторе), так и к проектам некоммерческого характера (например, строительство социальных объектов);
- Обеспечение в пересмотренных законодательных и нормативных правовых актах четкого закрепления функций и обязанностей (инициаторов проектов; органов, проводящих оценку и независимую экспертизу; органов, принимающих решения) как в рамках процедуры оценки, так и последующей независимой экспертизы (см. следующий раздел);
- Правительство может рассмотреть целесообразность консолидации законодательных и нормативно-правовых актов в едином акте по вопросам управления государственными инвестициями. При правильном выборе уровня акта это может быть очень полезно, в то время как закрепление деталей УГИ в первичном или эквивалентном законодательстве может создать излишнюю жесткость регламентации, что не является общепринятой практикой.

Рекомендации по совершенствованию методов оценки:

- Разработка и распространение официальных национальных технических руководств по методологии подготовки технико-экономических обоснований государственных инвестиционных проектов, включающей анализ социальных затрат и выгод и другие дополнительные или менее сложные методы экономического анализа, такие как анализ эффективности затрат и анализ по множеству критериев. В основу такого руководства могут быть положены аналогичные руководства, разработанные другими странами или международными организациями. Одним из потенциально полезных документов может быть руководство, разработанное Европейской комиссией⁶⁰, положения которого могут быть адаптированы с учетом потребностей и условий Беларуси путем исключения рекомендаций и ссылок, специфичных для Европейского союза;
- Адаптация методологических требований с учетом масштаба и сложности

⁶⁰ 'Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects', Directorate General for Regional and Urban Policy, European Commission, 2014

проектов и возможностей организаций, которые должны их реализовывать. Например, ограничение использования анализа социальных затрат и выгод, по крайней мере на начальном этапе, пока будет наращиваться потенциал, только крупными и наиболее сложными проектами, и использование менее сложных качественных методов анализа, таких как анализ по множеству критериев для большинства проектов;

- Доработка технических инструкций путем расчета и установления национальных значений оценочных параметров для использования при проведении анализа социальных затрат и выгод и анализа эффективности затрат. Для этого потребуются, как минимум, произвести расчеты и установить социальную норму дисконтирования для Беларуси. Другими значениями, которые целесообразно определить централизованно, являются стоимость времени и стоимость среднестатистической жизни;
- Пересмотр существующих инструкций по финансовому анализу приемлемости проектов коммерческой направленности для приведения их в соответствие с международной передовой практикой;
- Проведение оценки потребностей в укреплении потенциала и разработка поэтапной программы обучения и технической помощи на местах в целях поддержки последовательного внедрения усовершенствованного процесса.

D. Независимая экспертиза оценки проекта

Описание передовой практики

120. **В рамках передовой практики выводы и рекомендации, выработанные по результатам оценки проекта, а также и исследования, на основе которых они были выработаны, подлежат экспертизе, которая проводится независимой стороной.** Основопологающие допущения, прогнозы и выводы, в том числе в отношении социальной рентабельности и устойчивости инвестиций, представленные инициатором проекта необходимо проверять на предмет надежности и реализма. Во вставке 15 представлен краткий перечень вопросов, на которые должна давать ответы независимая экспертиза проектов во Франции. В идеале независимая экспертиза должна проводиться исходя из принципа пропорциональности, поэтому глубина экспертизы небольших или типовых проектов может быть менее значительной.

Вставка 15: Перечень вопросов независимой экспертизы во Франции

Во Франции заключение независимой экспертизы (независимой стороны) должно содержать ответы на следующие вопросы:

- Соответствует ли документация по проекту официальным требованиям к социально-экономической оценке?
- Соблюдены ли методологические указания и инструкции министерств (при наличии таковых)? Соблюдаются ли установленные значения оценочных параметров?
- Как учтены не оцениваемые в денежном выражении эффекты проекта, которые критически важны для его оценки?
- Соответствует ли охват оценки характеру проекта?
- Какой метод использовался, и насколько он соответствует общепризнанной практике, применяемой в других сопоставимых отраслях и в других странах?
- Являются ли исходные данные реалистичными и взаимно согласованными?

Источник: 'Évaluation des grands projets d'investissements publics' Annexe au Projet de Loi de Finances 2015

121. Существуют три причины для проведения независимой экспертизы:

- Инициатор проекта может быть слабо заинтересован в представлении высококачественного проектного предложения, даже несмотря на то, что у него может иметься информация, необходимая для формулировки и анализа такого предложения;
- Должные лица ведомства-инициатора проекта могут испытывать сложности при оспаривании проектов, выдвигаемых их руководством;
- Как показывает опыт разных стран в разные периоды времени, при планировании проектов наблюдается тенденция к завышению оценки выгод и занижению оценки затрат, связанных с предлагаемым проектом, в связи с чем завышается финансовая и (или) социальная рентабельности инвестиций. Это явление принято называть «искажением, вызванным оптимизмом» (см. вставку 16), и непредвзятая экспертиза является одним из способов проверки проектов на предмет таких искажений.

122. В рамках передовой практики этап независимой экспертизы включает в себя следующие четыре компонента:

- Независимая проверка для обеспечения объективности и качества оценки проекта;
- Своевременное завершение оценки проектов до подготовки бюджета с тем, чтобы независимая экспертиза проводилась без спешки и давления в связи с ограничениями, налагаемыми графиком подготовки бюджета;
- Определение и ведение реестра оцененных проектов, ранжированных по степени их приоритетности для последующего рассмотрения в рамках подготовки бюджета; и
- Четкое разграничение задач независимой экспертизы в зависимости от вида проектов: небольшие проекты могут рассматриваться на уровне ведомства, в то

время как для более крупных будет требоваться дополнительное тщательное рассмотрение.

Вставка 16: Проблема связанных с оптимизмом искажений в проектах

Связанные с оптимизмом искажения – это систематически наблюдающаяся тенденция занижения оценки затрат и завышения оценки выгод, связанных с проектом. Опираясь на результаты анализа большой выборки крупных инфраструктурных проектов в транспортной отрасли, группа исследователей Университета Ольборга (Дания) попыталась количественно определить масштаб этой проблемы и предложить объяснение такому явлению. Как показало данное исследование (кратко описанное в работе Флювбьорга (Flyvbjerg, 2005)), значительное превышение фактических затрат над запланированными наблюдалось в выборке 258 крупных проектов в транспортной отрасли вне зависимости от страны, континента или вида транспорта при отсутствии тенденции к снижению этого показателя. В случае девяти из каждых 10 проектов отмечалось превышение фактических затрат над запланированными, причем средний показатель (реального) превышения запланированных затрат составил 45 процентов в случае железнодорожного транспорта, 34 процента для мостов и тоннелей и 20 процентов для автодорог. В выборке, состоящей из 208 проектов в железнодорожной и автодорожной отраслях, в случае девяти из каждых 10 проектов в железнодорожной отрасли оценки интенсивности движения были завышены, причем фактический пассажиропоток в среднем был на 51 процент ниже прогнозируемого.

При дальнейшем исследовании крупных проектов строительства дамб обнаружилось, что в случае трех из каждых четырех крупных дамб фактические затраты превышали смету в постоянных ценах в национальной валюте, причем фактические затраты в среднем на 96% превышали смету. По результатам исследования также выяснилось, что фактические затраты на систематической основе превышали запланированные во всех регионах мира.

Поскольку наблюдается систематическое искажение в одном направлении, его невозможно объяснить низким качеством технологий. Правдоподобным объяснением является то, что те, кто иницируют и планируют проект, систематически пытаются представить свои проекты в более выгодном свете, чтобы получить одобрение их финансирования.

Источники:

‘Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes and Cures’, Bent Flyvbjerg, World Bank Policy Research Working Paper, no. 3781, 2005.

‘Should We Build More Large Dams? The Actual Costs of Hydropower Megaproject Development’, A. Ansar, B. Flyvbjerg, A. Budzier, and D. Lunn, Energy Policy, 2014

123. Вопросы, связанные с организацией системы независимой экспертизы:

- **Значение термина «независимый»:** «Независимый» не подразумевает внешний по отношению к органам государственного управления. Функции независимой экспертизы должны исполняться объективным органом, который впоследствии не получит выгод от проекта. В идеале это должен быть субъект,

не относящийся к структуре инициатора проекта или органа, осуществлявшего его оценку, но все же являющийся государственной организацией. Государственная организация, отвечающая за проведение независимой экспертизы может привлекать консультантов из состава частного сектора или экспертов из других государственных организаций;

- **Охват независимой экспертизы:** Должна проводиться некая объективная экспертиза оценки всех проектов. С учетом ограниченного потенциала, наверное, нецелесообразно будет возлагать эту работу на ответственную за вопросы независимой экспертизы организацию, которой, возможно, будет необходимо сосредоточить свои усилия на экспертизе крупных проектов с более высокими рисками, поскольку ее потенциал ограничен. В таком случае необходимо, чтобы экспертиза проектов небольшой стоимости проводилась по крайней мере таким подразделением организации, иницирующей проект / проводящей его оценку, которое не заинтересовано в итогах дальнейшей реализации проекта;
- **Глубина экспертизы:** Глубина анализа в процессе независимой экспертизы варьируется в зависимости от страны, что показано во вставке 17;

Вставка 17: Различия в глубине независимой экспертизы в разных странах

- В Великобритании, где министерства, отвечающие за вопросы экономики и финансов, осуществляют экспертизу только крупных проектов, применяется подход, основанный на использовании контрольного перечня вопросов, чтобы убедиться в соблюдении основополагающих требований методологии оценки проектов и критически проанализировать выводы по результатам оценки и лежащие в их основе допущения¹. Система экспертизы (Gateway Review System), представляет собой внутреннюю систему организации-заказчика проекта, которая обеспечивает экспертизу всех проектов с привлечением внешних рецензентов, представляющих другие организации государственного сектора;
- В Чили министерство, отвечающее за вопросы планирования, осуществляет экспертизу всех проектов, но в связи с масштабами этой задачи это, по сути, представляет собой процедуру контроля качества с точки зрения надлежащего соблюдения требований весьма детализированной методологии, а не представление независимого мнения сторонней организации¹;
- Во Франции Генеральная комиссия по инвестициям организует независимую экспертизу результатов оценки крупных проектов (более 20 миллионов евро), в процессе которой тщательно анализируется как методологический подход (для обеспечения его соответствия методическим указаниям), так и расчеты параметров, используемых при оценке проекта, и выводов по результатам такой оценки;
- Это несколько необычно, но в Южной Корее независимая экспертиза предшествует оценке и предполагает подготовку предварительного технико-экономического обоснования для крупных проектов (более 50 миллионов долларов США), которое служит основой для принятия решения о дальнейшем проведении оценки. Это предполагает проведение органом, отвечающим за вопросы независимой экспертизы (Центром управления государственными и частными инвестициями в развитие инфраструктуры – РИМАС), значительно более глубокого анализа по сравнению с другими странами, однако в сочетании с системой контроля роста затрат этот подход оказался необыкновенно действенным.

- **Результат независимой экспертизы:** В случае отрицательного заключения независимой экспертизы дальнейшая реализация проекта должна быть затруднена. Тем не менее, завершение независимой экспертизы не обязательно является точкой принятия решений, а независимые эксперты нередко лишь дают свои рекомендации тем, кто будет принимать окончательное решение. В разных странах выводы независимой экспертизы имеют разную силу, что проиллюстрировано во вставке 18; и

Вставка 18: Результаты независимой экспертизы в разных странах

- В Чили система считается довольно жесткой, но даже в этой стране каждый год бывают случаи, когда реализация некоторых проектов продолжается при отсутствии положительного заключения экспертизы министерства, отвечающего за планирование;
- Во Франции Генеральная комиссия по инвестициям готовит свое заключение для Премьер-министра с направлением копии руководителю министерства, которое предлагает проект, и Парламенту;
- В Ирландии выводы экспертизы, проводимой центральным управлением по оценке расходов (Central Expenditure Evaluation Unit), носят исключительно рекомендательный характер для руководства министерства, предлагающего проект;
- В Нидерландах определено, что выводы независимой экспертизы должны учитываться при принятии окончательного решения, но при этом отсутствует требование о том, что решение должно определяться выводами экспертизы;
- В Великобритании независимая экспертиза тесно связана с точкой принятия решений (Treasury Approval Point), и в случае отрицательного заключения экспертизы дальнейшая реализация проекта невозможна;
- В Южной Корее положения Закона о государственных финансах предусматривают, что в случае крупных проектов (более 50 миллионов долларов США) проводимая РИМАС независимая экспертиза является обязательной для принятия решений Министерством стратегии и финансов, причем на практике эти решения тесно увязаны с результатами независимой экспертизы.

- **Сроки проведения независимой экспертизы:** Независимая экспертиза должна проводиться в любое время в течение года вне зависимости от потребностей графика подготовки бюджета. Сроки проведения независимой экспертизы, как правило, значительно варьируются в зависимости от страны и глубины осуществляемого анализа (см. выше). В Чили ответственное за вопросы планирования министерство в течение 10 дней должно дать ответ в случае признания проекта приемлемым (для принятия этого решения отводится 5 дней). В Великобритании срок принятия решения подразделением казначейства, отвечающим за одобрение проектов (Treasury Approval Point), составляет 28 дней. Во Франции на подготовку результатов независимой экспертизы отводится 1-4 месяца с момента получения документации по проекту. В Южной Корее на подготовку значительно более сложного предварительного технико-экономического обоснования уходит около 4 месяцев, причем этот срок может продляться, если в результате проработки предварительного обоснования обнаруживается необходимость внесения некоторых изменений в концепцию проекта.

Характеристика независимой экспертизы в Республике Беларусь

124. В Республике Беларусь техническая экспертиза и экспертиза обоснования проекта разграничены: они регулируются разными нормативно-правовыми актами, установлены разные сроки и ответственные за их проведение. Органы государственной экспертизы отвечают за вопросы технической экспертизы («государственной экспертизы») строительных проектов, а Минэкономики рассматривает финансовые обоснования коммерчески-ориентированных проектов и традиционных государственных инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением средств внешних займов или государственных гарантий. Роль Минэкономики в сфере независимой экспертизы проектов, осуществляемых в соответствии с целями государственной политики, пока четко не определена. Это подтверждается результатами анализа выборки проектов, где по восьми из девяти вошедших в выборку и проанализированных проектов независимая экспертиза (в понимании, принятом для системы оценки УГИ), помимо государственной экспертизы, не проводилась. Девятый проект был коммерчески-ориентированным, и по нему Минэкономики проводилась экспертиза, но только с точки зрения финансовых показателей.

125. В соответствии с законодательством, проведение независимой технической экспертизы органами государственной экспертизы является обязательным в случае строительных проектов, финансируемых за счет государственных средств⁶¹, при этом экспертиза проводится в отношении проектной документации. Условие выделения бюджетного финансирования за счет средств ГИП является завершение предварительной работы над проектом и подготовка и согласование проектной документации. Государственная экспертиза проводится как один из этапов одобрения проектной документации строительных проектов и ориентирована преимущественно на обеспечение соблюдения национальных нормативов безопасности. Независимая экспертиза проектной документации – это очень полезный шаг, но она, как правило, проводится на слишком позднем этапе прединвестиционной процедуры и не позволяет решать принципиальные вопросы, возникающие в связи с техническим обоснованием проекта или его стоимостью. В силу этого обычно рекомендуется проводить независимую техническую экспертизу на более раннем этапе, чтобы обеспечить приемлемость предлагаемых на этапе до разработки проекта технических решений, реалистичность предварительных смет затрат, что необходимо для целей оценки проекта, и обоснованность отказа от альтернативных вариантов

⁶¹ Государственная экспертиза, органами государственной экспертизы, регулируется положениями следующих нормативно-правовых актов: i) Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 791 от 30 сентября 2016 года (которым отменяется Постановление № 1476 от 8 октября 2008 года) «О государственной экспертизе градостроительной и проектной документации»; ii) Постановление Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь № 65 от 31 августа 2011 года об утверждении Инструкции об организации проведения государственной экспертизы. Постановление № 791 предусматривает, что объектами государственной экспертизы на обязательной основе являются градостроительные проекты и строительные проекты финансируемых полностью или частично за счет средств: бюджетов; внебюджетных фондов; внешних государственных займов; внешних займов, привлеченных под гарантии Правительства Республики Беларусь; кредитов, выданных под гарантии центральных или местных органов управления.

проекта по техническим причинам.

126. Несмотря на то, что, органы государственной экспертизы подключаются к работе на довольно позднем этапе, по заявлениям представителей РУП «Главгосстройэкспертиза» эта работа обеспечивает экономию затрат в среднем на уровне около 10 процентов сметы капитальных затрат⁶². Такая экономия затрат объясняется ошибками, неправильным применением стандартов и норм и избыточным проектированием, т.е. выходя за рамки нормативных требований. Этот вывод представляет интерес, поскольку анализ международного опыта, как правило, указывает на систематическое занижение оценок капитальных затрат по сравнению с фактическими затратами, по крайней мере, в случае крупных проектов (см. вставку 16). В соответствии с законодательством, экспертиза, которая осуществляется органами государственной экспертизы и за которую взимается плата, предполагает проверку соблюдения норм и требований при анализе проектной документации в соответствии с действующим законодательством на предмет выполнения требований в сфере: i) безопасности; ii) устойчивости; iii) пожарной безопасности; iv) трудового законодательства; v) шумового загрязнения; и vi) энергоэффективности. Выводы экспертизы, представляемые в стандартизированной форме, служат основанием для одобрения проектной документации и получения разрешений на строительство объектов. Органы государственной экспертизы определяют, кто несет ответственность за ошибки и, следовательно, за чей счет будут вноситься поправки. Органы государственной экспертизы исполняют полезную функцию, однако согласно действующему законодательству, они не уполномочены анализировать принципиальную обоснованность проекта, т.е. его социальную рентабельность, устойчивость и уровень связанных с ним рисков.

127. Положениями действующего законодательства⁶³ предусмотрено рассмотрение обоснования проекта посредством «локальной экспертизы» и «государственной комплексной экспертизы». Процедура выглядит следующим образом:

1. Инициатор представляет свое предложение соответствующему отраслевому министерству;
2. Это министерство осуществляет «локальную экспертизу» предложения, а затем вносит его на экспертизу в Государственный комитет по науке и технологиям (если это необходимо) и в Минфин, что также является частью «локальной экспертизы»;
3. После завершения согласования предложения с этими ведомствами отраслевое министерство представляет его в Минэкономики, которое осуществляет «государственную комплексную экспертизу»;
4. В случае положительного заключения по результатам такой экспертизы Минэкономики представляет предложение в Совет Министров Республики

⁶² Отмечалось, что завышение оценок затрат наблюдается столь же часто, как и заниженная их оценка, однако в среднем завышение оценок составляет 14-15%, что значительно выше, чем среднее занижение оценок, составляющее 3-4%.

⁶³ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 506 от 26 мая 2014 года «О бизнес-планах инвестиционных проектов».

Беларусь. В контексте Постановления № 506 это нередко может предполагать выдачу гарантии или решение о предоставлении кредитных ресурсов на льготных условиях и т.д.

Экспертиза, осуществляемая Государственным комитетом по науке и технологиям и Минфином на втором этапе, обладает некоторыми чертами независимой экспертизы, поскольку проводится она теми органами, которые не получают выгоды от реализации проекта. Осуществляемая Минэкономики «государственная комплексная экспертиза» близка к понятию независимой экспертизы результатов оценки проекта, являющегося частью систем УГИ надлежащей практики.

128. Министерство экономики отвечает за проведение государственной комплексной экспертизы бизнес-планов коммерческо-ориентированных проектов и технико-экономических обоснований некоммерческих проектов, для которых не предусматривается разработка бизнес-планов⁶⁴. Государственная комплексная экспертиза инвестиционных проектов (в случаях, когда ее проведение уставлено законодательством) проводится в отношении как коммерческих, так и некоммерческих проектов. За исключением проектов транспортной сферы (по которым оценка социальных затрат и выгод может проводиться, хотя и не обязательно в соответствии с международными стандартами), по некоммерческим проектам проводится качественный анализ их социальных и экономических эффектов, но не проводится какой-либо количественный анализ социальных затрат и выгод в соответствии с международной практикой. Социальные эффекты коммерческо-ориентированных проектов также оцениваются только с качественной точки зрения. Экспертиза проводится специалистами специализированного управления, входящего в состав Главного управления инвестиций, при участии отраслевых управлений министерства и охватывает следующие аспекты⁶⁵:

- Инвестиционные затраты и маркетинговый план;
- Оптимальный выбор технологии;
- Предлагаемые схемы финансирования;
- Возможность своевременного возврата привлекаемых кредитов;
- Масштабы государственной поддержки;
- Оценка финансовой реализуемости и эффективности инвестиционного проекта;
- Чувствительность к изменению ключевых параметров и влияние рисков на реализацию проекта.

Основаниями для отрицательного заключения по результатам экспертизы служат⁶⁶:

- Необоснованность инвестиционных затрат;
- Финансовая нереализуемость; и
- Неэффективность проекта, за исключением некоммерческих проектов.

129. Процедура государственной комплексной экспертизы, осуществляемая

⁶⁴ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 506 от 26 мая 2014 года «О бизнес-планах инвестиционных проектов».

⁶⁵ Пункт 20 Постановления № 506 от 26 мая 2014 года.

⁶⁶ Пункт 21 Постановления № 506 от 26 мая 2014 года.

Министерством экономики, пока что не включает достаточно тщательно проработанные методы анализа эффектов некоммерческих проектов, которые находятся в центре внимания сферы государственных инвестиций.⁶⁷ Государственная комплексная экспертиза проектов, которая осуществляется Минэкономки, удовлетворяет критерию независимости, но не в полной мере соответствует модели надлежащей практики. Это связано с тем, что отсутствуют соответствующие критерии для экспертизы социально-ориентированных инвестиционных проектов или таких проектов, которые связаны со значительными внешними эффектами. Даже при проведении экспертизы коммерческих проектов в идеале следует оценивать их с социальной / экономической точки зрения, особенно в условиях экономики, характеризующейся рядом значительных перекосов, включая субсидирование некоторых важных факторов производства. Таким образом, государственная комплексная экспертиза, возможно, является недостаточно всеобъемлющей. Следует также отметить, что, к примеру, в основаниях для отрицательного заключения (см. пункт 128) указывается, что неэффективность проекта не учитывается в случае некоммерческих инвестиционных проектов. При этом в соответствии с международной практикой экономическая неэффективность проекта, определяемая через анализ социальных затрат и выгод, является основанием для вынесения отрицательного заключения по некоммерческому проекту.

130. В результате разделения функций между органами государственной экспертизы и Министерством экономики экспертиза становится фрагментированной процедурой, в которой отсутствуют некоторые элементы. Возможно, что в конце предпроектного этапа необходима более целостная процедура экспертизы, которая объединяла бы экспертизу технических аспектов проекта и его сметы с экспертизой обоснования проекта, включая его экономическое обоснование / обоснование социальной рентабельности и надежности прогнозов спроса. Сохраняя за собой нынешнюю полезную функцию экспертизы на проектном этапе, органы государственной экспертизы могли бы быть задействованы и в рамках обновленной процедуры экспертизы на предпроектном этапе. Возможно, что более эффективно было бы организовать работу таким образом, чтобы Минэкономки в полной мере отвечало за более комплексную экспертизу на предпроектном этапе, привлекая для выполнения этой работы внешних технических экспертов по мере необходимости. Однако для осуществления этой функции Минэкономки будут необходимы кадры, имеющие соответствующую квалификацию в области анализа проектов.

131. Отраслевые министерства и подразделения областных исполнительных комитетов также могут играть определенную роль в проведении независимой экспертизы первого уровня. Минэкономки, вероятно, будет не в состоянии осуществлять комплексную независимую экспертизу всех проектов. Это значит, что отраслевые министерства и подразделения областных исполнительных комитетов должны будут заниматься экспертизой проектов, представляемых подчиненными им организациями, руководствуясь при этом теми же критериями, что и Минэкономки.

⁶⁷ При определении государственных инвестиций как капитальных вложений, финансируемых за счет государственных средств и реализуемых для достижения целей государственной политики.

Это должно касаться всех проектов, в том числе и наиболее значимых, которые затем поступят на экспертизу в Минэкономики. В настоящее время такая экспертиза (локальная экспертиза) предусмотрена, но, как и государственная комплексная экспертиза, она охватывает не все аспекты и сосредоточена скорее на обосновании возможности финансирования проекта, а не на тщательной или представленной в количественном выражении оценке его ожидаемой социальной рентабельности, чувствительности к рискам и устойчивости. Локальная экспертиза также охватывает не все проекты и проводится только в определенных законодательством случаях. Это дает возможности для совершенствования локальной экспертизы, которая в принципе представляет собой полезный инструмент для объективной оценки общественной ценности проекта на этом уровне.

132. **Фактически существует портфель проектов, которые прошли экспертизу и находятся в ожидании выделения финансирования в рамках ГИП, однако такой перечень не является формализованным элементом системы УГИ.** В Минэкономики имеется база данных объектов ГИП, содержащая резервный перечень проектов. Кроме того, в базе данных содержится информация по примерно 100 приостановленным проектам, из которых около 50 еще не начинались⁶⁸. По этим проектам, как входящим в резервный перечень, так и приостановленным, имеется вся документация, необходимая для их реализации. По проектам из резервного перечня отсутствует одобрение их финансирования со стороны Президента, в то время как по приостановленным проектам такое одобрение есть, поскольку в какой-то момент в прошлом они входили в ГИП, но не были начаты в силу определенных причин. Недостатком такого портфеля подготовленных проектов является то, что он не является систематизированным элементом процесса выделения бюджетного финансирования: проект может попасть в ГИП, минуя резервный перечень. Кроме того, поскольку возникают вопросы относительно полноты процедур оценки и независимой экспертизы по сравнению с международными стандартами (см. Главы IV и V), включение проекта в резервный перечень еще не дает какой-либо гарантии качества проекта, особенно с точки зрения его социальной рентабельности.

⁶⁸ Остальные 50 – это начатые, но приостановленные проекты, которые описаны ниже.

Резюме оценки независимой экспертизы выводов и рекомендаций по результатам оценки проекта (этап 3)

Основная характеристика	Целесообразные институциональные механизмы	Институциональные механизмы, действующие в Республике Беларусь
Независимая экспертиза обеспечивает проверку результатов оценки проекта для выявления необъективности и предвзятости.	1. Независимая проверка для обеспечения объективности и качества оценки проекта	Существуют определенные процедуры независимой проверки объективности и качества оценки проекта, однако выбрано не самое оптимальное время для проведения такой проверки, а ее охват (с точки зрения видов и содержания проектов) слишком узок. Техническая сторона проекта анализируется после подготовки проектной документации, но, возможно, что на этом этапе уже слишком поздно пытаться существенно повлиять на структуру, стоимость проекта и выбор из ряда альтернативных вариантов. Экспертиза финансового обоснования коммерческо-ориентированных проектов предусмотрена, но не предполагает анализ экономического / социального обоснования некоммерческих проектов или коммерческих проектов, связанных со значительными внешними эффектами. Учитывая недостатки этапа оценки проекта, неудивительно, что данные аспекты не охвачены в рамках независимой экспертизы.
	2. Тщательная и полная экспертиза проектов до подготовки бюджета.	Предынвестиционные процедуры в целом благоприятствуют проведению независимой экспертизы, отсутствует явный конфликт с графиком подготовки бюджета, который может ограничивать применение таких процедур. Для получения бюджетного финансирования (в рамках ГИП) предпроектные работы должны быть завершены, должна быть разработана и согласована органами государственной экспертизы проектная документация. Исключения допускаются только по решениям Президента.
	3. Определение и ведение реестра оцененных проектов,	Существует резервный перечень проектов для финансирования в рамках ГИП. По проектам, включенным в перечень, имеется одобренная и прошедшая экспертизу документация, но отсутствует официальное

	<p>ранжированных по степени их приоритетности для последующего рассмотрения в рамках подготовки бюджета.</p>	<p>одобрение их финансирования. Проекты, вошедшие в перечень, не ранжированы в зависимости от степени их приоритетности, а сам перечень не является единственным каналом для получения финансирования за счет государственных средств.</p>
	<p>4. Четкое разграничение задач независимой экспертизы в отношении небольших проектов, которые могут рассматриваться на уровне ведомств, и проектов, требующих дополнительного тщательного рассмотрения.</p>	<p>В рамках применения действующих процедур экспертизы не соблюдается принцип соразмерности. Существует возможность установить разные процедуры для небольших и крупных проектов. Как вариант, можно проводить «государственную комплексную экспертизу» в отношении крупных проектов и (или) проектов с высокими рисками, и «локальную экспертизу» - в отношении остальных проектов.</p>

Рекомендации

133. Анализ существующей системы независимой экспертизы проектных предложений свидетельствует о необходимости ее совершенствования с тем, чтобы экспертиза проводилась на более раннем этапе и с использованием более широкого перечня критериев. Следующие рекомендации призваны усилить систему независимой экспертизы в Республике Беларусь:

- Расширение существующей процедуры независимой экспертизы («комплексной экспертизы») с дополнением ее анализом Минэкономики обоснованности реализации государственных инвестиционных проектов некоммерческой направленности, особенно в отношении социальной рентабельности и устойчивости, а также рассмотрение возможности ограничения применения такой оценки только проектами, имеющими высокую стоимость и/или сопряженными с существенными рисками;
- Разработка перечня контрольных вопросов для оценки качества технико-экономических обоснований и содействия в принятии решений об оценке государственных инвестиционных проектов некоммерческой направленности;
- Усиление процедур и потенциала внутренней («локальной») экспертизы в вышестоящих организациях, в подчинении которых находятся инициаторы проектов, т.е. в отраслевых министерствах и местных органах управления;
- Оценка потенциала Минэкономики по выполнению функций независимой экспертизы и определение потребностей в укреплении такого потенциала; и
- Обеспечение прохождения всеми проектами из резервного перечня независимой экспертизы, а также введение требования об обязательности прохождения всеми проектами независимой экспертизы как необходимого условия для получения ими государственного финансирования.

Вышеуказанные рекомендации следует реализовывать после совершенствования самой процедуры оценки.

Е. Отбор проектов и планирование их бюджета

Описание передовой практики

134. **Передовая практика отбора государственных инвестиционных проектов и планирования их бюджета включает в себя четыре основных компонента:**

- Четкие критерии отбора проектов во взаимосвязи с целями деятельности министерств;
- Наличие хорошо структурированной процедуры подготовки бюджета, позволяющей интегрировать расходы на инвестиции и текущие расходы, связанные с проектами;
- Действенный процесс фильтрации проектов, обеспечивающий отбор для финансирования за счет средств бюджета только тех проектов, которые прошли оценку и получили одобрение; и
- Обеспечение достаточного финансирования отобранных проектов, в т.ч. расходов на содержание объектов после завершения их строительства.

135. **Надлежащим образом подготовленные и оцененные проекты необходимо ранжировать на основе четких критериев по степени приоритетности для включения в бюджет.** В рамках систем управления инвестициями, которые представляют передовую практику, прежде чем рассматривать вопрос о выделении ассигнований на финансирование новых проектов, сначала необходимо обеспечить достаточное финансирование за счет средств бюджета для успешного физического завершения начатых проектов.

136. **Также должна существовать проверка новых проектов на предмет их надлежащей подготовки и тщательной оценки.** Это функция «фильтрации» проектов. В рамках менее совершенных систем в процессе подготовки бюджета финансирование могут получить недостаточно хорошо проработанные проекты.

137. **Даже в рамках самых совершенных систем могут возникать ситуации, когда количество новых проектов, получивших положительное заключение по результатам оценки, превышает объем имеющегося финансирования, поэтому должны применяться четкие критерии для приоритизации проектов, отражающие национальные и отраслевые приоритеты и такие практические аспекты, как готовность проектов к началу реализации.** В рамках более развитых систем ранжированием новых проектов по степени их приоритетности обычно занимаются министерства-получатели бюджетных средств, которые руководствуются отраслевыми лимитами расходов, утвержденными правительством, с учетом технических рекомендаций министерства финансов. В идеале необходимо, чтобы заслуживающие доверия лимиты расходов устанавливались на среднесрочный период, что способствует планированию реализации проектов, рассчитанных на несколько лет. Все чаще встречается практика, когда центральные органы управления принимают на себя функции приоритизации крупных или мега проектов, т.е. проектов общенациональной значимости.

138. **На завершение крупных инфраструктурных проектов обычно требуется**

несколько лет, а для эффективной их реализации необходимо, чтобы организация-исполнитель могла заключать договоры, рассчитанные на несколько лет. Необходима уверенность в том, что бюджетные средства будут выделяться в последующие годы для исполнения договорных обязательств. При ежегодном планировании бюджета возможны разные подходы к решению этого вопроса. Необходимо также обеспечить достаточное финансирование подготовки проектов за счет средств бюджета, а в случае крупных инфраструктурных проектов такой процесс может выходить за рамки одного финансового года.

139. Процедура планирования бюджета капитальных вложений должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивать достаточное финансирование начатых проектов. В рамках менее развитых систем начатые проекты напрямую конкурируют за право на получение имеющихся финансовых ресурсов с новыми проектами, что нередко приводит к распылению финансирования, препятствующему успешной реализации проектов, или даже к «остаточному» финансированию при крайне высоком давлении со стороны новых проектов. Бюджетный процесс должен в максимально возможной степени обеспечивать межвременную последовательность приоритизации, что лучше всего достигается за счет организации принятия решения о финансировании текущих проектов до выделения средств на новые проекты, приоритетность которых затем должна определяться в пределах имеющегося фискального пространства. В рамках систем с более низким уровнем дисциплины бюджетные организации нередко пытаются обеспечить включение в бюджет новых проектов, предусматривая небольшой объем ассигнований на такие проекты в первый год, а в последующие годы потребности в финансировании таких проектов стремительно нарастают, вытесняя текущие проекты с более высокой степенью завершенности - среднесрочное планирование бюджета может помочь предотвратить это.

140. В условиях менее развитых систем планирования бюджета нередко возникает проблема нехватки бюджетных ассигнований для финансирования необходимых текущих расходов недавно завершённых объектов капитальных вложений. Бюджетный процесс должен быть в достаточной степени интегрированным, чтобы обеспечить тесную взаимосвязь планирования капитальных и текущих расходов. Нередко наиболее оптимальным решением является среднесрочное планирование расходов.

Характеристика отбора проектов и планирования их бюджета в Беларуси

141. По сути, в Республике Беларусь имеются отдельные капитальные бюджеты - на республиканском и местном уровнях. Хотя общая сумма капитальных вложений утверждается в рамках бюджета Республики Беларусь, детальная разбивка капитальных расходов центрального правительства по проектам преимущественно утверждается Указом Президента Республики Беларусь в форме Государственной инвестиционной программы (ГИП), которая представляет собой отдельный

инструмент. Вопросы ГИП регулируются отдельным законодательством⁶⁹. ГИП финансируется за счет средств республиканского бюджета, включая ряд целевых бюджетных фондов и источников (таких как резервный фонд Президента, республиканский дорожный фонд и фонд национального развития). ГИП составляется параллельно с бюджетом и утверждается, как правило, примерно в течение 2 месяцев после принятия республиканского бюджета. На региональном уровне капитальные вложения представлены региональными инвестиционными программами (РИП).

142. **ГИП, по сути, определяет годовые ассигнования на капитальные вложения с разбивкой по проектам.** Справочно также приводятся прогнозы ассигнований на второй год, но они не учитываются при подготовке программы в следующем году. В ГИП также приводится информация о сметной стоимости строительства каждого из проектов, которая, однако, представлена не в номинальном, а в постоянном выражении, т.е. в виде базисной сметной стоимости строительства на определенную дату⁷⁰. Эта информация не очень полезна для должностных лиц, принимающих решения, поскольку цены базисных лет являются неактуальными.

143. **Большинство проектов в ГИП ориентированы исключительно на достижение целей государственной политики и подпадают под более узкое определение государственных инвестиций.** Финансирование идет на реализацию проектов, которые согласуются с более узким пониманием роли государства в экономике. Хотя в прошлом средства бюджета (вне ГИП) использовались для финансирования коммерческих проектов государственных предприятий (и покрытия их текущих дефицитов), в настоящее время предполагается, что коммерческие проекты будет финансировать Банк развития, пусть и на льготных условиях. Это положительный шаг, который соответствует цели Правительства по усилению прозрачности финансирования и созданию равных условий хозяйствования для государственных предприятий и предприятий частного сектора с направлением бюджетных средств на достижение более общих социальных целей.

