

**ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ ИНВЕСТИЦИЯМИ
В ИНФРАСТРУКТУРУ В РОССИИ В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА****Ольга Викторовна БОГАЧЕВА^{а*}, Олег Владиславович СМОРОДИНОВ^б**

^а кандидат экономических наук, руководитель Центра бюджетной политики,
Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация
bogacheva@nifi.ru
<https://orcid.org/0000-0002-2821-0988>
SPIN-код: 4868-4897

^б кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра бюджетной политики,
Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация
osmorodinov@nifi.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3195-1637>
SPIN-код: 9538-3908

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 20.04.2018
Получена в доработанном
виде 05.06.2018
Одобрена 16.07.2018
Доступна онлайн 28.09.2018

УДК 330.322

JEL: E22, H11, H43

Ключевые слова:

инвестиции, управление
инфраструктурой,
жизненный цикл,
инфраструктурные
объекты, оценка
эффективности инвестиций

Аннотация

Предмет. Комплексный подход к государственному управлению инвестициями в хозяйственную и социальную инфраструктуру.

Цели. Проанализировать зарубежную практику государственного управления инвестициями в инфраструктуру и возможности использования такого подхода в РФ.

Методология. Используются методы логического и сравнительного анализа, также научного обобщения лучшей международной практики в данной сфере.

Результаты. Сформулированы основные особенности комплексного подхода государства к управлению инфраструктурными инвестициями, а также предложен набор критериев, позволяющих оценить их эффективность.

Выводы. Решение задачи повышения эффективности государственного управления инвестициями предполагает переход к комплексному управлению объектами, формирование и развитие новых элементов системы управления, обеспечивающих ее результативность, проведение мониторинга и оценки эффективности управления инвестициями и готовыми объектами на протяжении всего их жизненного цикла. Результаты исследования могут быть использованы при отборе инвестиционных проектов и предварительной оценке их эффективности.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Богачева О.В., Смородинов О.В. Подходы к государственному управлению инвестициями в инфраструктуру в России в свете международного опыта // *Финансы и кредит*. — 2018. — Т. 24, № 9. — С. 2166 — 2183.

<https://doi.org/10.24891/fc.24.9.2166>

Введение

Недостатки в развитии хозяйственной и социальной инфраструктуры¹ в настоящее время рассматриваются как один из главных факторов, сдерживающих экономический рост в Российской Федерации². По уровню

развития инфраструктуры Россия занимает места в четвертом или пятом десятке в различных международных рейтингах³ [1].

компаниями. См., напр.: Инвестиции в инфраструктуру 2018. Аналитический обзор (URL: https://infraone.ru/analitika/infraone_e_sochi_2018_new.pdf); Bridging Global Infrastructure Gaps (URL: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>); Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России (URL: www.ey-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf).

³The Global Competitiveness Report 2016–2017. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf

¹ Во избежание разночтений в данной статье под инфраструктурными объектами (активами) понимаются объекты (активы) транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной и социальной инфраструктуры.

² Этот вывод содержится в целом ряде исследований, проведенных как российскими, так и зарубежными

Такая ситуация в значительной мере является следствием использования традиционной модели государственного финансирования (то есть финансирования за счет средств бюджета) и устаревших инструментов управления инвестиционными процессами.

Во многом аналогичные проблемы испытывают и другие страны как с развитой, так и с развивающейся экономикой [2, 3]. Исследования, проведенные в течение последнего десятилетия в рамках ОЭСР, предлагают ряд подходов к решению этих проблем. Они включают [4]:

- переход к комплексному (системному) государственному управлению инвестициями в инфраструктуру;
- формирование новых элементов системы государственного управления инфраструктурой, обеспечивающих эффективность использования инфраструктурных объектов на протяжении всего жизненного цикла;
- проведение регулярного мониторинга и оценки эффективности государственного управления капитальными вложениями в инфраструктуру, направленных на выявление и устранение слабых мест в системе государственного управления.

Переход к комплексному (системному) государственному управлению инвестициями в инфраструктуру

Вплоть до недавнего времени научные дискуссии о роли государства в управлении хозяйственной и социальной инфраструктурой в экономически развитых странах сводились в основном к обсуждению финансовых проблем: как обеспечить эффективное расходование государственных средств в условиях жестких бюджетных ограничений, стимулировать вложения национального и зарубежного частного капитала в инфраструктурные проекты. Более широкие аспекты государственного управления инвестициями практически не рассматривались⁴.

⁴ Fostering investment in infrastructure. Lessons learned from OECD investment policy reviews. URL: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Fostering-Investment-in-Infrastructure.pdf>

В то же время проведенные в последнее десятилетие в рамках ОЭСР и стран Группы 20 исследования свидетельствуют о том, что эффективное государственное управление является важнейшей предпосылкой обеспечения создания современной инфраструктуры, соответствующей целям устойчивого социально-экономического развития. К числу основных выводов этих исследований можно отнести следующие:

- 1) повышение качества государственного управления инфраструктурными инвестициями обеспечивает рост объема капитальных вложений и темпов экономического роста как на национальном, так и на региональном уровне. Верно и обратное: ухудшение государственного управления отрицательно влияет на объем капитальных вложений в инфраструктуру и экономический рост⁵ [5, 6];
- 2) подход в государственном управлении, ориентированный на жизненный цикл инфраструктурных объектов, обладает более высоким потенциалом эффективности, чем управление отдельными стадиями этого цикла⁶ [4, 7];
- 3) эффективное государственное управление инфраструктурой предполагает создание и регулярное применение механизмов координации действий органов власти всех уровней⁷;
- 4) государственное управление инфраструктурой следует рассматривать как подсистему общей системы государственного управления, которая имеет собственные цели, задачи, нормативно-правовую базу, регулирование и инструменты управления [4–6]. Этой подсистемой объединяются

