СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТЕРРИТОРИЙ: СУЩНОСТЬ, МЕТОДЫ И ОСОБЕННОСТИ

* 1. Особенности управления развитием
  2. Система и методы управления развитием инфраструктуры территорий

1.3 Модернизация управления развитием социальной инфраструктурой крупного города

2. РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ, ПРОГНОЗЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

2.1 Спрос на инфраструктуру: текущая ситуация и прогнозируемая динамика

2.2 Государственно-частное партнёрство как возможность развития инфраструктуры территорий

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

ПРИЛОЖЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

С учетом сложившихся обстоятельств и мировых тенденций в настоящее время в России развитие эффективных институтов взаимодействия власти и бизнеса становится одним из важнейших условий формирования эффективной экономической политики, повышения инвестиционной и инновационной активности как в целом по стране, так и в отдельных регионах. Такое взаимодействие при использовании адекватных региональных стратегий позволит увеличить темпы роста ВВП, повысить эффективность бюджетного сектора экономики, снизить издержки всех уровней при реализации инфраструктурных проектов. При этом развитие инфраструктуры, как одного из условий устойчивого развития экономики России, как фактора динамичного развития территорий, должно являться не самоцелью, а реально способствовать качественному изменению структуры национальной экономики, повышению ее конкурентоспособности в мире.

Анализ состояния изученности проблемы позволяет утверждать, что в опубликованных работах в основном рассматриваются: общие концепции развития инфраструктуры; инфраструктура отраслей народного хозяйства (транспорт, связь, финансовые институты и др.); развитие отдельных видов институтов инфраструктуры (сервис, снабжение, лизинг и др.). В то же время, к примеру, инфраструктура материально-технического обеспечения АПК, рекреационная инфраструктура территорий, - как комплексные системы являются мало изученными темами. Вышеизложенные обстоятельства говорят о необходимости дальнейшего всестороннего исследования поднятой нами проблемы.

Методологической основой исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых по широкому кругу проблем развития городского хозяйства, применения программно-целевых методов управления. Среди них можно отметить работы С.И. Абрамова, Б.И. Бояринцева, Дж. Кейнса, В.П. Орешина, А.Г. Поршнева, Дж. Сакса, В.Л. Тамбовцева, А.А. Тихомирова, Л.Н. Чернышева и ряда других.

Объектом исследования выступает инфраструктура как фактор развития территорий.

Предметом исследования выступают методы управления развитием инфраструктуры территорий.

Цель курсового исследования состоит в исследовании эволюции методов управления развитием инфраструктуры, а также в изучении проблем и перспектив управления развитием инфраструктуры территорий. Исходя из цели исследования, автором были поставлены соответствующие задачи, которые нашли своё отражение в структуре и содержании курсовой работы.

Курсовая работа состоит введения, двух глав разбитых на параграфы, заключения, списка использованных источников и приложений.

1. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТЕРРИТОРИЙ: СУЩНОСТЬ, МЕТОДЫ И ОСОБЕННОСТИ

1.1 Особенности управления развитием

Термин "развитие" часто используется в самых различных сочетаниях: развитие фирмы, развитие организации, развитие региона, города, социально-экономическое развитие территории.

Управление развитием любого объекта выделяется в относительно самостоятельные действия и отличается от управления функционированием. Так, например, по своему содержанию различаются:

• управление функционированием фирмы и управление развитием фирмы;

• управление функционированием университета и управление развитием университета;

• управление функционированием региона и управление развитием региона.

Более того, в рамках управления каждым из упомянутых объектов можно выделить более мелкие объекты, управление которыми вновь разделяется на управление функционированием и развитием:

• в рамках коммерческий организации - управление функционированием производства (диспетчеризация, управление запасами, управление материальными потоками, технологический контроль и пр.) и управление развитием производства (техническое перевооружение, внедрение новых технологий, освоение производства новых изделий);

• в рамках учебного заведения - управление функционированием учебного процесса (расписание, управление аудиторным фондом, контроль посещаемости) и управление развитием учебного процесса (создание новых учебных курсов, повышение квалификации преподавателей, внедрение новых технических средств обучения);

• в рамках региона или города - управление функционированием региональных и городских служб, жилищно-коммунального хозяйства, системы социальной защиты населения, налоговых служб региона и управление развитием региона (привлечение новых видов бизнеса, развитие телекоммуникаций, поддержка малого бизнеса, развитие учреждений здравоохранения и образования, развитие региональных финансовых учреждений и пр.).