144. **Процесс подготовки ГИП отличается от процесса подготовки и утверждения бюджета: Министерство экономики выполняет основную часть технической работы, Совет Министров определяет стратегические направления, а Президент принимает окончательные решения.** Подготовка ГИП начинается в мае, когда Минэкономики запрашивает у распорядителей предложения, ранжированные по приоритетности, по форме, предусматривающей представление преимущественно финансовой информации и установленной положениями соответствующего законодательства. Проанализировав представленные заявки, Минэкономики формирует предварительный проект документа, который обсуждается с Минфином. В июле / августе Минфин подтверждает объем финансирования для ГИП, и Минэкономики приступает к корректировке ГИП с учетом финансовых

⁶⁹Указ Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года.

⁷⁰ Положение о порядке формирования неизменной договорной (контрактной) цены на строительство объектов, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1553 от 18 ноября 2011 года.

ограничений. Межотраслевая приоритезация осуществляется на основе консультаций с Советом Министров, которые, во-первых, предполагают определение приоритетных направлений инвестиций (которые предлагаются Минэкономики и одобряются Советом Министров) и, во-вторых, - формирование окончательного проекта ГИП для представления в Администрацию Президента. Минэкономики, как правило, не вмешивается в определение приоритетов внутри отраслей и в процессе приоритезации проектов в рамках лимитов финансирования проводит двусторонние консультации с распорядителями, обратившимися за финансированием в рамках ГИП, что позволяет (еще раз) получить подтверждение предложенных ими приоритетов и принять решение о том, что может быть профинансировано в пределах имеющего объема средств. В процессе приоритезации ведется постоянная совместная работа с Минфином по вопросам финансового программирования. ГИП обычно утверждается в январе-марте, то есть намного позже утверждения республиканского бюджета.

145. Раздельное формирование республиканского бюджета и ГИП препятствует реализации интегрированного подхода к планированию текущих и капитальных расходов. Отсутствует формализованное требование о том, что текущие расходы, связанные с планируемыми проектами, должны учитываться при отборе проектов для включения в ГИП (см. приведенные ниже принципы), и существование параллельных процессов не облегчает решение этой задачи на практике. С другой стороны, непосредственных примеров недостаточного финансирования расходов на содержание и (или) техническое обслуживание недавно завершенных объектов пока не находилось. Похоже, что эксплуатирующие организации, как правило, предусматривают достаточные бюджетные ассигнования на текущие расходы, связанные с проектами, сдаваемыми в эксплуатацию в финансовом году.

146. Недавно принятое стратегическое решение отказаться от формирования ГИП и распределить объекты по государственным программам может дать возможность реализовать более интегрированный подход при планировании бюджета, но при этом может иметь и недостатки. Эта реформа была предложена Министерством экономики и нашла отражение в утвержденной недавно Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы. Это изменение, однако, сузит роль центральных органов управления в принятии решений относительно состава программы государственных инвестиций и усилит самостоятельность отдельных администраторов программ в определении того, какие проекты будут финансироваться в пределах лимитов программных расходов. Следует отметить, что к принятию решения о движении в этом направлении следует подходить осторожно - правительства многих стран предпочитают сохранять определенную степень централизованного контроля за программой государственных инвестиций, по крайней мере, в части крупных проектов. Отказ от ГИП до того, как будет развита культура эффективной работы распорядителей, отвечающих за управление государственными программами, также создаст риск утверждения слишком большого числа новых проектов, не получающих достаточного финансирования, что может привести к распылению средств, необходимых для завершения новых проектов.

147. Существует ряд возможных вариантов, которые власти могут рассмотреть для смягчения потенциальных негативных эффектов отказа от ГИП, включая следующие:

- Установление отдельных верхних лимитов капитальных и текущих расходов в рамках государственных программ при усилении механизма тщательного рассмотрения Минэкономики и Минфином выдвигаемых в рамках проектов государственных программ, особенно в части капитальных вложений;
- Сохранение некой формы ГИП, охват которой ограничивался бы портфелем проектов общенационального значения (в отличие от нынешней ситуации, когда в ГИП включаются проекты любого масштаба), при обеспечении тесной координации формирования ГИП и государственных программ. В определенной степени это было бы похоже на практику Великобритании, где существует портфель крупнейших государственных проектов.

148. Существует ряд критериев отбора проектов, включаемых в ГИП, но некоторые из них довольно общие и могут быть интерпретированы по-разному. Согласно положениям Указа Президента, регулирующего вопросы ГИП, программа формируется из объектов, входящих в утвержденные государственные программы, которые предусматривают строительство социально значимых объектов⁷¹, или иных объектов на основании специального решения Президента⁷². Указом также определены следующие критерии или «принципы» формирования ГИП⁷³:

- *обеспечение максимальной социально-экономической эффективности инвестиционных расходов бюджета;*
- *концентрация средств на объектах, вводимых в эксплуатацию в рассматриваемом году, и на объектах с высокой степенью готовности, вводимых в эксплуатацию в последующие годы;*
- *минимизация затрат на разработку проектно-сметной документации при включении в программу новых объектов;*
- *сокращение объемов сверхнормативного незавершенного строительства;*
- *удешевление сметной стоимости строящихся объектов, при длительном сроке их строительства – выделение отдельных этапов строительства с указанием срока ввода их в эксплуатацию, исключение непроизводительных затрат.*

149. По большей части⁷⁴ эти принципы обеспечивают надежную базу для отбора проектов для финансирования через ГИП и иные инструменты, однако было бы хорошо, если бы они были сформулированы более конкретно и, возможно, расширены. В частности, можно было бы более четко определить принципы

⁷¹ Пункт 6 Указа Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года.

⁷² Пункт 7 Указа Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года.

⁷³ Пункт 5 Указа Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года.

⁷⁴ Хотя третий принцип имеет некоторые достоинства, следует осторожно подходить к его интерпретации: обеспечение эффективности расходования средств при разработке проектно-сметной документации – это важная цель, однако минимизация затрат на подготовку этой документации может не дать реальной экономии, если в результате таких мер впоследствии возникнут проблемы на этапе реализации проекта. Более уместен может быть принцип «оптимизации затрат» на разработку проектно-сметной документации.

обеспечения социально-экономической эффективности. В рамках систем, представляющих передовую практику, необходимым, но недостаточным условием для отбора проекта является наличие положительного решения по результатам его оценки (на основе анализа социальных затрат и выгод или с применением другого соответствующего инструмента). Затем ключевым критерием для отбора проектов из числа тех, по которым получено положительное заключение, становится степень, в которой проект содействует реализации приоритетов государственной политики. Степень готовности проекта к реализации обычно является важным условием для отбора проекта из числа тех, которые считаются критически значимыми для достижения целей политики. И, наконец, когда финансовые планы по крупным проектам соотносятся со среднесрочными финансовыми ограничениями, учитываются практические вопросы финансового программирования.

150. Вне зависимости от возможных направлений совершенствования действующих критериев отбора важно не ждать слишком много от методов экономической оценки, когда дело доходит до планирования бюджета. Анализ социальных затрат и выгод полезен для целей контроля качества проектов и обеспечения того, что проекты, рассматриваемые при составлении бюджета, являются социально рентабельными и устойчивыми. Даже если бы анализ социальных затрат и выгод можно было применять ко всем проектам (что на самом деле не так), этот инструмент не является универсальным инструментом приоритезации, способным обеспечить научно обоснованное ранжирование всех проектов во всех отраслях в качестве основы для планирования бюджета. В зависимости от отрасли (и даже подотрасли) варьируется относительная значимость не представленных в стоимостном выражении выгод и затрат и надежность приемов оценки выгод, что затрудняет межотраслевые сравнения. А в тех отраслях, где анализ социальных затрат и выгод невозможно применять в силу сложности стоимостной оценки выгод, анализ эффективности затрат не дает абсолютного показателя чистой выгоды проекта, который можно было бы сравнивать с показателями других проектов. По сути, в странах, придерживающихся передовой практики, отсутствуют примеры использования выводов по результатам экономической оценки в качестве основного средства определения бюджетных приоритетов, хотя это может быть одним из элементов информации, используемой в процессе принятия решений.

151. Принципы отбора проектов для ГИП подразумевают, что текущие и новые проекты должны напрямую конкурировать друг с другом за право получить финансирование. Приоритетность завершения текущих проектов по сравнению с новыми проектами, заложенная в таких принципах, является важной характеристикой систем УГИ, соответствующих передовой практике. В настоящее время ранжирование проектов, конкурирующих за право получить финансирование в рамках ГИП, по степени приоритетности предполагает их деление на три группы: i) текущие проекты, которые будут завершены и сданы в эксплуатацию в предстоящем финансовом году; ii) текущие проекты, которые не будут завершены и сданы в эксплуатацию в предстоящем финансовом году; и iii) новые проекты. Первоочередное значение при выделении финансирования по сравнению с новыми проектами имеют проекты, относящиеся к первой группе, и (теоретически) другие начатые проекты, относящиеся

ко второй группе. Тем не менее, процесс приоритизации предполагает несколько итераций и все же допускает некий компромиссный выбор между текущими и новыми проектами. Оптимальная практика не предполагает предоставление такого компромиссного выбора будь то на республиканском (ГИП) или на местном уровне (РИП).

152. Тот факт, что в портфеле государственных инвестиционных проектов имеется около 50 текущих проектов, которые были приостановлены⁷⁵, подразумевает, что на практике, несмотря на благие намерения, принцип первоочередности начатых проектов в сравнении с новыми работает не всегда. Реализация этих проектов началась, но затем была приостановлена в связи с нехваткой финансирования. Начиная с ГИП на 2015 год, когда впервые появились приостановленные проекты⁷⁶, неофициально было решено приостановить начало новых проектов, чтобы завершить накопившийся портфель финансируемых в недостаточном объеме начатых проектов, что подтверждает существование такой проблемы. Отчасти такая приостановка объясняется тем, что одновременно с неожиданно резким ухудшением состояния государственных финансов в результате экономического спада приоритетом политики стало строительство новой атомной электростанции. Однако похоже, что эта проблема возникла еще раньше, на что указывают длительные сроки реализации некоторых проектов, вошедших в анализируемую выборку. Хотя в рамках оценки не были получены прямых свидетельств, есть основания полагать, что такие же проблемы существуют и в рамках многих РИП.

153. Процесс планирования бюджета может быть усовершенствован за счет внедрения двухэтапной процедуры отбора проектов в рамках среднесрочной финансовой программы как на республиканском, так и на местном уровнях, что позволило бы усилить приоритетность отбора текущих проектов по сравнению с новыми. Один из подходов, который позволил бы избежать недостаточного финансирования текущих проектов, может заключаться в следующем: процесс планирования капитального бюджета может начинаться с установления базового уровня капитальных вложений, который определяется как объем финансирования, необходимый для успешной реализации портфеля начатых проектов. Затем, в качестве первого шага, прежде чем рассчитывать оставшееся фискальное пространство, в пределах которого могут отбираться новые проекты, необходимо согласовать и обеспечить финансирование базового уровня капитальных расходов.

154. За счет разделения и установления очередности принятия решений о финансировании текущих и новых проектов можно избежать прямой конкуренции между проектами. В нормальных условиях бюджетное финансирование базового уровня капитальных расходов будет выделяться автоматически, без

⁷⁵ Как сообщили представители Минэкономики, в портфеле государственных инвестиционных проектов имеется около 100 приостановленных объектов, из них около 50 представляют собой новые, не начатые проекты, что описано выше.

⁷⁶ В рамках ГИП 2015 года официально были приостановлены около 47% ассигнований.

необходимости принятия компромиссных решений при отборе проектов. Тем не менее, для успешного применения этого подхода финансирование базового уровня капитальных расходов должно быть достаточным. Остается вопрос, насколько это возможно в Республике Беларусь. Это будет зависеть от того, какой статус будет присвоен приостановленным проектам⁷⁷ при установлении базового уровня. В этой связи может потребоваться некоторая предварительная рационализация портфеля проектов до внедрения двухэтапной процедуры выделения финансирования для проектов. Для расчета базового уровня капитальных расходов также потребуются наличие качественной финансовой отчетности и точных внутригодовых прогнозов финансовых и натуральных показателей хода исполнения проектов. Это, в свою очередь, зависит от наличия надежной и комплексной информационной системы УГИ, которая пока что отсутствует в Беларуси (см. Главу II, раздел D).

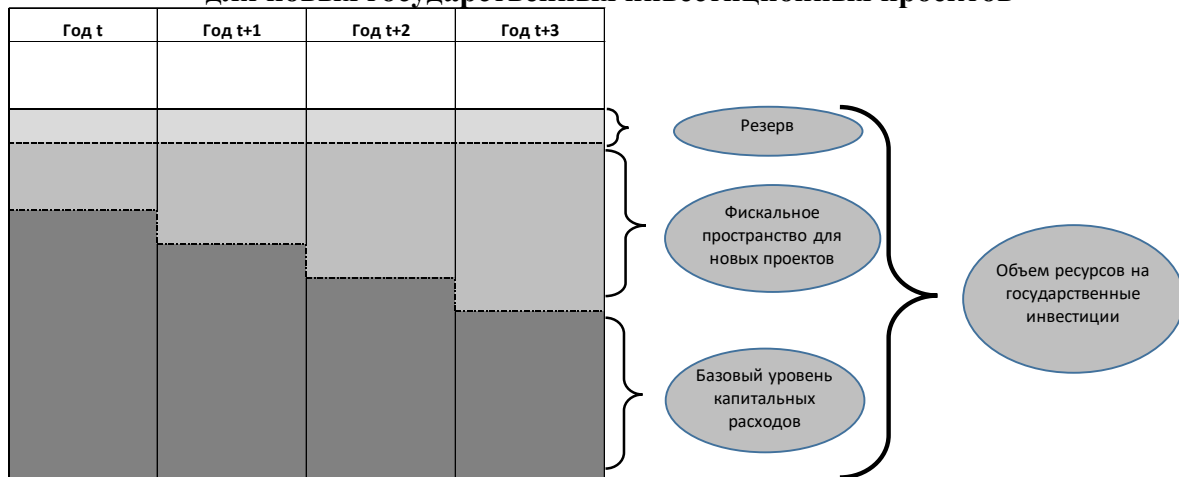
155. Ограничений на подписание рассчитанных более чем на один год договоров по крупным проектам, на завершение которых требуется ряд лет, не существует. В механизм договоров заложен определенный элемент гибкости, поэтому ход реализации проектов может корректироваться с учетом доступности финансирования. По сути, с подрядчиком заключается своего рода «рамочный договор» на строительство объекта, а затем подписываются ежегодные дополнительные соглашения с учетом объема финансирования, согласованного в рамках соответствующих инструментов финансирования. Хотя такой подход дает практическое решение проблемы непредсказуемости поступления финансирования от года к году, он не обязательно формирует благоприятную среду для эффективного финансирования и завершения проектов.

156. С учетом того, что Республика Беларусь приступила к внедрению механизма среднесрочного бюджетного планирования, появились возможности для дальнейшей рационализации отбора инвестиционных проектов и планирования их бюджета. ГИП уже включает оценки финансирования на один последующий год, однако в прошлом они не определялись на основе всеобъемлющей финансовой программы, соответственно они не были надежны. Двухлетний временной горизонт также является слишком коротким. Недавнее утверждение первой среднесрочной финансовой программы республиканского бюджета (ССФПРБ), включающей индикативные предельные верхние показатели совокупных расходов ГИП на два года, следующих за предстоящим финансовым годом, представляет собой очень положительное изменение. Если оценки ассигнований на последующие годы достаточно надежны, выполнение задачи планирования новых и текущих проектов, рассчитанных на несколько лет, будет значительно облегчено в рамках такого многолетнего горизонта финансового планирования, когда будущие обязательства можно соотнести с имеющимся объемом ресурсов. В частности, описанная выше двухэтапная процедура планирования бюджета будет работать эффективно только при

⁷⁷ Поскольку эти проекты приостановлены и не реализуются, их не следует учитывать при определении базового уровня. В идеале следует провести повторную оценку этих проектов (как для новых), но оценка их социальной значимости должна производиться без учета затрат прошлых периодов. Если эти проекты окажутся социально рентабельными, они должны будут конкурировать с новыми проектами за право получить финансирование в пределах имеющегося фискального пространства.

наличии надежных оценок доступного в среднесрочный период объема финансовых ресурсов, в пределах которого могут быть сначала зарезервированы средства для выполнения обязательств по текущим проектам, а затем – определено фискальное пространство для новых проектов, что показано на рисунке 16. Как видно на рисунке, можно ожидать расширения фискального пространства для новых проектов ближе к концу временного горизонта по мере завершения текущих проектов.

Рисунок 16: Базовый уровень капитальных расходов и фискальное пространство для новых государственных инвестиционных проектов



Примечание: На рисунке показан 4-летний временной горизонт, однако этот подход в равной степени применим к 3-летнему или 5-летнему горизонту.

157. **Недавно утвержденная ССФПРБ все еще имеет определенные недостатки, и потребуется дальнейшая работа, направленная на то, чтобы ССФПРБ стала надежной основой для планирования бюджета в целом и составления программ государственных инвестиций в частности.** ССФПРБ была утверждена в декабре 2016 года, спустя два месяца после утверждения бюджета на 2017 год. Такая последовательность принятия документов определена в Бюджетном кодексе, что не дает ССФПРБ стать инструментом обеспечения дисциплины при подготовке бюджета, хотя распространение ее проекта помогает задать тон для обсуждения бюджета.

158. **Более традиционный вариант бюджетного процесса обычно начинается с составления среднесрочных фискальных рамок (medium-term fiscal framework), за которым следует составление среднесрочных бюджетных рамок (medium-term budgetary framework).** Эти инструменты носят скользящий характер, когда показатели последующих лет используются в качестве отправной точки для составления предложений по бюджету в следующем году, а отклонения в ассигнованиях от года к году прозрачным образом представляются и объясняются. Эти шаги обычно предшествуют составлению детального годового бюджета и обеспечивают стратегическую финансовую основу для этого процесса (хотя может существовать и требование о корректировке среднесрочных бюджетных рамок с учетом объема ассигнований, в конечном итоге согласованных в бюджете). Это подразумевает, что в Республике Беларусь могут потребоваться меры, направленные на совершенствование структуры и применения бюджетного календаря. Кроме того, в Республике Беларусь ССФПРБ составляется все еще на высоко агрегированном уровне и не определяет

предельные верхние показатели инвестиций в разбивке либо по распорядителям, либо по государственным программам. Более того, инвестиции намеренно исключены из индикативных ассигнований по государственным программам. Таким образом, ССФПРБ не обеспечивает надежных ориентиров для отраслевого распределения инвестиционных расходов. В этой части потребуются меры по совершенствованию ССФПРБ с тем, чтобы обеспечить надежную основу для отбора проектов и планирования их бюджета.

159. Эффективность можно существенно повысить за счет установления годовых и среднесрочных лимитов финансирования инвестиционных расходов на более раннем этапе бюджетного цикла. В настоящее время Минэкономики запрашивает заявки для финансирования в рамках ГИП до того, как Минфин составит оценки общего имеющегося объема финансирования. В результате такого процесса, организованного «снизу-вверх», формируется очень большая разница между заявками и имеющимся объемом средств⁷⁸, и часть усилий по подготовке заявок оказывается напрасными. Это можно было бы предотвратить, внедрив практику составления Минфином оценок годового объема ассигнований на капитальные вложения на более раннем этапе и определения Минэкономики предельных верхних показателей расходов по министерствам или программам до того, как будет предложено вносить заявки для включения в ГИП. Также беспокоит тот факт, что для получения финансирования в рамках ГИП проекты должны быть полностью подготовлены, включая проектно-сметную документацию, чтобы можно было начинать их реализацию, если они будут отобраны. Это приводит к подготовке проектов, которые возможно никогда не будут реализованы. Анализ данных ГИП показывает, что непосредственно в рамках ГИП выделяется финансирование для подготовки проектной документации отдельных объектов строительства (см. таблицу 8 в *Главе II*). Количество таких случаев варьируется от 60 в 2011 году до 27 в 2015 году. До выделения средства ГИП для подготовки проектной документации следовало бы убедиться, что проект социально рентабелен и приемлем с финансовой точки зрения (чтобы избежать потенциально напрасных усилий), однако информация о проведении такого рода предварительной работы отсутствует. Более того, многие из проектов готовятся за счет других, нежели ГИП, источников.

160. Готовность к реализации обычно является важным критерием отбора, однако возникает определенная озабоченность в связи с тем, что количество готовящихся проектов превышает количество проектов, которое может быть реализовано на практике, что ведет к нерациональному расходованию как финансовых, так и человеческих ресурсов. Анализ данных ГИП говорит о том, что доля расходов ГИП на подготовку проектной документации варьировалась от 0.6 процента ГИП в 2012 году до 4.5 процента в 2015 году⁷⁹. Более тщательная процедура оценки (см. *Главу IV*) в сочетании с наличием необходимости официального

⁷⁸ Объем заявок на финансирование в рамках ГИП на 2017 год в пять раз превышал объем имеющихся для этого ресурсов: 20,7 триллиона BYN в сравнении с 3,8 BYN.

⁷⁹ В последующем эти проекты могли быть реализованы с привлечением финансирования за счет средств ГИП или других источников.

одобрения, как условия для перехода от этапа определения новых проектов к их оценке, будет содействовать ограничению числа таких случаев. Более четкое определение объема финансирования на средне- и долгосрочную перспективу в рамках ССБР также может способствовать ограничению размера портфеля потенциальных проектов. К сожалению, фрагментированный характер информации по инвестиционной программе, в т.ч. и по ее финансированию, не позволяет оценить масштабы этой проблемы: некоторых подготовленные проекты, которые не получают финансирования в рамках ГИП, могут реализовываться за счет иных источников.

161. ГИП не включает все капитальные расходы центрального правительства, отраженные в республиканском бюджете. Определенные капитальные расходы финансируются в рамках обычных ассигнований для бюджетных организаций за счет средств республиканского бюджета. Расходы на приобретение оборудования, которое не относится к строительству объекта, например, медицинской и компьютерной техники, финансируются напрямую из республиканского бюджета. В некоторых случаях такие пробелы могут означать, что полная стоимость проекта (в более широком определении, чем определение понятия «объект» (см. *Главу II*)) может оказаться недооцененной. Проекты в сфере ИКТ также не включаются в ГИП, что опять-таки по большей части не соответствует международной практике определения охвата государственных инвестиций⁸⁰. Хотя найти сопоставимые показатели сложно, общий объем расходов на капитальные вложения, осуществляемых вне ГИП, может составлять до 20 процентов их общей величины.

162. ГИП и республиканский бюджет не дают полной картины государственных инвестиций, финансируемых за счет всех источников. Инвестиции, финансируемые за счет отдельных внебюджетных фондов⁸¹, и проекты, реализуемые за счет средств доноров, включая проекты, финансируемые за счет средств займов международных финансовых институтов, не отражаются ни в республиканском бюджете, ни в ГИП. Информация о них также не отражается ни в законе о республиканском бюджете, ни в пояснительных материалах к нему.

163. ГИП позволяет получить лишь частичное представление о расходах по проектам, финансируемым за счет нескольких источников. Если, например, бюджетная организация, помимо финансирования в рамках ГИП, использует собственные средства для реализации инвестиционного проекта, эти суммы не будут отражаться в ГИП. Аналогичным образом, если для реализации финансируемого донором проекта требуется участие бюджета, это будет отражено, однако вклад донора отражаться не будет. Такая же картина наблюдается и при софинансировании региональных проектов в рамках ГИП, когда требуется равнодолевое участие:

⁸⁰ РСГФ 2014 классифицирует объекты интеллектуальной собственности, такие как базы данных и программное обеспечение, как основные средства.

⁸¹ К которым относятся Фонд социальной защиты населения, государственный внебюджетный фонд гражданской авиации, государственный внебюджетный фонд Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел, государственный внебюджетный фонд универсального обслуживания, внебюджетные централизованные инвестиционные фонды, внебюджетные средства бюджетных организаций.

отражаться будет только доля участия центрального правительства. Такая фрагментация информации о финансировании проектов не позволяет получить четкое представление о совокупной программе государственных инвестиций. В крайних случаях, проекты могут один год финансироваться в рамках ГИП, а в последующий год – за счет иного источника, что не позволяет отслеживать совокупный объем расходов по проекту и ход его реализации. В выборке проектов присутствуют следующие примеры такой практики:

- Национальный детский образовательно-оздоровительный центр «Зубренок»: проект финансировался за счет средств ГИП и ряда иных источников, состав которых менялся от года к году;
- Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники: первоначально проект финансировался за счет средств ГИП, затем – за счет собственных средств университета; и
- Автодорога Р-23 «Минск-Микашевичи»: первоначально проект финансировался за счет средств ГИП, затем – за счет кредитных ресурсов Банка развития.

164. **Процедуры отбора проектов и планирования их бюджета, действующие на региональном уровне, практически полностью повторяют процедуры, установленные для республиканского уровня, но с некоторыми отличиями, говорящими в пользу региональных процедур.** Эквивалентом ГИП на уровне местных органов управления является РИП⁸², которая формируется как на областном, так и на районном уровне. Охват РИП шире, чем в случае ГИП – РИП также охватывают проекты модернизации и капитального ремонта объектов. Как отмечается в настоящем отчете, капитальные расходы региональных органов управления в среднем составляют 70% совокупных капитальных расходов консолидированного бюджета⁸³, хотя масштабы отдельных проектов, как правило меньше, а их число выше. РИП утверждаются областными Советами депутатов общей суммой на определенный год, что очень похоже на практику утверждения ассигнований на ГИП в республиканском бюджете. Детализация общих ассигнований относится к функции областных исполнительных комитетов. Однако последовательность действий отличается от ГИП, что дает возможность обеспечить более тесную интеграцию планирования капитальных и текущих расходов - в то время как ГИП утверждается Президентом с некоторой задержкой после утверждения республиканского бюджета ассигнования на РИП определяются одновременно с формированием областного бюджета, и бюджетные организации уже с начала финансового года знают размер ассигнований на каждый отдельный проект. Еще одна положительная особенность РИП состоит в том, что они позволяют получить полное представление об источниках финансирования всей РИП (хотя и без разбивки по отдельным проектам), а не просто об ассигнованиях за счет средств областного бюджета. Эта информация важна для лиц,

⁸² Для РИП отсутствует документ, аналогичный Указу Президента № 299 от 5 мая 2006 года. РИП утверждаются решениями региональных органов управления на основании Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь, которым устанавливаются полномочия региональных органов управления в отношении инвестиционных программ. Минэкономики утвердило методические рекомендации по разработке РИП (Постановление Министерства экономики Республики Беларусь № 167 от 12 сентября 2007 года), однако эти рекомендации устарели.

⁸³ Источник: данные Минфина. В период 2011-2015 годов эта величина варьировалась от 66 до 74%.

принимающих решения, поскольку – в отличие от ГИП – обеспечивает полную картину о совокупном объеме финансирования.

165. **Наличие жестко регламентированной процедуры подготовки проектов в сочетании с серьезными санкциями за нарушения обеспечивает весьма низкую вероятность попадания проекта в бюджет «с черного хода», хотя и встречаются некоторые исключения.** Ни Минэкономики, ни Минфин в явном виде не выполняют функцию «фильтрации» проектов - когда проекты проверяются на предмет надлежащего прохождения «контроля качества» в соответствии с действующими предынвестиционными процедурами⁸⁴. Предполагается, что распорядители провели все необходимые процедуры прежде, чем представлять заявку на финансирование. В любом случае информация, предоставляемая на этом этапе, недостаточна для проведения какой-либо углубленной экспертизы. Комитет государственного контроля подтверждает соблюдение требований законодательства при включении проектов в ГИП до ее представления в Администрацию Президента Республики Беларусь (после одобрения Советом Министров), но не более того. Проекты, финансируемые из резервного фонда Президента Республики Беларусь (часть ГИП) проходят через менее жесткие процедуры, например, допускается их включение в ГИП до завершения подготовки проектной документации. Указом Президента Республики Беларусь, регулирующим вопросы ГИП, также предусмотрено, что по решению Президента проекты, реализуемые за счет средств других источников финансирования ГИП, могут включаться в ГИП даже при отсутствии своевременно подготовленной необходимой документации. Республика Беларусь является не единственной страной, где допускаются исключения из общих правил предынвестиционных процедур в чрезвычайных обстоятельствах, однако в следующих передовой практике странах этими правами пользуются редко и очень небольшое число проектов попадают в бюджет нетрадиционным путем.

⁸⁴ Польза от наличия формализованной функции «фильтрации» проектов также оказывается под сомнением, если возникают вопросы относительно полноты методологической основы для оценки проекта (см. *Главу IV*).

Резюме оценки отбора проектов и планирования бюджета (этап 4)

Основная характеристика	Целесообразные институциональные механизмы	Институциональные механизмы, действующие в Республике Беларусь
<p>Процедура оценки и отбора государственных инвестиционных проектов надлежащим образом увязана с бюджетным циклом.</p>	<p>1. Четкие критерии отбора проектов во взаимосвязи с целями деятельности министерства.</p>	<p>Существуют определенные критерии («принципы») отбора проектов для включения в Государственную инвестиционную программу (ГИП), однако они носят довольно общий характер и допускают широкую интерпретацию. Региональные органы управления реализуют свои инвестиционные программы (РИП), но, как правило, придерживаясь аналогичных принципов, хотя это в явном виде не прописано.</p>
	<p>2. Наличие хорошо структурированной процедуры подготовки бюджета, позволяющей обеспечивать достаточные ассигнования для рассчитанных на несколько лет проектов и интегрировать расходы на инвестиции и текущие расходы, связанные с проектами.</p>	<p>Недостаточно хорошо развитые процедуры формирования бюджета «сверху-вниз» негативно влияют на подготовку бюджетов капитальных вложений, поскольку данный процесс инициируется без доведения четких бюджетных лимитов до Минэкономики, которое затем доводило бы их до отраслевых министерств. Составление бюджета и финансовое планирование на период, охватывающий несколько лет, все еще находятся на ранних этапах развития. Отсутствуют скользящее финансовое планирование на несколько лет и действенное разделение текущих и новых инвестиционных проектов. Планирование текущих и капитальных расходов, по сути, представляет собой две разные процедуры. Предполагается, что формирование ГИП должно идти параллельно с подготовкой республиканского бюджета, однако на практике оно, как правило, отстает. В случае РИП процедура несколько лучше. Стратегическое решение о внедрении интегрированного подхода к финансированию государственных программ (когда капитальные вложения станут неотъемлемой их частью), может помочь усилить интеграцию текущих и капитальных расходов, но в то же время создают риск включения в бюджет новых проектов, что будет отвлекать ресурсы от текущих проектов (одна из причин, по которой изначально была создана ГИП). Существует проблема неполного отражения проектов в бюджете: проекты,</p>

		<p>финансируемые за счет внешних источников, не включаются в бюджет; Банк развития занимается предоставлением кредитных ресурсов на льготных условиях для реализации традиционных государственных инвестиционных проектов; не всегда имеется четкая картина полного объема финансирования проектов, для реализации которых задействуются различные источники финансирования.</p>
	<p>3. Действительный процесс фильтрации проектов, обеспечивающий отбор для финансирования за счет средств бюджета только тех проектов, которые прошли оценку и получили одобрение.</p>	<p>Действуют строгие правила относительно документации и одобрений, которые необходимо получить для того, чтобы мог рассматриваться вопрос о включении проекта в ГИП и РИП, причем фильтрация проектов относительно жесткая. В определенных случаях, если это оправданно, решениями Президента могут утверждаться отклонения от этой практики. Эти полномочия реализуются нечасто, но все же чаще, чем было бы желательно для системы, соответствующей требованиям передовой практики.</p>
	<p>4. Обеспечение достаточного финансирования отобранных проектов, в т.ч. расходов на содержание объектов после завершения их строительства.</p>	<p>В настоящее время приоритетное значение придается завершению текущих проектов, и отсутствуют очевидные признаки недостаточного финансирования потребностей в текущих расходах. В результате недавнего экономического кризиса и мер фискальной консолидации выяснилось, что портфель государственных инвестиционных проектов перегружен, в результате значительное число проектов было приостановлено, как и приостановлена подготовка новых проектов. Приостановление проектов указывает на присутствие латентного недостаточного финансирования портфеля, что подтверждается выводами по результатам анализа данных ГИП за ряд лет.</p> <p>На этапе включения проекта в бюджет уделяется мало внимания будущим потребностям в текущем финансировании объекта. Расходы на содержание и обслуживание объектов рассматриваются только в том году, в котором объект сдается в эксплуатацию.</p>

Рекомендации

166. **Рекомендации по отбору и планированию бюджета проектов можно разграничить на рекомендации, которые относятся к планированию бюджета в целом и рекомендации, касающиеся непосредственно УГИ. Первые из них будут содействовать УГИ, но будут затрагивать более широкий спектр вопросов.** Следует также разграничить рекомендации для реализации в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Рекомендации для реализации в краткосрочной перспективе

- Формирование бюджета/ССБР:
 - Повышение надежности ССФПРБ, обеспечение ее утверждения в начале процесса планирования бюджета, установление требования о том, что в последующем она подлежит только техническому пересмотру на основе новой информации;
 - Анализ критериев/принципов отбора проектов для включения в ГИП с тем, чтобы сделать ГИП более конкретной и функциональной.
- Планирование капитальных расходов:
 - Синхронизация сроков подготовки и утверждения республиканского бюджета и ГИП с целью усиления интеграции текущих и капитальных расходов;
 - Введение системы перспективных базовых оценок для текущих государственных инвестиционных проектов, при помощи которых лица, принимающие решения, будут иметь полную картину (по годам) о будущих потребностей в финансировании для эффективной реализации текущих проектов до принятия решений касательно новых проектов (по которым также должны иметься в наличии перспективные оценки).

Рекомендации для реализации в среднесрочной перспективе

- Формирование бюджета/ССБР:
 - Внедрение достоверной скользящей ССФПРБ. При обновлении ССФПРБ следует использовать второй и третий годы предыдущей ССФПРБ в качестве основы для актуализации планов расходования средств.
- Планирование капитальных расходов:
 - По мере установления более тщательной процедуры оценки, введение официальной функции фильтрации проектов, в рамках которой все проекты, включаемые в перечень проектов, для которых запрашивается бюджетное финансирование, рассматриваются централизованно с тем, чтобы обеспечить их надлежащую оценку, получение необходимых согласований и прямое соответствие приоритетам соответствующих государственных программ. Ответственные за фильтрацию проектов должны также убедиться, что была учтена любая новая информация, появившаяся с момента оценки. Эту функцию могут выполнять Минэкономики или Минфин, но, как представляется, Минэкономики располагает лучшими возможностями для этого;
 - Разработка среднесрочной стратегии завершения приостановленных или очень медленно осуществляемых проектов. Если дополнительное финансирование недоступно в разумные сроки, пересмотр и потенциальная рационализация портфеля текущих проектов может принести значительные выгоды с точки

зрения освобождения фискального пространства, которое в противном случае было бы заблокировано проектами, которые реализуются медленно или вряд ли обеспечат достижение первоначально запланированных результатов. Стратегия должна определять критерии для повторной оценки, ее масштабы и требуемые последующие действия, а также должна предполагать переоценку приостановленных проектов на основе тех же подходов, которые применяются к новым проектам для подтверждения социальной рентабельности, но без учета затрат прошлых периодов;

- Определение приоритетности новых проектов *отдельно* от текущих проектов после определения и согласования базового объема капитальных расходов и расчета фискального пространства, остающегося для новых проектов. Принятие окончательного решения о величине финансирования текущих проектов на среднесрочную перспективу до распределения остающихся средств по новым проектам;
- Рассмотрение возможных подходов к степени централизации решений о составе инвестиционной программы в рамках работы по совершенствованию системы государственных программ и функционирующей ССФПРБ. Такими вариантами являются:
 - A. Установление предельных объемов совокупных расходов на государственные программы и предоставление руководителям программ права принятия решений о распределении средств на капитальные инвестиции в пределах установленных объемов. В этом случае инвестиционная программа будет являться вторичным документом, а не активным инструментом государственной политики;
 - B. Установление предельных значений объемов расходов отдельно для капитальных и текущих расходов. Это позволит правительству сохранить за собой определенный контроль за размером инвестиционной программы, но не за ее составом;
 - C. Дополнить подход, описанный в пункте B, подготовкой отдельной инвестиционной программы, включающей в себя только крупные инвестиционные проекты. Это позволит правительству сохранить за собой полномочия по принятию решений по важным проектам.

