**Тема 2. Сущность региональных инфраструктурных проектов и эффективные методы управления ими**

# 1. Инфраструктурные проекты: сущность и виды

# 2. Преимущества механизма государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов

## 

# 1. Инфраструктурные проекты: сущность и виды

Развитие масштабных инфраструктурных проектов является одной из ключевых задач руководства страны. Ведь именно инфраструктурные проекты, ставящие своей целью развитие ключевых отраслей экономики, обеспечивают региональную финансовую стабильность в непростых экономических условиях благодаря созданию огромного количества рабочих мест. Развитие инфраструктурных проектов невозможно без модернизации и технического перевооружения производственного аппарата на основе активизации инвестиционной и инновационной деятельности. Осуществление инфраструктурных проектов должно отвечать требованиям современного развития, должно идти по пути внедрения новых технологий, позволяющих повышать технический уровень и качество продукции, ресурсосберегающих технологий, позволяющих обеспечивать высокий уровень конкурентоспособности продукции.

*Инфраструктурный проект* – совокупность действий и их последовательность по созданию и (или) реконструкции конкретного объекта или технологического комплекса инфраструктуры, их последующему использованию (эксплуатации), реализуемых на основании проектного соглашения [5].

Инфраструктурными называют объекты, деятельность которых направлена на удовлетворение основных потребностей населения. В соответствии с характером данных потребностей инфраструктурные проекты можно разделить на два типа:

1. экономические объекты, услуги которых конечный потребитель готов оплачивать самостоятельно и полностью (транспорт, коммуникации, коммунальные услуги);
2. социальные объекты, предназначенные для повышения уровня жизни населения (больницы, школы и т.д.), потребитель оплачивает их услуги частично, оставшиеся расходы берет на себя государство.

Инфраструктурные проекты (далее – ИП) характеризуются значительной капиталоемкостью и длительным периодом окупаемости капиталовложений. Как правило, это сложные и масштабные проекты. Другой важной характеристикой ИП являются высокие необратимые затраты. Это означает, что значительная часть инвестиций должна быть вложена в проект в самом начале, задолго до того, как он наберет обороты и начнет приносить прибыль [4].

Инфраструктурные проекты могут быть федерального, регионального и муниципального уровней. Несколько взаимосвязанных инфраструктурных проектов образуют комплексный инфраструктурный проект.

*Инфраструктурный проект федерального уровня* – проект по созданию (реконструкции) отдельного объекта инфраструктуры или технологического комплекса инфраструктуры, в случае если в соответствии с проектным соглашением специализированной проектной организации передаются права владения и пользования имуществом, являющимся собственностью Российской Федерации, и общий объем инвестиций, необходимый для реализации проекта, превышает 5 млрд рублей.

*Инфраструктурный проект регионального уровня* – проект по созданию (реконструкции) отдельного объекта инфраструктуры или технологического комплекса инфраструктуры, в случае если в соответствии с проектным соглашением специализированной проектной организации передаются права владения и пользования имуществом, являющимся собственностью субъекта Российской Федерации, и общий объем инвестиций, необходимый для реализации проекта, превышает 1 млрд. рублей.

*Инфраструктурный проект муниципального уровня* – проект по созданию (реконструкции) отдельного инфраструктурного объекта или технологического комплекса инфраструктуры, в случае если в соответствии с проектным соглашением специализированной проектной организации передаются права владения и пользования имуществом, являющимся собственностью муниципального образования, и общий объем инвестиций, необходимый для реализации проекта, превышает 50 миллионов рублей [5].

Осуществление инфраструктурных проектов должно отвечать требованиям современного развития, поэтому должно идти по пути внедрения новых технологий, позволяющих повышать технический уровень и качество продукции, ресурсосберегающих технологий, позволяющих обеспечивать высокий уровень конкурентоспособности продукции. Данный процесс должен коснуться практически всех сфер жизни России, однако первоочередное внимание следует уделить:

-транспортному комплексу;

-ЖКХ;

-энергосбережению и энергоэффективности;

-образованию и здравоохранению;

-строительству.

Выбор указанных отраслей обусловлен их основополагающим значением для развития и совершенствования экономики страны в долгосрочной перспективе.