⁵ Investing Together: Working Effectively Across Levels of Government. 2013. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/investing-together_9789264197022-en#page3

⁶ Productivity Commission Inquiry Report into Public Infrastructure. 2014. URL: https://infrastructure.gov.au/infrastructure/publications/files/productivity_commission_inquiry_report_into_public_infrastructure.pdf

⁷ Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government. OECD Council, March 12, 2014. URL: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>

как государственные органы власти и организации, так и иные участники процесса создания и использования инфраструктуры в целях оказания соответствующих услуг населению и государственному сектору. Она включает как взаимоотношения органов государственной власти, так и взаимоотношения государства и частного сектора, потребителей и иных стейкхолдеров на протяжении всего жизненного цикла инфраструктурных активов.

Как отмечают многие зарубежные специалисты, внедрение комплексного подхода к управлению инфраструктурой требует глубокого переосмысления и модернизации системы государственного управления инфраструктурой [8–10]. В самом широком смысле в фокусе государственного управления должны находиться все этапы создания и использования инфраструктуры — стратегическое и бюджетное планирование, финансирование инфраструктурных программ, подготовка и все виды оценки инфраструктурных проектов и созданных объектов инфраструктуры на протяжении их жизненного цикла, мониторинг, контроль и отчетность по реализации проектов и эксплуатации объектов. Такой подход требует существенного укрепления всей институциональной архитектуры для создания инфраструктурных объектов в соответствии со стратегическими целями, установленными сроками и в рамках бюджета, а также на основе взаимовыгодных отношений со всеми участниками⁸.

В целях реализации комплексного подхода в государственном управлении инфраструктурой в ряде стран ОЭСР при национальном правительстве (либо при министерстве финансов), а в федеративных государствах (Канада и Австралия) также и на региональном уровне были созданы специальные органы, наделенные широкими

полномочиями по межведомственной координации и взаимодействию с субнациональными органами и иными стейкхолдерами, разработке государственной стратегии развития инфраструктуры, выборе приоритетных проектов, подготовке нормативной и методической документации. Так, в Австралии в 2008 г. центральным правительством был создан консультативный орган Инфраструктура Австралии (*Infrastructure Australia*), основными функциями которого являются: разработка предложений по приоритетам государственной инвестиционной политики в сфере экономической инфраструктуры (транспорт, связь, водный и энергетический сектор); обеспечение координации национальной инвестиционной политики со штатами и территориями по вопросам реализации приоритетных инфраструктурных проектов, в том числе проведение оценки заявок регионов на финансирование таких проектов. Инфраструктура Австралии также отвечает за разработку политики развития государственно-частного партнерства и методических руководств в этой области⁹.

Формирование новых элементов системы государственного управления инфраструктурными инвестициями

В настоящее время под эффективной системой государственного управления инфраструктурными инвестициями понимается государственное управление, способное обеспечивать оптимальное соотношение цены и качества созданных инфраструктурных объектов в соответствии с законодательством и целями государственной политики по обеспечению доступных населению услуг¹⁰.

Базовыми элементами и характеристиками эффективной системы государственного управления инфраструктурными инвестициями и созданными объектами являются¹¹:

⁹ Infrastructure Australia.

URL: <http://infrastructureaustralia.gov.au/about/>

¹⁰ Towards a Framework for the Governance and Delivery of Infrastructure. 36th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. OECD, 2015, p. 6. URL: <http://www.cica.net/wp-content/uploads/2015/10/OECD-GOV-PGC201512.pdf>

¹¹ Ibid, p. 5.

⁸ Bridging Global Infrastructure Gaps. McKinsey Global Institute, 2016. URL: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>

- 1) долгосрочная национальная стратегия развития инфраструктуры, учитывающая все многообразие вызовов и целей политики и являющаяся основой для управления инфраструктурными инвестициями; объективных критериев (политических, отраслевых, стратегических и др.).
- 2) нормативно-правовая база, ориентированная на улучшение системы управления, стимулирование устойчивости, доступности, обновления и развития инфраструктуры; Для обеспечения эффективной системы государственного управления инфраструктурой необходимо наличие всех перечисленных составляющих.
- 3) принципы государственного управления в сфере инфраструктуры: осуществляется на протяжении жизненного цикла инфраструктурных объектов, при взаимодействии всех участников и заинтересованных сторон, основано на изучении потребностей клиентов и открытости информации; Примером лучшей практики в данной области является опыт Великобритании по разработке и применению документов стратегического планирования, состоящих из Национального инфраструктурного плана и реестра проектов. В 2010 г. в этой стране был принят пятилетний Национальный план по развитию инфраструктуры (National Infrastructure Plan, NIP) в целях решения задач по обеспечению устойчивого экономического роста и повышению конкурентоспособности британских товаров и услуг на международных рынках. NIP содержал цели и приоритеты британского правительства в сфере экономической инфраструктуры на период до 2015 г., включая обязательства правительства (план организационных, регуляторных и налоговых мер) по содействию бизнесу в реализации крупных инвестиционных проектов и устранению административных барьеров.
- 4) механизмы координации деятельности разных уровней власти, ориентированные на результат и обеспечивающие открытый диалог, урегулирование разногласий и сбалансирование интересов стейкхолдеров; NIP также содержал планируемое распределение бюджетных расходов на финансирование капитальных вложений по отраслям экономической инфраструктуры, которое было утверждено среднесрочным бюджетным планом, обеспечивавшим реализацию бюджетных целей в рамках стратегии развития инфраструктуры. В число секторов и отраслей, в которых в соответствии с NIP должны были осуществляться инфраструктурные проекты, вошли: транспорт, энергетика, сфера коммуникаций, защита от наводнений, управление водными ресурсами и отходами. Кроме того, было предусмотрено финансирование отраслевой науки. Национальный план ежегодно обновлялся в течение всего периода реализации. Его дополнял национальный реестр инфраструктурных проектов (Pipeline), включающий как собственно государственные проекты, так и проекты с участием частного капитала. Общая величина портфеля проектов
- 5) компетенции и квалификация специалистов, достаточные для качественного выполнения функций по подготовке и управлению инфраструктурными проектами;
- 6) процедуры оценки эффективности инфраструктурных проектов на соответствующих стадиях реализации проекта на основе использования качественной информационной базы и современных инструментов оценки;
- 7) ориентация системы государственного управления на результативность и эффективность на протяжении всего периода создания и использования инфраструктурных активов;
- 8) выявление слабых звеньев в системе управления, где может проявиться коррупция, и выстраивание мер противодействия;
- 9) формализованный процесс выбора форм и инструментов реализации инфраструктурных проектов на основе использования

