



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-50-66

## **ДОЛГОСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ – ПРИОРИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**А.М. Коновалов**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

В статье представлен анализ состояния и перспектив развития инфраструктуры как в разрезе действующих документов стратегического планирования, так и в области реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства. В настоящее время в соответствии с нормами Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» происходит выстраивание системы стратегического планирования, в которой безусловно должны быть учтены перспективы развития общественной инфраструктуры, в том числе на принципах максимального привлечения внебюджетного финансирования, и механизмы государственно-частного партнерства, которые имеют наибольший потенциал в решении этой задачи. На основе глубокого анализа федеральных и региональных документов стратегического планирования на уровне целеполагания и программирования выявлены проблемы и перспективы пространственного развития общественной инфраструктуры в региональном и отраслевом разрезе. В статье определены ключевые проблемы стратегического планирования развития инфраструктуры, а также перспективы стратегического планирования развития общественной инфраструктуры с использованием различных форм, моделей и механизмов государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства).

**Ключевые слова:** общественная инфраструктура, государственно-частное партнерство, инфраструктурная обеспеченность, долгосрочное планирование, пространственное развитие инфраструктуры, инфраструктурный план

### **Проблемы и перспективы пространственного развития общественной инфраструктуры**

В сложившихся условиях нестабильности глобальной финансовой системы, действии секторальных санкций и резком снижении мировых цен на традиционные продукты российского экспорта инвестиционные возможности государства значительно снизились. Ни ускоренное развитие, ни поддержание общественной инфраструктуры на текущем уровне износа за счет исключительно бюджетного финансирования не представляется возможным.

Резко актуализируется вопрос активизации участия негосударственного сектора в развитии общественной инфраструктуры. Привлечение частных компаний к созданию и последующей эксплуатации инфраструктурных объектов будет способствовать ресурсосбережению, внедрению перспективных технологических, организационных и институциональных инноваций в экономику и социальную сферу, повышению качества оказываемых населению услуг в энергетической, транспортной, информационно-коммуникационной сферах жизнедеятельности. Одним из приоритетных механизмов привлечения внебюджетных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры выступает государственно-частное партнерство (ГЧП).

Жизненный цикл объектов общественной инфраструктуры (транспортной, энергетической, социальной и т.п.) во многих случаях составляет десятки и сотни лет (железные дороги, морские и речные порты, аэропорты и т.д.). В большинстве своем инфраструктура в Российской Федерации создана еще во времена Советского Союза. При решении вопросов ее модернизации и дальнейшего развития необходимо ориентироваться на долгосрочные приоритеты пространственного развития России, макрорегионов и субъектов Российской Федерации, в том числе в отраслевом разрезе.

Объективные бюджетные ограничения, высокая капиталоемкость, длительные периоды амортизации, значительные сроки окупаемости и временной лаг с момента начала инвестирования до получения прибыли, отложенный экономический эффект создают для многих крупных инвестиционных инфраструктурных проектов институциональные барьеры в привлечении частного капитала к их реализации. Деловым кругам необходимы государственные ориентиры в долгосрочном развитии общественной инфраструктуры федерального уровня для согласования и увязки с собственными стратегиями, программами и планами развития. При этом от выбора приоритетов на этапе планирования развития инфраструктуры зависят затраты на предпроектной стадии, которые включают комплекс затрат на выполнение работ по первичному отбору, оценке, разработке полной проектной документации, привлечению инвесторов и проведению конкурсных процедур по проекту.

В решении вопросов эффективного развития инфраструктуры нецелесообразно полагаться исключительно на инструменты рыночного регулирования, так как они далеко не оптимальны с точки зрения выбора приоритетов. Бизнес выбирает для своего участия исключительно самые рентабельные проекты, а такая позиция не решает задач системного развития всего комплекса общественной инфраструктуры. Важную роль в преодолении этого противоречия отводится стратегическому планированию.