Проблемы транспортной инфраструктуры страны стали следствием экономических ограничений, существующих в отрасли. Недостаточное и неэффективное финансирование различных сфер транспортной системы привели к появлению дисбаланса и постепенной деградации важных направлений инфраструктуры перевозок. Остро встала проблема наличия «узких мест» на стыках различных видов транспорта, снижающих комплексную эффективность транспортировки пассажиров и грузов. В этой связи, развитие транспортной инфраструктуры России на современном этапе является необходимым условием проведения модернизации экономики страны и внедрения инновационных механизмов в производство и управление. Существующая транспортная инфраструктура не способна в полной мере обеспечить те потребности, которые возникают сегодня и расширятся в будущем в процессе модернизации. Имеющийся комплекс проблем может быть решен лишь в рамках выработки единой концепции развития транспортной системы России.

Длительные деструктивные процессы в системе ЖКХ, опережающие темпы ввода новых мощностей, поставили перед страной исключительно сложную модернизационную задачу. Внедрение современных энергоэффективных технологий в данной сфере предполагает масштабные долгосрочные инвестиции, что предполагает привлечения не только государственного, но и частного капитала к решению инфраструктурных задач в рамках государственно-частного партнерства. Роль жилищно-коммунального хозяйства в процессах модернизации также сложно переоценить. Именно ЖКХ формирует инфраструктурные возможности для развития как социального, так и промышленного комплекса. Задача государства – обеспечить условия для долгосрочного финансирования модернизации инфраструктуры жилищно- коммунального комплекса с привлечением частного капитала.

Проблемы в энергетической инфраструктуре стали во многих регионах очевидными препятствиями экономического роста.

Здравоохранение в России традиционно считается затратной отраслью и сферой ответственности государства. Однако бюджетные обязательства перед медициной сегодня не обеспечивают ни ее инновационное развитие, ни даже поддержание текущего состояния основных фондов, достойный уровень оплаты медицинского персонала, минимальное качество оказываемых услуг. По оценкам экспертов, финансирование системы здравоохранения отстает от потребностей отрасли в два раза. Низкие зарплаты становятся причиной дефицита и постепенного старения кадров: около половины врачей и медперсонала в стране имеют пенсионный и предпенсионный возраст. Устаревшее в массе своей оборудование, недостаток квалифицированных специалистов для работы с современной медицинской техникой и технологиями, фактическое отсутствие стимулирования информатизации деятельности ЛПУ, доплаты и поборы при оказании бесплатных услуг, злоупотребления с госзакупками – все это ведет к моральному и физическому краху отечественной системы здравоохранения и нарушению прав граждан на получение доступной и качественной медицинской помощи.

Положение в строительном секторе можно назвать интегрированным показателем, отражающим общее состояние экономической системы государства. Одним из самых болезненных вопросов кризисного периода для инвестиционно-строительного комплекса стало резкое сокращение финансирования проектов – пожалуй, самое значительное в реальном секторе. В этих условиях главную роль в поддержке строительного рынка должно сыграть государство за счет реализации мер, направленных на восстановление кредитования инвестиционно-строительных проектов, снижение себестоимости строительства жилья, сокращение административных и монопольных барьеров в секторе жилищного строительства.

Инфраструктурные проекты – это создание качественно новой инфраструктурной системы страны, основа перехода России на инновационный путь развития. Результатами инфраструктурных преобразований должны стать:

* смена сценария развития российской экономики с сырьевого на инновационный;
* повышение энергоэффективности экономики;
* активное использование транзитного потенциала страны;
* привлечение в инфраструктурные проекты частных инвестиций, в том числе, на принципах ГЧП;
* создание новых рабочих мест;
* обеспечение доступности для населения современных медицинских услуг и препаратов.

В настоящее время Правительством России готовятся решения для развития инфраструктурных проектов. Ожидается принятие постановления, предусматривающего предоставление строительному бизнесу кредитов и субсидирование ставок по ним, бесплатную передачу земельных участков под жилищное строительство, создание за счет бюджетных средств необходимой инженерной инфраструктуры. Также будут внесены поправки в закон «О концессиях» о гарантиях возврата инвестиций, введении долгосрочных тарифов и возможности комплексной аренды инфраструктурных объектов.

Инфраструктурные проекты, реализуемые на региональном и муниципальном уровне, могут сформировать массовый проектный рынок развития инфраструктуры в России.