Менеджмент развития проявляется в различных формах, в частности в стратегическом планировании, развитии культуры организации, организационном развитии, мониторинге, а также в конкретных технологиях менеджмента, таких, как бизнес-планирование, группы качества и др. Основной формой, в которой реализуется менеджмент развития, является стратегическое планирование.

1.2 Система и методы управления развитием инфраструктуры территорий.

Выбор инструментов управления развитием инфраструктуры территорий Российской Федерации осложняется тем, что дальнейшее развитие рыночных отношений фактически неизбежно ведет к появлению и усилению разного рода социальных диспропорций: расслоение населения по доходам и уровню жизни, банкротству предприятий, сокращению занятости и др.

Важнейшим методом управления территорий региона в современных условиях, является метод программирования. В настоящее время он признан правительством и широко используется в практике управления. Постановлением Правительства Российской Федерации утверждён «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». В этом документе дано определение программы как «увязанного по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекса научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, социального и культурного развития Российской Федерации».

Для того чтобы программа управления развитием территорий региона могла быть эффективно реализована, она должна быть согласована с объёмами реальных ресурсов, иметь адекватный набор мер контролирующего и регулирующего воздействия в соответствии с каждой конкретной ситуацией. Поэтому система управления развитием инфраструктуры региона должна включать следующие блоки: блок формирования, блок ресурсов, блок реализации, блок контроля.

Блок формирования. Элементы блока формирования системы управления развитием инфраструктуры территорий в их совокупности должны вводить в законное русло саму возможность, а также допустимые формы и методы, направления и объекты государственного регулирования территориального развития. К числу этих элементов относятся Конституция РФ и федеральные законы, определяющие федеративные отношения и государственное устройство, распределение полномочий между уровнями и ветвями власти, социальные права граждан и соответствующие нормативы (социальные обязательства государства) бюджетный процесс и налоговую систему, отношения собственности и её распределение по территориальным уровням, порядок и правила использования и т.п.

В рассматриваемый блок должны входить и такие элементы, как информационно-аналитическое и прогнозно-аналитическое обеспечение принятия соответствующих решений.

Блок ресурсов. Ресурсный блок системы государственного управления развитием инфраструктуры территорий должна составлять та часть финансовых, имущественных, природных и иных ресурсов государства, которую можно выделить на целевое решение соответствующих задач, а также та часть негосударственных ресурсов (средств частных лиц, внешних займов, муниципальных земель и др.), которая на законном основании может быть направлена на указанные цели.

Блок реализации. Этот блок системы управления развитием инфраструктуры территорий многообразен, структурно неоднороден и включает десятки конкретных действий, механизмов и процедур, санкционированных блоком формирования и обеспеченных в той или иной степени ресурсным блоком. Сюда могут быть отнесены качественно различные меры. Прежде всего, это политические решения постоянного или долгосрочного характера, в частности: придание региону особого статуса, установление на отдельных территориях особых организационно-правовых режимов. Возможно предоставление хозяйствующим субъектам временных налоговых льгот, приоритетное предоставление им государственных заказов и т.п.

Блок контроля. Контролирующий блок системы должен включать правовые меры всестороннего и постоянного отслеживания хода реализации мер государственного управления, будь то масштабная целевая программа, трансферт или ситуативное решение о поддержке какого-либо градообразующего объекта. При этом речь идет о контроле как принятия решений, так и их выполнения (по объемным показателям, по своевременности выделения и доведения до конечных получателей выделенных ресурсов, по результативности их использования и др.).

Управление развитием инфраструктуры территорий может осуществляться с помощью разнообразного спектра стратегий, программ, конкретных действий и одноразовых управленческих решений, посредством которых местная администрация стремится стимулировать развитие экономики региона.

Среди методов управления развитием инфраструктуры территорий можно выделить:

1. административно-командные;
2. экономико-организационные;
3. программно-целевые;
4. информационно-технологические.

Административно-командные методы управления развитием инфраструктуры территорий активнее всего использовались в 20 веке, во времена существования СССР и в период становления новой российской государственности.

Но, тем не менее, уже в эпоху перестройки, большую роль стала играть и другая группа методов управления развитием инфраструктуры территорий, а именно – экономико-организационные.

Программно-целевые методы управления развитием инфраструктуры особенно эффективны для управления развитием инженерной инфраструктуры городов. Эта группа методов позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств, обеспечить комплексность развития инженерной инфраструктуры города, наиболее полно удовлетворить потребность населения, а также городских предприятий и организаций в продукции и услугах, предоставляемых данной сферой городского хозяйства.

