

УДК 338.49

DOI 10.25688/2312-6647.2020.24.2.03

**М. В. Сотниченко**

## **Проблемы реализации инфраструктурных проектов в условиях бюджетного финансирования**

В статье анализируется проблема низкой эффективности управления реализацией инфраструктурных проектов и программ. Рассматривается реализация инфраструктурных проектов общественных благ, которую невозможно осуществить за счет государственно-частного партнерства (оборона, общественный порядок, наука, городская среда, образование и т. п.). Рассмотрены и классифицированы основные причины низкой эффективности инфраструктурных проектов по результатам исследования их реализации в оборонной сфере.

*Ключевые слова:* социальная инфраструктура; национальные проекты; реализация инфраструктурных проектов.

**С**оздание и предоставление общественных благ сегодня является одной из ключевых задач практически для всех государств мира. Уровень развития экономики и государства наиболее явно определяется именно уровнем развития инфраструктуры и доступностью неделимых общественных благ, таких как безопасность страны и общественная безопасность, здравоохранение общества и медицина первой помощи, образование и фундаментальная наука, культура и средства массовой информации, развитие физической культуры общества и спорт высоких достижений, удобство среды обитания и общественный транспорт, коммунальное хозяйство и экология.

В качестве общественного блага может также рассматриваться и само существование института государства, обеспечивающего соответствующий уровень общественных благ для общества, целью которого, согласно институциональной теории, является установление в обществе четких правил игры и обеспечение их соблюдения всеми жителями той или иной территории [16: с. 12].

Отдельные вопросы обеспечения эффективности реализации инфраструктуры общественных благ раскрыты в современной экономической науке. Так, классификация общественных благ представлена в работах Ю. В. Федоровой, Е. В. Тачаловой и Е. П. Дятла. Сущность и частично эффективность общественных благ в разрезе региональных социальных групп, муниципалитетов, транспортной инфраструктуры раскрывается в работах Д. В. Удалова, Л. В. Горяиновой, Т. Н. Михайловой, О. Ю. Ульяновой. Однако проблемы повышения эффективности воспроизводства инфраструктуры неразделяемых

общественных благ, создаваемых за счет государственного финансирования, в условиях необходимости ускорения темпов развития инфраструктуры, в российской литературе должным образом не отражены.

Важнейшей проблемой в этом является неспособность государства действовать эффективно в условиях отсутствия рыночного спроса, а неисключаемость и несоперничество потребления общественных благ осложняет их производство частным бизнесом [19, с. 99–102]. Более того, при развитии инфраструктуры оборонной сферы, общественной безопасности и образования, медицины первой помощи и фундаментальной науки привлечение частного бизнеса к определению стратегии развития и инвестированию принципиально невозможно. Также методы реализации и оценки эффективности, применяемые при реализации частным бизнесом либо на условиях государственно-частного партнерства, для таких инфраструктурных проектов неприменимы. Но при этом государству в существующих условиях общественно значимо и необходимо поддерживать темпы реализации инфраструктурных проектов и видимость эффективности расходования средств, затрачиваемых на развитие инфраструктуры на уровне, соответствующем темпу развития инфраструктурных проектов, осуществляемых за счет частных инвестиций в условиях конкуренции.

Частный бизнес в условиях конкуренции применяет множество современных эффективных методов по контролю за реализацией инфраструктурных проектов и инвестированию в них, а также по повышению эффективности этого процесса.

При этом государственные структуры в России до сих пор осуществляют планирование и контроль за реализацией инфраструктурных проектов методами, использовавшимися еще в XX веке, бессистемно, используя только методы аналогии. Практически всегда в это вмешиваются и волонтаристские решения чиновников, должностных лиц. Опыт реализации аналогичных инфраструктурных проектов за счет бюджетных средств не анализируется, а также целенаправленно выводится из общественного доступа.

В глобальной среде отсутствия идеологии, прозрачности границ, а также конкуренции государств за контроль над умами людей и информацией, существенно повышается актуальность совершенствования методов реализации инфраструктурных проектов неразделимых общественных благ.

Инфраструктура (*лат. infra* — «ниже», «под» и *лат. structura* — «строение», «расположение») — комплекс отраслей национальной экономики, обеспечивающий общие условия функционирования экономики: дороги, связь, транспорт, образование и т. п. [6].

Инфраструктурные проекты — это проекты, направленные на создание, модернизацию и расширение объектов инфраструктуры. Инфраструктурные проекты отличаются от инвестиционных проектов сочетанием особенностей,

неблагоприятных с точки зрения частных инвесторов. Как правило, инфраструктурные проекты характеризуются следующими свойствами:

- 1) долгосрочные периоды реализации;
- 2) неконкурентность, а также неисключаемость, присущая общественным услугам;
- 3) результат реализации проекта обладает характеристиками неосязаемых благ;
- 4) особенности естественных монополий, прежде всего эффекта масштаба и ценовой политики.