в 2014 г. составила 370 млрд фунтов стерлингов. Реестр включает проекты, находящиеся на разной стадии реализации — от потенциальных до уже финансируемых. В соответствии с NIP заявки на проекты составляются на основе планов департаментов, которые представляются в Казначейство. В свою очередь Казначейство отбирает проекты и формирует реестр.

Кроме того, в соответствии с Национальным планом Казначейство составило перечень из 40 приоритетных проектов и определило размер их бюджетного обеспечения на основе консультаций с департаментами и секретариатом Кабинета министров. Отбор производился на основе социально-экономической значимости проектов и соответствия целям государственной политики. Перечень был утвержден Кабинетом, выполнение проектов контролировалось правительством. Реализация проектов обеспечивалась за счет их включения в среднесрочный бюджет¹².

В марте 2016 г. был опубликован новый пятилетний Национальный план развития инфраструктуры в Великобритании — National Infrastructure Delivery Plan 2016–2021 (NIDP), который включил в себя планы по развитию не только экономической, но и социальной и жилищной инфраструктуры. В документе были приведены основные результаты выполнения NIP за 2010–2015 гг. Так, отмечалось, что за этот период было реализовано около 3 тыс. инфраструктурных проектов, инвестиции в которые составили более 250 млрд фунтов стерлингов. Это на 17% в реальном выражении больше объема инвестиций, вложенных в инфраструктуру в предшествующий пятилетний период.

Что касается нового Национального плана развития инфраструктуры в Великобритании, то к 2021 г. планируется инвестировать 483 млрд фунтов стерлингов в осуществление более 4 тыс. инфраструктурных проектов в восьми секторах и отраслях экономической,

социальной и жилищной инфраструктуры. Утвержденный реестр предусматривает финансирование на сумму около 300 млрд фунтов стерлингов. При этом на долю частных инвесторов приходится почти 50% объема капиталовложений на реализацию вошедших в реестр проектов.

Реализация NIDP предполагает осуществление ряда организационных мер, наиболее значимой из которых является формирование двух новых органов: Управления инфраструктурой и проектами (Infrastructure and Projects Authority) и Национальной комиссии по развитию инфраструктуры (National Infrastructure Commission). Первый из указанных органов (подотчетен Казначейству и Кабинету министров) должен обеспечить текущее управление реализацией NIDP, второй — оказывать консультационные и экспертные услуги, связанные с оценкой долгосрочных (на период до 2050 г.) потребностей Великобритании в развитии экономической, социальной и жилищной инфраструктуры¹³.

Указанные стратегические документы создают цельное видение потребностей в инвестициях и возможностей финансового обеспечения инфраструктурных проектов со стороны государства и внутреннего рынка, позволяют государству посылать четкие сигналы бизнесу относительно государственных приоритетов в развитии инфраструктуры и предполагаемых проектов.

Мониторинг и оценка эффективности капитальных вложений в инфраструктуру

Анализ международной практики оценки эффективности государственного управления инвестициями выявил наличие акцентов в действующих методиках на жизненный цикл инфраструктурных объектов. В целом ряде зарубежных исследований, проведенных в 2000-е гг., были представлены доказательства того, что эффективность государственных инвестиций в инфраструктуру находится в

¹² National Infrastructure Plan 2010.

URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/188329/nip_2010.pdf

¹³ National Infrastructure Development Plan 2016–2021. Infrastructure and Projects Authority, 2016.

URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/520086/2904569_nidp_deliveryplan.pdf

прямой зависимости от качества управления общественными инвестициями на всех стадиях жизненного цикла объекта инфраструктуры — от планирования проекта до использования созданных объектов¹⁴.

Один из примеров деления жизненного цикла инфраструктурных объектов на пять стадий представлен на *рис. 1*.

На каждой стадии жизненного цикла инфраструктурного объекта осуществляется оценка качества государственного управления. На основе оценок по стадиям рассчитывается интегральная оценка качества государственного управления инфраструктурными инвестициями, которая позволяет проводить межстрановые сопоставления, выявлять слабые звенья в системе государственного управления и разрабатывать меры по их устранению.