Государство, с одной стороны, обязано иметь четкое представление об объективном состоянии развития общественной инфраструктуры на настоящий момент и в перспективе, а с другой – исходя из этой информации делать обоснованный выбор приоритетов. Однако в действующей в настоящее время системе стратегического планирования практически отсутствует увязка

основных документов отраслевого и регионального уровней между собой, а также не существует сводного документа в области планирования развития общественной инфраструктуры, что ведет к фрагментарности информации, снижению эффективности и результативности государственной политики, а также неоправданной и ненужной конкуренции федеральных и региональных органов исполнительной власти за финансовые, организационные, интеллектуальные и прочие ресурсы. Отсутствие долгосрочных и среднесрочных прогнозов, сводного плана развития инфраструктуры, а также приоритизации в инфраструктурных отраслях существенно снижает их совокупную инвестиционную привлекательность, препятствуя расширению возможных источников финансирования за счет привлечения внебюджетных средств, в том числе с использованием различных форм, моделей и механизмов ГЧП (и муниципально-частного партнерства) [1].

В целом инфраструктурную обустроенность России можно охарактеризовать как слабую, крайне недостаточную для реализации глобальных конкурентных преимуществ нашей страны, что накладывает существенные ограничения пространственному развитию Российской Федерации и приводит к усугублению так называемого коммуникационного или сетевого разрыва. В отраслевом разрезе, например для транспортной инфраструктуры, необходимо отметить, что даже вблизи федеральных центров высокоскоростные автомобильные и железнодорожные магистрали не развиты. В проекте Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» должна учитываться при разработке и корректировке документов стратегического планирования всех уровней, отмечается, что для освоенных территорий свойственна ситуация, когда использование имеющихся современных транспортных средств лимитируется архаичным состоянием сетей автомобильных дорог, речных трасс (где не выполняются необходимые дноуглубительные работы), железнодорожных магистралей и слабо развитой инфраструктурой узловых центров (прежде всего морских, речных и авиационных портов), которые крайне медленно приступают к выполнению своих современных функций – мультимодального комплексирования видов транспорта между собой при обслуживании грузовых и пассажирских транспортных потоков. При этом для большинства удаленных и периферийных районов в целом характерна транспортная недоступность.

Перед Россией стоит задача повышения степени интегрированности (связности) и сбалансированности пространства на основе активизации межрегиональных отношений и снижения межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации и инфраструктурной обеспеченности с учетом кардинально изменяющегося под действием агло-

мерационных факторов пространственного каркаса системы расселения. В зависимости от направления ее решения будут определяться и приоритеты в развитии общественной инфраструктуры. В текущей версии проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации, разработанной во исполнение норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», помимо консервативного сценария, который во многом будет обусловлен пролонгацией трендов последних лет и десятилетий, рассматриваются два достаточно противоположных сценарных подхода.

Первый из них в идейном плане близок к концепции поляризованного пространственного развития, предлагаемой Всемирным Банком и состоящей в том, что государственное регулирование должно быть ориентировано на сглаживание пространственных различий в качестве жизни, а не на снижение пространственной дифференциации в деловой активности. Здесь социально-экономическое развитие государства основывается на экономическом росте наиболее развитых регионов (лидеров, локомотивов), имеющих конкурентные преимущества в глобальной системе разделения труда и производства добавленной стоимости.

В основе государственной политики такого рода лежат усилия, направленные на интенсификацию экономической интеграции регионов с использованием всех возможных средств, в первую очередь инфраструктуры, за счет которой улучшаются возможности коммуникаций, доступа к рынкам. При этом активно используются меры прямого и косвенного экономического стимулирования, способствующие переселению в более динамичные с инвестиционной точки зрения районы, в которых сформирована стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны, сложилось партнерство государства, институтов гражданского общества и деловых кругов, происходит эффективная реализация масштабных инвестиционных проектов.

Политика пространственного развития в этом случае нацелена на интенсификацию внедрения в региональную экономику и социальную сферу различных форм и моделей государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства, стимулирование активности частного бизнеса в городах-лидерах с использованием агломерационных эффектов и повышение пространственной (и социальной) мобильности населения и факторов производства (труда и капитала), а в отношении остальных регионов происходит управляемое сжатие экономического пространства вокруг очагов опережающего экономического роста. Перераспределение ресурсов будет происходить с использованием рыночных механизмов, посредством инвестиции компаний, а сами ресурсы начнут концентрироваться в регионах реализации перспективных инвестиционных проектов.