# 2. Преимущества механизма государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов

В последние годы тема развития инфраструктуры, организации финансирования её создания, модернизации и расширения, а также последующей эксплуатации стала особенно популярной во всем мире. Это и не удивительно, поскольку при всех различиях в уровнях экономического развития разных стран, их политических устройств, развитие человечества идет в одном направлении, и перед людьми, проживающими в разных уголках земного шара, стоят одинаковые глобальные проблемы и задачи – обеспечение возможности удовлетворения их потребностей, соответствующих уровню развития цивилизации. Именно поэтому специалисты относят к инфраструктурным проектам проекты, связанные с обеспечением населения страны энергетическими ресурсами, возможностью удобного, быстрого и безопасного перемещения, как людей, так и необходимых им грузов, с обеспечением населения чистой водой и утилизацией отходов, с обеспечением необходимого уровня организации образования и охраны здоровья.

Обеспечение удовлетворения всех этих потребностей на той или иной территории земного шара является обязанностью государства, расположенного на этой территории. Для решения стоящих перед ними задач государства составляют программы, на реализацию которых используют средства государственных бюджетов. В России на протяжении более двух десятков лет новые объекты инфраструктуры не возводились, а эксплуатировались созданные ещё во времена Советского Союза. При этом предельный срок эксплуатации многих объектов подходит к концу.

Поэтому наша страна стоит перед потребностью в росте капиталовложений по широкому фронту одновременно. Правительственные программы, разрабатываемые для решения стоящих перед страной задач, часто обещают увеличение инвестиций, но не сообщают об их источниках. В результате сразу ряд отраслей и несколько регионов планируют использовать одновременно примерно одни и те же средства на самые разные объекты, от одних и тех же компаний ждут реализации масштабных проектов сразу в ряде регионов. Поскольку создание объектов инфраструктуры требует очень больших финансовых вложений, для одновременного осуществления многих проектов только бюджетных средств страны, даже самой экономически развитой и богатой, недостаточно. Кроме того, проводить финансирование капитальных вложений только за счет государственных (бюджетных) средств трудно – прямые инвестиции из бюджета бывают затруднены институционально (и бюрократически), а иногда и политически, управление проектами зачастую бывает хуже, чем проектами, в которые инвестированы средства частных лиц.

Большое значение для развития транспортной, дорожной и других видов инфраструктуры имеет состояние инфраструктуры финансового рынка, использование различных финансовых и инвестиционных инструментов для реализации проектов. Мощным аккумулятором средств частного капитала для целей инфраструктурного развития является новый для России инструмент фондового рынка – инфраструктурные облигации. Они получили широкое применение во многих странах мира – США, Австралии, Индии и других. В России инфраструктурные облигации эмитировались отдельными компаниями, в частности, ОАО «РЖД», и в сравнительно небольшом количестве. Для активизации этого процесса был разработан проект Федерального закона «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций» [5], который в данный момент находится в стадии обсуждения и требует всесторонней оценки банковским сообществом.

Именно поэтому задачи по развитию инфраструктуры должны решаться путем установления партнерских отношений между государством и частным капиталом – через механизм государственно-частного партнерства, который должен обеспечить финансирование капиталоемких долгосрочных проектов с привлечением внебюджетных источников. При этом ГЧП обязательно должно рассматривается не только как инвестиционный механизм, но и как эффективная модель управления экономикой, которая, с одной стороны, позволяет сократить и оптимизировать расходы бюджета, с другой – повысить качество исполнения проекта и предоставляемых впоследствии на его базе общественных услуг.

Механизм государственно-частного партнерства позволяет эффективно решить один из главных вопросов развития инфраструктуры – привлечение финансовых ресурсов. Огромная капиталоемкость инфраструктурных проектов ограничивает возможности государства по их финансированию. Применение механизмов ГЧП позволяет привлечь в проекты средства частных инвесторов и кредиты банков, в том числе международных: масштабные инфраструктурные проекты часто реализуются с участием ведущих мировых компаний и финансовых институтов.

Россия обладает огромными возможностями для реализации инфраструктурных проектов с привлечением российского и международного капитала на основе ГЧП в таких сферах, как автодорожное хозяйство, железные дороги, порты, аэропорты, магистральные трубопроводы, электроэнергетика, коммунальное хозяйство. Немаловажное значение имеет применение механизмов ГЧП для модернизации и развития российского здравоохранения как с точки зрения укрепления здоровья нации, повышения продолжительности жизни, так и для инновационного прорыва и рыночного успеха отечественных компаний в таких областях, как производство фармацевтической продукции, медицинского оборудования и техники, биотехнология.