На практике разница между пунктами A и B является не столь значительной, как может казаться, поскольку процесс установления предельных значений по пункту A требует от центральных органов управления учитывать финансовые потребности текущих крупных проектов и предусматривать соответствующие средства для новых крупных проектов: предельные значения не должны устанавливаться в отрыве от состава инвестиционной программы, по крайней мере в отношении крупных проектов. Аналогично, по пункту B предельные значения по объемам капитальных расходов не могут устанавливаться произвольно без учета финансовых потребностей текущих проектов как в следующем финансовом году, так и на среднесрочный период.

- Установление требования о включении в заявки на бюджетное финансирование инвестиционных проектов прогнозов по расходам на эксплуатацию и содержание новых объектов после ввода их в эксплуатацию.

IV. РЕАЛИЗАЦИЯ, МОНИТОРИНГ И ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРОЕКТ

А. Введение

167. В этой главе оцениваются процедуры, связанные с реализацией проектов, их мониторингом и внесением в них изменений. Структура разделов аналогична той, что была использована в предыдущей главе (описание передовой международной практики; характеристика текущей ситуации в Республике Беларусь; резюме сопоставления с международной практикой; рекомендации), дополнительные разделы введены для того, чтобы представить основанные на анализе ГИП данные о реализации проектов, а также информацию о системе закупок.

В. Реализация проектов

Описание передовой практики

168. Передовая практика реализации проектов включает пять основных компонентов:

- Методические указания по реализации проектов – должны иметься всеобъемлющие методические указания по реализации проектов и управлению ими;
- Планы реализации и четкая подотчетность – организационные и административные обязанности по исполнению детального плана реализации проекта должны быть четко определены;
- Механизмы закупок, которые стимулируют заинтересованность в обеспечении оптимального соотношения цены и качества при заключении контрактов – механизмы закупок должны быть эффективными, конкурентными и прозрачными, должна обеспечиваться беспристрастная защита прав;
- Своевременность и предсказуемость финансирования в течение года – должна обеспечиваться предсказуемость наличия средств для исполнения обязательств и оплаты расходов по проекту, причем средства должны выделяться своевременно и эффективно в течение года, чтобы не создавать помех в действенной реализации проектов;
- Регулярное представление достаточно детализированной отчетности о ходе реализации проектов – для формирования оперативной системы мониторинга необходимо регулярное представление детализированной отчетности, соответствующей объекту мониторинга - т.е. отчетности на уровне проектов или на уровне портфеля. В случае проектов, рассчитанных на несколько лет, финансовая отчетность должна отражать совокупные затраты по проекту, а не только годовые ассигнования.

169. Действенные механизмы управления необходимы, чтобы, после того как принято твердое решение о финансировании проектов капитальных вложений, обеспечить своевременность их реализации в соответствии с утвержденным бюджетом и установленными требованиями. Большое значение имеет наличие

хороших методических указаний по реализации проектов. Они могут утверждаться либо централизованно, либо, что бывает чаще, на отраслевом уровне отраслевыми министерствами или подчиненными ведомствами. Некоторая необходимая информация может содержаться в других источниках, к примеру, в законодательстве по закупкам и бухгалтерскому учету, однако в развитых системах УГИ ссылки на такие источники приводятся в едином документе, который постоянно обновляется. В идеале базовые методические указания должны включать в себя следующие элементы:

- Функции руководителей и управляющих проектами;
- Делегирование полномочий по сертификации работ и принятию решений по отклонению от плана;
- Обзор государственной политики и практики в области закупок;
- Требования к управлению финансами и финансовой отчетности;
- Мониторинг хода реализации проектов;
- Процедуры внесения изменений в проекты; и
- Механизмы завершения проектов и представления отчетности об их завершении.

170. **Необходимо наличие комплексных планов реализации проектов и четкое распределение обязанностей по исполнению этих планов.** Такие планы должны включать график, основные этапы (для крупных проектов) и контрольные точки, планы закупок и прогнозы расходования денежных средств. Необходимы системы для мониторинга и управления совокупными затратами по проекту, а не только годовыми ассигнованиями и отдельными контрактами в рамках более крупных проектов.

171. **Надежная система государственных закупок жизненно важна с точки зрения управления государственными инвестициями, поскольку проекты капитальных вложений, как правило, реализуются подрядчиками от имени государства.** Такая система нуждается в тщательно проработанной нормативно-правовой базе, в основе которой должен быть заложен такой подход, при котором прозрачность и конкуренция являются средствами обеспечения справедливых и обоснованных цен и достижения оптимального соотношения цены и качества в целом. Также необходим механизм, обеспечивающий возможность подачи жалоб и их справедливого, открытого, независимого и своевременного рассмотрения. Важным элементом прозрачности является широкое распространение информации о процедурах и результатах закупок. Процедуры закупок не должны быть чрезмерно сложными, чтобы не создавать задержек в общем цикле УГИ. После подписания договоров необходимо обеспечить их профессиональное и дисциплинированное сопровождение.

172. **Для эффективной реализации проектов необходимо обеспечить в течение года предсказуемое и своевременное поступление средств, утвержденных в бюджете для соответствующего распорядителя.** Непредсказуемость поступления средств может осложнять принятие и исполнение обязательств. Чрезмерно сложные системы и слишком детальный контроль за исполнением бюджета также могут вести к замедлению реализации проектов в связи с возникновением задержек в выделении

средств и получении необходимых одобрений для принятия обязательств или расходования средств. Замедление реализации проектов задерживает получение выгод от него. Серьезный дефицит денежных средств, в связи с которым возникают периодические приостановки в ходе реализации проекта, может привести к росту стоимости проекта в связи с дополнительными затратами на возобновление работ.

173. Требования к отчетности должны соответствовать потребностям мониторинга на разных уровнях системы. Руководители проектов нуждаются в получении более детальной отчетности с более высокой периодичностью, по сравнению с теми, кто отвечает за мониторинг портфеля в целом. Оперативный мониторинг (и связанная с этим отчетность) крайне важен для эффективной реализации проектов. В то же время на более высоких уровнях системы необходимо иметь менее детальную, поступающую с меньшей периодичностью, но более аналитическую отчетность, чтобы те, кто отслеживает весь портфель, могли видеть ход реализации инвестиционной программы в целом и определять проекты, характеризующиеся высокими рисками и требующие внимания и принятия последующих мер со стороны высшего руководства.

Обзор эффективности реализации проектов

174. Проведение обзора эффективности реализации проектов в Республике Беларусь затрудняется в связи с наличием некоторых проблем с исходными данными. Обычно в качестве основного показателя эффективности рассматривается степень освоения бюджетных средств государственными инвестиционными проектами. Однако, как отмечалось в *Главе II*, недостаточная реалистичность показателей первоначально утверждаемого бюджета и частые уточнения бюджета вплоть до самого конца финансового года существенно снижают ценность этого показателя для оценки эффективности реализации. В свою очередь ограниченный перечень показателей ГИП снижает аналитическую ценность других показателей, таких, как превышение сроков реализации проектов, срок завершения при текущем уровне финансирования, «активность/неактивность» проекта). Ниже приведено описание этих показателей с соответствующими методологическими комментариями.

175. Для значительного числа проектов характерно превышение сроков их реализации, но значительные задержки не являются частым явлением. На рисунках 17 и 18 приведены данные о превышении сроков реализации проектов, включавшихся в ГИП в период 2011-2015 годов, то есть о пересмотре сроков строительства объектов по сравнению с первоначальными планами. Свыше 50 процентов проектов завершались в срок⁸⁵, в то время, как незначительная часть проектов (1 процент) завершались ранее первоначально установленного срока. Около 46 процентов проектов были реализованы с опозданием на 10 и более процентов от

⁸⁵ В действительности их доля будет несколько ниже. Это связано с тем, что группой специалистов использовались данные, начиная с 2011 года. Поэтому проекты, завершённые в 2011 году, вошли в расчет как завершённые в срок (т.к. у группы специалистов не было возможности получить информацию о пересмотре сроков по ним в период, предшествующий 2011 году). Аналогичная оговорка касается и данных за 2012 и последующие годы, но уже в меньшей степени.

первоначально установленных сроков, при этом срок реализации около 30% проектов был превышен на 2 и более года.

Рисунок 17: Оценка превышения сроков реализации проектов, включенных в ГИП в 2011-2015 гг. (в процентах к первоначальному сроку строительства), количество проектов

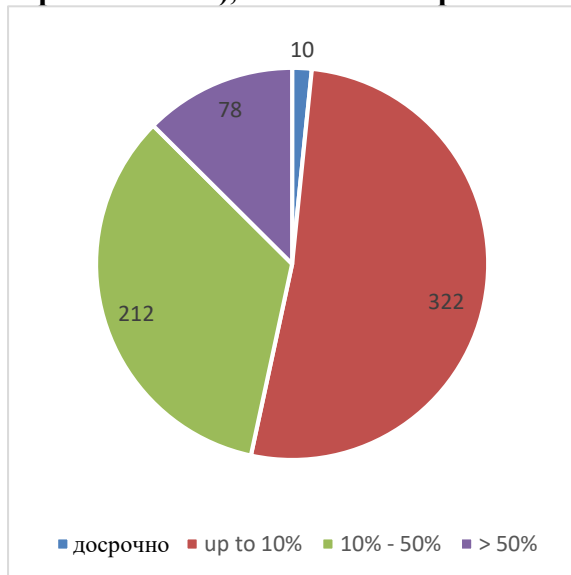
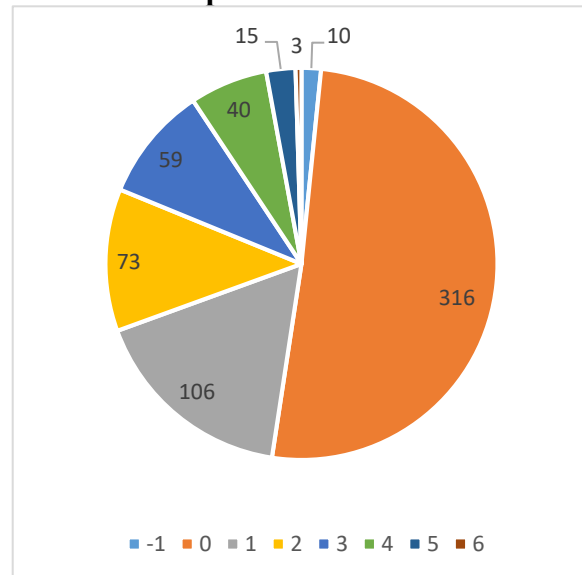


Рисунок 18: Оценка превышения сроков реализации проектов, включенных в ГИП в 2011-2015 гг. (количество лет превышения), количество проектов



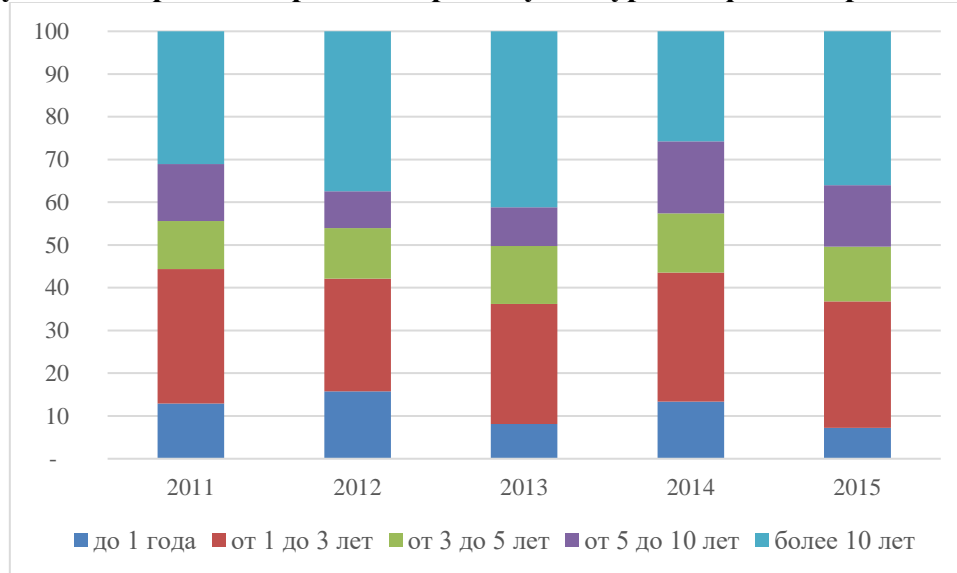
Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных указов Президента Республики Беларусь об утверждении и уточнении ГИП в 2011-2015 годах.

Примечания: Превышение сроков реализации проектов рассчитывалось как разница между первоначальными и последними имеющимися сроками реализации проекта (последние рассчитывались как разница между окончанием и началом строительства) на основе информации за 2011-2015 годы. В расчетах использовались данные по 622 из 720 проектов, имеющимся в базе. По оставшимся 98 проектам в базе имелась лишь неполная информация. Это объясняется как случаями финансирования проектной документации без последующего выделения финансирования для самого проекта (см. пункт 62 *Главы II*), так и пробелами в информации, содержащейся в документах ГИП.

176. Анализ уровня бюджетного финансирования портфеля ГИП свидетельствует о его некотором недофинансировании, что может ухудшить ход реализации проектов в будущем если ситуация не улучшится. На рисунке 19 приводятся оценки сроков завершения проектов для каждого из лет в рассматриваемом периоде (2011-2015 гг.) при условии сохранения соответствующих уровней бюджетного финансирования. Эти оценки можно рассматривать в качестве оперативного показателя недостаточности финансирования инвестиционной программы. Количество лет, необходимое для завершения проектов, рассчитывалось путем деления остатка сметной стоимости на объем фактического финансирования за счет средств ГИП. Рисунок 19 показывает, что каждый год имеется значительное количество проектов (37 процентов в 2015 году), для завершения которых потребовалось бы свыше 10 лет. Это указывает на то, что на протяжении уже некоторого периода времени текущая инвестиционная программа финансировалась

недостаточно. С другой стороны, как показано на рисунке 12 в *Главе II*, республиканский бюджет является не единственным источником финансирования ГИП. В среднем, в анализируемом периоде его доля составляла около 75 процентов, в то время как около 25 процентов финансирования составляли средства местные бюджеты, кредиты банков, средства внебюджетных фондов и др. С учетом этих источников общая картина была бы несколько иной.

Рисунок 19: Сроки завершения при текущем уровне финансирования, лет



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе утвержденных ГИП и отчетов Белстата о финансировании объектов ГИП

Примечание: На данной диаграмме приводятся примерные оценки сроков завершения при текущем уровне финансирования проектов, что связано с отсутствием данных по некоторым объектам ГИП. Проведенный анализ основывается на выборке объектов ГИП, величина которой в анализируемом периоде составляла от 46 до 71 процентов общего количества проектов.

177. **Дополнительным подтверждением недостаточного финансирования текущих проектов служит число неактивных проектов.** Для целей данного анализа неактивными считаются проекты, которые реализовывались в течение по крайней мере трех лет и в течение последних трех лет получали финансирование в размере 10 и менее процентов от суммы, необходимой для их завершения. Как показано в таблице 13, при использовании такого определения общее число неактивных проектов составило 69 в 2014 году (78 в 2013 году). В 2014 году общая стоимость неактивных проектов составляла 20 108 348 миллионов BYR или 55% общей стоимости портфеля ГИП. Цифры за 2013 год мало отличаются от этой картины. В 2015 году ситуация несколько изменилась, поскольку было принято решение приостановить часть проектов, поэтому только 34 проекта подпали под определение неактивных. И хотя по сравнению с 2014 годом общая стоимость таких проектов сократилась в абсолютном выражении, тем не менее, их удельный вес вырос до 66% стоимости портфеля ГИП. Если сложить сумму средств, необходимых для завершения приостановленных в 2015 году проектов (18 759 970 миллионов BYR), и аналогичную сумму по неактивным проектам, станет очевиден масштаб дефицита финансирования.

178. Несмотря на то, что ближе к концу года наблюдается значительный рост капитальных расходов, его уровень не является критическим, что позволяет говорить о довольно стабильном финансировании реализации проектов в течение года. На рисунке 9 (см. Главу II) приведены средние показатели распределения расходов республиканского бюджета на строительство в течение года в период 2011-2015 гг., которые свидетельствуют о повышении уровня освоения средств в последнем квартале (в среднем 38 процентов от общей суммы за период 2011-2015 гг.) и последнем месяце года (19 процентов).

Таблица 13: «Активность/неактивность» портфеля ГИП, 2013-2015

	2013		2014		2015 (без приостановленных проектов)	
	КОЛ-ВО	% от общего кол-ва	КОЛ-ВО	% от общего кол-ва	КОЛ-ВО	% от общего кол-ва
Неактивные проекты						
- количество	78	23 %	69	22 %	34	19 %
- финансирование, млн. BYR	316 594	6 %	831 069	14 %	1 375 265	37 %
- общая стоимость проектов, млн. BYR	19 863 071	53 %	20 108 348	55 %	16 866 861	66 %
Активные проекты						
- количество	263	77 %	239	78 %	148	81 %
- финансирование, млн. BYR	4 989 037	94 %	5 064 791	86 %	2 348 241	63 %
- общая стоимость проектов, млн. BYR	17 886 767	47 %	16 360 804	45 %	8 640 940	34 %

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе утвержденных ГИП и отчетов Белстата о финансировании объектов ГИП

Примечание: Количество неактивных проектов в каждом из лет можно рассчитать только при наличии полного набора данных по проекту, как в указах по ГИП, так и в отчетах Белстата. При этом количество активных проектов рассчитывалось как разница между общим количеством проектов и количеством неактивных проектов. Таким образом, проекты с неполным набором данных по одному или нескольким полям автоматически попадут в категорию активных проектов. С другой стороны, как отмечалось в пункте 172 выше, часть проектов получает дополнительное финансирование из других источников, которое не охватывается данным анализом, соответственно, если бы оно принималось во внимание, то количество неактивных проектов было бы несколько ниже.

179. Доля кредиторской и просроченной кредиторской задолженности в совокупных капитальных расходах невелика, однако несколько возросла в 2015 году. В таблице 14 приведены данные по кредиторской и просроченной кредиторской задолженности в процентах от совокупных капитальных расходов консолидированного бюджета (республиканский и местные бюджеты). В 2015 году и кредиторская, и просроченная кредиторская задолженность выросли и составили соответственно 3,5% и 1,2% совокупных капитальных расходов консолидированного бюджета. Эти уровни сами по себе не вызывают беспокойства, однако похоже, источников их увеличения

являются местные бюджеты, где кредиторская и просроченная кредиторская задолженность выросли соответственно до 4,1% и 1,8% совокупных капитальных расходов. Это может указывать на формирующиеся проблемы в части контроля за капитальными расходами бюджетов этого уровня. Поскольку две трети совокупных капитальных расходов осуществляется на уровне местных органов управления, то, что происходит там, оказывает большое влияние на показатели консолидированного бюджета.

Таблица 14: Кредиторская и просроченная кредиторская задолженность в процентах от совокупных капитальных расходов

	2011	2012	2013	2014	2015
<u>Кредиторская задолженность</u>					
Консолидированный бюджет	3,1	1,9	1,8	1,3	3,5
<i>Республиканский бюджет</i>	1,3	1,0	3,0	2,1	2,1
<i>Местные бюджеты</i>	4,1	1,8	1,3	1,0	4,1
<u>Просроченная задолженность</u>					
Консолидированный бюджет	0,4	0,1	0,2	0,3	1,2
<i>Республиканский бюджет</i>	0,2	0,0	0,2	0,5	0,0
<i>Местные бюджеты</i>	0,6	0,2	0,2	0,2	1,8

Источник: Данные Минфина

Примечание: Фонд социальной защиты населения и внебюджетные фонды не включены, но на их долю приходится очень небольшая часть капитальных расходов консолидированного бюджета.

Характеристика реализации проектов в Республике Беларусь⁸⁶

180. В Республике Беларусь установлены надежные процедуры, обеспечивающие готовность проектов к реализации на момент их включения в бюджет, поэтому, как представляется, задержки с началом реализации проектов случаются редко. Если не считать случаи одностадийного проектирования объектов и исключения, утверждаемые решениями Президента, предварительным условием для получения финансирования является наличие проектной документации. Все необходимые разрешения, в т.ч. и решения об отведении земель, должны быть получены до разработки проектной документации. Альбом схем последовательности действий, утвержденный Минстройархитектуры⁸⁷, содержит схему процедур для получения этих разрешений и схему процесса подготовки необходимой предынвестиционной документации. Таким образом, процедуры, обеспечивающие готовность проектов к реализации, четко определены.

181. После официального утверждения ГИП проводится дальнейшая проверка готовности проектов к реализации. Минстройархитектуры готовит постановление, в

⁸⁶ Закупки являются очень важным вопросом, который отдельно рассматривается ниже.

⁸⁷ Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 17 от 27 марта 2014 года «Об утверждении Альбома схем, определяющих последовательность действий при осуществлении инвестиционного проекта в строительстве».

котором указываются проекты (объекты), которые должны быть начаты в предстоящем финансовом году и которые будут завершены и сданы в эксплуатацию. Это дает дополнительные возможности для тщательного анализа новых проектов на предмет их готовности к реализации. Процесс закупок может начаться только после утверждения постановления. Поскольку ГИП обычно утверждается, когда финансовый год уже начался, а на подготовку данного постановления требуется некоторое время⁸⁸, реализация новых проектов может начаться только спустя несколько месяцев после начала года. Учитывая то, что процедуры закупок занимают два-три месяца, работы обычно могут начинаться примерно в середине года. Хотя в постановление также включаются текущие проекты, их финансирование не зависит от принятия данного документа, и осуществление расходов может начаться сразу после утверждения ГИП.

182. В Республике Беларусь имеется тщательно проработанная нормативно-правовая база по реализации проектов в строительстве, и недавно были предприняты меры по ее совершенствованию. Закон об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (2004 год) обеспечивает правовую основу для реализации проектов и ряда других аспектов проектного цикла⁸⁹. Недавно положения закона были подкреплены указом Президента Республики Беларусь⁹⁰, которым, среди прочего⁹¹, Минстройархитектуры были даны полномочия определять функции заказчиков / застройщиков и управляющих проектов и операционные процедуры, связанные с их исполнением. С этой целью министерством принято соответствующее постановление об функциях⁹² и инструкции о процедурах. Необходимость в укреплении нормативно-правовой базы объяснялась обеспокоенностью относительно ее ясности и глубины, однако похоже, что эти вопросы теперь урегулированы положениями Указа и Постановления.

183. В Постановлении Министерства архитектуры и строительства четко разграничены связанные с реализацией проекта обязанности заказчика и управляющего проекта. Упомянутое Постановление охватывает весь проектный цикл, включая реализацию проектов, и определяет функции заказчика / застройщика⁹³:

⁸⁸ Оно обычно утверждается примерно в марте / апреле.

⁸⁹ Законом регулируются вопросы контроля и надзора в строительной деятельности (Глава 6) и сама строительная деятельность (Главы 10 и 11). Глава 6 определяет обязанности и права государственного строительного надзора и технического надзора заказчика / застройщика, включая надзор за строительством, осуществляемый инженерами, которые привлекаются на договорной основе. Глава 11 (Статья 55) касается исполнения функций заказчика / застройщика и закрепляет за Минстройархитектуры право определять перечень этих функций и процедуры, связанные с их исполнением. В ней также идет речь о функциях, которые в ходе строительства могут исполнять привлекаемые на договорной основе поставщики инженерных услуг.

⁹⁰ Указ Президента Республики Беларусь № 26 от 14 января 2014 года «О мерах по совершенствованию строительной деятельности».

⁹¹ Данный Указ охватывает широкий круг вопросов, касающихся различных аспектов проектного цикла, что уже упоминалось в Главе 4.

⁹² Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 4 от 4 февраля 2014 года.

⁹³ Заказчик и застройщик может быть одним и тем же субъектом, если у застройщика имеются достаточно квалифицированные собственные кадры для исполнения функций заказчика. Если такие кадры отсутствуют, застройщик должен назначить квалифицированного заказчика. См. описание вопросов аттестации ниже.

- на предынвестиционной стадии;
- в области освоения строительной площадки;
- в области обеспечения проектной документацией;
- в области организации строительства;
- в области финансирования, учета и отчетности;
- в области материально-технического обеспечения;
- в области приемки законченных строительством объектов; и
- в период гарантийного срока эксплуатации законченных строительством объектов.

184. Постановлением также определяются обязанности назначаемого заказчиком руководителя проекта, к которым, среди прочего, относятся:

- организация работ по подготовке и реализации проекта;
- организация разработки предынвестиционной документации;
- разработка плана управления проектом и обеспечение его выполнения;
- обеспечение соблюдения сметной стоимости строительства;
- организация проведения подрядных торгов;
- мониторинг хода реализации проекта;
- и т.д.

185. В то время как функции и обязанности заказчика и руководителя проекта прописаны четко, взаимоотношения заказчика и застройщика не столь ясно определены. Как говорится ниже, застройщик и заказчик могут быть разными субъектами, если застройщик делегирует функции заказчика более квалифицированному поставщику необходимых услуг. В таких случаях застройщик и заказчик, которому делегированы такие функции, все же должны взаимодействовать, причем за застройщиком должна сохраняться ответственность за принятие конечных решений и подотчетность за эффективность реализации проекта (в самом широком смысле, т.е. за достижение долгосрочных или промежуточных результатов). Это особенно важно при возникновении необходимости внесения значительных изменений в проект, принятие решений о которых не должно делегироваться. В некоторых странах, например, в Великобритании, в рамках застройщика (организации-инициатора проекта) назначается «старший заказчик», который действует при поддержке со стороны руководства проекта и сохраняет за собой конечные полномочия.

186. Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь также издало официальные методические указания по управлению проектами, которые соответствуют международной передовой практике. В постановлении, содержание которого кратко изложено выше, говорится о том, что основные обязанности руководителя проекта состоят в разработке и обеспечении исполнения плана управления проектом. В Техническом кодексе устоявшейся практике, который упоминался в *Главе IV*⁹⁴, содержатся детальные рекомендации по составу и

⁹⁴ Приложение Д к Техническому кодексу установившейся практики: Строительство. Предпроектная (предынвестиционная) документация. Состав, порядок разработки и утверждения, Министерство

содержанию такого плана применительно к крупным проектам⁹⁵. Рекомендуемая структура плана выглядит следующим образом:

- реестр заинтересованных сторон проекта;
- состав участников команды (с указанием должностей и квалификации) управления проектом;
- план-график реализации проекта;
- план затрат (бюджет) проекта;
- ресурсный план (человеческие ресурсы);
- план управления качеством проекта;
- план управления рисками проекта;
- план управления поставками проекта;
- план получения сведений и контроля реализации проекта;
- план управления взаимодействием (коммуникациями) в проекте; и
- план управления изменениями проекта.

187. **Посредством таких методических указаний по подготовке плана управления проектом министерство обеспечивает более общее методическое руководство по управлению проектами.** Дальнейшие методические указания по процедурам управления проектом приводятся в схемах, изданных министерством⁹⁶, где указана последовательность осуществления мероприятий по управлению проектом и принятия решений для ряда различных способов реализации строительных проектов. Одна из таких схем содержит информацию об основных мероприятиях по реализации проектов (за исключением активного мониторинга и внесения изменений в проект, что рассматривается в следующем разделе) и распределении обязанностей между различными участниками процесса.

188. **Министерство архитектуры и строительства может рассмотреть возможность дальнейшей проработки методических указаний по управлению проектом или оказания министерствам помощи в разработке отраслевых методических руководств.** Действующие постановления и методические указания уже обеспечивают надежную основу для управления реализацией проектов, но можно найти возможности расширить рекомендации и представить их в форме справочника или памятки, чтобы сделать их более действенными. Вероятно, это лучше сделать на отраслевом уровне, чтобы учесть особенности различных секторов. В качестве полезного примера, иллюстрирующего охват методических указаний, во вставке 19 представлено содержание Справочника по управлению проектами в строительстве, изданного Федеральным управлением транспорта США. Данный справочник состоит из 166 страниц и сопоставим по объему с аналогичными методическими руководствами, изданными для других отраслей в других странах.

архитектуры и строительства Республики Беларусь, 2014 год.

⁹⁵ Проекты первого и второго класса сложности.

⁹⁶ Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 17 от 27 марта 2014 года «Об утверждении Альбома схем, определяющих последовательность действий при осуществлении инвестиционного проекта в строительстве».

Вставка 19: Содержание справочника по управлению проектами

1. Вступление (с. 1-11)
2. Планирование проектов капитальных вложений (с. 12-19)
3. Инициирование проекта (с. 20-37)
4. Заключение экологической экспертизы по проекту, приобретение недвижимости (с. 38-55)
5. Разработка проектной документации (с. 56-76)
6. Строительство (с. 77-92)
7. Сдача в эксплуатацию (с. 93-103)
8. Завершение проекта (с. 104-107)
9. Сопровождение проекта (с. 108-128)
10. Приложения (с. 129-166)

Источник: Construction Project Management Handbook, US Federal Transit Authority, 2016

189. **Предпринят ряд важных шагов, направленных на повышение профессионального уровня реализации проектов и усиление требований как к заказчикам, так и к руководителям проектов, которые должны подтвердить наличие необходимой квалификации.** Заказчики и руководители проектов теперь должны проходить аттестацию в Минстройархитектуры, чтобы получить право исполнять свои функции⁹⁷, причем чем сложнее проект, тем жестче аттестационные требования. В министерствах, которые много занимаются строительством объектов, уже имелись или были созданы собственные специальные структуры, выступающие в роли заказчика. Так, в организациях, подчиненных Министерству транспорта и коммуникаций и отвечающих за различные виды транспорта и уже имелись соответствующие структуры, которые прошли аттестацию, в Министерстве здравоохранения было создано специальное учреждение – Дирекция строящегося предприятия⁹⁸. Министерства или областные управления, не обладающие собственными квалифицированными кадрами, должны привлекать на договорной основе аттестованных поставщиков необходимых услуг, таких как управления капитального строительства в Минске или областях. Аналогичным образом руководители проектов (физические лица или организации), привлекаемые заказчиками на договорной основе для осуществления надзора за реализацией проектов, также должны проходить соответствующую аттестацию. Принятие таких мер указывает на то, что ранее, возможно, возникали некоторые вопросы касательно профессионализма тех субъектов, которые исполняли эти функции, но теперь эти проблемы, похоже, решены.

190. **Надежные механизмы проверок и контроля обеспечивают высокий**

⁹⁷ В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 26 от 14 января 2014 года «О мерах по совершенствованию строительной деятельности» (заказчики) и Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 252 от 21 марта 2014 года «О некоторых вопросах аттестации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, руководителей, специалистов организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области строительства» (руководитель проектов).

⁹⁸ Закупками медицинского оборудования занимается отдельная организация.

уровень подотчетности в процессе реализации проектов. Контрольно-ревизионное управление Минфина и Комитет государственного контроля Республики Беларусь координируют свои действия во избежание дублирования работы и совместными усилиями выполняют важную функцию проведения проверок и контроля в процессе реализации проектов. У обоих указанных органов имеются свои региональные подразделения, проверки также включают выход на объекты и осмотр выполненных работ. В своей работе Контрольно-ревизионное управление Минфина основное внимание уделяет скорее финансовым вопросам и соблюдению требований законодательства, а не эффективности управления. Комитет государственного контроля занимается аналогичными вопросами, но, помимо этого, также проверяет ход исполнения решений Президента, включая ГИП и входящие в нее объекты.

191. **Задержки или недопоступление бюджетного финансирования в течение года не оказывают существенного влияния на эффективность реализации проектов.** Распорядители бюджетных средств могут рассчитывать на своевременное получение доступа к годовым ассигнованиям для реализации включенных в ГИП и РИП объектов, чтобы осуществлять платежи по мере необходимости. Платежи производятся через автоматизированную систему государственного казначейства, которая используется для проектов как республиканских, так и местных органов управления. Существует упорядоченная процедура осуществления оплаты расходов по строительству и ремонтным работам⁹⁹, которая предусматривает, что для осуществления платежей распорядители бюджетных средств представляют в органы государственного казначейства заверенные платежные поручения на оплату выполненных работ (и подтверждающие документы). Органы государственного казначейства осуществляют предварительный контроль, чтобы удостовериться в правильности оформления документации, и затем утверждают оплату при условии достаточности неизрасходованного объема ассигнований. Обычно это происходит в течение 3-4 дней. По объектам ГИП платежные поручения могут подаваться в любой момент в течение года с учетом объемов документально подтвержденных работ (при условии, что общий объем поручений не превышает годовых ассигнований по объекту), при этом отсутствует требование о том, что платежные поручения должны соответствовать квартальным прогнозам расходования денежных средств. Казначейство отслеживает только бюджетные средства, и в договорах должны быть четко прописаны различные источники финансирования. Осуществляемые казначейством платежи производятся пропорционально доле участия бюджета в совокупном финансировании проекта, например, если за счет средств бюджета покрывается 50% совокупных затрат, а остальные 50% - за счет средств местных органов управления, то органы казначейства выделяют свою часть оплаты только после того, как местные органы управления профинансируют свою часть. Перенос неиспользованных ассигнований с одного финансового года на другой отсутствует, хотя работы, выполненные в последние месяцы года, но не подтвержденные до конца

⁹⁹ На самом высоком уровне система регулируется Бюджетным кодексом Республики Беларусь. На более низком уровне действует постановление Министерства финансов Республики Беларусь № 120 от 17 декабря 2001 года, которое регулирует единую процедуру оплаты расходов по строительству и ремонтным работам за счет средств бюджета через счета органов государственного казначейства.

финансового года, могут оплачиваться по специальной строке в ГИП следующего года для кредиторской задолженности.

192. **В случае договоров, рассчитанных на несколько лет, годовые объемы работ и связанных с ними платежей согласуются с подрядчиками на основе ежегодных дополнительных соглашений к основному договору, подписываемых после утверждения ГИП/РИП.** Этот практический подход позволяет решить проблему нарушения непрерывности поступления финансирования при переходе из одного финансового года в другой, однако он не оптимален; в странах с более стабильными системами планирования капитального бюджета нет потребности в такой практике. Дополнительные соглашения проверяются органами государственного казначейства на предмет соответствия требованиям законодательства и утвержденному бюджету, а затем вводятся в казначейскую систему, которая автоматически не допускает превышения суммы, предусмотренной в соглашении, над введенными в систему годовыми объемами ассигнований. Отсутствует автоматизированная система контроля, обеспечивающая соответствие совокупного объема обязательств по рассчитанным на несколько лет проектам общей сумме договора. Это делается вручную вне казначейской системы. Данная работа осложняется и становится менее прозрачной в связи с применением постоянных цен в основном договоре и их корректировке с учетом инфляции на основе дополнительных соглашений.

193. **Существует надежная система прогнозирования потребностей в денежных средствах для исполнения проектов.** Параллельно с подготовкой постановления о начале и сдаче объектов в эксплуатацию Минстройархитектуры совместно с Минфином и Минэкономики составляет годовой график финансирования новых и текущих проектов в разбивке по кварталам и месяцам и с учетом утвержденного в ГИП объема финансирования на год. Финансирование согласовывается с отраслевыми министерствами, а по текущим проектам – с подрядчиками. На региональном уровне существует аналогичная процедура. Таким образом, у государственного казначейства имеется достаточно обоснованный прогноз потребностей в денежных средствах, на основе которого оно может составлять планы потребности в ликвидности.

