

## Инвентаризация страны

27 сентября, 2019, 17:32 [Зеркало недели](#) [Выпуск №36, 28 сентября-4 октября](#)



Во что упирается решение наших инфраструктурных проблем.

**За прошедшие годы в нашей стране произошло много положительных изменений. Однако так и не удалось создать условия для того, чтобы украинцам было комфортно жить в своей стране, чтобы свое будущее и будущее своих детей они связывали именно с Украиной.**

Для решения этой задачи важно не только обеспечить возможности для учебы, работы и ведения бизнеса в равных конкурентных условиях, но и создать комфортные условия жизни для всех людей, независимо от места их проживания. Последнее же невозможно без современной инфраструктуры: автомобильных и железных дорог, портов и аэропортов, систем энерго-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, больниц, школ, университетов, спортивных и культурных сооружений. Если в ближайшие годы тут не произойдет кардинальных изменений, удержать молодых талантливых людей в Украине не удастся.

Несмотря на это, среди множества реформ, проводившихся в Украине в последние годы, не оказалось тех, которые были бы направлены на устранение инфраструктурных проблем. В итоге вопросы о том, какая инфраструктура является наиболее приоритетной для инвестирования, за счет каких механизмов и в какие сроки планируется решать накопленные в этой сфере проблемы, по-прежнему остаются открытыми.

Инфраструктурные проекты практически всегда долгосрочны, финансово и трудоемки, рискованны и окупаются в течение длительного периода. Поэтому говорить о них имеет смысл лишь в перспективе многих лет. Ответственные правительства относятся к этой теме чрезвычайно серьезно: разрабатывают долгосрочные стратегии устойчивого развития страны и регионов, национальные и муниципальные инфраструктурные планы, формируют так называемые pipeline of projects (конвейеры проектов), активно привлекают инвестиции в обновление инфраструктуры, в том числе частные. Возьмем, например, Великобританию. Ее инфраструктурные проблемы даже сравнить нельзя с нашими. Несмотря на это, в 2015 г. был создан независимый орган — Национальная инфраструктурная комиссия,

призванная изучать долгосрочные инфраструктурные потребности страны и готовить на этой основе рекомендации правительству по развитию инфраструктуры на длительную перспективу. Состояние национальной инфраструктуры оценивается Комиссией в начале каждой парламентской каденции. К функциям Комиссии также относятся проведение мониторинга выполнения правительством инфраструктурных рекомендаций и информирование об этом парламента. В контексте обещаний новой украинской власти провести инвентаризацию страны было бы неплохо присмотреться к этому опыту.

Что же происходит с планированием инфраструктурного развития в Украине?

Долгосрочная стратегия устойчивого развития за последние пять лет так и не была разработана. Более того, перестали готовить и презентовать обществу даже краткосрочные стратегии (программы) деятельности правительств. Создается впечатление, что сегодня власть относится к подобным документам, как к избыточным атрибутам в своей деятельности. Инфраструктурные планы и программы и вовсе находятся вне поля зрения чиновников. При этом у нас функционирует Государственное агентство инфраструктурных проектов — правопреемник Национального агентства по вопросам подготовки и проведения в Украине финальной части чемпионата Европы по футболу 2012 г. Его деятельность координируется Кабинетом министров Украины через министра инфраструктуры. Основные задачи этого агентства определены в постановлении Кабмина еще в сентябре 2016 г. Прошло три года, но понять, чем в действительности занимается этот орган, невозможно. В средствах массовой информации ничего о его деятельности найти не удалось. Официального сайта у агентства нет. Пожалуй, единственное, что можно почерпнуть о его деятельности в медиа-пространстве, так это то, что в 2018 г. агентство израсходовало 10 млн грн бюджетных средств на организационное обеспечение реализации инфраструктурных проектов и 900 тыс. грн (из запланированных 2,6 млн) — на финансирование мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения. Что это за проекты? Какого результата планируется достичь от их реализации? Увы, неизвестно. Было бы неплохо узнать о деятельности этого и подобных государственных агентств поподробнее, если обещанная нам инвентаризация таки начнется.