В соответствии с указанными особенностями для частных инвесторов крупные инфраструктурные проекты воспринимаются как проекты с высокой капиталоемкостью, низким уровнем чистой приведенной стоимости, длительными сроками окупаемости и возврата вложенных инвестиций. Соответственно, инфраструктурные проекты, как правило, являются инвестиционно-непривлекательными, с точки зрения частного инвестора, но в то же время способствуют повышению национальной конкурентоспособности и росту общественного благосостояния. По названным признакам инфраструктурные проекты относятся к общественному сектору экономики [8].

Одна из точек зрения на инфраструктурный проект, по мнению Л. И. Якобсона, заключается в следующем: «На настоящее время не существует идеальных формализованных методов оценки затрат и результатов в вышеуказанном секторе экономики. Однако применение имеющихся аналитических методов дает огромный выигрыш, позволяя отсекаать заведомо худшие варианты, находить удачные альтернативы, которые иначе оставались бы в тени, избегать внутренних противоречий в оценках, принимать во внимание разнообразные побочные эффекты» [21, с. 54].

Также в научных работах приведены и другие формулировки понятия «инфраструктурный проект». К инфраструктурным проектам некоторые авторы работ относят то, «что традиционно считается общественной услугой» [9, с. 2]; инфраструктурными называют объекты, «деятельность которых направлена на удовлетворение основных потребностей населения» [11: с. 20]; под инфраструктурным проектом они также понимают долгосрочный стратегический проект, определяющий «конкурентоспособность территории, ее устойчивое и сбалансированное развитие, предполагающий строительство (реконструкцию) или модернизацию объектов инфраструктуры в соответствии с потребностями промышленности, повышение качества оказываемых потребителям услуг, улучшение социально-экономической ситуации на территории» [15, с. 121].

В соответствии с законопроектом «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций» «инфраструктура — совокупность недвижимого имущества, состоящего из одного или нескольких отдельных объектов и (или) технологических комплексов,

предназначенных для обеспечения деятельности транспорта, энергетики, социальной сферы, коммунального хозяйства или электросвязи» [10].

При этом указывается, что «инфраструктурный проект — совокупность действий и их последовательность по созданию и (или) реконструкции конкретного объекта или технологического комплекса инфраструктуры, их последующему использованию (эксплуатации), реализуемых на основании проектного соглашения» [10].

Из указанных вариантов понятия «инфраструктурный проект» можно выделить ряд его основных признаков:

- направленность проекта на достижение или обеспечение необходимого уровня общественного блага;
- существенное влияние результата реализации проекта на улучшение либо поддержание должного уровня социально-экономической ситуации территории, либо какой-либо общественной сферы;
- относительная инвестиционная непривлекательность проекта с точки зрения инвестирования частного сектора;
- невозможность, либо сложность прямой окупаемости проекта, без специфического правового регулирования, направленного на создание объекта и его эксплуатацию.

Для формулировки наиболее полного определения понятия «инфраструктурный проект» с соответствующими отличительными критериями необходим глубокий анализ каждого из указанных признаков. Ключевым критерием представляется нацеленность проекта на достижение или обеспечение необходимого уровня общественного блага и значимости такого блага как для определенной территории, либо общественной сферы в целом, так и для пользователей данной инфраструктуры.

С точки зрения повышения эффективности инфраструктурных проектов целесообразно рассмотреть сферы общественной жизни, где проекты возможно реализовать преимущественно за счет бюджетного финансирования федерального и муниципального уровней. По общественным и государственным сферам к таким инфраструктурным проектам в целом относится возведение, ремонт и эксплуатация объектов:

- 1) безопасность от внешних угроз (объекты Минобороны России, МИД, СВР, государственные космодромы и т. п.);
- 2) общественной и государственной безопасности (объекты МВД, УФСИН, ФСБ и т. п.);
- 3) экономической безопасности (объекты таможни, казначейства, налоговые службы);
- 4) экологической безопасности (заповедники, национальные парки, гидротехнические объекты, объекты захоронения неперерабатываемых вредных отходов и т. п.);
- 5) информационной безопасности (магистральные линии связи, архивы и информационные центры);

- 6) научной (объекты высшей школы и фундаментальной науки);
- 7) здравоохранения (объекты медико-биологической безопасности, научные медицинские объекты, общественные медицинские объекты и т. п.);
- 8) образовательной (библиотеки, школы, детские сады, интернаты и т. п.);
- 9) культурной (общественные культурные и спортивные объекты, а также знаковые для территории исторические объекты);
- 10) муниципальной (объекты общественных и рекреационных территорий);
- 11) транспортной (общественный транспорт, дороги, мосты и тоннели общего пользования).

Эффективность реализации и содержания таких инфраструктурных проектов невозможно выразить инструментами частного инвестирования. Нет также частного интереса в виде увеличения прибыли, способного обеспечить необходимую эффективность реализации указанных объектов.