Важно отметить, что современные методики оценки эффективности государственного управления инвестициями в инфраструктуру, разработанные Всемирным Банком и МВФ, охватывают такие аспекты, как стратегическое планирование развития инфраструктуры, бюджетный процесс в части государственного финансирования инвестиций и проведение государственных закупок, а также эксплуатацию и содержание объектов инфраструктуры, то есть фактически включают все направления деятельности государства по развитию инфраструктуры. Главным недостатком этих методик можно считать использование большого числа качественных показателей, основанных на результатах опросов экспертов. Несмотря на формализацию экспертных оценок (определены формы ответов экспертов и соответствующие им баллы), объективность оценки сильно зависит от уровня компетенции международных экспертов и их понимания особенностей государственного управления в конкретных странах¹⁵.

¹⁴ См.: Improving Public Investment Efficiency in the G-20 (URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/090115.pdf>); Making Public Investments More Efficient (URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>)

¹⁵ Более подробно современные подходы к оценке эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру рассматриваются в статье [11].

Ключевые направления формирования и развития системы государственного управления инфраструктурой в Российской Федерации

Формирование эффективной системы государственного управления инфраструктурой в России столь же актуально, как и в других странах. В то же время следует отметить, что целый ряд базовых элементов этой системы в экономически развитых странах уже были созданы в ходе бюджетных и административных реформ в конце XX в.

В России ситуация иная: в государственном управлении инфраструктурой все еще преобладает традиционный подход, ориентированный на отраслевое управление. Отраслевые министерства формируют стратегии развития инфраструктуры, готовят проекты, разрабатывают заявки на финансирование, контролируют реализацию инфраструктурных проектов, осуществляют мониторинг и контроль за использованием инфраструктурных объектов, поступивших на баланс подведомственных организаций. Отдельные координирующие функции осуществляют другие центральные государственные ведомства, в том числе Минэкономразвития России, обеспечивающее подготовку инфраструктурных проектов, финансируемых полностью или частично из федерального бюджета, а также формирование и реализацию инвестиционных программ, разработку государственной политики в сфере ГЧП.

Недостаточная эффективность государственного управления инфраструктурой в России во многом является результатом раздробленности функций и слабости механизмов межведомственной координации [12–15]. Так, на стадии подготовки проектов и принятия решения о бюджетном финансировании практически игнорируются вопросы финансового обеспечения расходов на содержание объектов, создаваемых в рамках проектов, что часто приводит к последующему недофинансированию и неэффективному использованию инфраструктуры, особенно на региональном и местном уровнях.

Отсутствие комплексного подхода к управлению инфраструктурой также является одной из причин ситуации, когда решения по финансированию проектов принимаются исходя из конъюнктурных политических соображений, а не на основе стратегического планирования и качественной подготовки проектов¹⁶.

Результаты сравнительного анализа практики государственного управления инвестициями в хозяйственную и социальную инфраструктуру в Российской Федерации и лучших образцов практики в странах ОЭСР представлены в *табл. 1*.

Как следует из данных *табл. 1*, можно выделить следующие наиболее актуальные в современной России направления повышения качества государственного управления инфраструктурой:

- управление инвестициями на основе разработки долгосрочной национальной стратегии развития инфраструктуры;
- развитие институциональной среды, обеспечивающей благоприятные условия для инвестиций в инфраструктуру;
- обеспечение финансовой устойчивости инфраструктурного проекта на протяжении всего периода реализации жизненного цикла инфраструктурного актива (объекта);
- развитие кадрового потенциала и обеспечение надлежащего качества подготовки и управления инфраструктурными проектами;
- применение формализованной процедуры выбора формы реализации инфраструктурного проекта на основе использования объективных критериев.

Управление инвестициями на основе разработки долгосрочной национальной стратегии развития инфраструктуры

В России в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в

¹⁶ Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России. URL: www.ey-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf

Российской Федерации» начался процесс формирования системы стратегического планирования. Однако в перечне нормативных актов стратегического планирования отсутствуют документы, посвященные развитию экономической и/или социальной инфраструктуры и содержащие долгосрочные (среднесрочные) оценки потребностей в финансовом обеспечении развития инфраструктуры, задачи государства по мобилизации капитала и стимулированию привлечения частного предпринимательства. Реестр инвестиционных проектов ведется только в рамках Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования¹⁷.

База данных о ГЧП, МЧП и концессионных конкурсах в разных отраслях сосредоточена на сайте torgi.gov.ru, но, как отмечают российские специалисты, она не является репрезентативной. Отсутствие качественной оценки рынка инфраструктуры приводит к потере интереса инвесторов к вложению средств в инфраструктурные проекты¹⁸.

Развитие институциональной среды, обеспечивающей благоприятные условия для инвестиций в инфраструктуру

Среди многочисленных недостатков институциональной среды в России специалистами часто отмечаются следующие проблемы:

- неурегулированность прав собственности на объекты инфраструктуры, созданные с привлечением частного капитала, и возможностей для инвесторов и кредиторов получения компенсации в случае дефолта¹⁹;

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 11.10.2014 № 1044 «Об утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования».

