

**РЕЗУЛЬТАТЫ СВОДНОГО АНАЛИТИЧЕСКОГО 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)**

Коновалов Алексей Михайлович - к.т.н., руководитель Секции по вопросам ГЧП Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, директор Центра исследований морской деятельности, Арктики и Антарктики МИРЭА.

Батунова Галина Викторовна - к.э.н., ответственный секретарь Секции по вопросам ГЧП Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, заместитель директора Центра исследований морской деятельности, Арктики и Антарктики МИРЭА.

Исходные данные для проведения исследования

В рамках исследования рассматривались следующие **виды инфраструктуры**:

транспортная, энергетическая, социальная (в сферах образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры).

Основой для проведения аналитической части исследования стали:

государственные программы Российской Федерации, к сфере реализации которых отнесены рассматриваемые в работе виды инфраструктуры (как отраслевые, так и территориальные);

государственные программы субъектов Российской Федерации 83 субъектов Российской Федерации;

бюджеты субъектов Российской Федерации за 2013-2016 годы и плановые периоды;

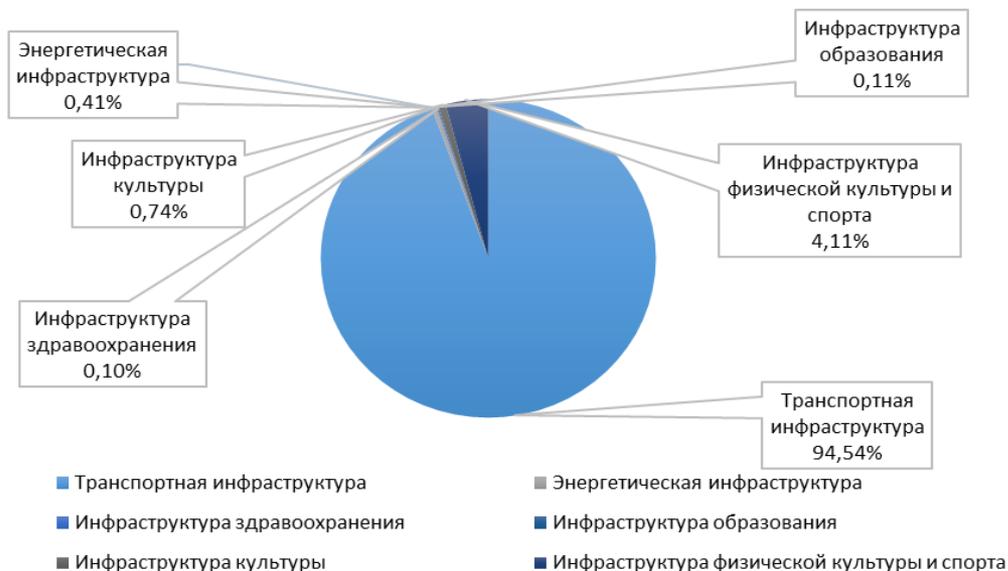
схемы территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

официальные данные государственного статистического учета, формируемые в соответствии с Федеральным планом статистических работ;

информация о проектах ГЧП, реализуемых на территории Российской Федерации, предоставленная Заказчиком, включая соглашения о ГЧП и концессионные соглашения, представленные по запросу, а также информация из открытых источников (www.torgi.gov.ru, www.pppi.ru, официальные сайты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, информация в СМИ) и информация от уполномоченных лиц в соответствующих органах власти, полученная в рабочем порядке.

Результаты анализа реализации в 2015 году государственных программ Российской Федерации в части создания и реконструкции объектов общественной инфраструктуры



В структуре фактических расходов за 2015 год на развитие инфраструктуры в рамках реализации государственных программ Российской Федерации преобладает транспортная инфраструктура.

Объем субсидий субъектам Российской Федерации на развитие сети автомобильных дорог, суммарные лимиты которых в 2015 году превысили 70 млрд. руб., в 1,5 раза превышает суммарный объем расходов федерального бюджета на развитие остальных 5 видов инфраструктуры.

На федеральном уровне *привлечение внебюджетных источников* в рамках государственных программ Российской Федерации характерно *только для развития транспортной инфраструктуры*, а учет объемов софинансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации на строительство, реконструкцию или модернизацию объектов инфраструктуры – практически для всех видов инфраструктуры за исключением энергетической.