194. **Представление отчетности о ходе реализации проектов республиканским органам управления, которые отвечают за вопросы планирования и финансов, организовано преимущественно в целях информирования, а не в рамках оперативной системы мониторинга, вопросы активного мониторинга преимущественно децентрализованы и переданы заказчикам.** В соответствии с положениями законодательства¹⁰⁰, Минстройархитектуры составляет ежеквартальный сводную отчетность об исполнении ГИП, которая представляется Совету Министров Республики Беларусь, однако такая отчетность не содержит глубокого анализа хода реализации портфеля в целом и выводов по результатам такого анализа. Отраслевые министерства представляют в Минстройархитектуры ежемесячные и ежеквартальные

¹⁰⁰ Указом Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года Совет Министров Республики Беларусь наделен полномочиями устанавливать «порядок контроля за выполнением Программы и представления ... необходимой отчетности».

отчеты о ходе выполнения финансовых и натуральных показателей по реализуемым проектам, о сдаче завершённых объектов в эксплуатацию и начале новых проектов. По проектам, планируемыми к сдаче в финансовом году, требуется более подробная отчетность.¹⁰¹ На основе ежемесячных отчетов министерство готовит ежеквартальные отчеты по результатам мониторинга. Группа специалистов, ответственных за выполнение этой работы, немногочисленная и не обладает потенциалом для дополнительного или углубленного анализа представляемых отчетов; по сути, эти специалисты выполняют пассивную функцию, занимаясь сводом отчетов, а не активным мониторингом реализации портфеля инвестиционных проектов.

195. **Отсутствует электронная информационная система (динамическая база данных по проектам), которая могла бы использоваться для формирования отчетности по всему портфелю инвестиционных проектов – вся отчетность формируется в формате Word.** Это еще одно техническое ограничение, препятствующее активному мониторингу на центральном уровне. Что касается финансовой отчетности, отсутствует координация работы между Минстройархитектуры и Минфином, обладающим через казначейскую систему информацией о ходе финансирования. Сложности, с которыми столкнулись специалисты при сборе сводных данных по ГИП для подготовки данного отчета, указывают на некоторые пробелы в мониторинге совокупного инвестиционного портфеля на республиканском уровне.

196. **На региональном уровне применяется такой же подход, как и на республиканском уровне, когда заказчики несут основную ответственность за оперативный контроль за реализацией проектов.** Заказчики представляют в комитеты по архитектуре и строительству ежемесячные и ежеквартальные отчеты о ходе выполнения финансовых и натуральных показателей. Комитеты по архитектуре и строительству, в свою очередь, представляют отчетность в финансовые управления. Однако представление отчетности на более высокие уровни управления преимущественно осуществляется в целях информирования: заказчик считается главным лицом, несущим ответственность за мониторинг выполнения плана и принятие необходимых мер.

Характеристика действующих механизмов и практики закупок

197. **Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (МАРТ) отвечает за вопросы политики и практики в сфере государственных закупок в Республике Беларусь**¹⁰². Согласно положениям законодательства, государственные закупки определяются как приобретение товаров (работ, услуг) полностью или частично за счет бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов получателями таких средств. Законодательство о государственных закупках распространяется на закупки, финансируемые как за счет средств республиканского, так и за счет средств местных

¹⁰¹ В 2016 году было 36 таких проектов.

¹⁰² Утверждено Указом Президента Республики Беларусь № 591 от 31 декабря 2013 года.

бюджетов. Таким образом, институциональная ответственность в настоящее время определяется в зависимости от источника финансирования, а не от статуса организации-заказчика. Эта ситуация прямо противоположна тому, что предусмотрено правилами Всемирной торговой организации.

198. **Лишь небольшая часть объема государственных закупок связана с инвестиционными проектами.** Поскольку в эти показатели включаются инвестиционные проекты государственных предприятий, невозможно выделить те закупки, которые непосредственно связаны с государственными инвестиционными проектами. Это подчеркивает сложности с определением действительных масштабов и характера государственных инвестиций в Республике Беларусь. Учитывая разнородный характер предмета и тот факт, что большинство закупок не связано с государственными инвестиционными проектами, в рамках данной оценки не ставится задача охватить более широкий круг государственных закупок, а рассматриваются только те аспекты, которые влияют на государственные инвестиционные проекты.

199. **Данные выборки проектов указывают на некоторые закономерности в сроках осуществления закупок.** В отношении девяти рассмотренных 9 инвестиционных проектов предполагается, что предоставленные данные по закупкам относятся к основному договору на выполнение строительных работ, хотя обычно инвестиционные проекты также сопровождаются рядом других закупок по приобретению связанных с проектом товаров, услуг и оборудования. В то время как по 4 проектам не удалось получить необходимую информацию, по тем проектам, по которым данные были предоставлены, наблюдалось сходство в сроках i) с момента размещения приглашения до получения заявок на участие в торгах – от 1 до 1,5 месяца (в среднем 1,1 месяца) и ii) с момента получения заявок и до присуждения контракта – в среднем 1,2 месяца, причем в большинстве случаев для присуждения контракта потребовался 1 месяц, однако по одному из проектов на это ушло 2 месяца, что повлияло на среднее значение. Таким образом, процесс закупок не является причиной задержек с реализацией проектов, однако это еще не является показателем качества достигаемых результатов. Скорее наоборот, сроки проведения торгов могут показаться сравнительно короткими для контрактов, рассчитанных на период свыше трех с половиной лет¹⁰³.

200. **Закупки при строительстве и закупки в рамках проектов ГЧП регулируются отдельными институциональными механизмами и нормативно-правовой базой.** Закон Республики Беларусь о государственных закупках от 13 июля 2012 года касается «закупок товаров (работ, услуг)». Однако вопросы закупок при строительстве регулировались Указом Президента Республики Беларусь № 591 от 31 декабря 2013 года «О проведении процедур закупок при строительстве» и Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 88 от 31 января 2014 года.¹⁰⁴ Указом Президента Республики Беларусь № 380 от 20 октября 2016 года эти нормативно-правовые акты были признаны утратившими силу. Более того, закупки

¹⁰³ Средний срок действия договоров составлял 43,1 месяца.

¹⁰⁴ От 31 января 2014 года в редакции от 30 июля 2015 года.

в рамках единственной завершенной на настоящий момент процедуры, которая представляется как ГЧП (проект BelToll), регулировались отдельным Указом Президента. По готовящемуся проекту автодороги М10 также может быть принят Указ Президента, освобождающий от необходимости придерживаться стандартных процедур закупок. В случае возможного участия международных организаций в проектах ГЧП будут применяться правила закупок этих институтов. Это уже допускается согласно положениям действующего законодательства. То же самое касается государственных инвестиционных проектов, которые получают финансовую поддержку со стороны международных институтов, но реализуются с применением традиционных механизмов. Правовые и институциональные функции и обязанности МАРТ и Минстройархитектуры показаны на рисунке 20. Согласно Постановлению Совета Министров Республики Беларусь № 973, которым определены функции Минстройархитектуры, помимо определения политики и технических норм в строительстве, данное министерство:

- дает в пределах своей компетенции разъяснения по применению актов законодательства о порядке формирования договорной (контрактной) цены и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов и порядке организации и проведения процедур закупок при строительстве объектов;
- определяет перечень функций заказчика, застройщика, руководителя (управляющего) проекта по возведению, реконструкции, капитальному ремонту, реставрации и благоустройству объекта строительства, порядок осуществления деятельности заказчика, застройщика, руководителя (управляющего) проекта, а также порядок оказания инженерных услуг в строительстве;

Все остальные функции в области закупок относятся к сфере компетенции Министерства антимонопольного регулирования и торговли.

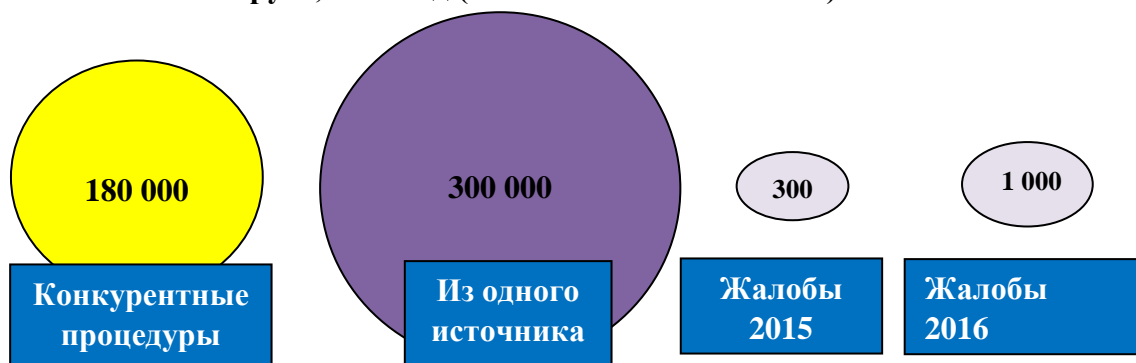
Рисунок 20: Функции и обязанности Министерства антимонопольного регулирования и торговли и Министерства архитектуры и строительства в области закупок



Источник: МАРТ

201. **Значительная часть закупок осуществляется из одного источника, а не с применением конкурентных процедур.** Сюда относится ряд допускаемых законом исключений, в т.ч. закупки малой стоимости; закупки для нужд обороны и органов безопасности, а также закупки, осуществляемые, как считается, в экономических интересах страны. Это оставляет большое пространство для гибкой интерпретации законодательства. В статистику закупок из одного источника также включены закупки, где первоначально объявлялся конкурс, но в силу различных причин была подана только одна заявка. На долю неконкурентных процедур приходится 53% всех закупок по стоимости и 63% закупок в объемных показателях (рисунок 21).

Рисунок 21: Масштабы и характер государственных закупок в Республике Беларусь, 2015 год (в объемных показателях)



Источник: МАРТ

Примечания: Показатели округлены, чтобы продемонстрировать масштаб. Показатели включают статистику по государственным предприятиям. Ориентировочное количество лотов при осуществлении закупок из одного источника включает те закупки, где первоначально объявлялся конкурс, но была подана только одна заявка.

202. **Количество жалоб, касающихся процедур закупок, выросло с 300 в 2015 году примерно до 1 000 в 2016 году.** С 2013 года предпринимались меры, направленные на снижение нагрузки на суды за счет более широкого применения административных процедур рассмотрения жалоб через МАРТ, что облегчило подачу жалоб и могло стать причиной увеличения их числа. По данным МАРТ, около 45% всех жалоб связано с различными аспектами закупок при строительстве, включая случаи, когда подавалось несколько жалоб.

203. **Требование о том, что самая низкая цена должна служить единственным критерием для присуждения контракта, ставит под угрозу качество проектов.** Представители МАРТ привели пример проекта строительства жилых квартир. В рамках конкурсных процедур участником была предложена очень низкая цена за исполнение работ. Поскольку единственным критерием служила самая низкая цена, контракт пришлось присудить этому участнику торгов. Возник ряд задержек в исполнении договора, а потом оказалось, что подрядчик был не в состоянии завершить работы и отказался от договора, что вынудило организацию-заказчика проводить торги повторно. Такая практика не только ведет к задержкам в реализации проекта, но и ставит весь проект под угрозу, поскольку все подрядчики по понятным причинам

опасаются принимать проект от предыдущего (не выполнившего свои обязательства) подрядчика в связи с риском низкого качества выполненных работ. Иногда этот риск приходится перекладывать на организацию-заказчика, что создает для нее условные обязательства. Политика и практика закупок, обеспечивающие максимально широкое участие при сочетании критериев цены и качества, будут давать более оптимальные результаты.

204. Следует поддерживать и расширять развивающуюся практику электронных торгов. Хотя информация обо всех тендерах публикуется в электронном виде, многие участники торгов должны знакомиться с некоторыми тендерными документами в печатном виде, что ставит многих потенциальных участников в невыгодное положение. Учитывая сравнительно большую длительность поездок, которые могут для этого потребоваться, те участники торгов, которые находятся на большом расстоянии от офиса организации-заказчика, оказываются в заведомо невыгодном положении, если попытаются принять участие в конкурсе. Действует две электронные платформы для проведения электронных торгов, одна из которых на базе Белорусской универсальной товарной биржи, а вторая – на базе Министерства иностранных дел Республики Беларусь.

Резюме оценки реализации проектов (этап 5)

Основная характеристика	Целесообразные институциональные механизмы	Институциональные механизмы, действующие в Республике Беларусь
<p>Проекты анализируются на предмет реалистичности их исполнения, а затем эффективно реализуются.</p>	<p>1. Всеобъемлющие методические указания по реализации проектов.</p>	<p>В Республике Беларусь вопросы реализации проектов подробно регулируются специальным законом, принятыми в его развитие постановлениями министерства и техническими кодексами. В качестве одного из недостатков можно назвать отсутствие детализированного операционного руководства по практическим аспектам реализации проектов.</p>
	<p>2. Планы реализации, четкая подотчетность за их исполнение и проверка готовности проектов к реализации.</p>	<p>До начала реализации проектов, как правило, составляются очень детализированные планы. Для рассмотрения вопроса о финансировании проекта обязательным условием является наличие проектной документации и - финансового и физического - планов реализации проекта. Разрешения и согласования должны быть получены до начала детальной проработки проектной документации, что обеспечивает готовность проекта к реализации на момент согласования его финансирования. Соответствующий контроль осуществляется до того, как выдается разрешение на начало реализации нового проекта.</p> <p>Существуют положения, допускающие исключения из правила о необходимости наличия полной проектной документации до утверждения финансирования проекта - в случае, если разработка проекта и строительство ведутся параллельно. Такие исключения не являются редкостью, особенно в тех случаях, когда проекты инициируются решением Президента.</p> <p>В нормативно-правовой базе четко прописаны обязанности различных сторон, участвующих в реализации проекта (в частности, заказчика и руководителя проекта). Соблюдение этих требований обеспечивается системой контрольных и проверочных мероприятий. Если и есть не до</p>

		конца регламентированная область, то это сфера взаимоотношений между застройщиком и заказчиком проекта- в случае, если они являются разными субъектами.
3.	Механизмы закупок, которые стимулируют заинтересованность в обеспечении оптимального соотношения цены и качества при заключении контрактов.	Хотя общая нормативно-правовая база для закупок является достаточно надежной, законодательством допускается слишком много исключений из требования о проведении открытых конкурсных торгов. Слишком большой акцент делается на цене, которая рассматривается как определяющий фактор при принятии решений о закупках, что может негативно влиять на качество. Институциональная ответственность в настоящее время определяется в зависимости от источника финансирования, а не от характера организации-заказчика. Эта ситуация прямо противоположна тому, что предусмотрено правилами Всемирной торговой организации.
4.	Своевременность и предсказуемость финансирования в течение года.	Утвержденные объемы финансирования эффективно обеспечиваются в течение финансового года через автоматизированную систему государственного казначейства. Существует упорядоченная процедура осуществления оплаты, и бюджетные организации могут ожидать своевременное осуществление документально подтвержденных платежей при условии, что представленные сопроводительные документы удовлетворяют установленным требованиям и имеются соответствующие назначения. В случае договоров, рассчитанных на несколько лет, годовые обязательства определяются в рамках дополнительных соглашений к основному договору в соответствии с годовыми назначениями. В казначейской системе имеются надежные механизмы контроля, не допускающие осуществление платежей сверх годовых назначений. Общий объем обязательств по договорам, рассчитанным на несколько лет, контролируется вручную и сверяется с утвержденной общей стоимостью проекта.
5.	Своевременное представление достаточно	Существует регулярная отчетность о ходе реализации отдельных проектов ГИП (финансовая и по натуральным показателям). Заказчики получают

	<p>детализированной отчетности о ходе реализации проектов и портфеля проектов.</p>	<p>детализированную отчетность от руководителей проектов. Менее детализированная отчетность представляется ежемесячно и ежеквартально в Минстройархитектуры, которое составляет сводный квартальный отчет, представляемый в Совет Министров. Отчетность на этом уровне используется преимущественно только для целей информирования. Она составляется для соблюдения процедурных требований, и ни Минстройархитектуры, ни Минэкономики не осуществляют функции активного мониторинга реализации ГИП в целом. Отсутствует информационная система, которая обеспечивала бы мониторинг государственных инвестиционных проектов, включенных в портфель ГИП, или государственных инвестиционных проектов в целом.</p>
--	--	--

Рекомендации

205. Предлагаются следующие шаги по совершенствованию процесса реализации проектов:

- Введение более подробного операционного руководства по вопросам реализации проектов, возможно на отраслевом уровне;
- Официальное закрепление полномочий и ответственности инициаторов/разработчиков проектов по обеспечению контроля за деятельностью организаций, которым переданы функции заказчиков проектов;
- Рассмотрение способов расширения применения процедуры открытых конкурсных торгов при осуществлении закупок. Правительству Республики Беларусь следует стремиться значительно повысить удельный вес закупок на конкурсной основе. Несмотря на то, что значительная доля закупок из одного источника является результатом конкурсных торгов, которые смогли привлечь только одного участника, усилия должны быть направлены на установление причин возникновения такой ситуации и принятия соответствующих мер. Совершенствование конкурентной среды позволит снизить затраты государства с неизбежным улучшением соотношения затрат и выгод государственных инвестиционных проектов;
- Рассмотрение способов обеспечения оптимального соотношения цены и качества при осуществлении закупок с предоставлением определенной возможности учета других факторов помимо цены при принятии решений о выборе победителя торгов;
- Отказ от особых правил осуществления закупок в рамках проектов ГЧП. Процедуры закупок по проектам ГЧП не должны регламентироваться отдельными правилами. Должностные лица МАРТ считают, что результатом ожидаемого увеличения количества проектов ГЧП могут стать особые правила закупок, отличающиеся от существующих процедур государственных закупок. Инвесторы и финансирующие организации предпочитают работать в условиях стабильного, надежного и известного набора правил, в соответствии с которыми реализуются проекты ГЧП. Возможность введения «иных правил», неизвестных по своей сути, лишь усилит неопределенность среди инвесторов и финансирующих организаций и может привести к определенному нежеланию участвовать в тендерах на начальном этапе. Если должностные лица Правительства Республики Беларусь считают, что правила государственных закупок не являются приемлемыми на данный момент, то более целесообразным представляется направить усилия на устранение недостатков в существующей системе;
- Укрепление и более системное применение методов контроля за принимаемыми в рамках многолетних контрактов обязательств, вытекающих из общей цены контракта;
- Внедрение информационных систем для организации более активного мониторинга.

С. Внесение изменений в проект

Описание передовой практики

206. Передовая практика управления внесением изменений в проекты в процессе их реализации включает три компонента:

- Оперативный мониторинг - необходимо активно отслеживать ход реализации проектов¹⁰⁵, что позволит на ранних этапах выявлять отклонения от плана и предпринимать меры по их устранению на том уровне иерархии принятия решений, который обеспечивает сбалансированность интересов эффективности, контроля и подотчетности;
- Рациональное применение права на перераспределение средств - для обеспечения высоких показателей исполнения необходимо иметь возможность перераспределения годовых бюджетных ассигнований внутри бюджета с использованием такой процедуры согласований, которая обеспечивала бы сбалансированность интересов эффективности, контроля и подотчетности; и
- Коренной пересмотр проектов - необходим четкий механизм инициации процедур коренного пересмотра провальных проектов или проектов, для которых исходные условия изменились в худшую сторону.

207. Оперативный мониторинг предполагает наличие систем, которые обеспечивают своевременное выявление проблем и формирующихся рисков, выработку решений и контроль их исполнения. Регулярная, достоверная и информативная отчетность является необходимым условием для системы оперативного мониторинга, однако отчетность, взятая сама по себе, не очень полезна, если она не является частью системы, оперативно реагирующей на события. Необходимо установить формализованные процедуры мониторинга, чтобы регистрировать имеющиеся и потенциальные проблемы, вырабатывать и реализовывать меры по устранению недостатков и контролировать их действенность, а если они не дают результата – предпринимать дальнейшие меры. Не все проблемы, возникающие в процессе реализации, необходимо выносить на более высокие уровни иерархии принятия решений, хотя высшее руководство должно получать информацию об этих проблемах. В рамках эффективной системы мониторинга полномочия делегируются на тот уровень, который может наиболее оптимально решать проблемы, возникающие в ходе реализации проекта, и лишь неурегулированные и серьезные проблемы, для решения которых требуются указания или принятие решений на высоком уровне руководства, выносятся на такой уровень. Не во всех странах организован централизованный мониторинг реализации проектов, осуществляемый министерствами, которые отвечают за вопросы планирования или финансов, однако растет признание того, что в отношении крупных проектов наличие такого мониторинга является условием успеха. Это иллюстрируется примером Великобритании, где в последнее время был реализован ряд реформ, включая создание Департамента крупных проектов (см. вставку 20). На этом уровне системы важно как отслеживать сводные показатели по портфелю, например, уровень освоения средств и

¹⁰⁵ На основе комплексной, регулярно и своевременно представляемой отчетности [этап реализации проекта].

долю портфеля, подверженную риску невыполнения, и решать системные проблемы, так и решать проблемы, связанные с отдельными проектами, которые невозможно удовлетворительным образом урегулировать на более низком уровне.

Вставка 20: Департамент крупных проектов Правительства Великобритании

Департамент крупных проектов (ДКП)[#] создан в 2011 году с численностью его персонала 68 человек (по состоянию на май 2014 года). Его основной функцией является обеспечение успешной реализации крупных и сложных проектов. Он не принимает непосредственного участия в реализации проектов, их утверждении или в процессе принятия решений. ДКП координирует работу системы, которая обеспечивает внутренний контроль (как планового, так и внепланового характера) за ходом реализации проектов в соответствии с планом, начиная с их идентификации и заканчивая завершением проектов, а также принимает меры для своевременного решения проблем на соответствующем уровне. ДКП также отвечает за вопросы усиления прозрачности и открытости и повышение потенциала высших должностных лиц правительства в области руководства проектами.

К основным функциям ДКП относятся:

- Разработка и ведение первой системы мониторинга портфеля крупных государственных проектов:
 - Составление годового отчета о ходе реализации (около 200 проектов);
 - Использование работающей по принципу «светофора» системы предупреждения, которая позволяет получать информацию о перспективах реализации проекта;
- Инициирование обязательной процедуры критической оценки, которая представляет собой своего рода «стартовые ворота» – важный этап в принятии решений перед любым публичным заявлением;
- Внедрение системы интегрированных планов контроля и согласований, т.е. графика проведения оценок, результаты которых служат основой для принятия решений и источником информации для министерства и казначейства;
- Проведение и сопровождение внепланового контроля соблюдения требований и вынесение вопросов, которые не удается решить, на рассмотрение на более высокий уровень управления (уровень финансовых служб и министров);
- Развитию потенциала министерств в области управления проектами, включая создание Академии управления крупными проектами;
- Обеспечение информирования общественности о реализации крупных проектов на базе государственных информационных ресурсов.

[#] 1 января 2016 года ДКП вошел в состав Департамента инфраструктуры Правительства Великобритании, получив новое название – Департамент инфраструктуры и проектов. Он выполняет те же и ряд других функций.

208. **Дисциплина исполнения бюджета важна, однако чрезмерная жесткость может препятствовать действенной реализации портфеля, если не допускается перераспределение средств от более медленно в пользу более быстро реализуемых проектов внутри финансового года.** В рамках более эффективных систем распорядители бюджетных средств имеют право перераспределять менее значительные суммы, не превышающие установленный максимальный уровень, между проектами внутри своих портфелей. Для более значительного перераспределения средств требуется одобрение со стороны министерства, отвечающего за вопросы планирования или финансов, в то время как для перераспределения наиболее значительных сумм обычно требуется одобрение на уровне правительства и законодательной власти (как правило, это делается путем уточнения бюджета в течение года). Для перераспределения средств между распорядителями бюджетных средств обычно требуется одобрение на уровне правительства и законодательной власти. Правила перераспределения, в том числе и пороговые значения размера перераспределяемого объема средств для разных уровней принятия решений, обычно определяются в национальном законе о бюджетной системе или в бюджетном кодексе. Передовая практика также обычно предполагает наличие в законодательстве положений, которые обеспечивают защиту капитальных расходов, т.е. не допускают перераспределение внутригодовых ассигнований с капитальных на текущие расходы.

209. **Внесение существенных изменений в проекты в плане стоимости, графиков работ и требований может не только изменить характеристики спроса, но и повлиять на социальную рентабельность проектов, поэтому необходимы процедуры повторной оценки таких проектов.** Повторная оценка должна производиться без учета затрат прошлых периодов,¹⁰⁶ также необходимо учитывать затраты на прекращение проекта. Если результаты коренного пересмотра проекта указывают на то, что проект более не является социально рентабельным, необходимы процедуры, позволяющие инициировать переработку проекта с целью сокращения затрат или прекращения проекта, если такого решения не найдено. Механизм коренного пересмотра обычно запускается, когда затраты (выраженные в постоянных ценах) превышают установленный порог или когда прогнозируемые выгоды могут оказаться меньше, чем показывала оценка. В этой связи критически важны надежные механизмы отчетности и мониторинга, которые позволяют запускать механизм пересмотра по мере необходимости. Коренной пересмотр проекта проводится на этапе между оценкой и реализацией проекта (если выясняются факторы, меняющие исходную информацию, принятую при подготовке технико-экономического обоснования), а также на этапе реализации проекта. Южная Корея является одним из передовых примеров применения систематического подхода к проведению повторной оценки крупных проектов (см. вставку 21). Информация, необходимая для запуска

¹⁰⁶ При проведении повторной оценки принимаемые в обосновании расходы не должны учитывать затраты прошлых периодов. Затраты прошлых периодов представляют собой средства, которые уже использованы для реализации проекта и уже не могут использоваться для каких-либо иных целей, т.е. их альтернативные издержки равны нулю. Например, если мост частично построен (в физическом смысле), то затраты, связанные с завершёнными работами, не должны учитываться при повторной оценке технико-экономического обоснования.

механизма такого пересмотра предоставляется системой для отслеживания фактических затрат в сравнении с утвержденными общими затратами – «Системой управления общими затратами по проектам». За годы своего существования данная система позволила сэкономить значительные объемы средств за счет реструктуризации проектов в соответствии с имеющимися в наличии объемами ресурсов и аннулирования проектов, которые больше не обеспечивают эффективное расходование государственных средств.

Вставка 21: Повторная оценка и корректировка проектов в Южной Корее

В Южной Корее в связи с существенными изменениями в условиях проекта, которые создают риск сокращения прогнозируемых экономических выгод от инвестиций может быть инициирована повторная оценка как прогнозов спроса, так и самого технико-экономического обоснования:

Повторная оценка прогнозов спроса (введена в 2006 году)

Прогнозы спроса по крупным проектам проходят повторную оценку в случае важных изменений в условиях реализации проекта, которые могут негативно сказаться на состоятельности прогнозов. Повторная оценка прогнозов спроса может производиться на любом этапе проектного цикла, начиная с планирования и заканчивая строительством.

Повторная оценка технико-экономического обоснования (введена в 1999 году и усовершенствована в 2006 году)

Повторная оценка технико-экономического обоснования проектов, включенных в «Систему управления общими затратами по проектам», производится если:

- Общие затраты по проекту увеличиваются более чем на 20 процентов в реальном выражении (без учета стоимости отвода земельных участков) в сравнении с ранее утвержденными затратами;
- Прогноз спроса по проекту сокращается на 30 процентов или более (по результатам повторной оценки прогнозов спроса).

На основе результатов повторной оценки технико-экономического обоснования принимается решение о том, стоит ли продолжать реализацию проекта, пересмотреть объем работ или остановить его исполнение. Пересмотр объема работ предполагает поиск путей сокращения масштабов и стоимости проекта в целях обеспечения его жизнеспособности и недопущения аннулирования проекта.

Реализация 24 из 140 проектов, подвергшихся повторной оценке технико-экономического обоснования за период 2006-2010 годов, была прекращена. По проектам, реализация которых продолжилась, общая экономия затрат составила 18% (в сравнении с запрошенным увеличением затрат).

Источники: Презентация Корейского института развития на Международной конференции по вопросам управления государственными финансами в Ханое, 2010 год; «Функционал управления государственными финансами» (Public Investment Management Functionality), презентация, представленная в Монголии Джеймсом Брамби (James Brumby), Всемирный банк, 2010 год; и публикация “Guidelines for Total Project Cost Management”, Ministry of Strategy and Finance, 2009.

Характеристика реализации проектов в Республике Беларусь

210. **Процесс мониторинга в Республике Беларусь большей частью децентрализован и сосредоточен на уровне специализированных организаций, которые выступают в роли заказчиков.** Эта система хороша для целей решения стандартных вопросов реализации проектов, которые нет необходимости выносить на более высокий уровень; при этом складывается впечатление, что мониторинг со стороны инициаторов проектов и распорядителей средств, которым подчиняются инициаторы проектов, носит скорее ситуативный и неструктурированный характер. Как правило, это не вызывает проблем, а профессиональные требования к исполнению функции заказчика, безусловно, являются положительной особенностью системы. Однако если возникают значительные риски, не вполне очевидно, что эти проблемы и предлагаемые решения будут на систематизированной основе, своевременно и автоматически выноситься на более высокий уровень принятия решений для рассмотрения и принятия мер. Это не вызывает проблем в случае отраслей с большой инфраструктурной составляющей, таких как транспорт, где инициатор и заказчик являются подразделениями одной организации, но может стать более проблематичным в случае тех министерств или подразделений в регионах, в которых отсутствуют собственные квалифицированные кадры и функции заказчика передаются сторонним организациям. Опыт Великобритании показывает, что чрезмерно активное привлечение сторонних организаций для исполнения функций заказчика плохо сказывается на реализации проекта, поэтому там предпринимаются серьезные меры для устранения этой проблемы за счет организации обучения руководителей бюджетных учреждений вопросам управления проектами¹⁰⁷.

211. **Ни одним из трех министерств, отвечающих за координацию выполнения ГИП на республиканском уровне, не осуществляется ее активный мониторинг.** В Минстройархитектуры поступают отчеты о ходе выполнения проектов, которые консолидируются в целях представления информации Совету Министров; однако это министерство не проводит активного (с выявлением формирующихся рисков и проблем в реализации и принятием мер) мониторинга реализации ГИП. В рамках исполнения своих стандартных функций по управлению бюджетом Минфин осуществляет мониторинг финансирования, однако отсутствует специальный мониторинг инвестиционных проектов в целях выявления сложностей в реализации и принятия соответствующих мер. Минэкономики занимается подготовкой ГИП, однако мало занимается вопросами реализации этой программы после ее утверждения. Президиум Совета Министров анализирует исполнение ГИП не реже одного раза в полугодие¹⁰⁸, однако такая низкая периодичность рассмотрения не позволяет оценить этот процесс как активный мониторинг. Совет Министров представляет отчет об исполнении ГИП Президенту Республики Беларусь до 20 февраля года, следующего за отчетным годом. Это полезно с точки зрения подотчетности, но происходит слишком поздно, чтобы практически влиять на подготовку или исполнение ГИП.

¹⁰⁷ Всего за период 2012-2014 годов подготовку в Академии управления проектами прошли 120 человек, и еще 200 слушателей были набраны для обучения.

¹⁰⁸ На основании отчета, представляемого Министерством архитектуры и строительства согласно Указа Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года.

212. **Внесение уточнений в ГИП в течение года регулируется положениями Указа Президента Республики Беларусь о ГИП¹⁰⁹, которые допускают перераспределение средств в пределах утвержденного бюджета по мере необходимости между проектами решениями Совета Министров и требуют одобрения Президентом более существенных корректировок.** Если бы на уровне Совета Министров имелась своевременная и достоверная информация по результатам мониторинга, уточнения можно было бы вносить с учетом процента исполнения различных проектов, оптимизируя общий процент исполнения ГИП. Соответствующее положение¹¹⁰ гласит, что Совет Министров Республики Беларусь имеет право уточнять:

«при необходимости объемы финансирования строительства объектов Программы текущего года в пределах средств, предусмотренных в законе Республики Беларусь о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год».

Указ не предусматривает права утверждать уточнения на уровне ниже Совета Министров, т.е. на уровне Минэкономики или Минфина. Это делает управление инвестиционной программой в определенной степени негибким, поскольку Совет Министров, вероятно, представляет слишком высокий уровень принятия решений, чтобы заниматься более мелкими и частыми уточнениями, которые могут в идеале потребоваться в интересах оптимизации годовых показателей исполнения программы.

213. **На практике в указы, которыми утверждается ГИП, вносятся изменения один или два раза в год с тем, чтобы учесть отклонения в темпах исполнения проектов и иные более значимые уточнения.** Как говорилось выше, процесс пересмотра не является результатом структурированного мониторинга. Он предполагает, что Минэкономики, проконсультировавшись с Минстройархитектуры, уточняет ассигнования на основе запросов отраслевых министерств. Министерства могут обращаться не только с запросами на перераспределение средств между своими проектами, но и просить об увеличении их ассигнований за счет перераспределения ассигнований тех министерств, где общее исполнение идет более медленно. По данным Минстройархитектуры, отчеты о ходе реализации проектов, представляемые организациями-исполнителями, оказываются не очень полезны для такого перераспределения средств. Минэкономики и Минстройархитектуры готовят проект постановления с указанием новых ассигнований, который утверждается Советом Министров в соответствии с полномочиями, установленными Указом Президента о ГИП. Согласно соответствующим положениям Указа Президента о ГИП и Бюджетного кодекса¹¹¹, если уточнения влияют на бюджет, т.е. предполагают выделение средств сверх совокупных ассигнований на ГИП, предусмотренных в бюджете (что, судя по

¹⁰⁹ Указ Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года «Об утверждении Положения о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении».

¹¹⁰ Пункт 16.2 Указа Президента Республики Беларусь № 299 от 5 мая 2006 года.

¹¹¹ Статья 111 Бюджетного кодекса «Уточнение отдельных показателей республиканского бюджета в течение финансового года».

результатам анализа статистических данных, проведенного для целей настоящего исследования, происходит часто), требуется одобрение решением Президента.

214. **С технической точки зрения существует некая форма коренного пересмотра проектов, поскольку все изменения, будь то изменения инженерных параметров или затрат, должны отражаться в уточненной проектной документации и проходить такую же процедуру государственной экспертизы и согласований, что и новые проекты¹¹².** Такая оценка выполняет важную функцию подтверждения технической обоснованности и реализма оценки затрат; однако ограниченность исходного анализа, представленного в проектной документации и отсутствие акцента на вопросах эффективности расходования средств в процессе проведения государственной экспертизы (как уже отмечалось в предыдущих разделах), означает, что значимость ее результатов с точки зрения оценки социальной рентабельности проектов, затраты на которые растут, ограничена. При расчетах социальной рентабельности также не уделяется внимание вопросам спроса. Тот факт, что все изменения должны проходить техническую экспертизу, также указывает на негибкость процесса, что ограничивает возможности организаций-исполнителей самостоятельно принимать решения. Более эффективно было бы установить предел увеличения затрат, при превышении которых в обязательном порядке запускался бы механизм коренного пересмотра проекта.

215. **Существуют официальные процедуры прекращения проектов, но они редко применяются.** Департамент контроля и надзора за строительством обладает полномочиями останавливать строительные работы. Это преимущественно связано с техническими вопросами, а не с вопросами основополагающей обоснованности проекта с точки зрения интересов общества. При нехватке финансирования проекты могут консервироваться на длительные периоды, и существуют инструкции, регулирующие этот процесс и консервацию незавершенных объектов¹¹³, однако это не то же самое, что прекращение провальных проектов.

¹¹² Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 687 от 1 июня 2011 года «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь “О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности”».

¹¹³ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 683 от 22 мая 2003 года «О порядке консервации основных средств» и Приказ Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 158 от 27 июня 1995 года (с изменениями от 31 декабря 2004 года) «Об утверждении Положения о порядке консервации строящихся (реконструируемых) объектов».