В то же время в Украине довольно много законодательных механизмов, которые потенциально могут быть использованы для создания новой и модернизации старой инфраструктуры. Правда, мы ими вообще не пользуемся или пользуемся крайне неэффективно.

*Приватизация.* Этот механизм вполне может быть использован для модернизации существующих инфраструктурных объектов, которые государство готово отдать в частную собственность при условии, что такие задачи будут поставлены частному бизнесу. Но пока все ограничивается лишь разговорами о "честной приватизации". Серьезные шаги в этом направлении так и не сделаны. На состоянии инфраструктуры результаты приватизации не сказались.

*Кредиты МФО* являются отличным ресурсом для модернизации существующих и строительства новых инфраструктурных объектов. У Украины есть возможность пользоваться кредитным ресурсом МФО на чрезвычайно выгодных условиях (например, срок кредитования МБРР составляет 17–30 лет, льготный период — 4–10 лет). В то же время выборка кредитных средств в Украине находится на недопустимо низком уровне. ZN.UA неоднократно поднимало эту тему. В частности, что на сегодняшний день из выделенных

МФО Украине средств неиспользованными остаются 5 млрд долл. США, и значительная их доля будет аннулирована в следующем году. Кто-то задавался вопросом, почему это происходит?

*Капитальные расходы государственного бюджета.* Ежегодно за счет бюджета финансируется целый ряд инфраструктурных проектов в центре и регионах. Вместе с тем систему планирования подобных расходов сложно назвать эффективной. Выбор проектов для финансирования подвержен политической конъюнктуре, целевые установки в этой сфере постоянно меняются. В итоге ряд важных инфраструктурных объектов десятилетиями ждет финансирования (например, мост в Запорожье, строящийся около 15 лет, или ржавеющий мост через Днепр в Киеве), при этом ежегодно иницируются новые проекты. Наверное, логичнее было бы сначала завершить строительство уже начатых объектов, а потом приступать к финансированию других. Почему так не происходит? Вопрос остается открытым.

Инфраструктурные проекты также можно финансировать за счет ресурсов *целевых бюджетных фондов* (в рамках государственного и местных бюджетов). В частности, в государственном бюджете Украины созданы Государственный фонд регионального развития (ГФРР), в который ежегодно должен направляться 1% средств от прогнозного объема доходов Общего фонда государственного бюджета; Государственный дорожный фонд (ГДФ); Государственный фонд развития водного хозяйства и другие. Наличие такого ресурса могло бы существенно помочь в развитии инфраструктуры. Вместе с тем заложенные в законодательстве подходы к использованию средств этих фондов абсолютно не учитывают долгосрочные приоритеты в развитии инфраструктуры, распределяя финансирование по принципу "всем сестрам по серьгам". Не предусмотрено использование средств этих фондов и в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) для стимулирования инвестиционных вложений бизнеса в инфраструктуру. В результате достаточно серьезный финансовый ресурс идет преимущественно на косметические ремонты, не решая серьезных инфраструктурных проблем. Кроме того, не все имеющиеся в распоряжении этих фондов средства используются. Например, в 2018 г. из запланированных для ГФРР 4 млрд грн было использовано 3,548 млрд (менее 90%).

Привлечение частного бизнеса на условиях *государственно-частного партнерства* также могло бы стать эффективным инструментом по созданию новых инфраструктурных объектов и модернизации существующих. В мире этот ресурс используется очень активно. В экономически развитых странах с высоким платежеспособным спросом реализуются главным образом концессионные проекты, в странах развивающихся экономик — неконцессионные ГЧП, предусматривающие отдельные формы государственной поддержки, в частности такие, как возмещение инвестиций частного партнера путем выплаты ему платы за доступность объекта.