В случае реализации такого подхода при его сочетании с сетевой кластерной моделью произойдет форсированное развитие 15–20 агломераций (кроме Московской и Санкт-Петербургской), в том числе: Новосибирской, Крас-

ноярской, Иркутской, Екатеринбургской, Челябинской, Омской, Воронежской, Ростовской-на-Дону, Волгоградской, Краснодарской, Нижегородской, Самарско-Тольяттинской, Казанской, Уфимской, Пермской, Саратовской, Владивостокско-Находкинской и Хабаровской, а также Тюменской, Томской, Барнаульской, Ижевской, Махачкалинской. Кроме того, вероятно формирование опорных и базовых центров роста стратегически важных территорий и опережающее развитие соединяющих агломерации и центры мультимодальных транспортно-логических, энергетических и прочих коммуникационных систем.

Вторая альтернатива тяготеет к концепции эндогенного экономического роста, нацеленной на эффективное использование ресурсов, сильных сторон и потенциальных возможностей каждого региона и исходящей из его уникальности и ценности, не только с точки зрения экономики, но и человеческого капитала, экологического благополучия, природного, культурного и духовного наследия, географического положения (в том числе обуславливающего расширение возможностей межрегионального и приграничного сотрудничества), институциональных условий, инвестиционного климата, уровня и потенциала развития малого и среднего предпринимательства. Подобная модель, широко декларируемая и реализуемая Европейским Союзом и Организацией экономического сотрудничества и развития, рассматривает территорию не только и не столько как производственный ресурс, сколько некую самостоятельную ценность, обладающую исторической и национально-культурной идентичностью. В этом случае государственная политика направлена на рост всех без исключения регионов с тем, чтобы максимизировать использование их эндогенных потенциалов с помощью ключевого императива – институциональных, организационных и технологических инноваций. Такая модель приемлет и не противоречит целесообразности концентрации ресурсов для стимулирования роста отдельных районов и зон опережающего развития с высоким уровнем экономической активности и использования агломерационных эффектов. При ее реализации будет обеспечено приоритетное развитие сети многофункциональных центров внутрирегиональных систем расселения и радиальных транспортных и иных коммуникативных связей, обеспечивающих их доступность в границах образуемых систем расселения, а также рост и расширение сети центров и подцентров систем расселения межрегионального уровня.

В методологическом плане необходимо отметить, что общее усложнение социально-экономических процессов в условиях глобализации и рыночной среды, многослойность и растущая взаимозависимость субъектов глобальной и государственной (внешней и внутренней) политики, необходимость учета их зачастую противоположных интересов, а также других, крайне многочисленных внутренних и внешних факторов резко актуализировало и даже потребовало переосмысления сценарного подхода. К тому же происходящее формирование нового технико-экономического уклада в странах экономического авангарда вывело на качественно иной уровень многие

вопросы, связанные как с концептуальным уточнением возможностей, так и с практикой долгосрочного развития. Определяющее место среди них занимает прогностическая проблематика. Объективные закономерности перехода к инновационной траектории устойчивого роста, внедрения элементов постиндустриальной экономики, основанной на знаниях, и ее формализованного воплощения – национальных инновационных систем, требуют использования принципиально новых подходов к регулированию социально-экономического развития, прежде всего в направлении усиления его системного и комплексного характера. К тому же развертывание глобализационных процессов резко обострило конкуренцию на мировых рынках, выдвинув в число главных факторов конкурентоспособности не операциональные, а именно стратегические преимущества.

### **Региональный и отраслевой разрез развития инфраструктуры в России**

Субъекты Российской Федерации существенно отличаются друг от друга и по общему уровню развития инфраструктуры, и по созданным на региональном уровне институциональным условиям привлечения внебюджетных инвестиций на принципах государственно-частного партнерства, и по уровню привлекательности отдельных отраслей и объектов инфраструктуры для частного инвестора. Межрегиональная дифференциация, существенные сдвиги и трансформации в динамике развития общественной инфраструктуры обусловлены совокупным действием не только региональных и макрорегиональных, но и общероссийских и даже глобальных факторов. Так, например, выделяется ряд ключевых внешних вызовов пространственному развитию общественной инфраструктуры, включая значительное сжатие ранее освоенного с инфраструктурной точки зрения пространства под действием агломерационных эффектов, что можно отнести к общемировым трендам, кардинальные изменения в территориальных структурах расселения, размещения объектов экономики, социальной сферы, транспортной, энергетической и иных инфраструктур, государственного устройства России в целом.