Механизмы ГЧП широко используются в мировой практике для привлечения частного капитала с целью развития и дальнейшего управления общественной инфраструктурой. Во всем мире идеологическое понимание самого термина ГЧП базируется на следующих ключевых принципах:

1. ГЧП предполагает официальные отношения / договоренности между государственными и частными участниками, которые фиксируются в официальных документах, в частности в нормативных правовых актах, то есть образуют особые правовые институты;
2. Органы государственного и муниципального управления (ОГМУ) выступают в ГЧП-проектах не столько регулятором, сколько равноправным для частного инвестора партнером, который не стремится реализовать свои властные полномочия в отношении него;
3. ГЧП–проекты призваны, прежде всего, реализовывать публичные интересы, которые формируются на основе общегосударственных общественно полезных целей;
4. ГЧП присущ характер совместных действий, когда государство и частный инвестор совместно привлекают ресурсы, принимают решения в процессе финансирования и управления проектом [1].

Следует отметить, что четкого, однозначного определения государственно-частного партнерства нет. В экономической литературе существует множество различных определений государственно-частного партнерства. Наиболее общее из них дается Всемирным банком: «Государственно-частное партнерство – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно – как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [9].

Применительно к российской практике экспертное сообщество выработало следующее определение: *государственно-частное партнерство* представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.

ГЧП – это привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору экономики на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств,компетенций [3].

Данное определение имеет информативный и инструктивный характер (понятна основа для взаимодействий партнеров, ясно кто является инициатором проекта, какие задачи стоят перед участниками проекта и на каких условиях они работают).

Помимо участия частного сектора в сооружении и финансировании объектов инфраструктуры, проекты ГЧП имеют ещё две важные характеристики – они предусматривают оказание услуг с использованием объектов ГЧП частным сектором, и передачу части рисков также частному сектору.

ГЧП предусматривает многообразные формы и способы реализации, к основным в этом списке эксперты относят:

* концессионные соглашения;
* государственные контракты (административные договоры на оказание услуг или выполнение работ по заказу государства);
* арендные отношения, аренду госимущества (долгосрочную аренду, аренду с обязательствами, договоры на управление);
* финансовую аренду (лизинг);
* государственно-частные предприятия (совместные предприятия);
* совместные инфраструктурные фонды прямых инвестиций;
* приватизацию [1].

В настоящее время в мире уже разработано и опробовано большое количество разнообразных схем ГЧП. Основные из них:

* Строительство – владение – использование (BOO – build – own-operate);
* Строительство – девелопмент – использование (BDO – build – develop – operate)
* Проектирование – строительство – управление –

финансирование (DCMF – design – construct – manage – finance);

* Покупка – строительство – использование (BBO – buy – build – operate);
* Лизинг – девелопмент – использование (LDO – lease – develop – operate);
* Строительство – передача – использование (BTO – build – transfer – operate);
* Строительство – владение – использование – передача

(BOOT – build – own – operate – transfer);

* Строительство – аренда – владение – передача (BROT – build –rent – own – transfer);
* Строительство – лизинг – использование – передача (BLOT

– build – lease – operate – transfer);

* Строительство – передача – использование (BTO – build – transfer – operate) [2].

Огромная заинтересованность как российских, так и зарубежных инвесторов в такого рода проектах объясняется потенциальными возможностями инвестировать гигантские средства на длительный срок в конкретные объекты и получать от таких вложений гарантированный, стабильный доход на протяжении ряда лет. Насколько эти возможности удастся реализовать на практике, зависит, в конечном итоге, от структуры сделки, от условий договоров, которыми будут определяться отношения между сторонами.

Эффективность реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов ГЧП состоит в следующем:

1. экономия бюджетных средств за счет привлечения финансирования со стороны частного сектора – механизм ГЧП позволяет государству существенно уменьшить объем своих капитальных вложений в объект инвестирования за счет средств частных инвесторов;
2. привлечение управленческого и интеллектуального капитала частного сектора – ГЧП открывает дополнительные возможности для инновационных решений при оказании услуг, поскольку представители частного инвестора осуществляют независимую проверку окупаемости проекта (сроки строительства, контроль качества работ и целевого использования средств).

Оценка эффективности реализации инфраструктурных проектов с использованием и без использования принципов ГЧП представлена в таблице 2.1.