В настоящее время в мировой научной литературе подробно описаны и проработаны основные подходы и методы к управлению реализацией проектов. Данная классификация представлена в таблице 1 [17, с. 11–13].

Таблица 1

#### Подходы и методы управления проектом

Подходы	Методы	Характеристика методы
ГИБКИЙ	<b>AGILE</b>	Постоянный контроль процесса и взаимодействие с заказчиком, ориентация на требования заказчика
	<b>Six Sigma</b>	Направленность на минимизацию потерь
	<b>APF</b>	Дробление проекта на последовательные этапы и учет негативного опыта при каждом последующем этапе
	<b>SCRUM</b>	Дробление проекта на типовые параллельно-последовательные процессы с опытным определением параметров максимальной эффективности по каждому типовому процессу и учетом опыта при каждом последующем этапе
	<b>Экстремальное программирование</b>	Дробление проекта на максимально простые отдельные проекты с последовательным предъявлением их заказчику
ТРАДИЦИОННЫЙ	<b>WATERFALL</b>	Поточный метод, календарное планирование
	<b>CPM</b>	Метод критического пути, срок реализации определяется по критическому пути при имеющихся ресурсах
	<b>CCPM</b>	Управление проектом по методу критического пути, акцент делается на наращивании и перераспределении ресурсов на процессы критического пути
	<b>ECM</b>	Метод моделирования событий
	<b>PRINCE2</b>	Ориентация на существующие ресурсы, выделение этапов, обеспеченных необходимыми для реализации ресурсами

Подходы	Методы	Характеристика методы
БЕРЕЖЛИВЫЙ	<b>LEAN</b>	Постоянная оптимизация и снижение ресурсов при цикличном производстве
	<b>PBPM</b>	Приоритет цели над процессами и оптимизацией ресурсов
	<b>PRISM</b>	Направленность на сокращение энергоемких ресурсов и отходов, экологичность
	<b>Benefit realization (BF)</b>	Главным параметром оценки проекта служит либо прибыль, либо увеличение продаж
	<b>KANBAN</b>	Анализ каждого процесса проекта с целью исключения простоев и неэффективных процессов

Инфраструктурные проекты по характеристикам «качество и время» целесообразно систематизировать по следующим признакам:

- уникальность (от типовых, последовательно повторяемых, до уникальных);
- срочность (от несрочных до сверхсрочных);
- изменяемость качественных характеристик в процессе реализации проекта (от проектов с неизменяемыми характеристиками и проектов, где постоянно вносятся изменения в исходное задание);
- массовость (от единичных до массово одновременно исполняемых).

В зависимости от сочетаний указанных признаков, можно выбирать наиболее эффективный метод управления инфраструктурным проектом.

Например, для уникальных сверхсрочных одиночных проектов с изменяемыми качественными показателями, такими как космодромы, реконструкция аэропортов, стадионы, крупные мосты и т. п. наиболее целесообразно применять **AGILE** (постоянный контроль, направленность на интересы заказчика) и **CCPM** (методы анализа критического пути). Для типовых несрочных массовых инфраструктурных проектов с неизменяемыми характеристиками, таких как содержание улиц, ремонт дорог, текущий ремонт по однотипным сооружениям и т. п. целесообразнее применять уже другие методы: **Six Sigma**, **LEAN**, **PRISM**.

Вместе с тем при реализации инфраструктурных проектов в Российской Федерации необходимо учитывать ряд ограничений, не позволяющих использовать весь спектр имеющихся методов управления проектом.

В постреформенный период и при появлении методов рыночного регулирования в экономике России подходы к реализации инфраструктурных проектов мало изменились по сравнению с временами существования плановой экономики СССР. Теоретические и практические методы оценки стоимости и сроков реализации инфраструктурных проектов в РФ проводятся на основании норм и расценок, разработанных еще в 80-х годах XX века. Формально внедрялись другие руководящие документы, но текст и смысл их фактически остался неизменным. Данные методы отлично работали во времена СССР в условиях закрытой экономики и финансовой системы. Но за последнее

время практически вся производственная и строительная сфера переведена в частную собственность. Это привело к тому, что способы оценки стоимости и сроков работ стали носить крайне субъективный характер. Представители органов государственной власти, отвечающие за оценку стоимости и сроков инфраструктурных проектов: либо прорабатывают их в отрыве от рыночной ситуации и делают проект заранее нереализуемым, либо, наоборот, прорабатывают их заранее с учетом интересов частного бизнеса, участвующего в реализации проекта, что зачастую существенно увеличивает затраты и сроки реализации инфраструктурных проектов. Это вызвано отсутствием, прежде всего, устоявшейся культуры взаимодействия частного капитала, общества и органов государственной власти при достижении единых целей по развитию инфраструктуры. Как результат, существует явное противоречие между целями частного капитала по максимальному извлечению прибыли от используемых активов, и интересами населения и государства по развитию инфраструктуры.