По совокупным расходам на развитие наиболее репрезентативных видов инфраструктуры (транспорт, энергетика, здравоохранение, образование, культура, спорт) лидирующие позиции занимает развитие транспортной инфраструктуры, доля которых в 2015 г. составила более 94% (рис. 1). Во многом это объясняется высокой долей привлечения внебюджетных источников к реализации проектов в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», а также высоким объемом субсидий субъектам Российской Федерации, суммарные лимиты которых в 2015 г. превысили 70 млрд руб., что почти в 1,5 раза превышает суммарный объем расходов на развитие остальных 5 видов инфраструктуры.



**Рис. 1. Структура фактических расходов за 2015 г. на развитие инфраструктуры в рамках реализации государственных программ Российской Федерации**  
**(Fig. 1. The expenditure cross-section for infrastructure development throughout the federal government programmes for the Russian Federation for the year 2015)**

В структуре расходов по источникам необходимо отметить, что на федеральном уровне привлечение внебюджетных источников в рамках государственных программ Российской Федерации характерно только для развития транспортной инфраструктуры (в рамках реализации мероприятий и проектов ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)»), а учет объемов софинансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации на строительство, реконструкцию или модернизацию объектов инфраструктуры – практически для всех видов инфраструктуры за исключением энергетической. Динамика изменения планируемых и фактических значений объемов финансирования по видам инфраструктуры преимущественно демонстрирует незначительные отклонения фактических объемов от планируемых в низшую сторону. При этом существенное сокращение фактических расходов было характерно для энергетической инфраструктуры в 2016 г. и инфраструктуры образования в 2015 г., а в развитии инфраструктуры физической культуры и спорта, наоборот, фиксируется существенный рост в 2015–2016 гг., обусловленный рядом международных спортивных состязаний, проведенных и планируемых к проведению в России.

В региональном разрезе в настоящее время нет ни одного субъекта Российской Федерации, расходы которого на развитие инфраструктуры в рамках

государственных программ субъектов Российской Федерации составляют более 10% от общих совокупных расходов регионального бюджета, а более 5% этот показатель достигает лишь у 6 субъектов Российской Федерации: Чукотский автономный округ; Санкт-Петербург; Республика Бурятия; Приморский край; Республика Карелия; Красноярский край.

Сопоставление динамики расходов на развитие инфраструктуры в рамках государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации показывает тенденцию к существенному снижению разрыва объемных показателей расходов, разница между которыми в 2013 г. составляла более 25 раз, а в 2016 – менее 3 раз (рис. 2).



**Рис. 2. Соотношение расходов на развитие инфраструктуры в рамках федеральных и региональных государственных программ (Fig. 2. The ratio of expenditure on infrastructure development throughout the federal and regional government programmes)**

В структуре совокупных расходов в рамках государственных программ федерального и регионального уровня по видам инфраструктур необходимо отметить, что расходы федерального бюджета преобладают в области развития энергетической инфраструктуры и инфраструктуры культуры, а региональный бюджет в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации – для развития инфраструктуры здравоохранения, спорта и образования.

## Ключевые проблемы стратегического планирования развития инфраструктуры

Анализ государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, документов целеполагания и территориального планирования, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации выявил ряд основных проблем в стратегическом планировании развития общественной инфраструктуры.

*1. Проблема «двойного счета» объемов финансирования мероприятий государственных программ.* Во-первых, во многих случаях средства, которые в государственных программах Российской Федерации проходят как ассигнования федерального бюджета на предоставление субсидий субъектам Российской Федерации, в государственных программах субъектов Российской Федерации позиционируются как средства регионального бюджета (без указания целевого субсидирования). Во-вторых, в ряде случаев средства, которые в государственных программах Российской Федерации проходят как вклады в уставные капиталы государственных корпораций и юридических лиц с государственным участием, в основных мероприятиях государственных программ субъектов Российской Федерации отражаются как внебюджетные инвестиции.

*2. Непрозрачность расходования средств в рамках государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.* Во многих государственных программах формулировки программных мероприятий носят предельно обобщенный и неконкретный характер, в связи с чем практически невозможно выявить конкретные проекты и их основные параметры.

*3. Непрозрачность критериев предоставления субсидий федерального бюджета субъектам Российской Федерации.* В большинстве случаев в правилах предоставления субсидий субъектам Российской Федерации в рамках государственных программ Российской Федерации отсутствуют четкие критерии их распределения. Также преимущественно распределение субсидий идет не на реализацию конкретных проектов в регионах, а просто по субъектам Российской Федерации.