Резюме оценки внесения изменений в проект (этап б)

Основная характеристика	Целесообразные институциональные механизмы	Институциональные механизмы, действующие в Республике Беларусь
<p>Процедуры экспертизы реализации проектов характеризуются гибкостью и позволяют вносить необходимые коррективы в связи с изменением состояния проекта, которые ведут либо к изменению профиля выборки средств, либо требуют прекращения реализации проекта</p>	<p>1. Оперативный мониторинг</p>	<p>Мониторинг преимущественно децентрализован, и эта систем доказала свою состоятельность для целей текущего исполнения проектов. При этом оперативный мониторинг хода реализации отдельных проектов и портфеля в целом на уровне координирующих министерств и на республиканском уровне в целом по большей части отсутствует. Это не означает, что отсутствуют механизмы решения серьезных проблем, возникающих в ходе реализации проектов. Просто эти вопросы решаются преимущественно по мере возникновения проблем, в результате чего ответные меры не всегда предпринимаются своевременно. Также отсутствует система раннего предупреждения о возникающих проблемах.</p>
	<p>2. Правила перераспределения средств между статьями расходов, обеспечивающие сбалансированность интересов эффективности и подотчетности</p>	<p>Некоторые факты указывают на то, что правила уточнения финансирования при перераспределении средств между проектами в течение года могут быть слишком жесткими, что не способствует действенной реализации проектов - основная часть уточнений финансирования проектов в течение года осуществляется путем пересмотра ГИП, что утверждается на уровне Совета Министров или Президента Республики Беларусь.</p>
	<p>3. Наличие процедур коренного пересмотра проектов, которые серьезно отклоняются от плана, и прекращения реализации проектов при наличии достаточных оснований.</p>	<p>Технически процедура оценки с целью внесения изменений в проекты существует, но при этом не проводится различий между незначительными и крупными корректировками, при этом рассматриваются преимущественно вопросы технической обоснованности и реалистичности оценки затрат. Поскольку исходная оценка эффективности расходования средств и методология проведения такой работы на этапе оценки проекта развита недостаточно, отсутствует база, на основе которой при повторной оценке проектов можно было бы сравнить увеличение затрат или снижение прогнозируемых выгод.</p>

Рекомендации

216. По результатам проведенного анализа рекомендованы следующие шаги по совершенствованию процедуры внесения изменений в проект:

- Введение механизмов, обеспечивающих, что в случае передачи функций заказчика проекта сторонней организации, инициатор проекта сохраняет за собой вышестоящие полномочия по проведению мониторинга и право принятия окончательных решений по важнейшим вопросам реализации, влияющих на успех проекта;
- Рассмотрение возможности усиления централизации мониторинга отдельных крупных проектов и инвестиционного портфеля в целом для своевременного выявления любых возникающих рисков или существенных проблем, принятия мер реагирования и реализации последующих шагов. Усиленный централизованный мониторинг должен стать более активным (включать в себя анализ, выявление проблемных/подверженных риску проектов, выработку решений и принятие мер) и обеспечивать принимающим решения должностным лицам высокого уровня более полную картину о реализации портфеля проектов в целом;
- Изучение организационных механизмов централизованного мониторинга. Являясь ведущим министерством, занимающимся анализом поступающих предложений и подготовкой ГИП, Минэкономики представляется оптимальным ведомством, которое могло бы возглавить мониторинг, но Минэкономики должно тесно взаимодействовать с Министерством финансов (по вопросам финансовой информации) и с Минстройархитектуры (по вопросам практической реализации). Следует избегать формирования параллельных систем и, в идеале, обмен имеющейся и новой информацией должен осуществляться в электронной форме. Целью такой работы должно быть содействие разработке среднесрочных программ и планированию ежегодных бюджетов инвестиционной программы, а также выявление на раннем этапе проектов, подверженных риску, с тем чтобы обеспечить возможность выработки и реализации корректирующих мер;
- Полномочия по классификации проектов в зависимости от рисков, связанных с их выполнением, и определению проектов, которые следует выносить на уровень Совета Министров для более тщательного рассмотрения и принятия решений о дальнейших шагах, могут быть закреплены за группой мониторинга ГИП, в которую должны войти представители Минэкономики, Минфина и Минстройархитектуры. Это обеспечит вынесение на рассмотрение Совета Министров только критически важных проблем и решений;
- Изучение вопроса о том, может ли некоторое смягчение для крупных проектов правил внесения изменений в течение года способствовать более эффективной реализации ГИП. Такое смягчение может предусматривать незначительные, не влияющие на бюджет, перераспределения средств на основании решений, принимаемых на уровне ниже Совета Министров, к примеру Минэкономики. Такой подход потребует определения, что является незначительным изменением (например, 5% от годовых ассигнований), а также усиления мониторинга со стороны Минэкономики. В случае введения такой упрощенной процедуры внесения изменений, следует также рассмотреть возможность

установления ограничений на количество существенных корректировок ГИП (на уровне Совета Министров) - не чаще одного раза в год; и

- В более долгосрочной перспективе, важным компонентом надежной системы управления государственными инвестициями страны может стать автоматический пересмотр проектов, по которым наблюдается значительный перерасход средств или изменяются ожидаемые выгоды. Однако на данном этапе, когда системы подготовки и оценки финансируемых из государственного бюджета проектов нуждаются в доработке, а системы реализации проектов, напротив, являются сравнительно хорошими, это не следует рассматривать в качестве первоочередного приоритета. Для реализации системы коренного пересмотра проектов необходимо наличие надежного технико-экономического анализа, относительно результатов которого можно оценивать последствия новых условий - в настоящее время применительно к национальным проектам с капитальными инвестициями он не проводится в его полноценном виде.

V. ЭКСПЛУАТАЦИЯ ОБЪЕКТА, ОТЧЕТ О ЗАВЕРШЕНИИ И ПОСЛЕДУЮЩАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА

A. Введение

217. В данной главе рассматриваются стадии цикла государственных инвестиционных проектов, относящиеся к вводу проектов в эксплуатацию, подготовке отчетов о завершении проектов и проведении последующей оценки проектов.

B. Эксплуатация объектов

Описание передовой практики

218. Существует четыре характеристики эффективности процесса устойчивого функционирования новых объектов, создаваемых при инвестировании капитала:

- Официальная передача активов, включая проверку пригодности для конкретной цели;
- Ведение полных и актуальных реестров активов;
- Предоставление достаточных ресурсов для устойчивого функционирования и содержания; и
- Мониторинг предоставления услуг

219. Образцовая система УГИ должна содержать институциональные механизмы, обеспечивающие устойчивое функционирование объекта. Основной целью преобладающего большинства государственных капитальных вложений является предоставление новых или более качественных государственных услуг или обеспечение оказания существующих услуг. В дополнение к фокусированию внимания на управлении проектами – будь то своевременность сдачи проекта или их реализации в соответствии с имеющимся бюджетом – следует обращать внимание на оценку того, насколько новые создаваемые активы позволяют оказывать государственные услуги в нужном количестве и качестве. Надежная система требует официальной передачи активов тем, кто обладает административными полномочиями по их эксплуатации и управлению ими. Также требуется проверка пригодности объектов для намеченной цели, и что они не требуют существенной адаптации или не отмечается их ярко выраженное недоиспользование – все это также является важным элементом обеспечения эксплуатации объектов в соответствии с планом. Предоставление достаточных финансовых ресурсов для эксплуатации и технического обслуживания также жизненно необходимо для обеспечения устойчивого оказания услуг новым объектом. После завершения строительства объекта рекомендуется продолжать мониторинг предоставления услуг (в количественном и качественном отношении), чтобы убедиться, что инвестиции продолжают использоваться по назначению. Эта информация может использоваться для последующей оценки воздействия (см. следующий раздел).

220. Необходим систематический процесс регистрации новых активов в содержащих остаточный объем информации реестрах активов, которые поддерживаются в актуальном состоянии. Реестры активов представляют собой

записи по учету имущества, принадлежащего государству. Они являются важным инструментом, который позволяет планировать будущие государственные инвестиции на основе информации о состоянии государственных активов, вероятных сроках их замены (или капитального ремонта), и информации о том, могут ли новые потребности быть выполнены за счет активов, которые уже существуют в другом месте и могут быть повторно использованы. Современные реестры активов также используются для определения географических зон охвата услугами в таких важных областях, как здравоохранение и образование. Эта информация тоже может использоваться для принятия инвестиционных решений. Недоиспользованные или невостребованные активы могут быть легко выявлены и проданы, при этом поступления от их реализации могут быть направлены на инвестиции в более производительные активы.

Характеристика эксплуатации объектов в Республике Беларусь

Сдача в эксплуатацию

221. **В Республике Беларусь созданы хорошо структурированные и отлаженные механизмы для принятия и передачи в эксплуатацию вновь создаваемых активов.** Нормативно-правовая база¹¹⁴ для ввода в эксплуатацию новых объектов четко определена и, как представляется, последовательно применяется. В схемах, определяющих последовательность действий, принятых Минстройархитектуры¹¹⁵, приводится специальная диаграмма, на которой показаны мероприятия и решения, связанные с приемкой в эксплуатацию объекта законченного строительства, а также более подробные инструкции для отдельных частных случаев. Примерно за месяц до завершения работ заказчиком создается приемочная комиссия, чтобы установить, был ли объект построен в соответствии с проектом и готов ли он к вводу в эксплуатацию. Комиссия состоит из представителей заказчика, подрядчика и эксплуатирующей организации. Кроме того, собираются заключения других заинтересованных сторон, таких как органы государственного энергетического, санитарного и др. надзора. Комиссия составляет акт приемки объекта в эксплуатацию, после чего объект может приступить к оказанию услуг.

Регистрация активов

222. **Правительство Республики Беларусь может по праву заявлять о наличии у него реестра активов, включающего важные аспекты международной передовой практики.** Реестр активов (или «Единый реестр государственного имущества») содержит различную информацию о финансовых и нефинансовых активах, находящихся в государственной (республиканской и коммунальной) собственности, и создан в форме базы данных на основе программного обеспечения Oracle, которой

¹¹⁴ См. статью 59-1 Закона Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 года № 300-3 и Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 июня 2011 года № 716 «Об утверждении Положения о порядке приемки в эксплуатацию объектов строительства».

¹¹⁵ Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 27 марта 2014 года № 17 «Об утверждении Альбома схем, определяющих последовательность действий при осуществлении инвестиционного проекта в строительстве».

можно легко управлять и с которой легко работать должностным лицам, которые захотели бы воспользоваться данной информацией. Поскольку база данных работает в режиме реального времени, все пользователи имеют доступ к одной и той же информации одновременно. Данные часто обновляются авторизованными пользователями на ежедневной основе, поэтому они обладают высокой степенью актуальности. База данных открыта для авторизованных («уполномоченных») пользователей в центральных и местных органах власти, но неясно, каким должностным лицам предоставлено это право и как можно получить такое разрешение. В настоящее время она недоступна для просмотра гражданами. Однако следует отметить, что раздел недвижимого имущества находится в открытом доступе. Пункт 4.7 постановления Государственного комитета по имуществу № 16 от 15 апреля 2013 года требует использования классификационных кодов для каждого зарегистрированного актива. Это хорошая практика, которая позволяет пользователям базы данных быстро определять активы, которые не используются (код 06), или те, которые используются неэффективно (код 07), то есть по ним может быть легко получена информация и могут быть оперативно приняты решения относительно их будущего. Реестр активов не включает жилую недвижимость, дороги, дренажные и канализационные системы и месторождения полезных ископаемых. В него также не входят морские или речные суда, но в то же время он включает гражданские воздушные суда.

223. Уполномоченный орган, Государственный комитет по имуществу (Госкомимущество), и оператор, Национальное кадастровое агентство (НКА), как представляется, постоянно ищут пути дальнейшего совершенствования реестра/базы данных. По словам должностных лиц, создание реестра было, по существу, завершено только в 2016 году, и поэтому они только начали осознавать все преимущества системы; тем не менее, сейчас уже идет активное обсуждение вариантов дальнейшего улучшения того, что уже можно считать хорошей системой. И Госкомимущество, и НКА уверены, что их работа привела к сбору данных «очень близко к 100%» всей государственной собственности в Беларуси.

224. Основными правовыми документами, формирующими требования к созданию и ведению реестров активов, являются следующие:

- Постановление Совета Министров № 958 от 29 июля 2006 года, которым установлены задачи и функции Государственного комитета по имуществу, в т.ч. в части формирования и ведения Единого реестра государственного имущества;
- Указ Президента № 68 от 16 февраля 2012 года, который устанавливает законодательные основы Единого реестра государственного имущества (далее – Единый реестр);
- Постановление Совета Министров № 686 от 26 июля 2012 года, в котором содержатся меры по реализации Указа Президента Республики Беларусь № 68 от 16 февраля 2012 года; а также
- Постановление Государственного комитета по имуществу № 16 от 15 апреля 2013 года, утверждающее инструкцию о порядке включения (исключения) сведений в Единый реестр и поддержания его в актуальном состоянии.

225. **Несмотря на юридические определения «актива» и «государственной собственности» некоторые сектора исключаются из Единого реестра.** В подпункте 2.8 Указа Президента Республики Беларусь № 68 от 16 февраля 2012 года сказано: «... Для целей настоящего Указа... под недвижимым имуществом понимаются находящиеся в государственной собственности капитальные строения (здания, сооружения), за исключением жилых домов, передаточные устройства, изолированные помещения, за исключением жилых помещений, машиноместа, не завершённые строительством капитальные строения, за исключением не завершённых строительством жилых домов и жилых помещений, воздушные суда гражданской авиации». Это указывает путь к более формальному определению, но оставляет некоторую двусмысленность, которую было бы желательно уточнить в будущем.

226. **Единственным заметным противоречием законодательства является явное намерение создать единый или унифицированный реестр государственного имущества, имеющий при этом ряд исключений.** Подпунктом 2.2 Указа Президента Республики Беларусь № 68 от 16 февраля 2012 года в явной форме исключаются следующие активы, исключение которых можно было бы объективно ожидать: «оборонные, особо режимные и режимные объекты, объекты военного и специального назначения, объекты, сведения о которых составляют государственные секреты», но при этом также исключаются и такие активы как «автомобильные дороги общего пользования, мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения, морские и речные суда». Объяснение этому заключается в том, что органы, ответственные за эти активы, такие как Министерство транспорта и связи, уже проводят работу и ведут свои собственные реестры активов. Таким образом, складывается ситуация, при которой вместо единого унифицированного реестра существует несколько реестров активов.

227. **Госкомимущество является государственным органом, финансируемым из республиканского бюджета,** и выполняющим ряд функций и обязанностей помимо своей роли по учету активов. Институционально Госкомимущество владеет Единым реестром государственного имущества и определяет политику и направления деятельности в отношении государственных активов, в то время как НКА¹¹⁶ осуществляет эту деятельность и управляет Единым реестром от имени Госкомимущества. Расходы, связанные с функционированием и обслуживанием Единого реестра, финансируются из республиканского бюджета¹¹⁷. У экспертов, проводивших оценку, сложилось мнение, что между этими двумя органами сложились хорошие рабочие отношения в отношении реестра. Госкомимущество координирует работу исполнительных комитетов областей, и города Минска и районов по формированию необходимой информации в отношении государственного имущества в своем регионе, а также активов, находящихся в собственности областных, районных, поселковых и сельских органов местного управления, как показано на рисунке 22.

¹¹⁶ Полное наименование: *Научно-производственное государственное республиканское унитарное предприятие «Национальное кадастровое агентство»*

¹¹⁷ Указ Президента Республики Беларусь № 68 от 16 февраля 2012 г., подпункт 2.7

Данные загружаются ответственными лицами, и сотрудники Госкомимущества проводят периодические проверки на местах в целях обеспечения полноты и точности информации.

Рисунок 22: Институциональные механизмы сбора и управления данными



Источник: авторы на основе информации, предоставленной Госкомимуществом

228. В Едином реестре государственного имущества собирается информация о финансовых и нефинансовых активах, находящихся в республиканской или коммунальной собственности, то есть его охват гораздо шире охвата аналогичных реестров активов, в которых регистрируются только нефинансовые активы. В настоящее время в Республике Беларусь собирается информация по следующим категориям¹¹⁸:

- Юридические лица (в том числе акции и доли этих юридических лиц);
- Зарегистрированные компании;
- Виды экономической деятельности;
- Основной или фактический собственник(-и);
- Недвижимое имущество¹¹⁹:
 - здания;
 - сооружения;

¹¹⁸ Источник: презентация специалистов Госкомимущества и должностных лиц НКА

¹¹⁹ С учетом исключений согласно Указу Президента Республики Беларусь от 16 февраля 2012 года № 68

- земельные участки;
- неиспользуемое имущество;
- Воздушные суда;
- Договора аренды, касающиеся государственной собственности (их число превышает 2 000);
 - Возмездные (ведется учет поступлений);
 - Безвозмездные (как правило, социальные объекты);
- Балансовая стоимость объекта / имущества.

Каждому объекту, который добавляется в Единый реестр, присваивается индивидуальный регистрационный номер. Данные реестра должны пересматриваться, как минимум, ежегодно, до 1 апреля, или всякий раз по мере изменения обстоятельств¹²⁰. Балансовая стоимость всех активов должна быть соответствующим образом скорректирована до 1 апреля.

Вставка 22: Практическая польза от реестров активов

Правительства и автономные администрации Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии в Великобритании выиграли от осуществления различных инициатив по управлению активами в течение последних 15 лет.

- Например, Уэльс смог сократить на 30% эксплуатационные расходы аппарата правительства благодаря более подробным данным об активах;
- Данные об активах Северной Ирландии показали, что эксплуатационные расходы и расходы на обслуживание активов были второй по величине отдельной статьёй расходов центрального правительства после расходов на персонал. Именно данный факт помог поднять важность этой темы на политическом уровне, что позволило экономить около 33-54 миллионов фунтов стерлингов в год в расходах на государственные служебные помещения;
- В Англии, где гораздо больше построенных активов, экономия государственных расходов на служебные помещения в итоге реализации программы более эффективного использования имеющихся площадей оценивается в 818 млн. фунтов стерлингов (что соответствует сокращению расходов на 45%);
- В Республике Ирландия принятие обязательств о продаже лишних или неиспользуемых активов, как ожидается, привлечет значительные объемы капитала, которые могут быть реинвестированы в экономику.

Все эти инициативы становятся возможными благодаря разумному использованию реестров активов.

¹²⁰ Постановление Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь № 16 от 15 апреля 2013 года – Глава 3

229. **Органы государственного управления регулярно проводят анализ состояния запасов, их стоимости и состояния государственных активов.** Бухгалтерский учет и отчетность по нематериальным активам регулируются постановлениями Министерства финансов № 60 от 31 октября 2012 года (основные средства) и № 25 от 30 апреля 2012 года (нематериальные активы). Нематериальные активы и переоцениваемая на ежегодной основе амортизация основных средств в государственном секторе рассчитываются линейным способом, исходя из предполагаемого времени использования актива (Указ Президента Республики Беларусь № 622 от 20 октября 2006 года и Постановление Министерства экономики Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь, Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 27 февраля 2009 года № 37/18/6).

230. **Стоимость нематериальных активов отражается в балансах учреждений.** Консолидированный баланс государственного бюджета не содержит этих активов, но их стоимость рассчитывается вручную для целей отчетности по статистике государственных финансов МВФ. Амортизация основных средств не отражается в операционной отчетности правительства.

Эксплуатация и содержание

231. **Данные свидетельствуют о том, что эксплуатация и содержание вновь создаваемых социальных активов финансируются надлежащим образом.** Проведение подробных исследований достаточности операционного финансирования новых объектов выходит за рамки настоящего исследования, однако выборочные визуальные примеры свидетельствуют о том, что вопросы содержания в целом не игнорируются, и финансирование на укомплектование персоналом, а также на другие товары и услуги, необходимые для оказания услуг, выделяется своевременно. Не было найдено никаких примеров того, что объекты недостаточно **используются** из-за нехватки текущего финансирования.

232. **Тарифы на коммунальные услуги¹²¹ еще не отражают полного возмещения затрат, что может иметь долгосрочные последствия для устойчивости предоставления этих услуг и любых вновь создаваемых активов.** Средний уровень возмещения затрат на коммунальные услуги в 2015 году оценивался на уровне 48,5%¹²². Правительством осуществляется среднесрочный план по приведению тарифов в соответствие с полным возмещением затрат к 2018 году. Были предприняты некоторые усилия по выведению тарифного регулирования из политической плоскости, в частности, с усилением роли МАРТ, но это по-прежнему большой вопрос, и его политические аспекты требуют осторожного подхода, особенно в отношении воздействия на наиболее уязвимые группы населения; следовательно, необходим постепенный подход к повышению тарифов.

¹²¹ Отопление, природный газ, электричество, канализация, водоснабжение, пользование лифтом, техническое обслуживание и твердые бытовые отходы.

¹²² Консультации по статье IV, МВФ, сентябрь 2016 года. Возмещение затрат варьировалось от такого высокого показателя, как 83% - для твердых бытовых отходов, и до лишь 32% - для отопления.

233. **Не существует официальной процедуры мониторинга предоставления услуг новыми объектам после их ввода в эксплуатацию.** В долгосрочной перспективе именно эта область может потребовать дальнейшего развития, особенно в связи с тем, что она согласуется с общим движением правительства в сторону более сильной ориентации на результативность в процессе разработки политики и составления бюджета. Улучшение информационной базы по операционной деятельности объектов также будет очень полезным для последующей оценки проекта, когда этот этап УГИ получит дальнейшее развитие (см. следующий раздел).

Резюме оценки эксплуатации объектов (этап 7)

Основная характеристика	Целесообразные институциональные механизмы	Институциональные механизмы, действующие в Республике Беларусь
<p>Должен существовать процесс проверки готовности объекта к предоставлению услуг, должны вестись реестры активов и регистрироваться стоимость активов.</p>	<p>1. Официальная передача активов, в том числе проверка их пригодности для конкретной цели.</p>	<p>Существует хороший процесс ввода в эксплуатацию новых объектов, который включает в себя оценку того, выполнены ли проектные требования и готов ли объект к использованию по назначению.</p>
	<p>2. Ведение полных и актуальных реестров активов.</p>	<p>Существует реестр активов, который включает важные элементы международной передовой практики.</p>
	<p>3. Предоставление достаточных ресурсов для устойчивого функционирования и содержания</p>	<p>Данные свидетельствуют о том, что инвестиции в социальный сектор обеспечиваются достаточными финансовыми ресурсами для устойчивой эксплуатации и содержания. Однако существуют опасения по поводу услуг жилищно-коммунального хозяйства, поскольку тарифы составляют около половины того, что потребуется для полного возмещения затрат. Это неустойчивая ситуация, если параллельно не будет соответствующих трансфертов из бюджета, но есть план постепенного повышения тарифов для достижения возмещения затрат к 2018 году.</p>
	<p>4. Мониторинг предоставления услуг</p>	<p>Отсутствует официальный мониторинг оказания услуг после начала функционирования завершенных строительством объектов.</p>

Рекомендации

234. По результатам проведенного анализа рекомендуются следующие шаги по совершенствованию системы эксплуатации объектов:

- Рассмотрение возможности более обстоятельного мониторинга объектов после их ввода в эксплуатацию для сбора информации о спросе на услуги и об их качестве. Это можно делать выборочно, только для небольших проектов;
- Расширение реестра активов путем включения в него активов, которые на данный момент в нем не отражены. На основании изучения законодательства складывается впечатление о том, что стратегической целью является создание единого реестра государственного имущества, но на данный момент некоторые сектора остаются неохваченными, например сектор жилищно-коммунального хозяйства и сектор автомобильных дорог. Это можно понять, поскольку задача регистрации всех активов является значительной по масштабам. Однако, поскольку на данный момент задача консолидации всех других активов выполнена, можно рассмотреть возможность включения всех прочих активов¹²³ в единый реестр;
- Изучение возможности работы с данными об активах с учетом их территориальных признаков. Правительство Республики Беларусь может рассмотреть целесообразность формирования базы данных таким образом, чтобы обеспечить представление данных в территориальном разрезе, возможно по регионам или областям на начальном этапе и, впоследствии, по районам. При планировании государственных инвестиций это позволит выявлять области с недостаточным (или избыточным) объемом определенных государственных услуг, таких как услуги образования или здравоохранения, что обеспечит возможность повысить адресную направленность будущих инвестиций с учетом эмпирических данных. Это также позволит определить возможности для перевода активов некапитального характера из регионов с избыточным предложением в регионы с недостаточным предложением. Кроме того, это облегчит определение возможностей и расчет стоимости совместного использования объектов государственными организациями (вместо строительства новых объектов);
- Изучение потенциальной полезности включения в реестр информации о ежегодных эксплуатационных расходах по каждому из активов. Как показано во вставке 21, затраты на эксплуатацию и содержание активов относятся к числу наиболее значительных расходов государства. Таким образом, целесообразно проанализировать способы управления этими расходами с максимальной эффективностью. Информация об эксплуатационных расходах поможет распорядителям бюджетных средств планировать будущие потребности в ресурсах и позволит им проводить сопоставление расходов при необходимости делать выбор. Это также поможет в проведении сравнительной оценки «расходов на объект в течение всего жизненного цикла» при принятии решения о проведении ремонта, модернизации или замене активов. Оценки

¹²³ За исключением активов, информация о которых составляет государственную тайну.

прогнозируемых затрат на содержание или замену активов помогут принимать более обоснованные решения о потребности в бюджетных средствах на последующие годы;

- Изучение способов определения и извлечения выгод от использования имеющихся в реестре данных. Как показано во вставке 21, информация может быть полезной сама по себе, но она также может генерировать финансовые выгоды, если органы государственного управления будут использовать эти данные для разработки мероприятий, позволяющих обеспечить экономию текущих затрат и выявление ненужных активов, которые могут быть проданы, а полученная выручка вложена в более продуктивные активы. Правительство Республики Беларусь могло бы изучить соответствующий опыт других стран и применить его с учетом национальных условий.

С. Последующая оценка проектов

Описание передовой практики

235. **Существует три желательных институциональных механизма для организации надлежащего процесса последующей оценки завершенных проектов:**

- Наличие обязательных процедур и методических указаний по проведению последующей оценки;
- Базовая проверка завершения проектов осуществляется вскоре после завершения работ;
- Оценка воздействия всех крупных проектов и отдельных небольших проектов.

236. **Правильно функционирующая система УГИ требует систематического обзора проектов после их завершения для получения информации о полученных уроках, как на уровне проектов, так и на стратегическом уровне.** В своей простейшей форме она будет представлять собой отчет о завершении проекта, в котором указывается, был ли проект завершен в срок, в рамках бюджета и в соответствии с требованиями. Тем не менее, чтобы быть полезным, этот процесс не должен быть простой констатацией фактов – помимо выявления отклонений от плана, в отчете о завершении проекта должны быть проанализированы причины этих отклонений и предложены корректирующие действия, применимые к будущим проектам. Отчет о завершении проекта также должен включать результаты исследований, касающихся предоставления услуг.

237. **В более совершенной форме систематический обзор проектов включает в себя оценку воздействия – то есть были ли достигнуты прогнозирувавшиеся ранее социальные выгоды и было ли достигнуто при этом соотношение цены и качества.** Для некоторых проектов это может потребовать проведения повторного анализа социальных затрат и выгод –на основе не прогнозных, а фактически сложившихся затрат и выгод. Такая оценка обычно проводится через несколько лет после завершения строительства для того, чтобы обеспечить достаточный период для оценки воздействия и отнесения его к проекту. Для обеспечения объективности, наиболее оптимально, чтобы оценку воздействия проводили независимые эксперты. Ирландия представляет собой пример передовой практики в области оценки воздействия (которая в их случае называется анализом проекта после его реализации), как показано во вставке 23.

Вставка 23: Последующая оценка проектов в Ирландии

Анализ проекта после его реализации

«В отношении всех крупных капитальных проектов и части других капитальных проектов должен быть проведен анализ проекта после его завершения, который позволит оценить, были ли получены ожидаемые от реализации проекта результаты. Анализ проекта после его реализации следует проводить по истечении достаточного времени с тем, чтобы проект был правильно оценен на основе достаточной информации о связанных с ним затратах и выгодах. Анализ проекта включает два отдельных направления: (i) результаты проекта и (ii) процедуры оценки и управления проектом. Анализ по второму направлению может быть проведен после завершения проекта, поскольку он предполагает анализ административных и управленческих процедур. Сроки проведения анализа по первому направлению будут зависеть от характера проекта, то есть от периода, который должен пройти, чтобы можно было оценить ожидаемый экономический эффект. Этот период не должен превышать одной трети периода времени, принятого во внимание при проведении оценки проекта. Детальная оценка проекта является основой для проведения обзора результатов проекта. Цель обзора результатов проекта состоит в том, чтобы определить следующее:

- Предпосылки, заложенные в основу проекта, были верны;*
- Ожидаемые выгоды и результаты были достигнуты;*
- Заложенные в проект результаты были правильными мерами реагирования в ответ на актуальные потребности общества;*
- Процедуры оценки и управления проектом были приемлемыми;*
- Можно сделать выводы, которые применимы к другим проектам, к вопросам текущего использования данного актива или к соответствующим процедурам.*

Обязательные требования к оценке/анализу проекта после его реализации

- ...*
- Все капитальные проекты стоимостью свыше 20 млн. евро подлежат анализу проекта после его реализации;*
- Должны быть проанализированы не менее 5% других проектов капитального строительства;*
- ...*

Дополнительные требования к оценке/анализу проекта после его реализации

Департаменты и учреждения не должны ограничиваться обязательными требованиями к оценке или анализу проекта после его реализации. Время от времени может становиться очевидным, что какая-либо из отраслей – хоть это и не является обязательным требованием – могла бы выиграть от ее более углубленного анализа. Возможно, об этом будут говорить ее показатели эффективности, либо такой анализ следует провести, потому что ее показатели эффективности не столь информативны, как первоначально предполагалось.

Распространение информации об извлеченных уроках

Как и в случае с применением любых из частей Кодекса законов о финансировании государственных расходов, любые значительные уроки должны приводить к изменениям в работе организации-заказчика и должны распространяться как внутри организации, так и доводиться до регулирующего органа с тем, чтобы он мог применять любые общие извлеченные уроки к настоящему Кодексу или к дополнительной информации.

Ответственность за оценку/анализ

Организация-заказчик несет ответственность за проведение оценки или анализа проектов после их реализации. Лица, проводящие анализ и последующую оценку проектов, не должны быть теми же людьми, которые проводили первоначальную оценку проекта или руководили ходом его реализации.

Источник: Кодекс законов о финансировании государственных расходов
<http://publicspendingcode.per.gov.ie/c-03-periodic-evaluationpost-project-review/>

Характеристика последующей оценки проектов в Республике Беларусь

238. **Акт приемки объекта в эксплуатацию, рассмотренный в предыдущем разделе, содержит некоторые элементы основного отчета о завершении строительства, однако он содержит недостаточно аналитической информации, чтобы соответствовать всем необходимым требованиям, и не вписывается в систематический процесс извлечения уроков и накопления опыта.** Существует разница между обеспечением соответствия проекта своему назначению (что подтверждается в настоящее время актом приемки объекта в эксплуатацию) и оценкой эффективности реализации с целью совершенствования реализации будущих проектов. Оба направления являются важными, однако оценка эффективности реализации должна носить более аналитический характер, с исследованием причин успехов и неудач и выводами о том, какие уроки могут быть применимы для будущих проектов. Отчеты о завершении строительства также должны быть частью процесса распространения этих уроков. В Республике Беларусь пока отсутствует более широкое представление о требованиях к отчетности по завершении проекта, что подтверждается выборкой проектов – ни для одного из них не проводился такой анализ (при этом все нормативные требования к отчетности, связанной со вводом в эксплуатацию, были удовлетворены).

239. **Помимо нормативно-правовой базы, регулирующей ввод объектов в эксплуатацию, не существует никаких других официальных руководств или инструкций в отношении последующей оценки проектов.** Необходимость анализа эффективности и извлечения уроков и накопления опыта о завершенных проектах находит свое отражение в альбоме схемах, подготовленном Минстройархитектуры¹²⁴, но они до сих пор не реализованы на уровне руководств/инструкций.

240. **Оценка воздействия завершенных проектов не выполняется.** Это совершенно не удивительно, так как обычно оценка воздействия является последним из разрабатываемых этапов системы УГИ. При этом некоторые страны, например, Ирландия, провели реформирование системы УГИ на основе внедрения строгого процесса последующей оценки, используя ее для продвижения реформ, касающихся более ранних стадий УГИ. Как правило, совершенствование планирования и оценки проектов предшествуют внедрению оценки воздействия. Это происходит потому, что в качестве отправной точки для оценки фактических результатов выполнения проекта в сопоставлении с целевыми показателями и прогнозами важно иметь четко определенные цели (на уровне результатов и промежуточных результатов, а не только конечных результатов), а также результаты анализа социальных затрат и выгод.

¹²⁴ См. рисунок 1.2 «Управление проектами в рамках генподряда» в Постановлении Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 27 марта 2014 года № 17 «Об утверждении Альбома схем, определяющих последовательность действий при осуществлении инвестиционного проекта в строительстве».

Резюме, касающееся последующей оценки проектов (этап 8)

Основная характеристика	Целесообразные институциональные механизмы	Институциональные механизмы, действующие в Республике Беларусь
<p>Проводятся базовые проверки завершения проектов и последующие оценки завершённых проектов.</p>	<p>1. Процедуры и методические указания по проведению последующей оценки проекта</p>	<p>Не существует официальных процедур или руководств в отношении оценки проектов после их реализации, помимо той нормативной базы, которая регулирует процесс ввода объекта в эксплуатацию.</p>
	<p>2. Внедрение базовой проверки завершения всех проектов</p>	<p>Текущая отчетность о завершении проекта не содержит полного анализа завершения проекта с упором на извлечение уроков, она также не является частью системы для распространения опыта.</p>
	<p>3. Проведение оценки воздействия в отношении отдельных проектов</p>	<p>Оценка воздействия – которая рассматривала бы вопросы эффективности и результативности – не проводится.</p>

Рекомендации

241. По результатам проведенного анализа совершенствование такого этапа системы УГИ как последующая оценка проектов, может быть реализовано на основе следующих рекомендаций кратко-, средне- и долгосрочного характера:

Рекомендации для реализации в краткосрочной перспективе:

- Разработка более системного подхода к изучению полученного опыта на основе анализа эффективности реализации проектов. Это могло бы включать разработку расширенного формата отчета о завершении проекта, руководства по проведению анализа эффективности и «усвоенных уроков», как это указано в альбоме схем, а также формирование механизмов распространения опыта. Минэкономики располагает оптимальными возможностями для того, чтобы возглавить эту работу. Оно должно проводить собственный периодический анализ расширенных отчетов о завершении проектов для учета таких общих «уроков» в системе УГИ в целом.

Рекомендации для реализации в среднесрочной перспективе:

- Проведение в среднесрочной перспективе пилотной последующей оценки двух крупных проектов (возможно одного успешного, и одного проблемного проекта) в качестве основы для разработки методологии для последующего широкого применения.

Рекомендации для реализации в долгосрочной перспективе:

- В долгосрочной перспективе – проведение систематической оценки воздействия завершенных проектов. Это является долгосрочным приоритетным направлением, так как оно требует существенного повышения потенциала по проведению последующей оценки, и такая оценка подразумевает тщательное планирование проектов, включая определение показателей мониторинга и показателей оценки, на основе которых можно было бы судить о результативности проекта. Далеко не все страны проводят последующую оценку всех проектов, как правило она проводится в отношении выборки проектов. Такой подход рекомендуется и для Беларуси; при этом, можно начать с самых крупных или же наиболее проблемных проектов.

VI. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

А. Введение

242. В данной главе рассматриваются вопросы государственно-частного партнерства. В последние годы данная область приобретает актуальность для Республики Беларусь, особенно с учетом начала реализации первого проекта государственно-частного партнерства (ГЧП) и приближением к этапу закупок второго крупного проекта по модернизации автомобильной дороги М10. В недавних заявлениях на политическом уровне подчеркнута важность проектов ГЧП для государства. Озвученные предложения о том, что местные исполнительные и распорядительные органы областного уровня должны подготовить не менее одного проектного предложения для реализации по схеме ГЧП к 2020 году, представляются преждевременными с учетом сегодняшнего недостаточного потенциала. В этой связи целесообразно проанализировать необходимые условия для обеспечения эффективной и экономичной реализации таких проектов и надлежащего понимания, управления и мониторинга фискальных рисков, связанных с реализацией контрактов ГЧП.