¹⁸ Развитие инфраструктуры в России: новые задачи, старые проблемы. Обзор центра макроэкономических исследований Сбербанка России. 2010. URL: <https://www.sberbank.ru/ru/about/analytics/macroeconomics/article?newsID=11008919-1-1&blockID=11004089®ionID=77&lang=ru&type=NEWS>

¹⁹ Российский концессионер не имеет права привлекать дополнительные кредитные ресурсы под залог объекта концессионного соглашения или под залог прав требований по концессионному соглашению, что, безусловно, подрывает авторитет ГЧП, поскольку залог является одним из самых

- нерешенность проблемы изъятия земель под строительство инфраструктурного объекта, несмотря на внесение в 2014–2016 гг. в земельное законодательство многочисленных изменений;
 - неразвитость форм концессий и ГЧП-соглашений. В частности, в России практически не используются формы ГЧП, в рамках которых концессионер участвует не только в строительстве, но и в проектировании объектов, что нередко приводит к экономической неэффективности проектов;
 - выбор инфраструктурных проектов без предварительной оценки результатов. Нередко выбор проектов для финансирования обусловлен желанием получить субсидию, удовлетворить интересы определенных групп участников, показать политическую решительность властей и др. Преодолеть эти недостатки помогают введение анализа затраты-выгоды, оценка проектов по результатам выполнения, позволяющие выявить эффективные проекты;
 - обременительная нефинансовая отчетность, затрудняющая ведение бизнеса. Важно, чтобы в нефинансовой отчетности содержался минимальный перечень ключевых показателей по важнейшим направлениям деятельности организации, учитывались сложившаяся практика, международные требования в области публичной нефинансовой отчетности;
 - отсутствие контроля за долговой нагрузкой регионов в связи с обязательствами по концессиям. Минфин России при оценке сбалансированности региональных бюджетов не учитывает их обязательства по соглашениям на условиях ГЧП и МЧП и по концессиям. Если в настоящее время, по
- оценке российской консалтинговой компании InfraONE, эти обязательства не достигают 10% консолидированного долга регионов²⁰, то в перспективе с расширением практики ГЧП они при отсутствии должного контроля могут представить реальную угрозу финансовой устойчивости регионов и негативно отразиться на финансировании инфраструктурных проектов на субнациональном уровне. Поэтому решение задачи учета и контроля за этими обязательствами регионов является актуальным;
- неиспользование «зеленых» облигаций как перспективного инструмента финансирования инфраструктурных проектов, соответствующих критериям «зеленой» экономики. С появлением «зеленых» бондов в России эксперты связывают большие надежды на развитие рынка заемного капитала и увеличение вложений в инфраструктуру²¹;
 - отсутствие адекватной нормативной правовой и методической базы оценки социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов и качества государственного управления инфраструктурой в целом [15].

Обеспечение финансовой устойчивости инфраструктурного проекта на протяжении всего периода реализации жизненного цикла инфраструктурного объекта

Государственные инвестиции в инфраструктуру очень чувствительны к политическому и экономическому/деловому циклу, особенно на субнациональном уровне. В настоящее время в международной практике признается, что в целях обеспечения устойчивого роста важным является встраивание в бюджетный процесс механизмов защиты капитальных вложений от сокращений, связанных с падением доходов и консолидацией бюджета. Это позволяет

распространенных и надежных способов обеспечения исполнения обязательств заемщика. В странах с установившейся практикой ГЧП (Великобритания, Австралия и др.) кредит обычно дается под залог активов и доли акций в специальной проектной компании (SPV) или под залог прав требования по гарантии с субконтракторов, которыми обладает такая компания. При финансировании посредством выпуска облигаций могут использоваться гарантии страховых компаний.

²⁰ Инвестиции в инфраструктуру 2017.

URL: <https://infraone.ru/images/analitika/Analiticheskij-obzor-investitsii-v-infrastrukturu-2017-spetsialno-dlya-foruma-sochi-2017.pdf>

²¹ Зеленые кредиты и облигации предлагает Минприроды.

URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/06/07/693327-zelenie-krediti-obligatsii>

избегать значительных трат, связанных с восстановлением замороженного строительства.

В России обеспечение финансовой устойчивости инфраструктурных проектов является особенно актуальной задачей. Как отмечают российские эксперты, в сложившейся в стране системе планирования расходов утверждение инвестиционных расходов законом о бюджете не является гарантией, что они вовремя дойдут до конечного адресата²². Задержки с финансированием могут быть связаны с затягиванием конкурсных процедур, долгими межведомственными согласованиями, секвестром расходов, резкой сменой приоритетов заказчика. Механизм государственного контракта не обеспечивает стабильности финансирования: заказчик может в любой момент расторгнуть контракт и прекратить финансирование.

Развитие кадрового потенциала и обеспечение надлежащего качества подготовки и управления инфраструктурными проектами в рамках жизненного цикла объектов

Управление инфраструктурными проектами требует от кадрового состава государственных организаций обширных знаний и профессиональных навыков в разнообразных областях — подготовка и оценка проектов, государственные закупки, контроль за эксплуатацией объектов и оказанием услуг, администрирование, — которые не всегда могут быть на должном уровне. Кроме того, инфраструктурные проекты нередко являются уникальными по масштабам, техническим решениям или финансовым новациям. Поэтому в странах ОЭСР для выполнения отдельных функций могут создаваться специализированные государственные

организации, обеспечивающие, в частности, проведение экспертизы, стандартизацию и выполнение других работ. Так, в Южной Корее был создан Государственный и частный центр управления инфраструктурными инвестициями (PIMAC). В его функции вошли: проведение экспертных работ по развитию ГЧП, разработка методической базы по управления проектами и распределению рисков, а также мер по стимулированию частного капитала²³.