*4. Слабая увязка федеральных и региональных государственных программ.* Федеральные и региональные государственные программы слабо увязаны между собой по целям и задачам, вкладу государственной программы субъекта Российской Федерации в достижение целей и решение задач государственной программы Российской Федерации; срокам (региональные госпрограммы, как правило, разрабатываются на краткосрочный период, привязанный к бюджетному циклу: три года); объемам финансирования; объектам; вкладу в достижение количественных индикаторов и показателей; измеримым результатам; контрольным событиям.

*5. Отсутствие единой методологической базы разработки и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.* Соответствующим

шие порядки и методические указания утверждаются на региональном уровне и существенно отличаются в различных субъектах Российской Федерации.

6. *Слабая увязка региональных государственных программ и бюджетов субъектов Российской Федерации.* Данные в разрезе государственных программ субъектов Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации имеют настолько разную детализацию, что иногда практически несопоставимы.

7. *Недолгосрочность реализации основных мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации.* Мероприятия по развитию инфраструктуры преимущественно имеют сроки реализации 1–2 года, поскольку их реализация в большинстве случаев зависит от предоставления субсидии из федерального бюджета, на что зачастую и ориентированы краткосрочные государственные программы субъектов Российской Федерации.

8. *Межрегиональная несостыковка развития инфраструктуры (проблема «последней мили» или «последнего километра»).* Отсутствие небольшого участка автомобильной дороги, железнодорожной магистрали, моста или другого объекта общественной инфраструктуры, как правило на границе регионов или муниципалитетов, не позволяет получить комплексформирующих эффектов от уже созданной коммуникационной сети.

9. *Межотраслевая несостыковка развития инфраструктуры.* Слабая увязка развития инфраструктуры в различных отраслях (пример: планы развития транспортной и энергетической инфраструктуры крайне слабо состыкованы между собой).

10. *Слабая увязка федеральных и региональных государственных программ Российской Федерации с документами целеполагания (стратегиями развития).* Программы и стратегии слабо увязаны между собой по целям и задачам, вкладу программ в достижение целей и решение задач стратегий; срокам; объектам; вкладу в достижение количественных индикаторов и показателей; результатам.

11. *Слабая увязка федеральных и региональных государственных программ Российской Федерации с документами территориального планирования (схемами территориального планирования).* Лишь часть объектов, представленных в схеме территориального планирования в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 384-р, отражены в государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы», а также в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г., Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 г. и других документах программирования и целеполагания. Инфраструктурные объекты, включенные в схему территориального планирования Российской Федерации в области энергетики, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации

от 11 ноября 2013 г. № 2084-р, в том числе атомные электростанции; объекты хранения, захоронения и переработки радиоактивных отходов; гидроэлектростанции, гидроаккумулирующие электрические станции и иные электростанции на основе возобновляемых источников энергии; линии электропередачи; электрические станции и подстанции не нашли своего отражения в Энергетической стратегии России на период до 2030 г. и соответствующих госпрограммах. Объекты высшего образования и здравоохранения, описанные в соответствующих схемах территориального планирования, отсутствуют в отраслевых стратегиях и программах.

*12. Краткосрочность горизонтов планирования развития общественной инфраструктуры.* По сути, основным непротиворечивым источником информации о планировании развития общественной инфраструктуры выступают бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, которые формируются на 3 года.

*13. Неучет в бюджетном планировании и прогнозировании условных и безусловных обязательств, зафиксированных в проекте ГЧП.* Условные и безусловные обязательства публичного партнера преимущественно не учитываются в бюджетах, бюджетных прогнозах и государственных программах как федерального, так и регионального уровня.

*14. Краткосрочность планирования реализации проектов в рамках соглашений о ГЧП (включая концессионные соглашения).* Для объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве на региональном и муниципальном уровнях, характерны планы сроком на 1 год.

*15. Отсутствие ключевой информации о параметрах проектов ГЧП, включая сведения о финансировании реализации проекта по годам за счет всех источников финансирования, условных и безусловных обязательств.* Держатели и носители проектов ГЧП отказываются предоставлять информацию о проектах под предлогом коммерческой тайны. Решить эту проблему можно путем введения дополнительного разреза наблюдений в рамках системы государственного статистического учета.