В российской научной литературе существует ряд работ и теоретических подходов, касающихся повышения эффективности реализации инфраструктурных проектов, но в основном они касаются крупных монополий, таких как АО «РЖД», АО «Транснефть», компаний горно-добывающего и нефтегазового секторов [5; 7; 12], либо совершенствования применения методов государственного-частного партнерства [14; 20] в автодорожной сфере (платные дороги) и здравоохранении (страховая и платная медицина). При этом не уделяется должного внимания научной проработке теоретических подходов к повышению эффективности реализации и содержанию инфраструктурных проектов, нацеленных на формирование неотделимых общественных благ.

Как уже отмечалось, основным признаком инфраструктурных проектов является достижение или обеспечение необходимого уровня общественного блага. Соответственно, основная цель — безусловная реализация и поддержание функционирования инфраструктурного проекта в требуемые сроки. При этом вопрос стоимостных параметров, экономического эффекта или норм прибыли уже не является ключевым. Он может влиять только на качественные характеристики проекта и сроки его реализации. Повышение эффективности при реализации инфраструктурного проекта фактически сводится к обеспечению заданных ответственными государственными органами следующих параметров:

- соответствие инфраструктурного проекта поставленной цели и назначению;
- обеспечение необходимых сроков реализации инфраструктурного проекта;
- объем денежных затрат на реализацию инфраструктурного проекта.

Причем финансирование инфраструктурного проекта уже зачастую является второстепенным параметром — мерой для формирования инфраструктурного проекта необходимого качества в заданные сроки.

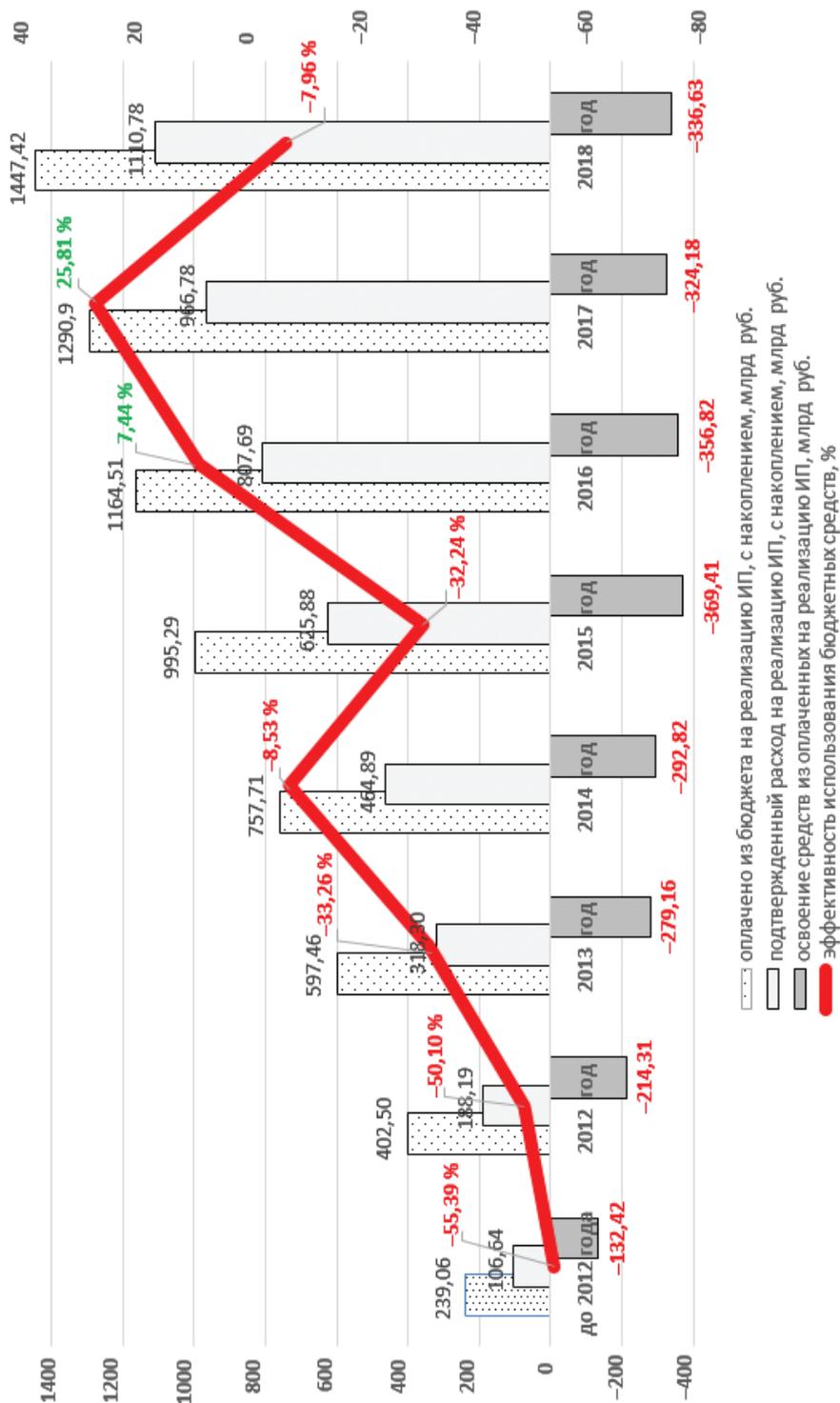
Как показал анализ сложившейся ситуации с инфраструктурными проектами, осуществляемыми за бюджетные средства, вопросы их реализации в Российской Федерации регулируются только с учетом нормативной-правовой базы:

- Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 [3];
- Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 [2].

При этом в данных законодательных актах никак не проработаны методы обеспечения эффективности реализации инфраструктурных проектов (в части обеспечения качества и сроков) в период исполнения контрактов. По сути законов, государственные органы и бюджетные структуры исключаются (отстраняются) из процесса контроля и обеспечения эффективности до момента исхода контрактных сроков. При этом крайне подробно проработаны методы обеспечения возмещения средств при неисполнении контрактов, а также методы штрафных санкций к частному бизнесу при неисполнении контракта в установленные сроки. Основной причиной такой проработки законов явилось участие в его подготовке и формировании экспертной группы ПАО «Сбербанк России». 44-ФЗ фактически является доработанным корпоративным руководством ПАО «Сбербанк России» в части закупочных процедур, опирающегося прежде всего на требования Гражданского кодекса РФ в части Подряда (взаимоотношений) юридических лиц и частного капитала при реализации их проектов.

Данный подход создал явное противоречие, особенно в сферах, где многократно увеличивалось количество и разнообразие реализуемых инфраструктурных проектов в условиях дефицита квалифицированных и добросовестных исполнителей подрядов. Данный однобокий подход привел к тому, что для частного бизнеса при реализации крупных инфраструктурных проектов зачастую риски от ликвидации предприятия были существенно ниже, чем риски от неисполнения контрактов. Особенно отчетливо это проявилось при реализации инфраструктурных проектов Гособоронзаказа с 2011 по 2016 г.

С 2011 по 2018 г. по инфраструктурным проектам Минобороны России (в части строительства, реконструкции и капитального ремонта) совокупно было выделено 1,45 трлн руб. (данные из источников автора). Если основным параметром оценки общей эффективности реализации инфраструктурных проектов по данному ведомству принимать долю использованных средств от выделенных, то укрупненный анализ отражает нарастающее общее снижение эффективности выделенных на инфраструктуру средств (см. рис. 1). Также четко отслеживается временное относительное увеличение эффективности освоения выделяемых бюджетных средств с 2016 по 2017 г., вызванное введением ограничительных мер по их нецелевому расходованию.



Источник: Составлено автором.

Рис. 1. Анализ общей эффективности реализации инфраструктурных проектов (ИП) по объектам оборонной сферы РФ с 2012 по 2018 г.

В рамках исследования выявлено, что снижение эффективности реализации инфраструктурных проектов вызвано рядом объективных факторов и противоречий: институциональные ограничения при расходовании выделяемых бюджетных средств; использование при реализации инфраструктурных проектов подходов и методов, не соответствующих задачам (целям); низкая информатизация лиц, принимающих решения, о ходе исполнения инфраструктурных проектов; частое внесение изменений качественных параметров объектов (изменения технических заданий и проектно-сметной документации) и инфраструктурных проектов в ходе их реализации.

Еще большую актуальность вопрос повышения эффективности инфраструктурных проектов получает в свете реализации комплекса Национальных проектов по 12 направлениям стратегического развития, установленным Указом Президента России от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [18].

Для минимизации негативных последствий указанных противоречий государственные органы вынуждены были усилить контроль над расходованием бюджетных средств, а также над движением финансовых средств, используемых для реализации инфраструктурных проектов.

В 2015 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.06.2015 № 159-ФЗ [1], позволяющий также контролировать и ограничивать нецелевой расход средств на реализацию инфраструктурных проектов Гособоронзаказа. А в 2017 г. принят Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» [4], позволяющий осуществлять аналогичный контроль для крупных инфраструктурных проектов в других сферах.