В последние годы в России существенно повысилась роль механизмов государственно-частного партнерства в реализации проектов реконструкции и строительства инфраструктурных объектов. Однако такие проекты, отличающиеся большой капиталоемкостью и длительным сроком окупаемости, реализованы главным образом в Москве и Санкт-Петербурге. В большинстве регионов России пока не только отсутствуют законы о ГЧП, но и в целом низок уровень информированности бизнес-сообщества и

органов власти о возможностях государственно-частного партнерства. Между тем, России с ее огромными пространствами жизненно необходима развитая транспортная, производственная, социальная инфраструктура. Именно ГЧП может стать основой для решения инфраструктурных проблем и сокращения разрыва в социально-экономическом развитии регионов [1].

Таблица 2.1 – Оценка эффективности реализации инфраструктурных проектов с использованием и без использования принципов ГЧП

|  |  |
| --- | --- |
| **Реализация инфраструктурного проекта без использования механизмов ГЧП** | **Реализация инфраструктурного проекта с использованием механизмов ГЧП** |
| 1. менее долгосрочные отношения по сравнению с проектами ГЧП | 1. удорожание проекта; 2. необходимость более тщательной проработки договорных отношений; 3. больше рисков на частном инвесторе; 4. снижение маржи за реализацию проекта |
| 1. все риски ложатся на государство 2. возможность получения большего количества бюджетных средств | 1. повышение стоимости компании на рынке, надежности, имиджа; 2. стабильность денежных поступлений по проекту 3. возможность использования и внедрения новых технологий и инноваций; 4. построение долгосрочных отношений с органами власти |

Вместе с тем, ситуация с привлечением денежных средств в российский бизнес все еще остается предельно сложной. Предпринятые в ответ на финансовый кризис шаги по масштабным финансовым вливаниям в банковский сектор не привели к притоку инвестиционного капитала в промышленность. Единственным адекватным решением проблемы кредитования реального сектора в существующих условиях становится привлечение государства как стороны, способной предложить надежные гарантии возврата инвестиций.

Предложение проектов в области транспорта, жилищно- коммунального хозяйства, инфраструктуры туризма, других отраслей городского хозяйства на сегодняшний день ограничено как в количественном, так и в качественном отношении. Принципиальная проблема заключается в практическом отсутствии у органов государственного и муниципального управления финансовых возможностей для подготовки проектов ГЧП и организации тендеров, хотя в рамках действующего законодательства они несут ответственность за развитие рынка проектного предложения [1].

Следующая проблема заключается в том, что государственно- частное партнерство в России базируется на использовании модели бюджетного финансирования, ставит массовое развитие инфраструктурных проектов в зависимость от возможностей бюджета: возникает риск, что в какой-то момент времени у государства не окажется необходимых средств на дальнейшее развитие проекта.

Проблемный момент, связанный с активизацией инфраструктурного строительства в регионах, связан с законодательными условиями по суммам финансирования проектов. Например, «Внешэкономбанк» может финансировать проекты с общим объемом капиталовложений не менее 2 млрд. рублей [6]. Для большинства малых и средних населенных пунктов не требуется таких масштабных проектов, но потребность в развитии инфраструктуры, тем не менее, остается.

Помимо финансовых проблем существуют высокие административные барьеры, связанные с решением вопросов землепользования, подведения инженерных сетей, получения разрешительной документации. Развитие проектов, ориентирующихся на частные инвестиции, требует существенного повышения качества кадров государственно-муниципального управления в сфере ГЧП. Сейчас квалифицированные кадры в данной сфере в регионах практически отсутствуют. Также региональный бизнес часто не владеет информацией о возможностях участия в проектах ГЧП [1].

Вместе с тем, в регионах, в которых в кризис возникли бюджетные ограничения для развития, сегодня существует понимание необходимости использования возможностей ГЧП, растет спрос на информацию, связанную с подготовкой и реализацией инвестиционных проектов. Сегодня федеральная, региональная, муниципальная власть и частный бизнес должны объединить усилия для поиска наиболее эффективных и приемлемых для всех сторон способов реализации инфраструктурных проектов в формате ГЧП. В этой связи в многостороннем диалоге предстоит:

* принять законы и правовые акты, регулирующие деятельность партнеров в рамках ГЧП;
* разработать эффективные финансовые механизмы и государственные гарантии по рискам;
* стимулирующие активность частных инвесторов;
* снизить уровень принятия решений по реализации проектов;
* продумать систему повышения квалификации и подготовки кадров государственного и муниципального управления в сфере ГЧП.