Транспортная инфраструктура



Результаты анализа реализации в 2015 году государственных программ субъектов Российской Федерации, в части создания и реконструкции объектов общественной инфраструктуры

Структура расходов на развитие инфраструктуры в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации также существенно различается между собой. Можно выделить 4 основные группы субъектов Российской Федерации по этому признаку:

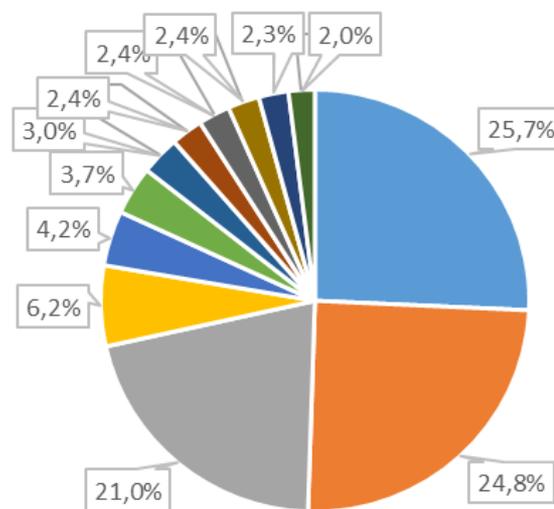
комплексного инфраструктурного развития (параллельное развитие всех видов инфраструктуры в рамках государственных программ);

транспортного инфраструктурного развития (преимущественно все расходы на развитие инфраструктуры в рамках государственных программ идут на проекты в сфере развития транспортной инфраструктуры);

социального инфраструктурного развития (преимущественно все расходы на развитие инфраструктуры в рамках государственных программ идут на проекты в сфере развития инфраструктуры здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта);

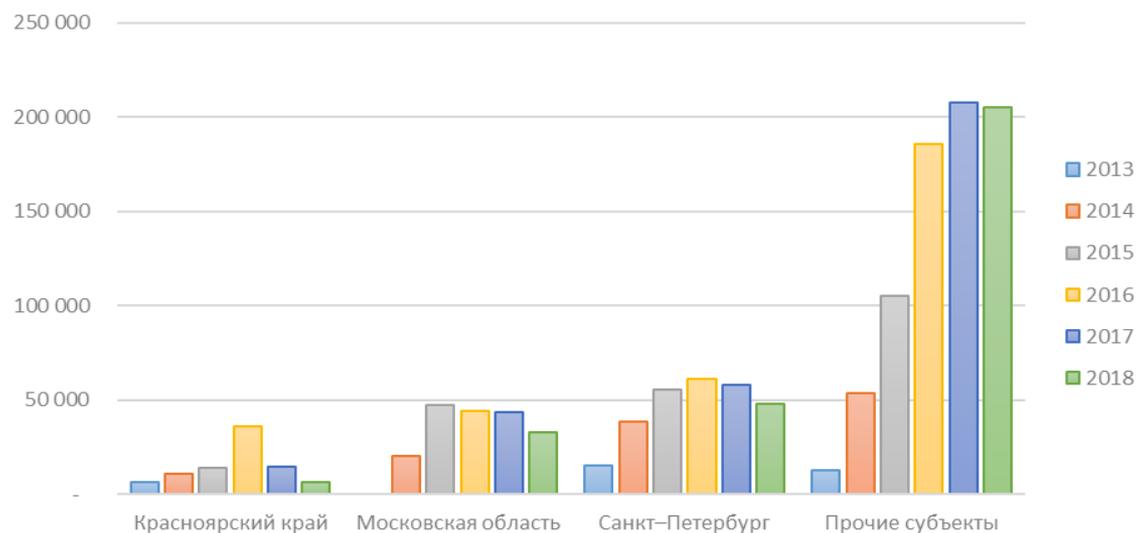
непрограммного инфраструктурного развития (государственные программы таких субъектов не содержат расходов на реализацию проектов по развитию инфраструктуры).