Описание передовой практики

243. Государственно-частные партнерства (ГЧП) представляют собой государственные инвестиционные проекты, которые реализуются с использованием альтернативной методологии. Как говорилось в *Главе II*, государственные инвестиционные проекты в широком понимании определяются как проекты, которые i) ведут к формированию финансовых обязательств или потенциальных финансовых обязательств сектора государственного управления; ii) осуществляются для обеспечения достижения определенной цели государственной политики в интересах повышения благосостояния населения; и iii) ведут к приобретению или существенному улучшению основных средств, что должно в определенный момент времени найти отражение в балансе субъекта государственного сектора. Это определение распространяется и на ГЧП. Основные проблемы связаны с необходимостью привлечения подходящих инвесторов, финансирующих организаций и операторов на стоимостных/ценовых условиях, которые являются более экономически эффективными по сравнению с традиционными схемами реализации, применяемыми в государственном секторе. Таким образом, ГЧП должно являться лишь механизмом реализации, а не самоцелью. Хотя данный метод реализации имеет некоторые технические отличия на этапе подготовки, к ГЧП должны применяться те же общие принципы стратегического характера, подготовки и оценки, что и к любым другим государственным инвестиционным проектам.

244. Правовые основы ГЧП должны быть четкими и не содержать неоднозначных положений, пересекающихся со сферами регулирования существующих законодательных актов, но, при этом, они должны обладать достаточной гибкостью, обеспечивающей возможности для инноваций. Законы и нормативные правовые акты не должны переписываться в массовом порядке, поскольку это влечет риск возникновения неоднозначных формулировок. Примером может стать Закон о государственно-частном партнерстве, в котором подробно

излагается порядок закупок, что может не совпадать с положениями действующего законодательства о закупках. Вместо этого, соответствующий законодательный акт должен охватывать только те правовые аспекты, которые не регламентируются другими документами.

245. Также необходима ясность в отношении институциональных механизмов. Инвесторы и финансирующие организации рассчитывают на единый подход со стороны государственных учреждений, имеющих отношение к проекту, с достаточным потенциалом в сфере реализации с тем, чтобы иметь доверие к процессу.

246. Решение о целесообразности реализации проекта посредством государственно-частного партнерства должно приниматься по принципу сравнительного преимущества. В последние годы это неизменно является заявленной позицией руководящих документов по вопросам ГЧП в странах, где нарабатан передовой опыт в этой области, таких как Великобритания, Ирландия, Канада, Чили, Южная Корея и Новая Зеландия.

247. Разработчики проектов в министерствах, ведомствах и организациях, особенно в Министерстве финансов, должны иметь всестороннее представление о фискальных рисках, сопряженных с контрактами ГЧП, и иметь стратегию и потенциал для мониторинга и управления такими рисками.

В. Ситуация в сфере ГЧП в Республике Беларусь

248. Разработка методологии государственно-частного партнерства осуществляется в Беларуси в течение уже почти трех лет и вышла на важный этап начала реализации первого крупного проекта ГЧП. Правительство Республики Беларусь осознает выгоды от инвестиций в объекты инфраструктуры за счет внешнего финансирования, а также пользу от инноваций и потенциального повышения эффективности реализации проектов, которые может обеспечить участие частного сектора. Именно поэтому Правительство взаимодействует с рядом международных и многосторонних партнеров в рамках процесса развития системы ГЧП. Результатом стала разработка приемлемой правовой базы и институциональных механизмов¹²⁵, которые могут стать основой для подготовки ряда качественно проработанных инвестиционных проектов для реализации посредством ГЧП. Помимо разработки законодательной и нормативной правовой базы, обнародованы несколько пресс-релизов, призванных повысить уровень осведомленности о ГЧП посредством декларирования значимости этого механизма для государства. Тем не менее, ключевое значение имеет продолжение работы по доработке этого механизма с тем, чтобы обеспечить заключение контрактов ГЧП в интересах экономичности, эффективности и

¹²⁵ К числу законодательных актов относятся: Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 года «О государственно-частном партнерстве»; Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 532 от 6 июля 2016 года «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 года «О государственно-частном партнерстве»; Постановление Совета Министров Республики Беларусь №508 от 27 мая 2014 года «О Межведомственном инфраструктурном координационном совете»; Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от №49 27 июля 2016 года «О проектах государственно-частного партнерства».

финансовой ответственности.

249. **На момент проведения оценки в стране имелся только один проект, который можно рассматривать в качестве государственно-частного партнерства.** Это проект BelToll, реализация которого была начата 1 августа 2013 года. Данный проект предусматривает эксплуатацию электронной системы взимания платы за проезд на участках автомобильных дорог Республики Беларусь, протяженностью 815 км (см. вставку 24). Поскольку подготовка проекта, закупки и ввод в эксплуатацию системы осуществлялись до вступления в силу большинства сегодняшних нормативных правовых актов по ГЧП, его актуальность для оценки сегодняшней ситуации ограничена, поскольку он осуществлялся вне стандартной системы закупок по нормам, установленным отдельным указом Президента. В этой связи, анализ данного проекта не проводился.

Вставка 24: Проект BelToll

BelToll представляет собой отлаженную электронную систему взимания платы за проезд транспортных средств по определенным магистральным автомобильным дорогам Республики Беларусь. Прямая связь между устанавливаемыми на транспортные средства бортовыми устройствами и порталами сбора платы обеспечивает возможность автоматизированного расчета суммы оплаты при прохождении транспортного средства через порталы.

Правовой основой для внедрения системы BelToll является Указ Президента Республики Беларусь от 27 сентября 2012 года №426 "Об отдельных вопросах функционирования системы электронного сбора платы за проезд транспортных средств по определенным дорогам Республики Беларусь».

Владелец системы: Государственное учреждение «Белавтострада»

Оператор: Компания «Kapsch Telematic Services»

Первоначальный объем инвестиций: 267 млн. евро

Компания Kapsch установила 56 порталов сбора оплаты по всей протяженности платных дорог, а также оборудовала 48 пунктов обслуживания, создала два центра данных, обеспечила изготовление и поставку 500 000 бортовых устройств, и предоставила 16 транспортных средств для осуществления контроля.

С момента начала выполнения контракта 1 августа 2013 года, охват системой сбора платы за проезд по автомобильным дорогам Беларуси увеличился с 815 до 1 613 км за счет заключения дополнительного соглашения к первоначальному контракту.

Источник: Kapsch

250. **Формирование потенциала в сфере ГЧП посредством реализации небольшого количества «пилотных проектов» является передовой международной практикой.** Правительство Республики Беларусь приняло Постановление №508 от 27 мая 2014 года «О Межведомственном инфраструктурном координационном совете» (МИКС), который является *«постоянно действующим*

коллегиальным органом, созданным для координации вопросов долгосрочного развития объектов инфраструктуры, в том числе в рамках государственно-частного партнерства» и уполномочен рассматривать и утверждать Национальную инфраструктурную стратегию (в первоначальной редакции Постановления № 508 – Национальный инфраструктурный план). Председателем МИКС является Министр экономики; в состав совета входят свыше 30 членов из числа руководящих должностных лиц республиканских и местных государственных органов управления. К числу задач МИКС относится утверждение перечня пилотных проектов государственно частного партнерства.

251. **Пилотные проекты, предлагаемые для реализации в рамках государственно-частного партнерства, отбирались по принципу, не типичному для международной передовой практики.** На данный момент имеется ряд проектов для реализации посредством ГЧП, находящихся на разных стадиях подготовки. Пилотные проекты официально одобрены Советом Министров по рекомендации МИКС, которая, в свою очередь была подготовлена на основании рекомендаций группы экспертов Европейской экономической комиссии ООН, при этом прозрачные или опубликованные критерии отбора отсутствовали. Все первые семь отобранных проектов взяты из Национальной инфраструктурной стратегии¹²⁶. Впоследствии число проектов было сокращено до четырех. Должностные лица проинформировали Группу специалистов Банка по проведению оценки о том, что для этих проектов были выбраны другие (предположительно более традиционные) методы реализации. Никакая официальная методология оценки для определения оптимального или наиболее эффективного способа реализации проектов не применялась. Отобранные текущие пилотные проекты приведены в таблице 15.

Таблица 15: Пилотные проекты ГЧП (по состоянию на январь 2017 года)

Описание проекта	Сектор	Объем инвестиций (долл. США)	Статус
Модернизация участка (протяженностью 85 км) автомобильной дороги М10	Транспорт	350 млн.	Подготовлено технико-экономическое обоснование (при поддержке ЕБРР); планируется начать процедуру закупок во втором квартале 2018 г.
3 детских сада в Минском районе	Образование	13 млн.	Подготовлено ТЭО и проект соглашения о ГЧП.
Онкологический центр	Здравоохранение	Не известно (<15 млн.)	На этапе разработки концепции
Медицинские учреждения в г. Барановичи	Здравоохранение	Не известно (<15 млн.)	На этапе разработки концепции

Источник: Отдел ГЧП

¹²⁶ Все пилотные проекты подлежат дополнительной оценке, в том числе на предмет обоснованности их реализации в соответствии с механизмом ГЧП, а также сравнительного преимущества.

С. Законодательная и нормативная правовая база ГЧП

252. **В законодательной базе, как представляется, отсутствуют положения, которые могли бы стать серьезным препятствием для реализации проектов ГЧП.** Закон и принятые в его исполнение постановления разрабатывались при внешнем содействии. Концепция ГЧП была внедрена в ряд законодательных актов в качестве добавочного положения с формулировкой «...в том числе государственно-частное партнерство...»; в текстах более поздних правовых актов ГЧП упоминается в контексте «инфраструктурных проектов», что свидетельствует о текущих и будущих планах Правительства Республики Беларусь по реализации проектов на основе механизмов ГЧП. По мере развития механизмов ГЧП может потребоваться разработка вторичного законодательства, хотя необходимость в дополнительном регулировании должна быть тщательно проанализирована с точки зрения включения необходимых положений в действующие нормативные акты. Например, вопросы проведения конкурса при реализации проектов ГЧП можно было бы прописать в национальном законодательстве и других нормативных правовых актах, регулирующих процесс закупок.

253. **В правовом определении государственно-частного партнерства подчеркиваются цели эффективности.** Согласно Статье 1 Закона, государственно-частное партнерство определено 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»*.¹²⁷ Сопоставимые определения, включая определение, используемое в международном практическом руководстве по ГЧП (PPP Reference Guide), приведены во вставке 25. В Законе четко установлено, что проект ГЧП является *«проектом в отношении объекта инфраструктуры, отвечающий целям, задачам и принципам, определенным настоящим Законом»*. Данные цели, задачи и принципы определены в Статьях 2 и 3; при этом среди «принципов» подчеркивается *«эффективность проектов государственно-частного партнерства»*. Это означает, что эффективности придается особое значение среди других принципов. В пункте 3 Главы 1 Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 27 мая 2014 года №508, которое регламентирует вопросы деятельности МИКС, установлено, что в основе Национального инфраструктурного плана лежит *«...оценка затрат и выгод при выборе оптимальной модели финансирования ...»* и, далее в пункте 5 Главы 1 предусмотрено, что [разработка Национального инфраструктурного плана] *«... осуществляется на основании оценки затрат и выгод, распределения рисков для принятия эффективных решений при выборе варианта инвестиций... [в том числе] привлечение частного партнера в рамках государственно-частного партнерства...»*.

254. **Хотя правовая основа выбора формы реализации ГЧП ясна, процесс, посредством которого делается выбор, может быть улучшен путем введения**

¹²⁷ Следует отметить наличие иных, несколько отличающихся определений, таких как определение в Главе 1 Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 27 мая 2014 года №508.

качественных критериев. Понимание относительных преимуществ реализации проекта с использованием механизма ГЧП и традиционного механизма является неопределенным и часто субъективным делом и предполагает учет более широкого круга соображений, чем это можно сделать в рамках количественного подхода, что обнаружили страны с развитыми системами ГЧП, такие как Великобритания.

Вставка 25: Единого определения ГЧП не существует ...

«Основополагающее определение государственно-частного партнерства отсутствует. ГЧП является рамочным термином, который охватывает широкий спектр видов экономической деятельности и постоянно видоизменяется»

(Речь Комиссара Европейской Комиссии Фрица Болкенштейна, DG Int Market)

Типовое определение: Министерство финансов Чешской Республики

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это партнерство государственного и частного секторов, направленное на реализацию проектов или оказание услуг, которые традиционно обеспечивает государственный сектор. Государственно-частное партнерство исходит из того, что как государственный, так и частные сектор обладают сравнительными преимуществами в выполнении определенных задач. Обеспечивая возможность каждому сектору делать то, что он может сделать с наилучшим результатом, государственные услуги и объекты инфраструктуры могут быть предоставлены с наибольшей экономической эффективностью.

В международном практическом руководстве по ГЧП (PPP Reference Guide), изданном многонациональными банками развития, предлагается следующее широкое определение ГЧП: *«долгосрочный контракт между частным партнером и государственным органом, предусматривающий предоставление государственного актива или услуги, когда частный партнер принимает значительные риск и обязанности по управлению, привлекается существенный объем частного капитала, а вознаграждение увязывается с показателями эффективности».*

Источники: European Commission; Law on Public Private Partnerships, Czech Republic; PPP Reference Guide, Version 3¹²⁸

255. **В нормативно-правовой базе, регламентирующей вопросы «эффективности» проектов ГЧП, делается большой упор на расчет количественных параметров.** Минэкономики принято постановление №49 от 27 июля 2016 года (далее – Постановление №49). Постановление включает Приложение 1 – Концепция проекта государственно-частного партнерства; Приложение 2 – Требования к технико-экономическому обоснованию предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства; Приложение 3 – Паспорт проекта государственно-частного партнерства; Приложение 4 – Требования к конкурсной документации. Эти документы разработаны в целях предоставления разъяснений и инструкций по реализации положений Закона.

256. **Количественный подход, изложенный в нормативно-правовой базе, может**

¹²⁸ <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>

быть упрощен. Руководство и инструкции, представленные в Постановлении № 49, предназначены для измерения возможной эффективности реализации ГЧП, но они являются сложными и могли бы быть упрощены. Риск очень подробного количественного анализа заключается в том, что издержки можно только оценить, в связи с чем они могут подгоняться для получения предпочтительного результата: чем сложнее методология, тем труднее для независимой экспертизы и лиц, принимающих решения, выявлять любые такие манипуляции и их влияние на обоснование эффективности ГЧП. Аналогичным образом оценка стоимости рисков может привести к субъективным манипуляциям. Одним из примеров является пункт 11 Главы 2, посвященный расчету коэффициента покрытия долгосрочных обязательств (DSCR). Соответствующее значение DSCR определяют ведущие кредиторы проекта, а не государственные органы. Риск столь подробных и директивных инструкций заключается в том, что ведущие кредиторы конкретного проекта могут потребовать DSCR, значение которого выходит за рамки, установленные в инструкциях. Фактически, это сделает проект не приемлемым для банковского финансирования с административной точки зрения, в то время как могут существовать возможности привлечения частного финансирования вне узких рамок регулируемых параметров.

257. **В нормативно-правовой базе по ГЧП отсутствуют ссылки на какие-либо элементы более широкой системы УГИ, в результате чего создается впечатление, что для ГЧП действует отдельная система.** Это подкрепляется Постановлением № 49, в котором высказывается неявное предположение о том, что в отношении проектов ГЧП не действуют обычные процедуры подготовки и оценки, которые применяются ко всем государственным инвестиционным проектам, что предопределяет выбор ГЧП в качестве возможного варианта реализации проектов. Это создает реальный риск того, что для ГЧП может развиваться параллельная система, не являющаяся частью целостной и интегрированной общей системы УГИ. Законы, положения и инструкции по вопросам ГЧП лучше всего готовить и разрабатывать, когда они касаются специфических вопросов, относящихся только к реализации ГЧП. В настоящее время большинство стран с более значительным в сравнении с Республикой Беларусь опытом создания ГЧП находятся в процессе интеграции ГЧП в обычную структуру УГИ или уже осуществили этот шаг. Соседняя с Беларусью Литва является хорошим примером того, как структура ГЧП стала неотъемлемой частью структуры УГИ. Вся государственная инвестиционная деятельность, финансируемая за счет бюджетных средств, средств доноров или в рамках ГЧП, координируется и контролируется через единый государственный орган – Центральное агентство по управлению проектами (CPVA), которое входит в состав Министерства финансов. Это позволяет создать целостный взгляд на всю деятельность в области развития в стране и гарантирует, что ресурсы, независимо от их источника, направляются на реализацию наиболее целесообразных проектных предложений.

258. **В будущем «тест на сравнительное преимущество» мог бы включать модель «предельной стоимости» в качестве индикативного показателя, но при этом оценка, которая в большей степени основывается на качественных параметрах, могла бы также стать частью данного теста, что становится стандартной практикой в других странах.** Тест на основе качественных параметров

призван ответить на следующие вопросы:

- Является ли модель реализации по схеме ГЧП возможной и осуществимой?
- Каким образом реализация по схеме ГЧП могла бы обеспечить преимущества по сравнению и в большей степени относительно традиционных методов?
- Являются ли фискальные риски, связанные с контрактом ГЧП, понятными и приемлемыми для государства?

Положительные ответы на эти вопросы должны восприниматься как имеющие решающее значение для оценки перспектив успеха возможной реализации по схеме ГЧП. Следовательно, должностным лицам необходимо наработать навыки, позволяющие им проводить оценку этих аспектов.

Вставка 26: Сравнительный анализ эффективности ГЧП всегда полагается на субъективные факторы

Оценка сравнительных преимуществ ГЧП и стандартной схемы реализации является важнейшим элементом в принятии решений на основе принципа эффективности. Однако, подобные оценки сопряжены с потенциальными искажениями ввиду их (неизбежно) субъективного характера. Квалифицированные должностные лица и консультанты могут манипулировать исходной информацией для обеспечения соответствия предпочтительному результату. Такой подход, часто именуемый методом сравнительно уровня затрат государственного сектора (Public Sector Comparator' (PSC)), следует считать не более чем приблизительной оценкой сравнительного преимущества или оценкой эффективности двух схем реализации.

Существуют значительные возможности для манипулирования предопределенным заключением (так называемое «формирование необходимой базы») в зависимости от предпочтений властей или консультантов, или же и тех и других. Для обеспечения последовательного подхода применительно ко всем проектам, правительству следует принять письменные инструкции, устанавливающие официальный порядок расчета величины таких рисков.

В контексте необходимости централизованных инструкций следует иметь в виду, что подобная сравнительная оценка не должна создавать административную нагрузку вследствие чрезмерной сложности. Если процесс сравнительных оценок не проработан должным образом, он может осуществляться медленно и со значительными бюрократическими издержками.

259. Что касается модели «эксплуатационного платежа»¹²⁹ (которая в любом случае предполагает конкурсную процедуру) для реализации проектов ГЧП, представляется, что отсутствуют инструкции по расчету предполагаемых платежей частному партнеру. В этой связи сложно понять, как можно провести

¹²⁹ Существует два основных варианта оплаты по контрактам ГЧП. Первым вариантом является модель «пользователь платит», при которой пользователи услуг производят оплату напрямую посредством сборов или платежей. Вторым вариантом является модель «эксплуатационного платежа», в рамках которой расходы проекта напрямую оплачиваются правительством. Также существуют комбинированные модели.

убедительное сопоставление исключительно на количественной основе. Поскольку модель «эксплуатационного платежа» («Правительство платит») при реализации проектов ГЧП гораздо более распространена, чем модель «Пользователь платит», существует высокая вероятность того, что часть или все расходы проекта ГЧП придется в большинстве случаев оплачивать правительству.

Д. Институциональные механизмы ГЧП

260. **В соответствии с Законом, все государственные органы, в том числе местные органы управления вправе заключать соглашения о государственно-частном партнерстве.** Закон также устанавливает институциональные механизмы ГЧП в Главе 2 (Статьи 7-14) посредством определения компетенций, начиная от компетенции Президента Республики Беларусь до компетенции местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов. Согласно Статье 16 Закона, только Президент Республики Беларусь вправе принимать решения о реализации проектов ГЧП в случае, если государственным партнером выступают государственные органы или иные государственные организации. Совет Министров вправе утвердить проект ГЧП в случае, если государственным партнером является республиканский орган государственного управления или государственная организация; местные советы депутатов уполномочены принимать решения о реализации проектов ГЧП в случае, если государственным партнером выступают местные исполнительные органы.

261. **В Законе отсутствуют ссылки на функции Межведомственного инфраструктурного координационного совета (МИКС).** Это может объясняться тем, что Совет выполняет исключительно координационные и консультационные функции, но, тем не менее, ему принадлежит важная роль, особенно в сфере государственно-частного партнерства. Глава 2 Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 27 мая 2014 года №508 определяет две задачи МИКС, которые имеют важнейшее значение для развития ГЧП, а именно формирование и реализация законодательных механизмов и политики в сфере ГЧП и организация межведомственного взаимодействия. В соответствии с законодательством, заседания МИКС проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие. Организация таких заседаний может оказаться непростой задачей, поскольку в состав Совета входят более 30 должностных лиц, все из которых занимают должности достаточно высокого уровня.

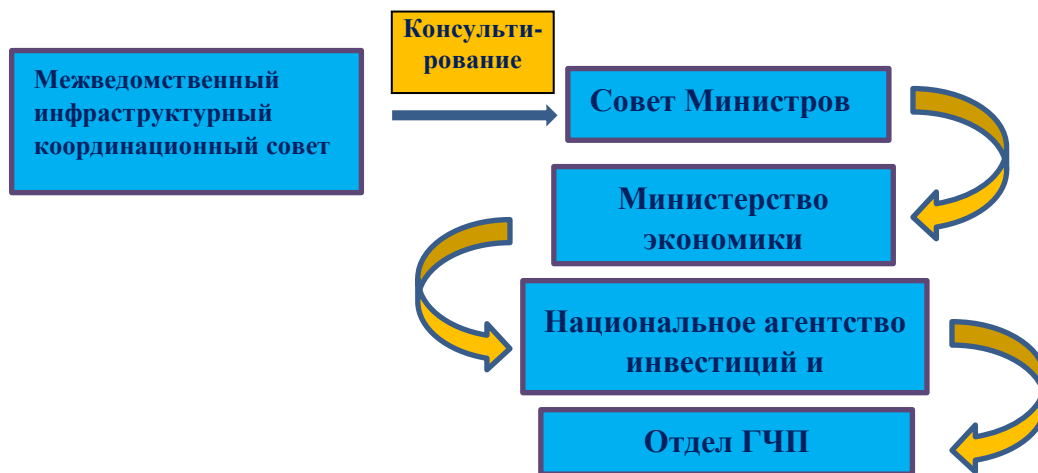
Роль отдела по вопросам ГЧП и институциональное взаимодействие

262. **Функции внутреннего консультирования по техническим аспектам ГЧП закреплены за отделом по вопросам государственно-частного партнерства НАИП при Министерстве экономики.** Функции координации в сфере ГЧП закреплены за НАИП с 1 сентября 2016 года, но на тот момент этими вопросами занимался только один штатный специалист в должности заместителя начальника. Планируется, что эти функции будут выполнять пять штатных сотрудников, а также будут привлекаться специалисты на условиях неполной занятости. На момент завершения оценки на работу в отделе были приняты два младших специалиста; информация о назначении

начальника отдела не поступала.

263. В соответствии с *Положением об отделе государственно-частного партнерства*, которое было предоставлено для комментариев Группе специалистов Банка по проведению оценки, отдел призван «продвигать» ГЧП. Сложность продвижения какой-либо одной модели реализации заключается в том, что это подразумевает предпочтение или предубеждение в отношении других механизмов реализации, вне зависимости от того, присутствует ли такое намерение. В рамках устоявшейся системы УГИ решение о наиболее приемлемой методологии реализации (бюджетное финансирование / средства доноров / ГЧП и т.д.) должно приниматься объективно после анализа имеющихся вариантов на этапе предварительного технико-экономического обоснования. При наличии какого-либо агентства, активно продвигающего одну конкретную модель реализации относительно других, существует вероятность принятия ошибочных решений.

Рисунок 23: Организационная структура системы ГЧП на 1 сентября 2016 года



Источник: НАИП и отдел ГЧП

264. Как правило, отделы по вопросам ГЧП призваны предоставлять консультационное и экспертное содействие государственным органам по тем компонентам проектного цикла, которые должны иным образом рассматриваться в рамках ГЧП по сравнению с другими механизмами реализации проектов. Однако, складывается впечатление, что положение наделяет отдел по вопросам ГЧП гораздо более широкими полномочиями, чем можно было бы ожидать. Более широкие полномочия предусмотрены в формулировке «отдел реализует функцию Агентства по планированию развития инфраструктуры». Сложно соотносить узкие и специфические задачи отдела по вопросам ГЧП с гораздо более широкими и комплексными функциями Агентства по планированию инфраструктуры. Такая трактовка может также означать наличие предпочтений в пользу реализации проектов по схеме ГЧП, что может оказать значительное влияние на институциональную структуру всей системы УГИ.

265. Министерства финансов должны играть важнейшую роль (и зачастую

делают это) в обеспечении устойчивости портфеля проектов ГЧП - во многих случаях отделы по вопросам ГЧП являются агентствами или подразделениями Министерства финансов. Применительно к проектам ГЧП, их важнейшими задачами являются: проведение оценки на предмет соотношения цены и качества, выдача гарантий, результатом которых могут стать финансовые обязательства, управление и мониторинг фискальных рисков, управление долгом и оценка финансовой приемлемости в целом. Вызывает удивление тот факт, что в вышеназванной редакции Положения практически не упоминается Минфин, даже несмотря на то, что институциональное взаимодействие отдела по вопросам ГЧП и Минфина безусловно имеет ключевое значение для обеспечения финансовой устойчивости. Более того, международные инвесторы, рассматривающие возможность участия в проектах ГЧП, рассчитывают на действенные и гармоничные взаимоотношения между отделом по вопросам ГЧП и Минфином.

Е. Управление фискальными рисками, связанными с проектами ГЧП

266. **В настоящее время в Беларуси уровень понимания фискальных рисков, связанных с контрактами ГЧП, является низким.** Обсуждения с должностными лицами, занимающимися вопросами ГЧП, состоявшиеся в ходе подготовки оценки и на тематическом семинаре, организованном по запросу Минэкономики, выявили недостаточный уровень знаний о финансовой устойчивости программ и проектов ГЧП. Должностные лица выразили крайнюю заинтересованность в углублении понимания этих аспектов в будущем. Это будет иметь важнейшее значение в случае, если Правительство Республики Беларусь приступит к реализации серии продуманных и ответственных проектов ГЧП согласно текущим планам.

267. **Фискальные риски ГЧП зачастую игнорируются или недооцениваются.** Когда затрагиваются вопросы рисков в контексте ГЧП, обсуждение сразу же и зачастую полностью переключается на проектные риски, т.е. риски в контексте самого проекта с точки зрения частного сектора. Однако, существует ряд дополнительных рисков, которые могут переноситься (что и происходит во многих случаях) в процесс переговоров между государственной организацией и частной компаний и, как следствие, присутствуют в контракте, заключаемом сторонами. Зачастую игнорируемыми, возможно ввиду того, что они редко озвучиваются инвесторами в качестве проблем, являются риски, которые может взять на себя только государство. Поскольку проекты ГЧП полностью регламентируются «Соглашением о проекте» и сопутствующими документами о финансировании, механизм распределения рисков является компетенцией высококвалифицированных и опытных специалистов, ведущих переговоры. Именно поэтому страны, имеющие незначительный опыт в этой сфере (или же, даже при его наличии, назначающие ответственных должностных лиц, у которых такой опыт отсутствует или является незначительным) оказываются в ситуации риска, когда они работают с весьма опытными и мотивированными частными партнерами. Такие переговоры редко происходят на равных условиях. В результате такого дисбаланса в переговорах и зачастую непродуманной политики в отношении ГЧП, при заключении контрактов ГЧП правительства невольно подвергаются значительному финансовому риску, соглашаясь на прямые гарантии и условные обязательства.

268. Далее перечислены некоторые виды инструментов, фигурирующие в соглашениях о проектах, которые могут создавать фискальные риски:

- a) государственные гарантии по долговым обязательствам по проекту;
- b) гарантированные платежи по минимальным уровням спроса (объем транспортного потока, количество мегаватт выработанной энергии в рамках договоров «бери или плати» и т.д.);
- c) система гарантий минимальных поступлений;
- d) субсидированное финансирование (VGF);
- e) условия расторжения, обязывающие государство выкупить активы по рыночной или сниженной стоимости;
- f) другие положения об обратной покупке.

269. Накопление условных обязательств посредством соглашений о ГЧП не считается неправильным шагом для правительства. Неправильным, однако, является неспособность признавать эти обязательства, управлять ими и отслеживать изменения в условиях, которые могут повлиять на реализацию этих рисков. Информация должна собираться Минфином (или предоставляться ему) и регулярно обновляться. Должностные лица в министерствах и подведомственных им организациях должны отслеживать ситуацию в пределах их компетенции.

Вставка 27: Накопление фискальных обязательств в рамках проектов ГЧП

К 2009 году в **Чили**, где в течение длительного времени осуществлялись проекты ГЧП, общий объем гарантий, связанных с ГЧП, достиг **3,72% ВВП**.

Значительное количество крупных контрактов ГЧП были согласованы Агентством автомобильных дорог **Великобритании** в конце 1990-х и начале 2000-х гг. Результатом стало запоздалое осознание того, что накопленные прямые и условные обязательства потребуют значительного бюджетного финансирования в последующие годы. Вследствие этого, было принято решение о прекращении дальнейшей реализации проектов на основе ГЧП в секторе автомобильных дорог – вне зависимости от того, является ли эта схема целесообразным вариантом.

В **Южно-Африканской Республике**, к примеру, в целях недопущения таких проблем требуется согласование Казначейством на четырех этапах: после подготовки технико-экономического обоснования; по мере подготовки тендерной документации и проекта контракта; при выборе участника торгов для присуждения контракта и до подписания контракта.

Источник: Министерство финансов Чили; Министерство финансов Южно-Африканской Республики.

270. Правительства (как правило, подразумеваются министерства финансов) должны выполнять четыре основные функции по управлению фискальными рисками проектов ГЧП, которые отражены на рисунке 24.

271. Недавно разработанный МВФ инструмент для оценки бюджетных расходов и рисков ГЧП (модель оценки фискальных рисков государственно-частных

партнерств – P-FRAM), который доступен министерствам финансов для проведения самооценки, может оказаться полезным вариантом для Министерства финансов Республики Беларусь. P-FRAM позволяет обеспечить структурированный и управляемый процесс сбора соответствующих данных по проекту ГЧП, количественно оценить влияние проекта ГЧП на дефицит и долг правительства по стандартам отчетности как по кассовому методу, так и по методу начисления, а также произвести анализ чувствительности потенциального финансового воздействия проекта ГЧП на изменения основных макроэкономических параметров и параметров проекта.

Рисунок 24: Четыре основные функции по управлению фискальными рисками контрактов ГЧП



Ф. Инициативные предложения

272. Обсуждения с должностными лицами министерств показали, что существует значительное количество инициативных предложений, поступающих со стороны частного сектора. Такими инициативными предложениями являются концепции проектов, выдвигаемые организациями, которые не являются государственными органами – как правило, частными инвесторами или субъектами хозяйствования. Возможность инициирования проектов предусмотрена в пункте 1 Статьи 15 Закона. В соответствии с определением в Статье 1 Закона, в качестве «частного партнера» может выступать «индивидуальный предприниматель». В Постановлении №532 также дано определение «частного инициатора» - к этой категории отнесены «юридические лица, иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами, индивидуальные предприниматели, иницирующие проект государственно-частного партнерства». В Главах 3 и 4 указанного Постановления установлен порядок рассмотрения инициативных предложений.

273. **Отсутствуют инструменты проверки, обладают ли такие инициативные предложения сравнительными конкурентными преимуществами или, по крайней мере, являются формой получения «индикативных значений».** Все предложения должны соответствовать одним и тем же правилам, и их подготовка и подача должны осуществляться таким же образом, как и предложения, выдвигаемые государственными органами.

274. **Критерии для выбора схемы ГЧП для реализации проекта являются одинаковыми вне зависимости от инициатора (государственная или частная организация), но формулировки в Постановлении не являются точными.** В Постановлении использованы слова «...могут включать ...». Критериями могут являться: *возможности инициатора; обоснованность предполагаемых обязательств и «корректность» распределения рисков.* Целесообразным представляется разработка рекомендаций для должностных лиц по интерпретации этих формулировок.

275. **Инициативные предложения – это реальность и поэтому действенные способы работы с ними имеют важнейшее значение в интересах эффективности и прозрачности.** При этом, однако, необходим баланс между критически важными механизмами противодействия коррупции и обеспечением эффективности и созданием мотивации для того, чтобы организации частного сектора продолжали выдвигать инновационные идеи, которые могут быть полезными для страны. Предлагается использовать соответствующий текст из документа ЮНСИТРАЛ¹³⁰ в качестве индикативной основы. Документ стал результатом анализа необходимости обеспечения прозрачности и эффективности для правительств, но при поддержании мотивации для частного сектора по выработке и внесению в правительство предложений инновационного характера. Текст документа основан на результатах исследований, которые были проведены назначенными правительствами экспертами из многих стран, и одобрен более 70 государствами-членами ООН.

Г. ГЧП и Банк развития

276. **Банк развития Республики Беларусь (БРРБ), как ожидается, будет играть более значимую роль в финансировании проектов, реализуемых по схеме ГЧП.** До настоящего времени за БРРБ не были закреплены никакие функции применительно к ГЧП, но, как ожидается, БРРБ будет активно привлекаться к работе в этой сфере в будущем и потенциально может стать ее важным участником. Это следует из положений различных нормативных правовых актов¹³¹, которые предоставляют БРРБ более значительную свободу действий при осуществлении кредитования взамен предоставления прямых гарантий Правительства..

277. **Чрезмерное кредитование проектов ГЧП может быть сопряжено с рядом значительных рисков.** Практически все контракты ГЧП подразумевают финансовые

¹³⁰ UNCITRAL (2001) *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects* P. 91-93

¹³¹ Указ Президента от 21 июня 2011 года № 261 и постановления Совета Министров от 29 декабря 2016 года № 1102 и от 29 декабря 2017 года № 1046.

обязательства для государства – либо прямые, либо условные¹³². Вследствие этого, правительство может столкнуться с определенным внешним давлением по отражению стоимости кредитов в национальных счетах. Министерства и ведомства должны быть проинформированы о наличии предельного верхнего показателя кредитования проектов ГЧП, чтобы не допустить смещения выбора схемы реализации в пользу ГЧП. Это может помочь предотвратить рост спроса на кредитные ресурсы на цели проектов ГЧП до того, как будет сформирован необходимый кадровый потенциал для оценки преимуществ предлагаемых проектов.

278. Участие БРРБ также открывает определенные возможности. Обсуждения с должностными лицами БРРБ однозначно показали, что им в настоящее время принадлежит важная роль в оценке проектов, предлагаемых для кредитования – вплоть до выделения финансирования на конкурсной основе, когда средства получают самые сильные проекты. Хотя эти функции все еще находятся на стадии доработки, БРРБ может стать важным гарантом качества предложений ГЧП посредством выполнения функции «должной осмотрительности». Кроме того, БРРБ необходимо развивать потенциал в сфере ГЧП для удовлетворения будущего спроса и, поскольку на специалистов БРРБ не распространяются ограничения для государственных служащих, БРРБ может оказаться проще привлечь высококвалифицированных профессионалов ввиду возможности предложить более высокий уровень оплаты труда.

279. В идеале, система обеспечения качества проектов должна быть разработана в форме комплексной функции государства, применяемой ко всем государственным инвестиционным проектам вне зависимости от рассматриваемой схемы реализации конкретных проектов, т.е. не только применительно к проектам ГЧП. До создания такой комплексной системы, БРРБ может обеспечить Правительству Республики Беларусь возможность промежуточной отработки необходимых функций, но, при этом, риск создания параллельной системы обеспечения качества применительно к ГЧП в Банке развития должен скрупулезно отслеживаться. Стоит отметить, что столь популярная и копируемая система UK Gateway Review®, охватывающая большинство государственных инвестиционных проектов, сформировалась на основе опыта реализации банками функции «должной осмотрительности» в рамках первых проектов ГЧП.