В этом случае эффективность использования бюджетных средств повышается. Ситуаций, при которых на протяжении длительного времени бюджетный ресурс направляется на строительство объекта, а его так и не сдают в эксплуатацию, не возникает. Ведь плата за доступность начинает выплачиваться частному партнеру уже после того, как созданный (реконструированный) им объект готов и используется для оказания общественно значимых услуг. Кроме того, размер этой платы зависит от качества услуг, предоставляемых частным партнером. Добавим, что во многих случаях бюджетный ресурс, необходимый для осуществления этой платы, генерируется в результате деятельности созданного в рамках

ГЧП объекта. Хорошей международной практикой считается формирование платы за доступность за счет средств, которые концентрируются в специально созданных для этого фондах, таких как ГФРР и ГДФ. Более того, во многих странах подобные фонды специально создаются для стимулирования частных инвестиций в инфраструктуру как источник платы за доступность. У нас же специальные бюджетные фонды есть, но в процессе ГЧП они никак не используются.

Для подтверждения эффективности привлечения средств подобных бюджетных фондов в качестве одного из механизмов государственной поддержки ГЧП рассмотрим такой пример. По информации Министерства инфраструктуры, прогнозируемые доходы ГДФ на 2020–2022 гг. составляют 70 млрд грн. Новое правительство уже объявило о своих намерениях привести в нормальное состояние 24 тыс. км дорог, правда, при этом ничего не сказав, а планируется ли строительство новых дорог. Стоимость среднего ремонта одного километра дороги составляет от 10 до 20 млн грн, капитального строительства дороги первой категории с нуля — 1,5–2 млн евро. Несложные вычисления показывают, что для того, чтобы отремонтировать 24 тыс. км существующих дорог с использованием средств ГДФ, потребуется не менее пяти лет, а по факту значительно больше. На строительство новых дорог финансового ресурса Дорожного фонда и вовсе не хватит. Вместе с тем, если для решения этой задачи привлечь частный бизнес на условиях ГЧП, то за эти пять лет будут построены новые и отремонтирована часть существующих дорог за привлеченные частным бизнесом средства. И лишь после того, как мы начнем пользоваться качественными дорогами, в течение 20–30 лет частный партнер будет получать соответствующее возмещение за счет средств ГДФ. Дополнительным преимуществом использования такого подхода будет гарантия качества дороги на длительный период. Ведь частный бизнес будет эксплуатировать построенную (отремонтированную) им дорогу на протяжении всего срока заключенного с ним договора, а размер платы за доступность будет зависеть от выполнения условий этого договора, в частности, от качества дорог. Подобный подход можно было бы использовать и для ГФРР. Только в этом случае государственная поддержка оказывалась бы проектам, предложенным органами местного самоуправления, при условии, что они отвечают государственным приоритетам.

Как видим, механизмы создания современной инфраструктуры в Украине есть. Имеются также достаточные ресурсы для активизации этого процесса. Но, увы, государство пока не научилось (или не хочет) ими пользоваться. То, что происходит сейчас в этой сфере, больше похоже на использование современных компьютеров для забивания гвоздей. Разговоров много, эффект отсутствует.

Новая власть говорила и о необходимости проведения инвентаризации страны. Идея отличная, главное, не забыть о ней в текучке осуществления грандиозных планов. А, запустив инвентаризацию, не ограничиться сбором статистических данных по отраслям, а подойти к ней серьезно, предусмотрев в ее рамках проведение оценки существующей в стране инфраструктуры, имеющихся финансовых ресурсов и механизмов, которые можно использовать в целях ее развития, а также анализа институциональной состоятельности государственных служащих, в частности их понимания и готовности к решению инфраструктурных проблем.

Только в этом случае возможна разработка реалистичных государственных стратегий и программ, в том числе предусматривающих модернизацию инфраструктуры, что позволит

реализовать намерения правительства по экономическому возрождению страны. И мы наконец начнем понимать, какие задачи и в какие сроки должны быть решены для достижения задекларированных правительством целей, какие показатели будут свидетельствовать об успешном решении этих задач, а также кто конкретно отвечает за их исполнение.