В 2015 году более 45% суммарного бюджета субъектов Российской Федерации на развитие инфраструктуры пришлось на Санкт-Петербург и Московскую область, а около 75% на 11 субъектов Российской Федерации



- Прочие объекты
- Московская область
- Приморский край
- Нижегородская область
- Самарская область
- Калининградская область
- Санкт-Петербург
- Красноярский край
- Сахалинская область
- Тюменская область
- Республика Башкортостан
- Ленинградская область

Результаты анализа реализации в 2015 году государственных программ субъектов Российской Федерации, в части создания и реконструкции объектов общественной инфраструктуры



В структуре общей динамики расходов по годам к числу основных тенденций можно отнести тот факт, что в группе лидеров по текущим и расходам на развитие инфраструктуры расходы в прогнозный период преимущественно будут сокращаться, тогда как регионы, менее обеспеченные финансированием на развитие инфраструктуры в предшествующие годы, планируют их существенное увеличение в прогнозный период.

При этом в настоящее время нет ни одного субъекта Российской Федерации, расходы которого на развитие инфраструктуры в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации составляли более 10% от общих совокупных расходов регионального бюджета, а более 5% этот показатель составляет лишь у 6 субъектов Российской Федерации:

- Чукотский автономный округ
- Санкт-Петербург
- Республика Бурятия
- Приморский край
- Республика Карелия
- Красноярский край

Результаты анализа реализации в 2015 году государственных программ федерального и регионального уровня в части создания и реконструкции объектов общественной инфраструктуры

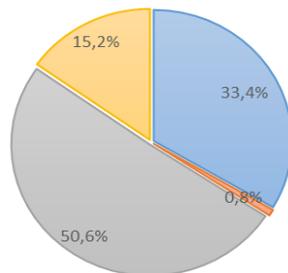


Сопоставление динамики расходов на развитие инфраструктуры в рамках государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации показывает тенденцию к существенному снижению разрыва объемных показателей расходов, разница между которыми в 2013 году составляла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

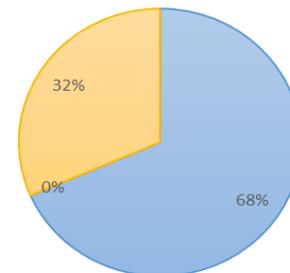
Результаты анализа реализации в 2015 году государственных программ субъектов Российской Федерации, в части создания и реконструкции объектов общественной инфраструктуры

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 вот региональный бюджет в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации – для развития инфраструктуры здравоохранения, спорта и образования