Н. Гармонизация процедур ГЧП и УГИ

280. Большинство мероприятий по развитию ГЧП увязаны с существующими механизмами УГИ, но важные аспекты оценки и отбора проектов различаются в зависимости от способа реализации. До начала проведения оценки системы УГИ и ГЧП в Республике Беларусь было решено, что использование инструментария Всемирного банка РИМ4РРР не приемлемо, поскольку система ГЧП находится на этапе становления и, следовательно, большинство функций ГЧП не отработаны в той степени, которая могла бы послужить основой для содержательной оценки. В таблице 16 проанализированы первоначальные этапы процесса УГИ – от стратегических

¹³² См. также раздел, касающийся управления фискальными рисками, связанными с проектами ГЧП.

руководств до отбора проектов – в сопоставлении с тем, что должно иметь место в контексте ГЧП и стандартного сценария УГИ в соответствии с действующим законодательством. В таблице показаны различия между традиционными методами реализации проектов и ГЧП для четырех основных этапов, касающихся оценки и отбора проектов (также см. *Главу III*).

Таблица 16: Гармонизация первоначальных этапов процедур УГИ и ГЧП

Этап	Стандартный сценарий УГИ	Сценарий УГИ ГЧП
Стратегические руководства	Проекты должны определяться и включаться в один из стратегических документов по планированию (Указ № 299)	Проекты должны определяться и включаться в один из стратегических документов по планированию
Оценка проектов	Указ № 26 Указ № 299	Также применяется постановление Министерства экономики №49 Постановление Совета Министров № 532
Независимая экспертиза оценки	Анализ технических аспектов строительства, но без проверки общего качества и возможных искажений в оценке.	Анализ технических аспектов строительства, но без проверки общего качества и возможных искажений в оценке.
Отбор проектов	По решению Главы государства, Совета Министров или соответствующего местного исполнительного органа в зависимости от уровня реализации проекта	В соответствии с установленным порядком, это осуществляется по решению Главы государства, Совета Министров или соответствующего местного исполнительного органа в зависимости от уровня реализации проекта. Однако на практике проекты были отобраны для реализации по схеме ГЧП до их оценки.

I. Рекомендации

Управление процессом апробации

281. Учитывая, что система ГЧП находится на начальном этапе развития в Республике Беларусь, рекомендуется, чтобы Правительство вначале сосредоточило усилия на реализации двух или трех проектов ГЧП. Стремление реализовать множество проектов в короткие сроки может подорвать доверие инвесторов и привести к фрагментации ограниченных ресурсов до критического уровня. Исходя из того, что первый контракт ГЧП никогда не является наилучшим, более предпочтительным вариантом безусловно является сосредоточение усилий на действительно качественной реализации небольшого числа проектов, завоевании доверия инвесторов и наработке опыта осуществления проектов.

282. **Пилотные проекты должны быть немногочисленными и разноплановыми с тем, чтобы обеспечить возможность оценки устойчивости по секторам; а также сравнительно небольшими по масштабу для того, чтобы можно было управлять ошибками.**

283. **Правительство Республики Беларусь должно учитывать возможность конфликта интересов и необъективности в определении проектов для реализации по схеме ГЧП.** Законодательные полномочия Отдела по вопросам ГЧП по «продвижению» государственно-частного партнерства создают естественную необъективность и должны быть пересмотрены в пользу нейтральной и консультационной функции для обеспечения объективности. Отдел должен в равной степени отвечать за разъяснение рисков, сопряженных с реализацией проектов ГЧП, а не только преимуществ проектов. Аналогично, международные организации, задачей которых является продвижение ГЧП, вряд ли предоставят Правительству Республики Беларусь максимально объективные рекомендации, и вследствие этого, их не следует рассматривать в качестве единственного или основного источника информации. Можно рассмотреть возможность более четкого разграничения консультаций на этапах технико-экономического обоснования и реализации проектов с тем, чтобы рекомендации по результатам экспертизы были непредвзятыми и обеспечивали адекватную оценку рисков проекта, особенно фискальных рисков.

284. **Всесторонняя последующая оценка результатов первых нескольких пилотных проектов должна быть проведена в максимально короткие сроки, как только это будет практически возможно.** Выводы должны учитываться в работе по подготовке любых новых проектов для реализации по схеме ГЧП. Проект должен быть проанализирован как по завершении строительства (в рамках отчета о завершении, делая акцент на своевременности и практических результатах), так и по завершении достаточного периода эксплуатации (что даст возможность оценить промежуточные результаты, например, на основе мониторинга оказания услуг построенными учреждениями).

Отбор проектов (оценка эффективности) – выбор оптимальной модели реализации

285. **Тест на эффективность следует в среднесрочной перспективе преобразовать в оценку в большей степени качественных параметров вместо проводимого в настоящее время количественного анализа.** Это позволит гармонизировать систему Беларуси с передовой практикой других стран, в которых накоплен значительный опыт реализации проектов ГЧП. Основной проблемой для этого однозначно является отсутствие внутренних наработок относительно которых можно проводить такие качественные сопоставления. Это служит весомым объяснением, почему последующая оценка проектов способствует полноценному функционированию системы УГИ¹³³. Извлеченные уроки реализации проектов ГЧП

¹³³ См. также раздел *Главы V*, касающийся последующей оценки проектов

должны всесторонне анализироваться. На данный момент качественная оценка означает сопоставление с результатами аналогичных секторов в других странах, что делает эти результаты в некоторой степени непредсказуемыми, но при этом они все равно обладают некоторой ценностью. Следует отметить, что это относится и к количественным оценкам. В качестве промежуточной меры, используемые в настоящее время жесткие количественные формулы могли бы быть упрощены с тем, чтобы уделить больше внимания таким вопросам, как стоимостная оценка рисков и перенос рисков. В рамках оценки должен проводиться специальный анализ заинтересованных сторон ГЧП с определением рисков и выгод. Следует четко понимать, что «выгода» частного партнера представляет собой дополнительные затраты для проекта, по которым правительству (и налогоплательщикам) и пользователям необходимо будет продемонстрировать разного рода выгоды, более чем уравнивающие такие затраты.

286. Для содействия в переходе к системе качественной оценки должна быть разработана «схема» принятия решений с соответствующими инструкциями. Это позволит усилить потенциал должностных лиц в понимании предметной области. В инструкциях могут быть указаны критерии, которые следует использовать при принятии решений о целесообразности реализации проектов по схеме ГЧП. Минэкономики следует рассмотреть возможность привлечения международной технической помощи для разработки совместно со своими штатными сотрудниками методических указаний и укрепления общего потенциала, необходимого для того, чтобы проводить оценку проектов ГЧП. В среднесрочной перспективе по мере углубления понимания этих аспектов, указанные критерии могут быть закреплены в новом постановлении (или новой редакции постановления Минэкономики №49).

Управление фискальными обязательствами и рисками

287. Роль Министерства финансов в системе ГЧП должна быть усилена посредством закрепления и согласования конкретных функций. В принципе, это уже предусмотрено в Статье 10 Закона «О государственно-частном партнерстве», в которой установлено, что Минфин в сфере государственно-частного партнерства в пределах своей компетенции:

- рассматривает и оценивает предложения о реализации проектов государственно-частного партнерства;
- рассматривает и согласовывает конкурсную документацию;
- участвует в работе комиссии по проведению конкурса путем направления своих представителей;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь.

В странах, в которых наработана передовая практика, министерствам финансов принадлежит ключевая роль в осуществлении и мониторинге программ и проектов ГЧП, включая оценку сравнительного преимущества, выдачу гарантий, которые могут привести к возникновению финансовых обязательств, управление и мониторинг фискальными рисками, управление долгом и определение приемлемости прямых выплат в контексте среднесрочной программы расходов. Поскольку некоторые из этих

типовых функций в Республике Беларусь пока не отработаны, представляется целесообразным предпринять такие шаги.

288. Оценка, учет и управление прямыми и условными обязательствами должны осуществляться в рамках бюджетной системы. Оценка и определение стоимости прямых и условных обязательств по контрактам ГЧП должны осуществляться на всех этапах разработки проекта, начиная от подготовки первоначальной концепции до момента принятия обязательств посредством подписания контракта. Контракты ГЧП не должны утверждаться до их согласования Минфином на предмет приемлемости обязательств. Минфину следует сформировать реестр подписанных контрактов ГЧП и проводить мониторинг на регулярной основе. Реестр должен содержать достаточный объем соответствующей информации для обеспечения возможности мониторинга и управления рисками. Статус таких рисков изменяется с течением времени, поэтому важно осуществлять актуализацию и мониторинг. Минфину рекомендуется рассмотреть инструмент P-FRAM, который может позволить усовершенствовать оценку потенциального фискального влияния проекта ГЧП.

289. Накопление фискальных рисков в связи с растущим количеством обязательств по проектам ГЧП следует отслеживать, также в процессе отбора будущих проектов для реализации по схеме ГЧП следует учитывать их кумулятивный эффект¹³⁴.

290. Правительство должно установить «финансовый потолок» по накоплению финансовых обязательств по контрактам ГЧП в качестве меры защиты от возникновения неподъемных бюджетных обязательств в будущем. Источник или масштаб этих обязательств не должны служить основанием для освобождения от требований тщательной оценки и прозрачности.

Формирование кадрового потенциала

291. Для обеспечения неизменно качественных результатов в реализации проектов ГЧП, необходимо совершенствование и развитие кадрового потенциала. Необходимость в привлечении консультантов для выполнения технической работы по подготовке и оценке проектов сохранится как минимум в среднесрочной перспективе. Тем не менее, для недопущения ситуации, при которой консультанты могут, в конечном итоге, начать управлять самим процессом, Правительству Беларуси необходимо развивать потенциал для того, чтобы стать «компетентным клиентом» в этом вопросе. Применительно к ГЧП можно много говорить об «обучении на собственном опыте» или, другими словами, о том, что оптимальным способом накопления знаний является приобретение опыта. В этом заключается и текущий подход, действующий в Республике Беларусь, который соответствует опыту многих стран, реализующих проекты ГЧП, включая многие из тех, которые сегодня можно считать странами с «передовой практикой».

¹³⁴ Полезные рекомендации по управлению рисками представлены на сайте: <http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/pframmanual.pdf>

292. Исходя из недавних политических инициатив, нашедших отражение в недавних актах законодательства¹³⁵ и пресс-мероприятиях, Правительству Республики Беларусь крайне важно быстро сформировать потенциал по определению качественных проектов-кандидатов для реализации по схеме ГЧП на основе четких критериев, а также потенциал для понимания и управления сопутствующими фискальными рисками. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы предусматривает, что к концу 2020 года все местные исполнительные и распорядительные органы областного уровня должны заключить как минимум одно соглашение о реализации проекта ГЧП. Это может стать непосильной нагрузкой при существующем уровне потенциала. В отсутствие такого потенциала присутствует реальный риск того, что в качестве кандидатов на реализацию по схеме ГЧП могут быть выбраны неприемлемые проекты или что в среднесрочной перспективе будет происходить накопление фискальных рисков без каких-либо защитных мер. Программа обучения и повышения уровня осведомленности должна охватывать все возможные государственные органы, которые законодательно уполномочены заключать соглашения о реализации проектов ГЧП, а также республиканские органы, в частности Минфин. Такая программа может быть разработана и реализована в достаточно короткие сроки. Обучение может включать два компонента: вначале обучение по качественным аспектам выбора и оценки реализации проектов по схеме ГЧП, а затем обучение методам анализа при помощи специальных математических расчетов, предусмотренных в Постановлении Минэкономики №49. Правительству Республики Беларусь также рекомендуется наладить взаимодействие с международными партнерами для разработки неотложной комплексной программы мер по формированию потенциала в области ГЧП.

Институциональные механизмы ГЧП в системе УГИ

293. В настоящее время присутствует некоторая неопределенность относительно степени интеграции ГЧП в общую систему УГИ. Положение о том, что отдел по вопросам ГЧП должен продвигать ГЧП предполагает определенную предвзятость против других форм реализации. Ожидание того, что отдел должен выполнять функции агентства по планированию инфраструктуры выходит за рамки того, что требуется для управления ГЧП и может создать конфликт с общим подходом к гармонизации. Кроме того, Постановление Минэкономики №49 не соответствует международной передовой практике в том, что регулирование проектов ГЧП предполагается иным способом по сравнению с другими государственными инвестиционными проектами. Оптимальным подходом является такой, при котором правовые акты по ГЧП охватывают только те аспекты, которые необходимо рассматривать применительно к ГЧП, и не пытаются повторять положения, которые уже отражены в существующих законодательных актах. Следует помнить, что проекты

¹³⁵ Указ Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 года N466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы»; Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 января 2017 года N18 «Об утверждении комплекса мер по реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы» (пункты 127 и 128)

ГЧП фактически являются государственными инвестиционными проектами. Отдельные правила касательно формы оценки проектов и/или закупок, к примеру, могут привести к путанице или дорогостоящим ошибкам. В таблице 17 указаны этапы проектного цикла, на которых требуются проведение специфических для ГЧП мероприятий.

294. В этой связи рекомендация заключается в том, что решения о форме реализации не должны приниматься до момента, пока предварительное технико-экономическое не продемонстрирует, что проект обладает достаточными достоинствами для его реализации. Механизм реализации является результатом стратегической оценки вариантов (важнейшей составляющей процесса оценки), в рамках которой схема ГЧП рассматривается наряду с другими способами достижения целей проекта. Выбор проектов для реализации по схеме ГЧП до этого этапа можно рассматривать как «формированием необходимой базы», когда проводящие оценку специалисты просто подбирают аргументы в пользу predetermined варианта. В международной практике такой подход считается неэффективным.

Таблица 17: Специфические для ГЧП мероприятия проектного цикла

Этап процесса	Дополнительные действия применительно к ГЧП	Вопросы
Этап определения проекта	Проектам не должен присваиваться статус потенциальных проектов ГЧП до проведения их оценки	
Предварительное технико-экономическое обоснование инвестиций	Оценка возможности реализации по схеме ГЧП как часть стратегической оценки вариантов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Имеется ли предыдущий опыт реализации проекта такого типа по схеме ГЧП? 2. Какие уроки можно извлечь из предыдущего опыта? 3. Какие предполагаются вероятные условия для инвесторов? Гарантии и т.д.? 4. Будут ли финансовые условия проекта приемлемыми для Минфина?
Технико-экономическое обоснование	<ul style="list-style-type: none"> • «Тестирование рынка» в отношении вероятных последствий реализации проекта по схеме ГЧП • Разработка модели «пределной стоимости» в качестве индикативного показателя • Установление качественных критериев предпочтительности реализации проекта по схеме ГЧП • Определение рисков для министерств, ведомств, организаций, и правительства при реализации проекта ГЧП. 	<p>Оценка:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Каковы ожидания инвестора /оператора в отношении проекта /страны и вероятных условий? 2. Какими будут вероятные условия кредитования? Гарантии? 3. Какой механизм необходимого платежа предполагается использовать? 4. Каковы будут финансовые последствия механизма необходимого платежа?
Закупки	Оценка уровня конкуренции на	Являются ли участники тендера

	предмет достаточности конкуренции/сравнительного преимущества	достаточно надежными в плане финансов, активов и услуг? Имеется ли несколько надежных участников торгов?
Разъяснения/ Переговоры	Следует проявлять осторожность в отношении «переговорной ловушки», т.е. изменений рисков в процессе переговоров.	В какой степени изменяются параметры рисков в процессе переговоров? Имеются ли финансовые последствия?
Непосредственно перед принятием обязательств	Итоговая оценка финансовых обязательств, предусмотренных в итоговом варианте контракта и сопутствующей документации.	Являются ли финансовые обязательства четкими и понимаемыми? Являются ли условные обязательства четкими и полностью понимаемыми? Выработаны ли процедуры их учета и мониторинга?

295. **В среднесрочной перспективе Постановление Министерства экономики №49 должно быть пересмотрено для обеспечения регламентации только тех аспектов проектного цикла, которые непосредственно касаются элементов ГЧП.** Все остальные аспекты должны рассматриваться таким же образом, как и для любого другого государственного инвестиционного проекта, включая процедуры закупок, предусмотренные в законодательстве Республики Беларусь. Это позволит обеспечить четкое видение в процессе определения, оценки и выбора проектов, а также углубит понимание эффекта реализуемых проектов ГЧП для среднесрочной программы расходов.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1: РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ НА КРАТКОСРОЧНУЮ, СРЕДНЕСРОЧНУЮ И
ДОЛГОСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ**

№	Базовые рекомендации	На краткосрочную перспективу	На среднесрочную перспективу	На долгосрочную перспективу	Ответственные	Требования
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО И ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОТБОР						
1	Укрепление стратегических руководств по вопросам государственных инвестиций посредством усиления согласованности и реалистичности инструментов стратегического планирования	Совершенствование инструкций и координации процесса подготовки государственных программ Министерством экономики, включая рекомендации об ожидаемом охвате понятия государственных инвестиций.	Упорядочение среднесрочного и долгосрочного стратегического планирования в целях устранения потенциального дублирования и согласования горизонтов планирования.		Министерство экономики	Подготовка и утверждение национальной программы социально-экономического развития осуществляется до завершения подготовки государственных программ. Это позволяет упростить процесс согласования увязывания целей и результатов государственных программ с национальными целями

№	Базовые рекомендации	На краткосрочную перспективу	На среднесрочную перспективу	На долгосрочную перспективу	Ответственные	Требования
			Подготовка реалистичных, но гибких финансовых прогнозов объемов государственных программ и рассмотрение возможности более тесной увязки утверждения государственных программ с бюджетным циклом.		Министерство экономики и Министерство финансов	
		Разработка более функциональной и периодически обновляемой долгосрочной Национальной инфраструктурной стратегии, гармонизированной с другими инструментами планирования по охвату, срокам и финансовым механизмам.			Министерство экономики	
			Рассмотрение будущих вариантов определения уровня централизации решений о составе инвестиционной программы в контексте новой системы государственных программ и функционирующих среднесрочных фискальных рамок (см. описание вариантов в <i>Главе 4</i>).		Министерство экономики и Министерство финансов	

№	Базовые рекомендации	На краткосрочную перспективу	На среднесрочную перспективу	На долгосрочную перспективу	Ответственные	Требования
2.	Официальное закрепление процедуры определения проектов, которая призвана стать ключевым пунктом принятия решения о дальнейшей разработке проекта	Введение официальной процедуры принятия решения о переходе к подготовке предварительного проекта и технико-экономического обоснования на основе данных обоснования проекта, приведенного в концепции проекта, подготовка которой должна носить обязательный характер. Определение прав по принятию решений в зависимости от ожидаемой стоимости/сложности проекта.			Министерство экономики	
ОЦЕНКА ПРОЕКТА И ЕГО НЕЗАВИСИМАЯ ЭКСПЕРТИЗА						
3.	Установление более тщательной системы оценки всех проектов, как коммерческой, так и социальной направленности, на основе применения адаптированного анализа социальных затрат и выгод или иных приемлемых методов	Разработка и распространение официальных национальных технических руководств по методологии подготовки технико-экономических обоснований государственных инвестиционных проектов, включающей	Внесение изменений в соответствующие законодательные и нормативные правовые акты с целью внедрения усовершенствованной процедуры оценки с более широким использованием инструментов экономического анализа, включая анализ социальных затрат и выгод в качестве составной части		Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство архитектуры и строительства	

№	Базовые рекомендации	На краткосрочную перспективу	На среднесрочную перспективу	На долгосрочную перспективу	Ответственные	Требования
		<p>анализ социальных затрат и выгод и другие методы в зависимости от масштаба и сложности проектов.</p>	<p>технико-экономического обоснования. Этот принцип должен применяться к государственным инвестиционным проектам как коммерческой, так и социальной направленности, так как на рынки влияют существенные искажения в части ресурсов и результатов коммерческих проектов.</p>			
			<p>Введение официальной функции фильтрации проектов, в рамках которой все проекты, включаемые в перечень проектов, для которых запрашивается бюджетное финансирование, рассматриваются централизованно с тем, чтобы обеспечить их надлежащую оценку, получение необходимых согласований и прямое соответствие приоритетам соответствующих государственных программ.</p>		<p>Министерство экономики и Министерство финансов</p>	

№	Базовые рекомендации	На краткосрочную перспективу	На среднесрочную перспективу	На долгосрочную перспективу	Ответственные	Требования
		Расчет и введение социальной нормы дисконтирования для Беларуси.	Расчет и введение значений национальных оценочных параметров для использования при проведении анализа социальных затрат и выгод и анализа эффективности затрат, включая стоимость среднестатистической жизни.		Министерство экономики, Белстат	Для расчета стоимости среднестатистической жизни потребуются проведение сложных исследований, касающихся «готовности платить»
4.	Расширение охвата независимой экспертизы оценки проектов	Расширение существующей процедуры независимой экспертизы с дополнением ее анализом обоснованности реализации государственных инвестиционных проектов некоммерческой направленности на основе контрольного перечня критериев, особенно в отношении социальной рентабельности и устойчивости.			Министерство экономики и Министерство финансов	Усиление процедуры официальной оценки проектов
		Обеспечение прохождения всеми проектами из резервного перечня независимой экспертизы для того, чтобы иметь право на получение			Министерство экономики	

№	Базовые рекомендации	На краткосрочную перспективу	На среднесрочную перспективу	На долгосрочную перспективу	Ответственные	Требования
		государственного финансирования				
ОТБОР ПРОЕКТОВ И ПЛАНИРОВАНИЕ ИХ БЮДЖЕТА						
5.	Внедрение обоснованного среднесрочного горизонта планирования бюджета для государственных инвестиций с целью содействия в планировании принятия многолетних обязательств и расходов, а также обеспечения устойчивого финансирования проектов	Резервирование бюджетного финансирования текущих проектов до принятия решений о финансировании новых проектов.			Министерство экономики и Министерство финансов	Повышение надежности среднесрочной финансовой программы и обеспечение ее утверждения в начале процесса планирования бюджета. ССФПРБ должна стать надежным скользящим инструментом. При обновлении ССФПРБ следует использовать второй и третий годы предыдущей ССФПРБ в качестве основы для актуализации планов расходования средств
			Разработка среднесрочной стратегии завершения приостановленных или медленно осуществляемых проектов или их окончательного закрытия. Это должно включать проведение повторной оценки приостановленных проектов в таком же порядке, как и в отношении новых проектов (но без учета затрат прошлых периодов), с целью подтверждения их социальной рентабельности.			
			Включение в среднесрочную финансовую программу республиканского бюджета			

№	Базовые рекомендации	На краткосрочную перспективу	На среднесрочную перспективу	На долгосрочную перспективу	Ответственные	Требования
			(ССФПРБ) системы перспективных базовых оценок для текущих государственных инвестиционных проектов, при помощи которых лица, принимающие решения, будут иметь полную картину (по годам) будущих потребностей в финансировании для эффективной реализации текущих проектов.			
			Внедрение таких процедур формирования бюджета, при которых определение приоритетов реализации новых проектов осуществляется <i>отдельно</i> от текущих проектов - после определения и согласования базового объема капитальных расходов и расчета остающегося для новых проектов фискального пространства.			
		Синхронизация сроков подготовки и утверждения государственного бюджета и ГИП в качестве первого шага по усилению интеграции текущих и капитальных расходов.			Министерство экономики и Министерство финансов	

№	Базовые рекомендации	На краткосрочную перспективу	На среднесрочную перспективу	На долгосрочную перспективу	Ответственные	Требования
		Установление требования о включении в заявки на бюджетное финансирование инвестиционных проектов прогнозов по расходам на эксплуатацию и содержание новых объектов после ввода в эксплуатацию.			Министерство финансов и Министерство экономики	
		Пересмотр критериев/принципов отбора проектов для включения в ГИП с тем, чтобы сделать их более конкретными и функциональными.			Министерство финансов и Министерство экономики	
		Введение модуля или системы управления контрактами/проектами для обеспечения более систематического контроля принимаемых обязательств относительно общей величины контракта в отношении многолетних проектов.			Министерство финансов	

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ, МОНИТОРИНГ И ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРОЕКТ					
6.	Консолидация механизмов реализации проектов для обеспечения гибкого и подотчетного управления проектами при обеспечении адекватного мониторинга и контроля	Введение более подробного операционного руководства по вопросам реализации проектов, возможно на отраслевом уровне.	Введение механизмов, обеспечивающих, что в случае передачи функций заказчика проекта сторонней организации, инициатор проекта сохраняет за собой преимущественные полномочия по проведению мониторинга и право окончательного решения по важнейшим вопросам реализации, влияющих на успех проекта.		Министерство архитектуры и строительства, Министерство экономики
		Совершенствование системы централизованного мониторинга с целью более активного и своевременного выявления любых возникающих рисков и принятия мер реагирования (включая анализ, выявление проблемных/подверженных риску проектов, выработку решений и принятие мер), а также предоставления принимающим решения должностным лицам высокого уровня более полной картины	Создание группы по мониторингу ГИП, задачей которой будет являться классификация проектов по степени риска их реализации, и принятие решений о том, какие из таких проектов должны отслеживаться на уровне Совета Министров для более тщательного рассмотрения и принятия решений.		Министерство экономики и Министерство финансов

		реализации портфеля проектов в целом.				
			Пересмотр правил изменения ГИП в течение года, включая незначительные нейтральные для бюджета перераспределения средств на основании решений, принимаемых на уровне ниже Совета Министров. В случае введения более гибкой процедуры внесения изменений, следует рассмотреть возможность установления ограничений на существенные корректировки ГИП (на уровне Совета Министров) не чаще одного раза в год.			
7.	Оптимизация соотношения цены и качества за счет закупок на конкурсной основе	Отказ от особых правил осуществления закупок в рамках проектов ГЧП.	Изучение способов обеспечения оптимального соотношения цены и качества при осуществлении закупок с предоставлением возможности учитывать других факторы помимо цены при принятии решений о выборе победителя торгов		Министерство антимонопольного регулирования и торговли (МАРТ)	Потребуется взаимодействие и согласование с Отделом ГЧП и Министерством экономики
8.	Разработка и применение официальной процедуры инициирования повторной оценки проектов в случае отклонения затрат или выгод на величину, превышающую			Введение процедуры автоматического пересмотра проектов со значительным перерасходом средств или изменением ожидаемых выгод.	Министерство экономики и Министерство финансов	

	установленные значения					
ЭКСПЛУАТАЦИЯ ОБЪЕКТОВ						
9.	Укрепление долгосрочной устойчивости проектов после ввода объектов в эксплуатацию	Расширение реестра активов с включением активов, которые на данной момент в нем не отражены, а также данных по эксплуатационным расходам по каждому активу, что поможет распорядителям бюджетных средств планировать будущие потребности в ресурсах и позволит им проводить сопоставление расходов при необходимости делать выбор.			Государственный комитет по имуществу и Национальное кадастровое агентство	Информация уже имеется, но в других реестрах
		Изучение возможности работы с данными об активах с учетом их территориальных признаков, что, в том числе, позволит при планировании государственных инвестиций выявлять регионы с недостаточным (или избыточным) объемом определенных государственных услуг и определять возможности для совместного			Государственный комитет по имуществу и Национальное кадастровое агентство	Возможно, потребуется разработка программного обеспечения

		использования объектов государственными организациями.				
ПОСЛЕДУЮЩАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА						
10	Разработка процедуры анализа извлеченных уроков по итогам завершения проектов и ее интеграция в процесс принятия решений	Разработка расширенного формата отчета о завершении проекта и руководства по проведению анализа эффективности и обобщения извлеченного опыта (как указано в альбоме схем), а также формирование системного подхода к распространению такого опыта.	Внедрение обстоятельного мониторинга проектов после их ввода в эксплуатацию для сбора информации о имеющемся спросе и качестве услуг. Это можно делать на выборочной основе только для небольших проектов.	Внедрение систематической оценки воздействия на основе выборки завершенных проектов, начиная с самых крупных или же наиболее проблемных проектов.	Органы государственного управления, Министерство экономики	
			Проведение пилотной последующей оценки двух крупных проектов (возможно одного успешного, и одного проблемного проекта) в качестве основы для разработки методологии для последующего широкого применения.		Министерство экономики	
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ УГИ						
11	Совершенствование законодательных и институциональных основ УГИ	Формулировка определений основных понятий в сфере государственных инвестиций, отсутствующих в	Закрепление основных понятий в сфере государственных инвестиций в национальном законодательстве		Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство архитектуры и	

		настоящее время, включая определение государственного инвестиционного проекта			строительства	
		Введение системы классификации и кодировки государственных инвестиционных проектов на основе расширенного и принятого в международной практике определения проектов с присвоением уникального кода проекта для отслеживания проектов в течение жизненного цикла			Министерство экономики, Министерство финансов	
		Консолидация законодательных и нормативно-правовых актов в едином акте по вопросам управления государственными инвестициями, включая уточнение функций и обязанностей основных заинтересованных сторон			Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства	
12	Предоставление комплексных руководств и повышение потенциала всех заинтересованных сторон для обеспечения реформирования системы	Разработка комплексного руководства, охватывающего все этапы системы УГИ			Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, Министерство финансов	Может потребоваться его официальное утверждение (пересмотренным) нормативно-правовым актом

	УГИ на устойчивой основе	Проведение оценки потребности в повышении потенциала и разработка поэтапной программы обучения и технической помощи на местах для оказания поддержки последовательному внедрению усовершенствованного процесса УГИ.	Начало реализации программы обучения и повышения потенциала		Министерство экономики	
13	Разработка информационной системы УГИ	Подготовка функциональных и технических требований и стратегии разработки информационной системы УГИ, которая обеспечит поддержку рабочих процессов, мониторинг и контроль на протяжении всего цикла УГИ	Внедрение информационной системы УГИ, которая обеспечит поддержку рабочих процессов, мониторинг и контроль на протяжении всего цикла УГИ. Обеспечение взаимодействия (или интеграции) системы УГИ с ИИСУГФ, разрабатываемой Министерством финансов.		Министерство экономики и Министерство финансов	
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫЕ ПАРТНЕРСТВА						
14	Изучение опыта, полученного в рамках оптимизированного процесса апробации, для последующего применения механизма ГЧП	Отбор небольшого количества пилотных проектов, которые являются сравнительно скромными по масштабу (с тем, чтобы обеспечить управляемость ошибок) и разнообразными по направлениям (для того, чтобы оценить приемлемость по секторам)			Министерство экономики	

		Обращение с запросом об оказании консультационного содействия к международным организациям, продвижение ГЧП для которых не является прямой задачей с тем, чтобы получить сбалансированные рекомендации по фискальным рискам ГЧП.			Министерство экономики	
				Проведение всесторонней последующей оценки результатов первых нескольких пилотных проектов и учет этих результатов в процессе подготовки любых новых проектов для реализации посредством ГЧП.	Министерство экономики	Для проведения всесторонней последующей оценки потребуется выход проектов ГЧП на стадию эксплуатационной готовности
15	Упрощение оценки сравнительного преимущества проектов ГЧП и гармонизация процедур оценки с основными правилами УГИ		Внесение изменений в Постановление №49 с тем, чтобы обеспечить регламентацию только тех аспектов проектного цикла, которые относятся исключительно к ГЧП		Министерство экономики	
			Пересмотр процедуры отбора проектов для реализации в рамках ГЧП для обеспечения принятия решений о механизме реализации <i>после</i> того, как в технико-		Министерство экономики	

			экономическом обосновании будет продемонстрировано, что проект как таковой обладает собственной ценностью для реализации вне зависимости от метода закупок или финансирования.			
		Пересмотр количественного подхода, установленного Постановлением № 49, с тем, чтобы упростить и дополнить его качественными критериями, относящимися к стоимостной оценке рисков и переносу рисков			Министерство экономики	
			Разработка «схемы принятия решений» и соответствующих инструкций для содействия в переходе на систему оценки эффективности, которая будет в большей степени основываться на качественных параметрах.		Министерство экономики	Потребуется разработка инструкций и организация обучения по их применению
16	Принятие во внимание и управление фискальными последствиями, связанными с контрактами ГЧП	Внесение изменений в положение об отделе ГЧП, устанавливающих обязанность консультирования в равной степени как по вопросам рисков, так и преимуществ реализации проектов по схеме ГЧП.			Министерство экономики	

		Разграничение функции консультирования по вопросам подготовки обоснований проектов от функции консультирования по вопросам реализации проектов. Это должно обеспечить объективность рекомендаций по оценке варианта реализации и адекватную оценку рисков проекта.			Министерство экономики	Может также потребоваться поддержка на уровне заместителей Премьер-министра
		Разработка методологии по управлению фискальными рисками и долгосрочному планированию бюджетов проектов ГЧП	Усиление роли Министерства финансов в системе ГЧП в части управления фискальными рисками и долгосрочного планирования бюджета посредством определения контрольных точек принятия решений, по которым требуется согласование Минфина		Министерство финансов и Министерство экономики	Внесение изменений в закон о ГЧП потребует согласования и поддержки Минэкономики
		Установление лимита накопления финансовых обязательств, в том числе связанных с контрактами ГЧП, в качестве меры защиты от возникновения неподъемных бюджетных обязательств в будущем.	Обеспечение оценки, учета и управления прямыми и условными обязательствами в рамках бюджетной системы. По мере увеличения количества проектов ГЧП следует внедрить механизм мониторинга накопленных фискальных рисков.		Министерство финансов	На основе подписанных контрактов ГЧП Потребуется внесение изменений в бюджетное законодательство или принятие нового Постановления

17	Предоставление широкой общественности информации о ГИП	Публикация Указов Президента Республики Беларусь об утверждении государственных инвестиционных программ.	Подготовка понятной пользователю краткой информации, иллюстрирующей основные тенденции расходов ГИП и опубликование утвержденной и уточненной ГИП		Министерство экономики; Администрация Президента Республики Беларусь	Работа будет основана на информации, предоставляемой информационной системой по УГИ
----	--	--	---	--	---	---

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ПРОЕКТАМ, ВКЛЮЧЕННЫМ В ВЫБОРКУ

А: Общие сведения о проектах, включенных в выборку ¹³⁶

№	Проект	Заказчик	Годы	Источники Финансирования
1.	Республиканская лаборатория молекулярно-генетического канцерогенеза	Министерство здравоохранения	2011-2015	100% ГИП
2.	Республиканский центр позитронно-эмиссионной томографии	Министерство здравоохранения	2012-2015	100% ГИП
3.	Детский летний оздоровительный лагерь «Зубренок»	Министерство образования	2006 - ...	ГИП и другие источники
4.	Перепрофилирование двухэтажного блока клуба-столовой на ул. Козлова под размещение учебно-лабораторных аудиторий с увеличением этажности до пяти этажей (БГУИР)	Министерство образования	2011-2017	49% ГИП, 51% - собственные средства БГУИР
5.	Автомобильная дорога Р-23 «Минск –Микашевичи»	Министерство транспорта и коммуникаций	2011- 2016	32,6% ГИП, 67,4% кредиты
6.	Реконструкция сооружений Днепро-Бугского канала. Судоходный шлюз гидроузла N 8 "Залузье"	Министерство транспорта и коммуникаций	2012-2015	100% ГИП
7.	Хирургический корпус Областного Онкологического Диспансера г. Брест	Брестский облисполком	2010-2014	60,6% - местный бюджет, 37,6% - субсидии, 1,6% - займы, 0,2% - другое
8.	Строительство ветроэнергетического парка в районе н.п. Грабники Новогрудского района	Министерство энергетики	2015-2016	71% - займы (в т.ч. кред. линия Банка Развития Китая), 29% собств. ср-ва
9.	Строительство ВЛ «Березовская ГРЭС-Россь»	Министерство энергетики	2014-2015	29% ГИП, 61% - займы, 10% - собственные средства

¹³⁶ Критерии отбора проектов: (i) количество проектов: около 10, из которых большинство проектов были завершены в течение последних 1-2 лет, (ii) 1-2 проекта должны быть проектами местных органов государственного управления; (iii) выбранные проекты должны относиться к 3-4 значимым секторам в плане государственных капитальных расходов; (iv) выбранные проекты должны иметь значительный удельный вес в портфеле инвестиционных проектов министерств/местных органов государственного управления; (v) большинство проектов должны финансироваться из средств государственного бюджета; (vi) завершённые проекты должны обеспечивать объективную репрезентацию инвестиционного портфеля министерств с точки зрения “успеха” т.е. в плане своевременности и эффективности реализации проектов

В. Дополнительная информация о некоторых проектах, включенных в выборку

Республиканская лаборатория молекулярно-генетического канцерогенеза

Концепция строительства Республиканской молекулярно-генетической лаборатории канцерогенеза на базе ГУ «Республиканский научно-практический центр онкологии и медицинской радиологии им. Н.Н. Александрова» охватывает два проекта: данный проект, а также Республиканский центр позитронно-эмиссионной томографии. ГИП покрывает строительную часть по созданию объекта, финансирование оснащения объекта оборудованием осуществлялось из других источников.