**Перспективы стратегического планирования  
развития общественной инфраструктуры  
с использованием различных форм, моделей и механизмов  
государственно-частного партнерства  
(муниципально-частного партнерства)**

В текущих макроэкономических условиях инвестиционные возможности государства, а также частного бизнеса значительно снизились. Финансирование многих проектов, связанных с комплексным и отраслевым развитием инфраструктуры в России и субъектах Российской Федерации, приостановлено или подвергается регулярному секвестированию, что повышает риски недо-

стижения заявленных целей и задач. Приоритетной задачей становится разработка системы мер адаптации национальной экономики и социальной сферы, а также приспособления конкретных проектов к негативным последствиям изменения глобальной финансовой конъюнктуры. Резко актуализируется проблематика, связанная с уточнением перечня приоритетных инвестиционных инфраструктурных проектов, обладающих значительным мультипликативным эффектом и способных стать «драйверами» комплексного социально-экономического развития России и субъектов Российской Федерации, их увязкой с общегосударственными, отраслевыми и корпоративными стратегиями, программами и планами, а также объединением в стратегические направления, агрегированными до уровня компетенции федеральных органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минтранс России и т.д.) и координационных правительственных структур (государственных комиссий, советов и т.д.).

Именно в период преодоления негативных последствий глобальной финансово-экономической нестабильности высший приоритет должен отдаваться межведомственным инфраструктурным проектам инновационной направленности, которые способны оказать комплексформирующий эффект и стать катализаторами пространственного развития Российской Федерации и устойчивого социально-экономического роста регионов России.

При повсеместном сжатии кредитной массы необходима диверсификация источников финансирования перспективных направлений развития страны и приоритетных комплексных проектов. Помимо федерального и региональных бюджетов представляется целесообразным активнее вовлекать в этот процесс механизмы государственно-частного партнерства, с использованием потенциала государственных институтов развития, как финансовых, так и нефинансовых, а также иностранных инвестиций. Кроме того, в интересах эффективной реализации комплексных (межведомственных и межотраслевых) проектов необходимо предусмотреть конкретные механизмы и схемы привлечения дополнительных инвестиций за счет интенсификации межрегионального и приграничного сотрудничества, использования ресурсов действующих и разрабатываемых государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, включая федеральные целевые программы.

Исходя из основных подходов к пространственному размещению зон опережающего развития, предложенных в рамках подготовки проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации, результатов ревизии программных мероприятий действующих отраслевых государственных программ и государственных программ территориального развития (включая федеральный и региональный уровни программирования), на текущем этапе при обеспечении перехода от отраслевого к комплексному развитию задачи приоритизации проектов наиболее актуальны в разрезе, как минимум, двух направлений.

*Во-первых*, обеспечение увязанной на всех уровнях стратегического планирования реализации уже осуществляемых проектов в соответствии с отраслевыми приоритетами в развитии инфраструктуры федерального и регионального значения, скоординированных по срокам реализации с иными отраслевыми проектами, синхронная реализация которых позволит обеспечить мультипликативный эффект и стать основой для реализации комплексного территориального развития Российской Федерации в формате зон опережающего развития. Зачастую мероприятия, связанные с развитием инфраструктуры, реализуются в соответствии с отраслевыми приоритетами, в первую очередь в рамках отраслевых государственных программ Российской Федерации. Однако в условиях объективных бюджетных ограничений ход их реализации в разных регионах различен, депрессивные регионы существенно отстают от планов инфраструктурного развития уже развитых в инфраструктурном плане регионов-лидеров. Для предотвращения подобных диспропорций в развитии необходима надведомственная координация и контроль хода реализации системообразующих направлений, в первую очередь инфраструктурных, на которые запланировано выделение средств федерального бюджета. В этой связи к критериям определения приоритетных отраслевых проектов, требующих меж- и надведомственной координации, в сфере инфраструктурного развития России и субъектов Российской Федерации можно отнести: наличие утвержденного финансирования из федерального бюджета; утвержденные основные параметры проекта, включая сроки и этапы реализации, конечные пообъектные результаты; конкретность и адресность проектов; соответствие приоритетам государственной политики Российской Федерации; отраслевой характер; системообразующее, стержневое влияние на формирование зон опережающего развития – создание инфраструктурных условий для их устойчивого роста.