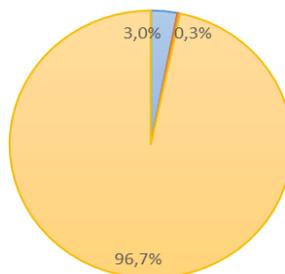
Транспортная инфраструктура



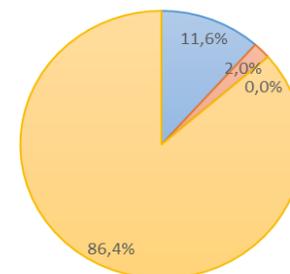
Энергетическая инфраструктура



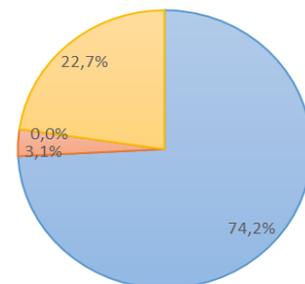
Инфраструктура здравоохранения



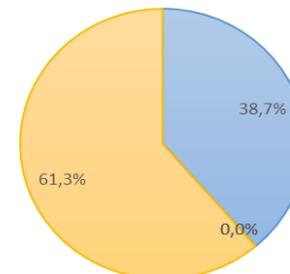
Инфраструктура образования



Инфраструктура культуры



Инфраструктура спорта



■ Федеральный бюджет

■ Региональный бюджет в рамках государственных программ Российской Федерации

■ Внебюджетные источники

■ Региональный бюджет в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации

Ключевые проблемы, выявленные в ходе проведения исследования

1. Сложность определения объемов финансирования конкретных проектов по развитию инфраструктуры, из-за непрозрачности расходования средств в рамках государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также «двойного счёта» объемов финансирования программных мероприятий.
2. Непрозрачность критериев предоставления субсидий федерального бюджета субъектам Российской Федерации, препятствующая планированию привлечения внебюджетных средств к реализации мероприятий и проектов.
3. Отсутствие единой методологической базы разработки и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.
4. Недолгосрочность реализации основных мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации и горизонтов планирования развития общественной инфраструктуры, затрудняющая привлечение внебюджетных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры.
5. Межотраслевая и межрегиональная несостыковка развития общественной инфраструктуры, в том числе на принципах ГЧП (проблема «последней мили» или «последнего километра»).
6. Слабая увязка федеральных и региональных государственных программ Российской Федерации с документами целеполагания (стратегиями развития) и территориального планирования в части, касающейся развития общественной инфраструктуры на принципах ГЧП.
7. Неучёт в бюджетном планировании и прогнозировании бюджетных обязательств публичного партнера.
8. Краткосрочность планирования реализации проектов в рамках соглашений о ГЧП (включая концессионные соглашения).
9. Отсутствие ключевой информации о параметрах проектов ГЧП, включая сведения о финансировании реализации проекта по годам за счет всех источников финансирования, условных и безусловных обязательствах.

Лучшие практики формирования взаимоувязанной системы стратегического планирования в части развития общественной инфраструктуры: пример Санкт-Петербурга

В Санкт-Петербурге во исполнение норм Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» утвержден Закон Санкт-Петербурга «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге», принятый Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 17 июня 2015 года. Согласно его положениям, в Санкт-Петербурге сформирована система стратегического планирования регионального уровня.



Научно-методические подходы, используемые в международной практике для определения потребностей в размещении и развитии общественной инфраструктуры

В большинстве своем они построены на выявлении существующих инфраструктурных разрывов (отдельно по каждому виду / группе видов инфраструктуры) на основе инфраструктурной обеспеченности регионов, для чего, как правило, применяются:

- нормативный метод (например, в системе здравоохранения США и Канады);
- метод определения потребностей через удовлетворенность населения и доступность услуг (наиболее распространен в европейских странах);
- метод опосредованной оценки потребностей в инфраструктуре через прогноз потребностей в кадрах (США, Канада – в части нормативов кадровой обеспеченности);
- метод определения потребностей через анализ документов стратегического планирования (оценка планового и фактического исполнения документов стратегического планирования – для оценки текущей ситуации, отражение запланированных на уровне целеполагания объектов в документах на уровне планирования и программирования – для прогнозной оценки).

В развитых странах преимущественно действует иерархичная и разветвленная система регламентации требований доступности услуг в социальной сфере и обеспеченности инфраструктурой, включающая национальных и региональный уровни.

Детализация и утверждение конкретных норм осуществляется на уровне профильных органов исполнительной власти отдельных регионов.



Национальные стандарты инфраструктурной обеспеченности в социальной сфере (лучшие мировые практики)

Национальные стандарты

Принципы:

учет потребностей населения;
 обеспечение транспортной доступности, независимо от местонахождения и типа поселения;
 учет национальных особенностей, особенностей окружающей среды жизнедеятельности и необходимости органической встроенности в нее;
 комплексность использования социальной инфраструктуры (максимально эффективное использование земель).

Система количественно измеримых показателей:

сетевые показатели (обеспеченность);
 показатели транспортной доступности (радиус обслуживания);
 размер занимаемых земельных площадей.

3 принципиальных критерия:

характер расселения (численность, плотность);
 уровень доходов населения;
 инвестиционная привлекательность объектов социальной инфраструктуры для частного бизнеса.

Прогноз (оценка) потребностей
в развитии общественной инфраструктуры

- ✓ разработаны специальными экспертными группами на основе комплексных научных исследований уровня удовлетворения потребностей населения в качестве получаемых социальных услуг;
- ✓ имеют стратегический, долгосрочный характер;
- ✓ утверждены в составе государственных, региональных, ведомственных нормативных правовых актов и документов стратегического планирования (стратегий, программ, планов);
- ✓ разработаны для организаций всех видов деятельности и отраслей социальной сферы;
- ✓ предназначены для использования при стратегическом планировании развития регионов и при планировании реконструкции, модернизации существующих организаций социальной сферы
- ✓ нацелены на создание институциональных условий повышения уровня и качества жизни населения путем улучшения качества и доступности услуг, предоставляемых государством, а также частным сектором на принципах государственно-частного партнерства.