По мнению экспертов, в России одной из главных проблем в сфере инфраструктуры является дефицит компетенций и грамотно структурированных проектов²⁴. Причем эта проблема стоит даже острее, чем поиск инвестиций. По некоторым оценкам, 75—80% инфраструктурных проектов ГЧП и концессий, представленных на портале torgi.gov.ru, не могут заинтересовать инвестора вследствие низкого качества предпроектной подготовки.

Одна из причин — применение устаревших технологий подготовки инвестиционных проектов с использованием норм, разработанных еще в 1970-е гг. Кроме того, при традиционном строительстве инфраструктуры в России используется схема, согласно которой проектирование ведется отдельно, а зачастую задолго до строительства. Подготовку проекта заказывает государство, в результате подрядчик получает готовую документацию и «подстраивается» под заложенные там параметры либо старается оптимизировать его под себя. Такая схема появилась в госзаказе в попытке сделать конкурсы более конкурентными и избавиться от монополистов, но фактически привела к увеличению сроков строительства, росту числа ошибок в проектах и необходимости постоянных переделок. На проектирование в этой схеме часто отводятся несовместимые с реальностью сроки, вследствие чего неизбежно снижается качество подготовки проекта.

²² По данным Счетной палаты, на 7 декабря 2016 г. регионы потратили на ремонт и строительство дорог лишь 59,5% выделенных средств (80,9 млрд руб.). Причина в том, что сначала деньги с опозданием пришли в федеральный дорожный фонд, а затем их долго перечисляли субъектам. В результате времени на выбор подрядчиков почти не осталось, и возникла реальная угроза того, что средства придется вернуть в федеральный бюджет.
URL: <https://infraone.ru/images/analitika/Analiticheskij-obzor-investitsii-v-infrastrukturu-2017-spetsialno-dlya-foruma-sochi-2017.pdf>

²³ About PIMAC. URL: http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/pimac_about.jsp

²⁴ Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России. URL: www.ey-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf

Остро стоят проблемы качества консультативных проектных услуг и обеспечения финансирования на ранней стадии подготовки проектов (до принятия решения о финансировании). Специалисты отмечают, что в России есть всего 4–5 команд, способных действительно профессионально структурировать проект. Значительные вложения в раннюю стадию подготовки инвестиционных проектов осуществляет ВЭБ, в структуре которого функционирует Федеральный центр проектного финансирования (ФЦПФ)²⁵.

Однако силами ВЭБ и нескольких других лидеров рынка (например, Фонда содействия реформированию ЖКХ) эту проблему не решить. Необходимо активное вмешательство государства, направленное на повышение кадрового потенциала и качества подготовки инфраструктурных проектов.

Применение формализованной процедуры выбора формы реализации инфраструктурного проекта на основе объективных критериев

Выбор формы реализации инфраструктурного проекта (например, осуществление силами ведомств, государственных организаций или ГЧП, частного сектора) имеет важные последствия для проведения государственного контроля, оценки эффективности и результативности проектов. Поэтому международные эксперты рекомендуют органам власти осознанно подходить к выбору формы реализации проекта, руководствоваться отраслевыми критериями, критериями особенностей развития национального рынка и проектов, а также целями и приоритетами государственной политики [16].

Таковыми критериями могут быть, в частности, задачи повышения качества услуг, расширения доступа населения к услугам, обеспечения экономической эффективности проекта, сокращения государственного субсидирования, усиления конкуренции, а также экологические цели и цели национальной безопасности. Если

²⁵ С 2012 по 2015 г., по данным ВЭБ, в портфеле ФЦПФ накопилось 54 одобренных проекта, вложения этого Центра в них составляют почти 4,9 млрд руб.

инфраструктурный проект направлен на решение приоритетных социальных задач, то предпочтительными являются формы реализации, обеспечивающие высокий уровень государственного участия и контроля.

В качестве инструмента выбора наиболее эффективной формы реализации проекта в некоторых странах используется компаратор государственного сектора (Public sector comparator), который является инструментом сравнения эффективности осуществления проекта двумя альтернативными формами — традиционным государственным исполнением и использованием механизмов государственно-частного партнерства — на основе анализа цены и качества. Как показывает международный опыт, не всегда применение ГЧП оказывается более эффективной формой реализации проекта, чем традиционные формы государственного финансирования [17].

В России в рамках правил отбора инфраструктурных проектов, которые могут быть осуществлены с помощью механизмов государственно-частного партнерства²⁶, не предусматривается проведения сопоставления по эффективности проектов в зависимости от формы реализации, что приводит к риску реализации проектов неоптимальным способом. Одним из способов решения данной проблемы является применение компаратора ГЧП. В некоторых российских и зарубежных публикациях сопоставление проектов по форме реализации проводить путем сравнения показателей чистой приведенной стоимости и отбирать для реализации проекты в форме ГЧП, чистая приведенная стоимость которых превышает аналогичный показатель проекта при его реализации в рамках государственного сектора²⁷ [18–20].

Следует, однако, отметить, что внедрение компаратора в России пока упирается в проблемы низкого качества анализа проектов

²⁶ Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, принятых постановлением Правительства РФ от 30.12.2011 № 1206.

²⁷ Towards a Framework for the Governance and Delivery of Infrastructure, p. 29.

и недостатка систематизированных данных относительно затрат и результатов реализации проектов. В то же время нет препятствий для разработки критериев выбора формы реализации проектов, связанных с особенностями развития отраслей, национального рынка и проектов. Внедрение их в практику способствовало бы повышению эффективности государственного управления инфраструктурой в России.