Республиканский центр позитронно-эмиссионной томографии

Проект был включен в ГИП на основании поручения Президента Республики Беларусь от 9 января 2012 г. № 09/204-1 П22. ГИП покрывает строительную часть по созданию объекта, финансирование оснащения объекта оборудованием осуществлялось из других источников.

Детский летний оздоровительный лагерь «Зубренок»

Первая концепция реконструкции лагеря «Зубренок» датируется 1988 г. Активная работа по реконструкции и строительству началась в 1992 г. и не прекращается по настоящее время. Основные направления инвестирования: создание и оснащение новых корпусов для проживания и развитие инфраструктуры лагеря. Финансирование инвестиций осуществлялось из ГИП, различных государственных программ, международных проектов, а также за счет собственного финансирования. Лагерь имеет значительное собственное финансирование, заработанное на продаже туристических путевок, поскольку является коммерчески востребованным местом отдыха.

Перепрофилирование двухэтажного блока клуба-столовой на ул. Козлова под размещение учебно-лабораторных аудиторий с увеличением этажности до пяти этажей («Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники»)

Проект был включен в «Государственную программу развития высшего образования на 2011-2015 годы» и в ГИП 2011 года. После выборки средств ГИП в 2011 году (50 % от стоимости объекта) финансирование строительства велось из собственных средств БГУИР. Официальный ввод объекта в эксплуатацию состоялся в начале 2017 г. При выполнении строительного проекта не предусматривались средства на оснащение мебелью и оборудованием вновь возведенного корпуса. Их закупка производилась из собственных средств БГУИР.

Автомобильная дорога Р-23 «Минск –Микашевичи»

Основанием для разработки проекта реконструкции участка республиканской автомобильной дороги Р-23 Минск – Микашевичи по параметрам I технической категории с устройством параллельно существующему направлению новой полосы явилось распоряжение Президента Республики Беларусь от 11 апреля 2013 года № 09/740-149. Проект вошел в перечень объектов реконструкции и строительства автодорог республиканского значения на 2006-2015 годы, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 6 апреля 2006 года № 468 «Об утверждении Программы «Дороги Беларуси» на 2006–2015 годы». Масштабная реконструкция трассы Р23 началась в 2012 году. Финансирование велось из средств Государственных инвестиционных программ, затем за счет займа Банка развития Республики Беларусь. В 2014 году был введен в эксплуатацию участок дороги с 67,2 по 74 км. Открытие участка трасса продолжительностью 28 км (с 74 по 102-й км) состоялось в ноябре 2016 г. В общей сложности план реконструкции дороги имеет 6 очередей строительства для участка

протяженностью 52,3 км. В 2017 году реконструкция автодороги Р23 «Минск-Микашевичи» продолжится.

Хирургический корпус областного онкологического диспансера в г. Бресте

Строительство хирургического корпуса областного онкологического диспансера в г. Бресте это единственный из выборки проект, который предполагает строительство и оснащение «код ключ» (включая мебель, медицинское оборудование). Это также единственный проект в выборке, который финансировался из региональной инвестиционной программы, без финансирования за счет средств ГИП.

Строительство ветроэнергетического парка в районе н.п. Грабники Новогрудского района

Проект является единственным в выборке коммерческим проектом и не входил в ГИП. Для его реализации был подготовлен бизнес-план. Разработка бизнес-плана потребовалась в связи с коммерческим характером объекта, а также привлечением связанного китайского кредита через «Беларусбанк». Данный документ входит в число обязательных для рассмотрения при подаче заявки на кредит.

С: Сводная информация качественного характера по включенным в выборку проектам (в соответствии с ответами опрошенных респондентов)

Вопросы	Проект № 1	Проект № 2	Проект № 3	Проект № 4	Проект № 5	Проект № 6	Проект № 7	Проект № 8	Проект № 9	Кол-во ответов «Да»>
	Республиканская лаборатория молекулярно-генетического канцерогенеза	Республиканский центр позитронно-эмиссионной томографии	Детский летний оздоровительный лагерь «Зубренок»	«Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники»	Автомобильная дорога Р-23 «Минск – Микашевичи	Реконструкция сооружений Днепробугского канала. Судходный шлюз гидроузла N 8 "Залузь"	Хирургический корпус областного онкологического диспансера в г. Бресте	Строительство ветроэнергетического парка в районе н.п. Грабники Новогрудского района	Строительство ВЛ «Березовская ГРЭС-Россь»	
Обоснование проекта отражает соответствующие стратегические цели правительства	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 /9
Спрос на проект четко обоснован с использованием статистических данных	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Нет	8 /9
Четко ли определена цель (цели) и требуемый результат (результаты) проекта ¹³⁷ ?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 /9
Был рассмотрен ряд альтернатив для достижения целей?	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	2 /9
Были рассмотрены как технические, так и не технические варианты?	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	1 /9

¹³⁷ В контексте ответов респондентов под целями понималось возведение объекта строительства, отвечающего требованиям инвестиционного замысла. Под результатами понималось возведение объекта и ввод его в эксплуатацию. Цели строительства объектов и результаты их последующего функционирования не принимались во внимание. Данное допущение введено с целью определения единообразного подхода к рассматриваемым проектам.

Последствия бездействия также рассматривались в качестве варианта?	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	1 / 9
Капитальные затраты были оценены в размере около $\pm 10\%$ от стоимости проекта?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Нет	8 / 9
Выгоды являются четкими и количественно выраженными?	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	1 / 9
Были ли определены текущие расходы?	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	2 / 9
Подлинность и правильность оценки текущих расходов прошли независимую проверку?	неприменимо	неприменимо	неприменимо	неприменимо	неприменимо	неприменимо	неприменимо	Да	неприменимо	1 / 9
График реализации включен в проектную документацию?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 / 9
Для оценки использовалась стандартная процедура, основанная на правилах и методологическом руководстве?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 / 9
Была произведена оценка финансовых показателей (например, положительная чистая приведенная стоимость или внутренняя норма окупаемости)?	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	0 / 9
Оценка социально-экономических показателей была положительной (например, положительная чистая приведенная стоимость или экономическая внутренняя ставка дохода)?	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	2 / 9
Было оценено воздействие проекта на окружающую среду?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 / 9

В проект включены меры смягчения экологического воздействия?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 / 9
Был составлен план реализации проекта?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 / 9
Проектная документация оценивалась стороной, независимой от организации, предлагающей проект? ¹³⁸	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 / 9
Независимая экспертиза включала более общие аспекты технико-экономического обоснования проекта, в том числе его рентабельность и устойчивость?	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	7 / 9
Проводились консультации с участниками проекта?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 / 9
Были выявлены риски реализации проекта и подготовлен план их преодоления?	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	1 / 9
Проект был отобран для финансирования на основании четких объективных критериев?	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	9 / 9
Необходимо было провести значительную корректировку проекта в ходе его реализации?	Нет	Нет	Да	Да	Да	Да	Нет	Нет	Нет	4 / 9
Был ли подготовлен отчет о извлеченных уроках?	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	0 / 9
Отчет о завершении проекта	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	0 / 9

¹³⁸ Ответ на данный вопрос связан с государственной экспертизой проектно-сметной документации, которую осуществляет РУП «Главгостройэкспертиза» и его территориальные подразделения по областям и г. Минску

содержал оценку качества проекта и его соответствия заявленной цели?										
Был проведен последующий анализ степени достижения проектом намеченных целей и результатов?	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	0 /9

D: Продолжительность основных этапов проектного цикла, в месяцах

Вопросы	Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9	Среднее значение
Время от возникновения идеи о проекте до момента завершения разработки документации/технико-экономического обоснования ¹³⁹ и его подачи	11	8	неприменимо ¹⁴⁰	28 ¹⁴¹	6	н\д	30 ¹⁴²	46	38	26,4
Время с момента направления технико-экономического обоснования до официального утверждения	2	3	неприменимо	20	6	н\д	1	12	1	6,4
Время с момента официального утверждения до бюджетирования (первого дня фин. года, в котором проект был включен для финансирования)	1	1	неприменимо	24	1	1	0	5	2	4,4
Время с момента подачи документации до утверждения стр-ва и получения других необходимых разрешений	Данные не собирались	Данные не собирались	Данные не собирались	Данные не собирались	Данные не собирались	Данные не собирались	Данные не собирались	Данные не собирались	Данные не собирались	-
Время с момента размещения рекламы о контракте до момента получения конкурсных заявок (закупки)	неприменимо ¹⁴³	1	неприменимо	1	неприменимо	неприменимо	0,5	1,5	1	1,1
Время с момента получения заявок до присуждения контракта	неприменимо	1	неприменимо	1	неприменимо	неприменимо	0,5	1	2	1,2
Время с момента присуждения контракта до начала работ	неприменимо	0,5	0,5	0,5	неприменимо	неприменимо	0,5	0,5	0,5	0,5
Время с момента начала работ до завершения проекта	45	39	неприменимо	72	70	38	50	11	20	43,1
Время с момента завершения проекта до начала предоставления услуг	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

¹³⁹ Понимается проектно-сметная документация

¹⁴⁰ Проектирование осуществлялось по пусковым комплексам с периода возникновения идеи по настоящее время.

¹⁴¹ При анализе данного проекта в расчет не принимался период приостановки реализации проекта с момента разработки первого варианта проектно-сметной документации (1989 г.) до принятия решения о его корректировке и возобновлении строительства (01.08.2008 г.)

¹⁴² При анализе данного проекта в расчет не принимался период приостановки реализации проекта с момента разработки первого варианта проектно-сметной документации (1989 г.) до принятия решения о его корректировке и возобновлении строительства (29.09.2006 г.)

¹⁴³ Не было конкурсных торгов. Договор заключен на основании постановления Совета Министров

Е: Отклонения в графике и оценке стоимости проектов, включенных в выборку

	Отклонения в графике			Отклонения в стоимости		
	оценка сроков строительства (в месяцах)	отклонение в сроках строительства (в месяцах)	отклонение сроков строительства в % к первоначальной оценке	первоначальная оценка стоимости проекта (в BYR)	последняя уточненная оценка стоимости проекта (в BYR)	отклонение стоимости в % к первоначальной оценке
Проект №1	44	0	0 %	38 273 424 000 (стоимость стр-ва в ценах 2006 г.)	31 642 352 946 (стоимость стр-ва в ценах 2006 г.)	-17 %
Проект №2	36	3	8,3 %	490 607 198 000	451 197 411 000	-8 %
Проект №3	н/д	н/д	н/д	2 871 294 (стоимость стр-ва в ценах 2001 г.)	н/д	н/д
Проект №4	12	48	400 %	3 439 752 000 (стоимость стр-ва в ценах 1991 г.)	3 137 735 000 (стоимость стр-ва в ценах 1991 г.)	-9 %
Проект №5	60	12	20 %	318 256 087 665 (стоимость стр-ва в ценах на март 2015 г.)	389 125 770 700 (в текущих ценах 2016 г.)	н/д
Проект №6	26	10	38 %	11 959 305 (стоимость стр-ва в ценах 2006 г.)	6 855 731 (стоимость стр-ва в ценах 2006 г.)	-43 %
Проект №7	39	11	28 %	30 644 648 000 (стоимость стр-ва в ценах 2006 г.)	50 928 551 000 (стоимость стр-ва в ценах 2006 г.)	66 %
Проект №8	12	0	0 %	31 682 549 долл. США	22 446 173 долл. США	-29 %
Проект №9	38	0	0 %	68 169 253 000 (стоимость стр-ва в ценах 2006 г.)	67 081 676 000 (стоимость стр-ва в ценах 2006 г.)	-0,2 %

Г: Сводная таблица ответов респондентов по проектам, включенным в выборку

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
Республиканская лаборатория молекулярно-генетического канцерогенеза	Республиканский центр позитронно-эмиссионной томографии	Детский летний оздоровительный лагерь «Зубренок»	«Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники» (далее – БГУИР)	Автомобильная дорога Р-23 «Минск – Микашевичи	«Реконструкция сооружений Днепробугского канала. Судоходный шлюз гидроузла №8 «Залузь»	Хирургический корпус областного онкологического диспансера в г. Бресте	Строительство ветроэнергетического парка в районе н.п. Грабники Новогрудского района	Строительство ВЛ «Березовская ГРЭС-Россь»
Предварительный отбор на основании концепций проектов								
1. Был ли разработан проектный документ (например, концепция проекта или аналогичный документ) до принятия решения о проведении технико-экономического обоснования и оценки?								
Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да.	Нет
2. Каково было содержание проектного документа?								
-	-	-	-	-	-	-	Технико-экономическое обоснование строительства ветропарка в Новогрудском районе Гродненской области с экспресс-анализом ветрового потенциала.	-
3. Кто подготовил проектный документ?								
-	-	-	-	-	-	-	РУП «Белнипиэнергопром» по заказу РУП «Гродноэнерго».	-
4. Если был подготовлен проектный документ, отмечался ли в нем потенциал для такого механизма реализации, как государственно-частное партнерство?								
Нет.	Нет.	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет
5. Кто принял окончательное решение о переходе к стадии оценки?								
Минздрав	Президент Республики Беларусь, поручение Президента Республики Беларусь от 9 января 2012 г. № 09/204-1 П22	Директор НДОЦ «Зубренок»	Ректор БГУИР	Министерство транспорта и коммуникаций	Министерство транспорта и коммуникаций	Заместитель Председателя Брестского облисполкома	РУП «Гродноэнерго»	РУП «Брестэнерго»
6. Использовался ли проектный документ (при его наличии), как основание для принятия решения о переходе к стадии оценки?								
Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет
7. Каковы были роли (если применимо) Министерства экономики, Министерства финансов в принятии решения?								
Неприменимо	Неприменимо	Неприменимо	Неприменимо	Неприменимо	Неприменимо	Неприменимо	Неприменимо	Неприменимо
Официальные процедуры оценки и методические руководства								

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
8. Было ли подготовлено технико-экономическое обоснование проекта или другой аналогичный аналитический документ, выходящий за рамки оценки технических возможностей или оценки капитальных затрат?								
Нет. Для объекта были подготовлены архитектурный и строительный проекты (включая проектную и сметную документацию), которые не предполагают технико-экономического исследования в понимании данного исследования.	Нет. Для объекта были подготовлены архитектурный и строительный проекты (включая проектную и сметную документацию), которые не предполагают технико-экономического исследования в понимании данного исследования.	Нет. Для объекта был подготовлен архитектурный проект (включая проектную и сметную документацию), который не предполагает технико-экономического исследования в понимании данного исследования.	Нет. Для объекта был подготовлен архитектурный проект (включая проектную и сметную документацию), который не предполагает технико-экономического исследования в понимании данного исследования.	Да. Оценка экономической эффективности производилась на основе ТКП 45-1.02-100-2008	Нет. Для объекта был подготовлен архитектурный проект (включая проектную и сметную документацию), который не предполагает технико-экономического исследования в понимании данного исследования.	Нет. Для объекта был подготовлен строительный проект (включая проектную и сметную документацию), который не предполагает технико-экономического исследования в понимании данного исследования.	Да. Разработан бизнес-план инвестиционного проекта РУП «Гродноэнерго» «Строительство ветроэнергетического парка в районе н.п. Грабники Новогрудского района», утвержденный генеральным директором РУП «Гродноэнерго» Шатерником В.В. 02.12.2014 г. и согласованный ГПО «Белэнерго» 20.12.2014 г.	Нет. Для объекта был подготовлен строительный проект (включая проектную и сметную документацию), который не предполагает технико-экономического исследования в понимании данного исследования.
9. Если да, включает ли более подробное технико-экономическое обоснование следующие аспекты: изучение альтернатив, включая вариант «никаких действий»; спрос или анализ рынка; анализ экономической целесообразности (отдельно от финансового анализа); финансовый анализ (отдельно от экономического анализа); влияние на бюджет (чистое воздействие на государственный бюджет в течение срока службы объекта); анализ рисков; дистрибутивный анализ, рассматривающий распределение воздействий на основных участников проекта (как позитивных, так и негативных) и включающий экологическое воздействие; анализ потенциала для реализации проекта; анализ операционной устойчивости проекта								
Нет	Нет	Нет	Нет	Да. Обоснование инвестиций разрабатывалось в соответствии с ТКП 457-2012 (02191) «Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестирования в развитие автомобильных дорог». Экономическое обоснование было подготовлено, произведена оценка эффективности	Нет	Нет	Да. Бизнес-план проекта и его финансовый анализ разработан в соответствии с Правилами по разработке бизнес-планов инвестиционных проектов, утвержденными постановлением Министерства экономики от 31.08.2005 г. №158. Проведен анализ экономической целесообразности,	Нет

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
				проекта, и составлен анализ неопределенности и рисков.			выполнена оценка эффективности проекта. Расчет эффекта построен на экономии топливно-энергетических ресурсов на производство электроэнергии по РУП «Гродноэнерго» и снижению количества выбросов CO ₂ в результате осуществления проекта (экологический эффект).	
10. Если в проекте был обнаружен потенциал для государственно-частного партнерства, оценивались ли преимущества /недостатки ГЧП в сравнении с традиционной схемой закупки?								
Неприменимо.	Неприменимо.	Неприменимо.	Неприменимо.	Неприменимо.	Неприменимо.	Неприменимо.	Нет.	Неприменимо.
11. Какие методологические руководства, если они использовались, применялись для проведения технико-экономического обоснования?								
Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Обоснование инвестиций разрабатывалось в соответствии с ТКП 457-2012 (02191) «Порядком разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестирования в развитие автомобильных дорог» и «Методикой определения эффективности инвестиций в строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог», согласованной с Министерством	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Бизнес-план проекта и его финансовый анализ разработан в соответствии с Правилами по разработке бизнес-планов инвестиционных проектов, утвержденными постановлением Министерства экономики от 31.08.2005 г. №158	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
				экономики и утвержденной приказом департамента «Белавтодор» Министерства транспорта и коммуникаций № 209 от 21 октября 2005 года.				
12. Уточнялось ли технико-экономическое обоснование после подготовки проектной документации и/или до подписания контракта?								
Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Да. В составе корректировки обоснования инвестирования.	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Да. В составе архитектурного проекта РУП «Белэнергосетьпроект».	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось
13. Были ли приняты во внимание выводы, сделанные в технико-экономическом обосновании, при принятии решения о реализации проекта?								
Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Да. Положительное заключение государственной экологической и вневедомственной экспертиз: заключение по результатам экологической экспертизы № 9 от 28 января 2014 г.; заключение по результатам вневедомственной экспертизы №. 385-17/13 от 23 сентября 2013 г.; заключения по корректировкам: № 358-17/15 от 24 июля 2015 г. и № 320-17/15 от 25 сентября 2015 г.	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Да. Положительное заключение РУП «Главгосстройэкспертиза» от 25.02.2015 №827-17/14 Проект рекомендован к утверждению.	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось
14. Кто несет ответственность за принятие окончательного решения о переходе к следующей стадии в организации, инвестирующей в проект? За рамками организации, инвестирующей в проект, если она подчинена организации более высокого уровня?								
Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	РУП «Минскавтодор-Центр»	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось	РУП «Гродноэнерго».	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
	готовилось	готовилось	готовилось			готовилось		готовилось
Независимая экспертиза результатов оценки								
15. Был ли проведен независимый анализ и подтверждение методов, источников данных и результатов технико-экономического обоснования (или аналогичного документа) органом, независимым от организации, инвестирующей в проект?								
Да. Органами государственной экспертизы	Да. Органами государственной экспертизы	Да. Органами государственной экспертизы	Да. Органами государственной экспертизы	Да. Органами государственной экспертизы	Да. Органами государственной экспертизы	Да. Органами государственной экспертизы	Да. Органами государственной экспертизы	Да. Органами государственной экспертизы
16. Если такой анализ делался, являлся ли он главным образом аналитическим, связанным с рассмотрением данных, методов и результатов; был ли такой анализ в основном посвящен вопросам соблюдения законодательства или он представлял собой сочетание двух этих подходов?								
Преимущественно касается вопросов безопасности и технического соответствия	Преимущественно касается вопросов безопасности и технического соответствия	Преимущественно касается вопросов безопасности и технического соответствия	Преимущественно касается вопросов безопасности и технического соответствия	Да. Сочетание двух подходов.	Преимущественно касается вопросов безопасности и технического соответствия	Преимущественно касается вопросов безопасности и технического соответствия	Да. Сочетание двух подходов.	Преимущественно касается вопросов безопасности и технического соответствия
17. Если такой анализ был сделан, были ли его результаты приняты во внимание в окончательно утвержденном проекте?								
Да.	Да.	Да.	Да.	Да.	Да.	Да.	Да.	Да.
Отбор проектов и их бюджетирование								
18. Проверялось ли наличие утверждения технико-экономического обоснования проекта до выделения бюджетных средств или других источников финансирования?								
Неприменимо. Министерством экономики проверялось наличие проектно-сметной документации. В данном случае данная документация не включала обоснования инвестиций (технико-экономического обоснования)	Неприменимо. Министерством экономики проверялось наличие проектно-сметной документации. В данном случае данная документация не включала обоснования инвестиций (технико-экономического обоснования)	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось.	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось.	Да. РУП «Минскавтодор-Центром» и Министерством транспорта и коммуникаций.	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось.	Да. Брестским облисполкомом утверждалась проектно-сметная документация, включая последующие корректировки	Бизнес-план рассматривался в составе документов «Беларусбанком» при принятии решения о кредитовании	Неприменимо. Технико-экономическое обоснование проекта не готовилось.
19. Проверялась ли готовность к реализации проекта до выделения бюджетных средств или утверждения других источников финансирования?								
Нет	Нет	Да. Для объекта были подготовлены архитектурный проект (включая проектную и сметную документацию). Наличие данных документов	Да. Для объекта были подготовлены архитектурный проект (включая проектную и сметную документацию). Наличие данных документов являлось предметом	Да. Для объекта была подготовлена проектная и сметная документация. Наличие данных документов являлось предметом	Да. Для объекта были подготовлены архитектурный проект (включая проектную и сметную документацию). Наличие данных документов являлось предметом проверки	Неприменимо	Да. «Беларусбанком» принималось во внимание наличие проектно-сметной документация, выданных разрешений на строительство, проведения ОВОС.	Да. Для объекта была подготовлена проектно-сметная документация. Наличие данных документов являлось предметом проверки при выделении

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
		являлось предметом проверки при выделении бюджетного финансирования за счет средств ГИП.	проверки при выделении бюджетного финансирования за счет средств ГИП.	проверки при выделении бюджетного финансирования за счет средств ГИП.	при выделении бюджетного финансирования за счет средств ГИП.			бюджетного финансирования за счет средств ГИП.
20. Являются ли критерии, использованные для включения проекта в бюджет, четкими и прозрачными?								
Да. Критерии установлены Положением о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 299	Да. Критерии установлены Положением о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 299	Да.	Да.	Да.	Да.	Да. Социально значимый объект.	Неприменимо. Проект не получал финансирования из бюджета	Да.
21. Являлся ли утвержденный бюджет проекта достаточным для его оптимальной технической реализации?								
Да.	Да.	Да. Но с учетом последующих корректировок были внесены изменения в бюджет проекта.	Да. Но с учетом последующих корректировок были внесены изменения в бюджет проекта	Да. Но с учетом последующих корректировок были внесены изменения в бюджет проекта.	Да. Но с учетом последующих корректировок были внесены изменения в бюджет проекта.	Да. Но с учетом последующих корректировок были внесены изменения в бюджет проекта.	Да	Да
22. Есть ли свидетельство того, что до принятия решения о финансировании проекта были четко приняты во внимание последующие операционные и эксплуатационные затраты после завершения проекта?								
Нет	Нет	Свидетельств не предоставлено.	Свидетельств не предоставлено.	Да, в обосновании инвестиций рассчитаны эксплуатационные затраты на ремонт и содержание в течение двадцати лет.	Нет. Свидетельств не предоставлено.	Нет. Свидетельств не предоставлено.	Да. Бизнес-план проекта.	Нет
Механизмы реализации проекта								
23. Есть ли свидетельство того, что официальные методические руководства по реализации проекта и его управлению опубликованы и применяются на практике?								
Неприменимо	Неприменимо	Да.	Да.	Да.	Да.	Да	Неприменимо.	Нет
24. Существует ли четкое разделение ответственности за своевременную реализацию проекта, за бюджет и спецификации?								

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
Да. РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» осуществляет функции заказчика и технического надзора в строительстве. В его состав входят подразделения: - Отдел бухгалтерского учета и отчетности - Отдел комплектации и специальных работ - Отдел технического надзора - Производственно-технический отдел	Да. РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» осуществляет функции заказчика и технического надзора в строительстве. В его состав входят подразделения: - Отдел бухгалтерского учета и отчетности - Отдел комплектации и специальных работ - Отдел технического надзора -Производственно-технический отдел	Да.	Да. Заказчиком объекта выступил БГУИР, представителем застройщика Учреждение «Дирекция строящихся объектов БГУ» (осуществляло функции заказчика и технического надзора в строительстве), генеральным подрядчиком ОАО «Строительный трест №7». Учреждение «Дирекция строящихся объектов БГУ».	Да. Заказчиком объекта выступил РУП «Минскавтодор – Центр».	Нет данных.	Да, ответственность за своевременную реализацию закреплена за заказчиком, за бюджет – за комитетом по архитектуре и строительству областного исполнительного комитета, главным финансовым управлением областного исполнительного комитета.	Да. Заместитель генерального директора по КС РУП "Гродноэнерго" Сковородцев С.В. Начальник УКС РУП "Гродноэнерго" Рыжиков В.В. Начальник Отдела материально-технического обеспечения РУП "Гродноэнерго" Васько В.А. Начальник финансово-экономического управления РУП "Гродноэнерго" Раик Л.Г.	Нет
25. Существует ли рабочая группа или аналогичный орган, отвечающий за реализацию проекта?								
Да. РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» осуществляет функции заказчика и технического надзора в строительстве.	Да. РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» осуществляет функции заказчика и технического надзора в строительстве.	Да.	Да. Учреждение «Дирекция строящихся объектов БГУ» осуществляет функции заказчика и технического надзора в строительстве.	Да. РУП «Минскавтодор – Центр» внутренними приказами назначает ответственных за ведение технического надзора, а также по другим направлениям ведения строительства.	Да. РУЭСР «Днепробугводпуть» осуществляет функции заказчика и технического надзора в строительстве.	Да. Персональное закрепление сотрудников, отвечающих за: общестроительный надзор, электроснабжение	Да. Заключен договор на оказание инженерных услуг с Управлением капитального строительства Новогрудского исполнительного комитета.	Нет
26. Был ли разработан до начала проекта подробный план его реализации, включая финансовый план и основные этапы его реализации?								
Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да. Слабые места не отмечены	Да. Бизнес-план.	Нет
27. Был ли разработан до начала проекта план проведения закупок?								

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да. Бизнес-план.	Нет
28. Отслеживаются/отслеживались ли изменения в общей сумме затрат проекта в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом?								
Да. РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» предоставляет отчеты на ежемесячной основе в Минздрав	Да. РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» предоставляет отчеты на ежемесячной основе в Минздрав	Да.	Да.	Да.	Да.	Да	Да	Нет
29. Готовит/готовила ли группа реализации проекта регулярные прогнозы потребностей в финансировании в течение года для их последующей передачи в Министерство финансов?								
Да. РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» на ежемесячной основе.	Да. РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» на ежемесячной основе.	Да. 12 месяцев	Да. Ежемесячно	Да. Ежемесячно	Да. Ежемесячно	Да	Неприменимо. Проект коммерческий без финансирования госбюджета.	Нет
30. Возникали ли какие-либо проблемы, связанные со стабильностью поступления средств в течение бюджетного года?								
Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Неприменимо.	Нет
31. Возник ли когда-либо дефицит финансирования в конце бюджетного года в сравнении с первоначально выделенным бюджетом?								
Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет.	Нет
32. Возникла ли просроченная кредиторская задолженность в течение реализации проекта?								
Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет.	Нет
33. В течение периода реализации проекта являлась ли когда-либо выделенная сумма ниже суммы, изначально запланированной для технически оптимальной реализации проекта?								
Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет.	Нет
Мониторинг и корректировка проекта								
34. Готовились ли регулярные оперативные отчеты о ходе реализации проекта?								
Да. 1 страничный отчет об освоении средств, и объем строительно-монтажных работ	Да. 1 страничный отчет об освоении средств, и объем строительно-монтажных работ.	Да. 1 страничный отчет об освоении средств, и объем строительно-монтажных работ в отношении средств Государственной инвестиционной	Да. 1 страничный отчет об освоении средств, и объем строительно-монтажных работ в отношении средств Государственной инвестиционной программы	Да. 1 страничный отчет об освоении средств, и объем строительно-монтажных работ в отношении средств Государственной инвестиционной программы	Да. 1 страничный отчет об освоении средств, и объем строительно-монтажных работ в отношении средств Государственной инвестиционной программы.	Да. Ежеквартальные отчеты в Комитет архитектуры и строительства Брестского облисполкома	Да.	Да. Ежедневно в ГПО «Белэнерго»

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
		программы.						
35. Если такие отчеты готовились, охватывали ли они как финансовые, так и физические аспекты прогресса в реализации проекта?								
Да. См. п. 34	Да. См. п. 34	Да. См. п. 34	Да. См. п. 34	Да. См. п. 34	Да. См. п. 34	Да. Процент завершения / основные этапы / оба фактора	Да.	Да (оба фактора)
36. Если такие отчеты готовились, включают ли они пояснительные замечания в отношении различий между планом и фактом?								
Да. Кратко описываются различия и рекомендации по решению выявленных проблем.	Да. Кратко описываются различия и рекомендации по решению выявленных проблем.	Да. % завершения/основные вехи/оба фактора	Да. Процент завершения / основные этапы / оба фактора	Да. Процент завершения / основные этапы / оба фактора	Да. Процент завершения / основные этапы / оба фактора	Да	Да.	Нет
37. Соблюдались ли положения действующего законодательства в сфере отчетности, надзора, проверок, оценок и корректировки?								
Да	Да	Да.	Да.	Да.	Да.	Да	Да.	Нет было отклонений
38. Были ли значительные корректировки объема проекта, спецификаций, затрат и графика в ходе реализации проекта?								
Да. В пределах 10% от стоимости.	Да. В пределах 10% от стоимости.	Да.	Да.	Да.	Нет данных	Да. Проект был подвержен значительным корректировкам с учетом факторов описанных в п. 39.	Нет.	Нет
39. Если присутствовали значительные корректировки, до какой степени они могли быть предвидены за счет лучшего планирования, и до какой степени они были вызваны непредвиденными факторами?								
Не выявлено	Не выявлено	Да. Проект был подвержен корректировкам с учетом факторов описанных в п. 40.	Да. Проект был подвержен корректировкам с учетом факторов описанных в п. 40.	Да. Проект был подвержен корректировкам с учетом факторов описанных в п. 40.	Нет данных	С учетом двух факторов: i) приостановки строительства в 1989-2006 гг.; ii) возросшими требованиями, не учтенными на этапе подготовки проектно-сметной документации к объекту со стороны конечного пользователя УЗ «Брестский областной онкологический	Нет.	–

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
						диспансер».		
40. Проводился ли углубленный пересмотр обоснования проекта в ходе его реализации?								
Нет	Нет	С учетом двух факторов: i) приостановки строительства в период 1988 г. - 2006 г.; ii) разделением этапов строительства на 4 пусковые комплексы.	С учетом двух факторов: i) приостановки строительства в период 1989-2002 гг.; ii) разделением этапов строительства на 2 пусковых комплексов; iii) возросшими требованиями, не учтенными на этапе подготовки архитектурного проекта в 2007 году.	Корректировки проводились с учетом необходимости учета проектных решений, возникших в ходе реконструкции	Нет данных	Неприменимо, с учетом отсутствия технико-экономического обоснования.	Нет.	Нет
Завершение проекта								
41. Была ли проведена официальная приемка, свидетельствующая о завершении проекта в соответствии со спецификациями и о том, что активы, созданные в результате проекта, соответствуют его назначению?								
Да. Акт приемки в эксплуатацию от 28.08.2015 РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь» и декларация соответствия от 26.08.2015 РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь»	Да. Акт приемки в эксплуатацию от 29.09.2015 РУП «Дирекция строящегося предприятия Министерства здравоохранения Республики Беларусь»	Да. Акт приемки объекта в эксплуатацию от 17.04.2013 г.	Да. Акт приемки объекта в эксплуатацию от 18.01.2017 г.	Да. Акт приемки в эксплуатацию законченной реконструкции от 03.11.2016 г.	Да. Название, дата и организация, ответственную за сертификат приемки - нет данных	Да. Акт приемки объекта в эксплуатацию от 31.12.2014 г.	Да. Приказом РУП «Гродноэнерго» № 850 от 16.06.2016 г. утвержден акт приёмки объекта ветроэнергетического парка в районе н.п. Грабники Новогрудского района» в эксплуатацию	Да. Акт ввода объекта в эксплуатацию утвержден приказом РУП «Брестэнерго» от 30.01.2015 № 76
42. Оказался ли актив впоследствии соответствующим своему назначению?								
Да.	Да.	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
43. Состоялась ли официальная передача ответственности за текущее функционирование и обслуживание созданного актива?								

Проект №1	Проект №2	Проект №3	Проект №4	Проект №5	Проект №6	Проект №7	Проект №8	Проект №9
Да. Приказ Министра здравоохранения 2015 г. о передаче основных фондов в собственность РНПЦ ОМР им. Н.Н. Александрова	Да. Приказ Министра здравоохранения от 23.03.2015 № 288 о передаче основных фондов в собственность РНПЦ ОМР им. Н.Н. Александрова	Да.	Да.	Да.	Да. О названии, дате и организации, ответственной за передачу и организации, которой был передан актив нет данных	Да. Акт на передачу затрат, произведенных при создании объекта от ДКПУП «УКС города Бреста» к УЗ «Брестский областной онкологический диспансер» от 27.02.2015 г.	Да. Приказ РУП «Гродноэнерго» № 850 от 16.06.2016 г.	Да. Приказом РУП «Брестэнерго» от 30.01.2015 № 76
44. По завершению проекта были ли включены капитальные активы в реестр активов?								
Да. РНПЦ ОМР им. Н.Н. Александрова. Обновление информации об активах осуществляется в соответствии с требованиями бухгалтерской отчетности.	Да	Да.	Неприменимо. БГУИР выступил в одном лице: застройщика (заказчика) и эксплуатирующей организации.	Неприменимо. РУП «Минскатодор – Центр» выступил в одном лице: застройщика (заказчика) и эксплуатирующей организации.	Да. О названии, дате и организации, ответственной за передачу и организации, которой был передан актив нет данных	Да. УЗ «Брестский областной онкологический диспансер».	Да.	Да
45. Был ли подготовлен официальный отчет о завершении проекта по окончании проекта?								
Нет	Да. РНПЦ ОМР им. Н.Н. Александрова. Обновление информации об активах осуществляется в соответствии с требованиями бухгалтерской отчетности.	Нет	Нет	Нет	Нет данных	Да	Да. Подготовлен и представлен в Гродненский областной исполнительный комитет отчет с подтверждением расчетной стоимости реализации проекта.	Нет
46. Проводились ли систематические оценки воздействия проекта с момента его введения в действие?								
Нет. Неприменимо в связи с недавним завершением Проекта.	Нет. Неприменимо в связи с недавним завершением Проекта.	Нет	Нет	Нет	Нет данных	Нет данных	Да	Нет