Методика выявления существующих инфраструктурных разрывов на основе инфраструктурной обеспеченности региона

Исходные данные - показатели государственного статистического учета:

универсальные (индексы роста, подушевые и понормативные показатели, показатели плотности и т.д.);

частные показатели - агрегируются до уровня интегральных ($K_n = \frac{Q_n}{Q_{n-1}}$),

Индивидуальный набор показателей для каждого вида инфраструктуры

$$\bar{K}_i^{pez} = \frac{\sum_{i=1}^N K_i^{pez}}{N} \cdot K_i^{фед}$$

Определение частных коэффициентов

Коэффициент
коммерциализации
(КК)

Коэффициент
инфраструктурой
обеспеченности (КИО)

Коэффициент
загруженности
инфраструктуры (КЗИ)

Отнесение к среднероссийским значениям (равны 1 для всех коэффициентов)

$$K_{\Sigma}^{pez} = \sum_{i=1} k_i \cdot \bar{K}_i^{pez}$$

Определение интегрального коэффициента с учетом веса частных

Интегральный коэффициент инфраструктурных разрывов (ИКИР)

$$K_{\Sigma}^{pez} \geq 1,1$$

ГЧП перспективно как для строительства, так и модернизации объектов инфраструктуры ;

$$0,95 \leq K_{\Sigma}^{pez} < 1,1$$

ГЧП перспективно преимущественно для модернизации объектов инфраструктуры ;

$$0,9 \leq K_{\Sigma}^{pez} < 0,95$$

ГЧП целесообразно при высокой стратегической или социальной значимости проекта ;

$$K_{\Sigma}^{pez} < 0,9$$

желательно применение дополнительных мер государственного стимулирования.

Перспективы применение механизмов ГЧП для развития инфраструктуры в региональном разрезе

Число субъектов Российской Федерации

	ГЧП перспективно для строительства и модернизации объектов инфраструктуры	ГЧП перспективно преимущественно для модернизации объектов инфраструктуры	ГЧП целесообразно при высокой стратегической и социальной значимости проекта развития инфраструктуры	Перспективы применения ГЧП требует детального анализа и оценки целесообразности (желательно применение дополнительных мер государственного стимулирования)
Здравоохранение	12	36	12	23
Образование	10	21	19	43
Культура	5	71	4	3
Физическая культура и спорт	20	18	14	31
Транспорт	50	16	6	11
Энергетика	19	29	18	17

Потенциал реализации проектов ГЧП

Транспорт

Автодороги

Железные
дороги

Воздушный
транспорт

Морской
транспорт

Речной
транспорт

Строительство –
50 регионов
Модернизация –
16 регионов

г. Москва, Московская обл.,
г. Санкт-Петербург,
Белгородская обл.

Энергетика

Генерация

Сетевое
хозяйство

Строительство – 19 регионов
Модернизация – 29 регионов

Ханты-Мансийский АО,
Костромская обл.,
Ленинградская обл.,
Красноярский край,
Мурманская обл.

Здравоохранение

Высокотехнологичная
медицинская помощь

Первая
помощь

Строительство – 12 регионов
Модернизация – 36 регионов

г. Санкт-Петербург,
Нижегородская обл., г. Москва,
Воронежская обл., Амурская обл.

Образование

Дошкольное

Общее

Дополнительное

Высшее

Строительство – 10 регионов
Модернизация – 21 регион

г. Москва, Ставропольский край,
г. Санкт-Петербург, Московская
обл., Калужская обл.

Культура

Объекты
культурного
наследия

Сфера досуга

Туризм

Строительство – 5 регионов
Модернизация – 71 регион

Псковская обл., Астраханская обл.,
Тамбовская обл., Амурская обл.,
Мурманская обл.

Спорт

Спорт высоких
достижений

Массовый
спорт

Строительство – 20 регионов
Модернизация – 18 регионов

Мурманская обл., Архангельская
обл., Белгородская обл.,
Вологодская обл.

Спасибо за внимание!