Таким образом, повышение эффективности государственного управления инвестиционным

процессом в инфраструктуру в России носит многоаспектный характер и требует решения задач по переходу к комплексному (системному) государственному управлению инфраструктурных объектов, формированию новых элементов системы государственного управления, обеспечивающих ее результативность и эффективность, равно как и задачи проведения регулярного мониторинга и оценки эффективности государственного управления созданием и использованием объектов инфраструктуры на протяжении всего жизненного цикла.

Таблица 1**Методы государственного управления инвестициями в инфраструктуру в Российской Федерации и лучшая международная практика****Table 1****Methods of public management of infrastructure investment in the Russian Federation and the world best practices**

Параметры	Лучшая международная практика	Российская Федерация
Подход к управлению инвестициями	Комплексный	Ведомственный
Увязка со стратегией социально-экономического развития	Имеется	Отсутствует
Увязка со среднесрочным бюджетным планированием	Имеется	Отсутствует
Наличие координационного органа государственного управления инфраструктурой	Имеется	Отсутствует
Подход к управлению инвестициями в инфраструктуру на основе жизненного цикла активов (объектов)	Применяется	Не применяется
Финансовая устойчивость инфраструктурных активов	Обеспечивается за счет оптимального сочетания источников финансирования (в том числе за счет применения ГЧП), формализации выбора формы реализации проекта и управления созданными активами (объектами), оценкой эффективности на протяжении всего жизненного цикла инфраструктурного актива (объекта)	Отсутствует подход к комплексному решению проблемы
Оценка результативности и эффективности создания и использования инфраструктурных активов	Применяется на каждой стадии жизненного цикла инфраструктурного актива (объекта)	Применяется только предварительная оценка результативности и эффективности инвестиционного проекта
Трактовка управления инвестициями в инфраструктуру как составной части (элемента) более общей системы государственного управления инфраструктурой	Применяется	Не применяется

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 1
Стадии цикла управления инфраструктурными объектами

Figure 1
Stages of infrastructure facilities management cycle



Источник: Towards a Framework for the Governance and Delivery of Infrastructure, p. 19.
URL: <http://www.cica.net/wp-content/uploads/2015/10/OECD-GOV-PGC201512.pdf>

Source: Towards a Framework for the Governance and Delivery of Infrastructure, p. 19.
URL: <http://www.cica.net/wp-content/uploads/2015/10/OECD-GOV-PGC201512.pdf>

Список литературы

1. *Donaubauer J., Meyer B.E., Nunnenkamp P.* A New Global Index of Infrastructure: Construction, Rankings and Application. *Kiel Working Papers*, 2014, no. 1929.
URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/97635/1/787843563.pdf>
2. *Gatti S.* Private Financing and Government Support to Promote Long-Term Investments in Infrastructure. OECD Publ., September 2014, 50 p. URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Private-financing-and-government-support-to-promote-LTI-in-infrastructure.pdf>
3. *Crivelli E.* Efficiency-Adjusted Public Capital, Capital Grants, and Growth. *IMF Working Paper*, 2017, no. WP/17/168.
4. *Доббс Р., Мишке Я.* Как сэкономить триллион долларов в год // Вестник McKinsey. 2013. № 28. URL: <http://vestnikmckinsey.ru/transport-infrastructure-and-logistics/kak-sehkonomit-trillion-dollarov-v-god>
5. *Abiad A., Furceri D., Topalova P.* The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies. *IMF Working Paper*, 2015, no. WP/15/95.
URL: <https://doi.org/10.5089/9781475578874.001>
6. *Gurara D., Klyuev V., Mwase N. et al.* Trends and Challenges in Infrastructure Investment in Low-Income Developing Countries. *IMF Working Paper*, 2017, no. WP/17/233.
URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/5598576/>

14. *Замолоцких Ю.Н.* Мониторинг результативности межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 5. С. 18—22. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/monitoring-rezultativnosti-mezhvedomstvennogo-vzaimodeystviya-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-rossiyskoy-federatsii>
15. *Гаман-Голутвина О.В.* Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. 2011. Т. 2. № 3. С. 50—64. URL: [https://doi.org/10.18611/2221-3279-2011-2-3\(5\)](https://doi.org/10.18611/2221-3279-2011-2-3(5))
16. *Dunleavy P.* Public Sector Productivity: Measurement Challenges, Performance Information and Prospects for Improvements. *OECD Journal on Budgeting*, 2017, vol. 17/1, pp. 153–179. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfj7vb36p5c>
17. *Burger P., Hawkesworth I.* How to Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement. *OECD Journal on Budgeting*, 2011, vol. 2011/1, pp. 1–56. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49070709.pdf>
18. *Алаев А.А., Козлова С.В., Малютин К.М., Перова И.Т.* Оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 41—52. URL: <https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/4/statii/05.pdf>
19. *Корольков И.А.* Мировой опыт оценки эффективности и целесообразности применения механизмов государственно-частного партнерства и его применимость в Российской Федерации // Научные труды SWorld. 2013. Т. 38. № 3. С. 40—49. URL: <https://www.sworld.com.ua/index.php/ru/economy-313/mechanism-of-regulation-of-the-economy-313/19033-313-0889>
20. *Мишланова М.Ю.* Расширенная категория «публичный компаратор» в оценке инвестиционно-строительных проектов // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2015. № 5. С. 248—252. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/rasshirennaya-kategoriya-publichnyy-komparator-v-otsenke-investitsionno-stroitelnyh-proektov>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