Вывод, который можно сделать из анализа существующих документов состоит в том, что применяемые сегодня в Российской Федерации теоретические и практические методы реализации инфраструктурных проектов по своей сути сводятся только к контролю над формированием контрактов по их реализации и формальному контролю над расходованием выделяемых средств. При реализации крупных, технически сложных, либо множества нетиповых инфраструктурных проектов не применяется никаких установленных методов обеспечения необходимого качества и сроков его реализации. Как уже указывалось, нормы и регламенты формирования стоимости и сроков реализации инфраструктурных проектов не соответствуют и явно не успевают за развитием рыночной ситуации в России. Особенно это актуально для крупных и уникальных инфраструктурных проектов. Для них практически всегда проектные решения, проработанные на этапе проектирования и формирования целевых показателей,

либо не учитывают всех факторов, влияющих на реализацию, либо технически перестают соответствовать необходимым изменениям качественных характеристик проекта. При применении формальных методов обеспечения эффективности инфраструктурных проектов (по 44-ФЗ, 223-ФЗ) это ведет к расторжению неисполненных контрактов и, как следствие, увеличению сроков реализации проектов.

В настоящий момент для сглаживания данных противоречий и обеспечения безусловной реализации инфраструктурных проектов ответственными представителями государственных органов применяются следующие неформальные методы повышения эффективности реализации инфраструктурных проектов:

- личный контроль над ходом реализации инфраструктурного проекта с целью своевременного обеспечения необходимых управленческих решений, направленных на его безусловную реализацию в установленные сроки;
- приоритетность при выборе качественных характеристик инфраструктурных проектов к таким, которые имеют типовые решения, понятное качество и сроки реализации;
- минимизация авансирования и финансирование реализации инфраструктурного проекта по фактически выполненным работам;
- привлечение как единственного поставщика крупных и ответственных исполнителей, обладающих необходимым опытом, на этапе формирования инфраструктурного проекта;
- дробление планируемого инфраструктурного проекта на этапы и пусковые комплексы, исполняемые по разным контрактам;
- завышение планируемых стоимостей инфраструктурных проектов на стадии заключения контрактов для минимизации рисков нехватки финансирования в ходе его реализации.

Все перечисленные методы относятся к компетенции только руководителей органов власти и могут обеспечивать необходимое качество и сроки реализации исключительно отдельных инфраструктурных проектов.

Эта проблема актуальна для субъектов РФ, федеральных министерств и ведомств, а также для государственных монополий, имеющих значительные основные фонды. Чрезмерное укрупнение данных структур приводит к повышению уровня принятия решения по способам и формам реализации инфраструктурных проектов. В связи с этим для реализации крупных и знаковых инфраструктурных проектов привлекаются уже не профессиональные проектные команды, а специалисты, прежде всего обладающие доступом к должностному лицу, способному принимать решения, раздвигающие рамки институциональных ограничений. Также сложившаяся ситуация приводит к тому, что реализация рядовых инфраструктурных проектов уже идет в жестких рамках институциональных ограничений, не позволяющих применять весь спектр управленческих методов для повышения эффективности их реализации.

Как следствие, реализация рядовых инфраструктурных проектов происходит со сравнительно низкой эффективностью.

Кроме того, применению данных методов дополнительно препятствуют требования федеральных законов Российской Федерации в части исполнения годового бюджета, своевременного освоения выделенных бюджетных средств. Руководителям государственных органов необходимо одновременно решать как задачи своевременной реализации инфраструктурных проектов и целевого освоения бюджетных средств, так и обеспечения формальных требований действующих федеральных законов по государственным закупкам, существенно ограничивающим возможности финансирования проектов по действующим контрактам.

Таким образом, в настоящее время в России существует ряд институциональных ограничений, препятствующих применению современных методов управления проектами:

- законодательные ограничения в части осуществления госзаказа;
- ограничения в виде действующих устаревших норм, сводов правил и расценок;
- крайне высокий административный уровень принятия эффективных управленческих решений (концентрация реализации одновременного множества инфраструктурных проектов под единым управлением).

Особенности управления проектами в сфере создания общественно значимой инфраструктуры обусловлены необходимостью сопряженности целей и эффективности различных стейкхолдеров (отдельных компаний, органов власти, потребителей и пользователей результата и пр.) с целями и стратегиями общенационального масштаба, приоритетами развития российского государства и общества. При этом все субъекты встроены в экономическую сферу общества, характеризуются многофакторностью своих процессов и производимых благ, что существенно повышает риски применения как рыночных, так и государственных регуляторов, неизбежно приводит к социально-экономическим асимметриям, росту неэффективных затрат, снижению мотивации отдельных субъектов хозяйствования [13]. Поэтому для управления инфраструктурными проектами в общественном секторе экономики необходима гибкая система методов, одновременно определяющая цели деятельности, границы самостоятельности, условия получения ресурсной поддержки, позволяющая проводить мониторинг текущего функционирования и прогнозирование перспектив развития как самих проектов, так и его результатов в отраслевом, региональном, национальном контекстах.

Для повышения эффективности управления реализацией инфраструктурных проектов в условиях существующих институциональных ограничений необходимо обоснование дополнительных мер. В рамках настоящего исследования предлагаются следующие основные поэтапные действия:

- дробление реализуемых инфраструктурных проектов по способам управления (формирование проектных команд с учетом наиболее приемлемых методологий управления);
- улучшение информационного обеспечения процесса реализации инфраструктурных проектов;
- внедрение элементов автоматизации по принятию решений в рамках институциональных ограничений;
- внедрение элементов искусственного интеллекта по анализу эффективности хода реализации проекта;
- публичность реализации инфраструктурных проектов.