*Во-вторых*, отбор приоритетных «якорных» проектов зон опережающего развития, которые способны лечь в основу реализации этого подхода на конкретных территориях. Такие проекты должны обладать мультипликативным эффектом и значительным влиянием на развитие смежных отраслей, инфраструктуры, социальной сферы. При отборе проектов целесообразно использовать следующие критерии: вклад проекта в решение основных задач государственной политики России и государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; влияние проекта на социально-экономическое развитие России и субъектов Российской Федерации, в первую очередь на устойчивый рост зон опережающего развития; целесообразность использования программно-целевых инструментов для устранения институциональных барьеров в интересах эффективной реализации таких проектов. Эти «якорные» проекты в рамках зон опережающего развития целесообразно положить в основу при разработке комплексных стратегий и программ создания, развития и пространственного размещения сети зон опережающего развития.

Кроме того, в интересах повышения эффективности и результативности уровня синхронизации действующих государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по отдельным отраслям инфраструктуры целесообразно на федеральном и региональном уровне выделить две группы инвестиционных инфраструктурных проектов, которые могут быть реализованы с использованием различных форм и моделей ГЧП в рамках государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: 1) стратегический проект; 2) приоритетный проект.

К стратегическим проектам федерального уровня могут быть отнесены системообразующие инвестиционные инфраструктурные проекты (в первую очередь межрегиональные), способные выступить в роли «драйверов» социально-экономического развития Российской Федерации, обладающие мультипликативным эффектом и соответствующие следующим критериям: должны быть отражены в комплексном документе целеполагания федерального или макрорегионального уровней (концепция (стратегия) социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития макрорегиона и др.); должны быть направлены на решение проблемы «последнего километра»; должны быть отражены в консолидированных схемах территориального планирования федерального уровня; должны соответствовать приоритетам государственной политики Российской Федерации, отраженным в основах государственной политики Российской Федерации в различных сферах жизнедеятельности, общегосударственных доктринальных (доктрины) и концептуальных (концепции) документах.

К приоритетным проектам федерального уровня могут быть отнесены «стержневые», «якорные» отраслевые инвестиционные инфраструктурные проекты в рамках зон опережающего развития, соответствующие следующим критериям: должны быть отражены в отраслевом документе целеполагания федерального уровня (отраслевой стратегии); должны быть отражены в отраслевых схемах территориального планирования федерального уровня; должны быть привлекательны для бизнеса и обладать высоким потенциалом реализации на принципах государственно-частного партнерства.

К стратегическим проектам регионального уровня могут быть отнесены масштабные инвестиционные инфраструктурные проекты, которые осуществляются или планируются к осуществлению на территории региона и соответствуют следующим критериям: должны быть отражены в документе целеполагания федерального, макрорегионального и (или) регионального уровней (федеральные комплексные и отраслевые стратегии, стратегия социально-экономического развития макрорегиона, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации); должны быть направлены на решение проблемы «последнего километра» на межмуниципальном уровне;

должны быть отражены в региональных схемах территориального планирования.

К приоритетным проектам регионального уровня могут быть отнесены инвестиционные инфраструктурные проекты, которые осуществляются или планируются к осуществлению на территории региона и соответствуют следующим критериям: должны входить в перечень приоритетных проектов субъекта Российской Федерации, а также быть отражены в перечне объектов, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве; должны быть привлекательны для бизнеса и обладать высоким потенциалом реализации на принципах государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства).

Таким образом, в государственных программах будут отражаться стратегические и приоритетные проекты, остальные проекты могут быть вынесены в аналитическую часть госпрограммы. При этом стратегические проекты могут реализовываться как с использованием, так и без использования государственно-частного партнерства, а для приоритетных применение различных форм и моделей ГЧП, включая концессионные соглашения, выступает критически важным критерием реализации в рамках государственных программ.

Стратегические проекты будут непосредственно отражаться в государственной программе в качестве отдельного программного мероприятия (инвестиционного проекта), то есть для их реализации используются программно-целевые инструменты проектного финансирования. Для них осуществляется синхронизация по целям и задачам, срокам, объемам финансирования, объектам (федерального значения – регионального значения), вкладу в достижение количественных индикаторов и показателей, измеримым результатам и контрольным событиям. При этом используются методические подходы, основанные на современных методиках расчета Value for Money.