APPROACHES TO THE PUBLIC MANAGEMENT OF INFRASTRUCTURE INVESTMENT IN RUSSIA IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL PRACTICES**Ol'ga V. BOGACHEVA^{a*}, Oleg V. SMORODINOV^b**^a Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
bogacheva@nifi.ru
<https://orcid.org/0000-0002-2821-0988>^b Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
osmorodinov@nifi.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3195-1637>

* Corresponding author

Article history:Received 20 April 2018
Received in revised form
5 June 2018
Accepted 16 July 2018
Available online
28 September 2018**JEL classification:** E22, H11,
H43**Keywords:** socio-economic
infrastructure, investment,
management, holistic
approach, infrastructure
facilities, life-cycle, efficiency
assessment**Abstract****Subject** This paper discusses the holistic approach to the public management of investment in the economic and social infrastructure. The majority of economically developed countries have accepted this approach.**Objectives** The paper aims to analyze foreign public management of investment in infrastructure and explore the possibility of introducing this approach in Russia.**Methods** For the study, we used the methods of logical and comparative analyses, as well as a generalization of world best practices.**Results** The paper formulates key characteristics of the holistic approach to the public management of infrastructure investment. It suggests a set of criteria allowing to evaluate the efficiency of investing in infrastructure projects.**Conclusions and Relevance** The paper concludes that increasing the efficiency of public management of infrastructure investment in Russia is a multifold task. Its solution requires adoption of long-term national strategy of infrastructure development, forming new government management elements, providing a financial stability during the whole life-cycle of infrastructure project. The results of this research can be useful in investment project selection and project efficiency assessment.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. Approaches to the Public Management of Infrastructure Investment in Russia in the Light of International Practices. *Finance and Credit*, 2018, vol. 24, iss. 9, pp. 2166–2183.
<https://doi.org/10.24891/fc.24.9.2166>**References**

1. Donaubauer J., Meyer B.E., Nunnenkamp P. A New Global Index of Infrastructure: Construction, Rankings and Application. *Kiel Working Papers*, 2014, no. 1929.
URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/97635/1/787843563.pdf>
2. Gatti S. Private Financing and Government Support to Promote Long-Term Investments in Infrastructure. OECD Publ., September 2014, 50 p. URL: <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Private-financing-and-government-support-to-promote-LTI-in-infrastructure.pdf>
3. Crivelli E. Efficiency-Adjusted Public Capital, Capital Grants, and Growth. *IMF Working Paper*, 2017, no. WP/17/168.
4. Dobbs R., Mischke J. [How to save a billion dollars per year]. *Vestnik McKinsey*, 2013, no. 28.
URL: <http://vestnikmckinsey.ru/transport-infrastructure-and-logistics/kak-sehkonomit-trillion-dollarov-v-god>

12. Sukharev O. [Dysfunctions of economic systems, institutions and management]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya = Theoretical and Practical Aspects of Management*, 2017, no. 6, pp. 21–37. (In Russ.)
13. Izmailova M.A. [Modeling partnership interactions between leading institutional sectors of innovative Russia]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya = Theoretical and Practical Aspects of Management*, 2016, no. 9, pp. 52–62. (In Russ.)
14. Zamolotskikh Yu.N. [Monitoring the effectiveness of inter-agency cooperation of executive authorities in the Russian Federation]. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya = Bulletin of Volga Region Institute of Administration*, 2016, no. 5, pp. 18–22.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/monitoring-rezultativnosti-mezhvedomstvennogo-vzaimodeystviya-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-rossiyskoy-federatsii> (In Russ.)
15. Gaman-Golutvina O.V. [Problems of increase of efficiency of public administration in the Russian Federation]. *Sravnitel'naya politika = Comparative Politics Russia*, 2011, vol. 2, iss. 3, pp. 50–64. (In Russ.) URL: [https://doi.org/10.18611/2221-3279-2011-2-3\(5\)](https://doi.org/10.18611/2221-3279-2011-2-3(5))
16. Dunleavy P. Public Sector Productivity: Measurement Challenges, Performance Information and Prospects for Improvements. *OECD Journal on Budgeting*, 2017, vol. 17/1, pp. 153–179.
URL: <https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfj7vb36p5c>
17. Burger P., Hawkesworth I. How to Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement. *OECD Journal on Budgeting*, 2011, vol. 2011/1, pp. 1–56.
URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49070709.pdf>
18. Alaev A.A., Kozlova S.V., Malyutin K.M. et al. [Evaluating social and economic effects of infrastructure projects]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2015, no. 4, pp. 41–52.
URL: <https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/4/statii/05.pdf> (In Russ.)
19. Korol'kov I.A. [International experience in assessing the effectiveness and efficiency of public-private partnerships and its applicability in the Russian Federation]. *Nauchnye trudy Sworld = Scientific World*, 2013, vol. 38, iss. 3, pp. 40–49.
URL: <https://www.sworld.com.ua/index.php/ru/economy-313/mechanism-of-regulation-of-the-economy-313/19033-313-0889> (In Russ.)
20. Mishlanova M.Yu. [Extended category of “Public Comparator” in investment and construction projects evaluation]. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Proceedings of Irkutsk State Technical University*, 2015, no. 5, pp. 248–252.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/rasshirennaya-kategoriya-publichnyy-komparator-v-otsenke-investitsionno-stroitelnyh-proektov> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.