### Литература

1. Информационная система КонсультантПлюс. «Федеральный закон № 159-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 29.06.2015». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_181757/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181757/) (дата обращения: 02.07.2020).
2. Информационная система КонсультантПлюс. «Федеральный закон № 223-ФЗ “О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц” от 18.07.2011» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/) (дата обращения: 02.07.2020).
3. Информационная система КонсультантПлюс. «Федеральный закон № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” от 05.04.2013». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения: 02.07.2020).
4. Информационная система КонсультантПлюс. «Федеральный закон № 504-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” от 31.12.2017» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286777/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286777/) (дата обращения: 02.07.2020).
5. *Гаськова Ю. И.* Формирование механизма согласованного развития промышленности и инфраструктуры: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2018. 24 с.
6. Глоссарий.ru: Инфраструктура. URL: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\\_find.cgi?ph=%E8%ED%F4%F0%E0%F1%F2%F0%F3%EA%F2%F3%F0%E0&action.x=0&action.y=0](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_find.cgi?ph=%E8%ED%F4%F0%E0%F1%F2%F0%F3%EA%F2%F3%F0%E0&action.x=0&action.y=0) (дата обращения: 02.07.2020).
7. *Гулакова О. И.* Оценка эффективности инфраструктурных проектов: на примере ООО «Транснефть – Дальний Восток»: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2017. 26 с.
8. *Гулакова О. И.* Теоретико-методологические основы измерения общественного эффекта инфраструктурных проектов // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2012. Т. 12. Вып. 4. С. 146–147.
9. *Делмон Дж.* Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти. М.: The World Bank, 2010. 154 с.

10. Законодательство & Инвестиции. URL: <http://www.lin.ru/document.htm?id=5379897176613531897> (дата обращения: 02.07.2020).
11. *Измалкова С. А., Головина Т. А., Фаустова И. Л., Тронина И. А., Елецкая С. С.* Управление инфраструктурными проектами: учеб. пособие для высшего профессионального образования. Орел: Госуниверситет УНПК, 2012. 185 с.
12. *Калачев М. А.* Экономическое обоснование системы управления инфраструктурными проектами на железнодорожном транспорте: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2017. 24 с.
13. *Ломовцева О. А., Тхориков Б. А.* Методологические аспекты реализации мониторинга в системе индикативного управления организациями социальной сферы // Вестник Волгоградского государственного университета. 2017. Серия 3. Экономика. Экология. № 2 (39). С. 76–87.
14. *Макаров И. Н.* Формирование системы проектного финансирования развития инфраструктурных сетей: теория, методология, практика: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2019. 35 с.
15. *Малицкая Е. А.* Понятие инфраструктурного проекта и управление его жизненным циклом // Экономика регионов. 2014. № 3. С. 121–124.
16. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: пер. с англ. А. Н. Нестеренко. М.: Начала, 1997. 180 с.
17. *Решетникова И. Г., Гусарова М. С., Копытова А. В.* Анализ методов управления проектом // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9. № 1 А. С. 11–19.
18. Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/> (дата обращения: 02.07.2020).
19. *Федорова Ю. В.* Региональные общественные блага (параграф колл. монографии) // Социально-экономическая политика государства в трансформируемой экономике / под общ. ред. О. Ю. Соколовой, Е. А. Погребинской. Саратов: СГСЭУ, 2002. 102 с.
20. *Худукишинов Д. Е.* Совершенствование финансового механизма в системе здравоохранения России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2018. 26 с.
21. *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996. 275 с.

## Literatura

1. Информационная система Konsul`tantPlyus. «Federal`ny`j zakon № 159-FZ “O vnesenii izmenenij v Federal`ny`j zakon “O gosudarstvennom oboronnom zakaze” i otdel`ny`e zakonodatel`ny`e akty` Rossijskoj Federacii” ot 29.06.2015». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_181757/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181757/) (data obrashheniya: 02.07.2020).
2. Информационная система Konsul`tantPlyus. «Federal`ny`j zakon № 223-FZ “O zakupkax tovarov, rabot, uslug otdel`ny`mi vidami yuridicheskix lic” ot 18.07.2011» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/) (data obrashheniya: 02.07.2020).
3. Информационная система Konsul`tantPlyus. «Federal`ny`j zakon № 44-FZ “O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvenny`x i municipal`ny`x nuzhd” ot 05.04.2013». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (data obrashheniya: 02.07.2020).
4. Информационная система Konsul`tantPlyus. «Federal`ny`j zakon № 504-FZ “O vnesenii izmenenij v Federal`ny`j zakon “O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov,

rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvenny`x i municipal`ny`x nuzhd” ot 31.12.2017» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286777/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286777/) (data obrashheniya: 02.07.2020).