Приоритетные проекты федерального уровня могут быть реализованы в том числе посредством включенных в государственную программу мероприятий федеральной адресной инвестиционной программы, бюджетов государственных внебюджетных фондов, государственных финансовых институтов развития, государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием. Приоритетные проекты регионального уровня реализуются через предоставление субсидии федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также посредством включенных в государственную программу адресных инвестиционных программ, бюджетов государственных внебюджетных фондов, государственных финансовых институтов развития, государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием, как федеральных, так и региональных. Для выбора региональных приоритетов при предоставлении субсидии федерального

бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на реализацию приоритетного проекта регионального уровня используется многокритериальная (четырёхкритериальная) модель (система), включая следующие критерии (индексы): 1) индекс уровня развития государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации, который для каждого субъекта Российской Федерации определяется как отклонение показателя «Уровень развития государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации» от среднего по России значения; 2) индекс коммерциализации инфраструктуры; 3) индекс инфраструктурой обеспеченности; 4) индекс загруженности инфраструктуры.

При этом среди законодательных рисков в государственных программах субъектов Российской Федерации отдельно выделяются институциональные риски, то есть риски, обусловленные недостаточным уровнем инвестиционной привлекательности и развития государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства) в регионе, включая недостаточное совершенство институциональной среды, в том числе нормативной и нормативной правовой базы. Это положение отдельным пунктом закрепляется в методических указаниях по разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации. Долгосрочные стратегические и приоритетные проекты целесообразно отражать в долгосрочном плане реализации государственной программы, который может отдельным приложением входить в ее состав. Такой подход позволит более эффективно и результативно синхронизировать действующие государственные программы регионального и федерального уровней по отдельным отраслям инфраструктуры.

© Коновалов А.М., 2017

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Отчет о проведении прикладного экономического исследования на тему «Проведение комплексного исследования текущего состояния и перспективных направлений развития общественной инфраструктуры в Российской Федерации, в том числе с использованием механизмов ГЧП, на ближайшие три года (формирование среднесрочного инфраструктурного плана как сводного аналитического исследования по текущему состоянию и развитию инфраструктуры)» (шифр темы: ПЗ04-13-16), выполненного ВАВТ в интересах Минэкономразвития России в 2016 г.

## REFERENCES

- [1] Otchet o provedenii prikladnogo ekonomicheskogo issledovaniya na temu "Provedenie kompleksnogo issledovaniya tekushchego sostojaniya i perspektivnih napravlenij razvitiya obshchestvennoj infrastrukturi v Rossijskoi Federatsii, v tom chisle s ispolzovaniem mekhanizmov GChP, na blizhajšie tri goda (formirovanie srednesrochnogo infrastrukturnogo plana kak svodnogo analiticheskogo issledovaniya po tekushemu sostojaniyu i razvitiyu infrastruktury)" (shifr teme: PZ04-13-16), vy-polnennogo VAVT v interesakh Minékonomrazvitiya Rossii v 2016 g.

механизмов государственного-частного партнерства, на ближайшие три года (формирование среднесрочного инфраструктурного плана как сводного аналитического исследования по текущему состоянию и развитию инфраструктуры)» (шифр темы: P304-13-16), выполненного ВАВТ в интересах Mineconomrazvitiya Rossii v 2016 g.

## **LONG-TERM PLANNING FOR PUBLIC INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AS A PRIORITY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Alexei M. Kononov**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

This paper presents an analysis of current state and perspectives for infrastructure development as in the context of existing strategic planning and implementation of projects on the principles of public-private partnerships. At present, in accordance with Federal law dated June 28, 2014 N 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation" strategic planning system is forming. This system should certainly take into consideration the perspectives for public infrastructure development, including the principles of maximum attracting extra-budgetary funding. So mechanisms of public-private partnerships have the greatest potential in this task. On the basis of in-depth analysis of federal and regional strategic planning documents at the level of goal-setting and programming the problems and prospects of spatial development of public infrastructure at regional and sectoral level are revealed. The article identifies key strategic planning issues of infrastructure development, as well as the prospects for strategic planning for the public infrastructure development, using various forms, patterns and mechanisms of public-private partnerships (municipal-private partnership).

**Key words:** public infrastructure, public-private partnership, infrastructure density, long-term planning, infrastructure spatial development, infrastructure plan

### **Об авторе:**

**Кононов Алексей Михайлович** – кандидат технических наук, руководитель Отделения «Мировой океан и Арктика» Федерального государственного бюджетного учреждения «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС), доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН.

*E-mail: a.m.kononov@mail.ru*