5. *Gas`kova Yu. I.* Formirovanie mexanizma soglasovannogo razvitiya promy`shlennosti i infrastruktury`: avtoref. dis. ... kand. e`kon. nauk. Irkutsk, 2018. 24 s.

6. Glossarij.ru: Infrastruktura. URL: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\\_find.cgi?ph=%E8%ED%F4%F0%E0%F1%F2%F0%F3%EA%F2%F3%F0%E0&action.x=0&action.y=0](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_find.cgi?ph=%E8%ED%F4%F0%E0%F1%F2%F0%F3%EA%F2%F3%F0%E0&action.x=0&action.y=0) (data obrashheniya: 02.07.2020).

7. *Gulakova O. I.* Ocenka e`ffektivnosti infrastruktury`x proektov: na primere OOO «Transneft` – Dal`nij Vostok»: avtoref. dis. ... kand. e`kon. nauk. Novosibirsk, 2017. 26 s.

8. *Gulakova O. I.* Teoretiko-metodologicheskie osnovy` izmereniya obshhestvennogo e`ffekta infrastruktury`x proektov // Vestnik NGU. Seriya: Social`no-e`konomicheskie nauki. 2012. T. 12. Vy`p. 4. S. 146–147.

9. *Delmon Dzh.* Gosudarstvenno-chastnoe partnyorstvo v infrastrukture: prakticheskoe rukovodstvo dlya organov gosudarstvennoj vlasti. M.: The World Bank, 2010. 154 s.

10. Zakonodatel`stvo & Investicii. URL: <http://www.lin.ru/document.htm?id=5379897176613531897> (data obrashheniya: 02.07.2020).

11. *Izmalkova S. A., Golovina T. A., Faustova I. L., Tronina I. A., Elecckaya S. S.* Upravlenie infrastruktury`mi proektami: ucheb. posobie dlya vy`sshego professional`nogo obrazovaniya. Orel: Gosuniversitet UNPK, 2012. 185 s.

12. *Kalachev M. A.* E`konomicheskoe obosnovanie sistemy` upravleniya infrastruktury`mi proektami na zheleznodorozhnom transporte: avtoref. dis. ... kand. e`kon. nauk. M., 2017. 24 s.

13. *Lomovceva O. A., Txorikov B. A.* Metodologicheskie aspekty` realizacii monitoringa v sisteme indikativnogo upravleniya organizacijami social`noj sfery` // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. 2017. Seriya 3. E`konomika. E`kologiya. № 2 (39). S. 76–87.

14. *Makarov I. N.* Formirovanie sistemy` proektnogo finansirovaniya razvitiya infrastruktury`x setej: teoriya, metodologiya, praktika: avtoref. dis. ... d-ra e`kon. nauk. SPb., 2019. 35 s.

15. *Maliczckaya E. A.* Ponyatie infrastrukturnogo proekta i upravlenie ego zhiznenny`m ciklom // E`konomika regionov. 2014. № 3. S. 121–124.

16. *Nort D.* Instituty`, institucional`ny`e izmeneniya i funkcionirovanie e`konomiki: per. s angl. A. N. Nesterenko. M.: Nachala, 1997. 180 s.

17. *Reshetnikova I. G., Gusarova M. S., Kopy`tova A. V.* Analiz metodov upravleniya proektom // E`konomika: vchera, segodnya, zavtra. 2019. T. 9. № 1 A. S. 11–19.

18. Sajt Pravitel`stva RF. URL: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/> (data obrashheniya: 02.07.2020).

19. *Fedorova Yu. V.* Regional`ny`e obshhestvenny`e blaga (paragraf koll. monografii) // Social`no-e`konomicheskaya politika gosudarstva v transformiruemoj e`konomike / pod obshh. red. O. Yu. Sokolovoj, E. A. Pogrebinskoj. Saratov: SGSE`U, 2002. 102 s.

20. *Xulukshinov D. E.* Sovershenstvovanie finansovogo mexanizma v sisteme zdorovoxraneniya Rossii: avtoref. dis. ... kand. e`kon. nauk. M., 2018. 26 s.

21. *Yakobson L. I.* E`konomika obshhestvennogo sektora: osnovy` teorii gosudarstvenny`x finansov. M.: Aspekt Press, 1996. 275 s.

*M. V. Sotnichenko*

**Problems of Implementing Infrastructure Projects  
in the Context of State Financing**

The article deals with the problem of low efficiency of managing the implementation of infrastructure projects and programs. Considers the implementation of infrastructure projects for public goods that cannot be implemented at the expense of public-private partnerships (defense, public order, science, urban environment, education, etc.). The main reasons for the low efficiency of infrastructure projects are considered and classified based on the results of research on their implementation in the defense sector.

*Keywords:* social infrastructure; national projects; implementation of infrastructure projects.