Программно-целевые методы управления развитием инфраструктуры активно используются в последние 20 лет российским правительством, и реализуются, к примеру, в виде федеральных и региональных целевых программ. Развитие систем инженерного обеспечения города напрямую связано с изменением численности постоянного и временного населения, объемами жилищного, культурно-бытового и других видов строительства, развитием промышленности.

В последнее время, власти, для управления развитием инфраструктуры территорий используют информационно-технологическую группу методов и инструментов воздействия.

Среди возможных инструментов и методов воздействия региональных властей на ход экономического развития и развитие инфраструктуры отдельных территорий можно выделить:

1. создание в регионе благоприятных общих условий для развития деловой активности;
2. регулирование деловой активности;
3. прямая кооперация администрации региона и бизнеса.

На современном этапе развития российского государства, федеральные и региональные власти используют механизмы государственно-частного партнёрства, для решения проблем развития инфраструктуры территорий.

1.3 Модернизация управления развитием социальной инфраструктурой крупного города

Устойчивое функционирование и развитие городской инфраструктуры требует определения наиболее полного использования результатов общественного прогресса, в том числе научно-технического, в форме инновационных стратегий. Нововведения различной природы приобретают характер важнейшего фактора расширенного воспроизводства, улучшающего количественные и качественные характеристики инфраструктуры и ее социальных элементов. Понятие инноваций для социальной инфраструктуры более широкое, чем это принято для других систем, так как инновационная сфера этой системы включает социальные факторы и их носителей - население. Процесс инноваций здесь должен быть непрерывным, согласованным с системой жизненных циклов комплексов инфраструктуры, что обеспечивает рациональную упорядоченность ресурсных потоков на основе управления процессами их формирования, движения и использования[[1]](#footnote-1).

Рост числа проблем инновационного развития инфраструктуры связан, главным образом, с научно-техническим прогрессом, инвестициями в городское хозяйство, рождаемостью и миграциями село-город, которые обеспечивают до половины прироста численности горожан. Как правило, экономические причины миграций являются основными, но важное значение имеют и наличие водопровода, канализации, электроснабжения и других удобств, престижность жизни в городе, возможность получения высшего образования. Однако, это ведет к большему обострению социальных проблем мегаполисов: отставание развития социальной инфраструктуры, общая хозяйственная отсталость, нехватка рабочих мест, низкая квалификация у выходцев из сел, рост числа городских безработных и т.п.

Высокие темпы урбанизации ведут к нарастанию проблем развития инфраструктуры крупных городов, когда большинство горожан не имеют элементарных городских удобств. Так, около 40% жилого фонда городов Африки не имеет водопровода, более половины - электричества, канализацией обеспечено немногим более 1/3 жилищ. Высокая стоимость земли и низкие доходы приводят к тому, что большинство семей не в состоянии купить или снять жилье. Так в городах, нередко в центральной их части, появляются огромные по площади и плотности населения районы стихийной хаотичной застройки - трущобы, где дома строятся из подручных материалов. Эти районы без инженерной и социальной инфраструктуры являются главными источниками острых проблем мегаполисов: социальной нестабильности, преступности, антисанитарии и эпидемий, деградации земель, т.к. древесина используется для приготовления пищи.

Члены экономического сообщества РФ являются собственниками и факторов, и результатов развития отраслей городской инфраструктуры, что предопределяет их специфические интересы в присвоении благ. При этом результаты инновационной экономической деятельности члены сообщества постоянно ощущают и за пределами инфраструктуры экономики — развитие социальной сферы, пенсии, пособия прямо зависят от результатов, достигнутых всей экономикой.

Развитие экономики и инфраструктуры требует комплексного подхода, предусматривающего развитие многоукладности не только в производственной, но и в социальной инфраструктуре. Социальная инфраструктура в советский период в основном включала объекты государственной собственности, которые находились в ведении местной власти и отдельных министерств и ведомств (театры, музеи, санатории, дома отдыха, линии электропередач, связи, газопроводы и другие инженерные сооружения, школы, детские дошкольные учреждения, больницы, амбулатории, предприятия торговли и бытового обслуживания, культуры, физкультуры и спорта), а также кооперативной (предприятия торговли, общественного питания, бытового обслуживания, принадлежащие потребительской кооперации) и общественной (профсоюзные клубы, пионерские лагеря и другие лечебно-оздоровительные учреждения) собственности.

Услуговая деятельность осуществлялась и на основе частной собственности, но она практически полностью относилась к сфере теневой экономики. Объем услуг, оказываемых частными лицами, был значителен в жилищном строительстве, транспортном обслуживании и т.п.. Характерной чертой социально-культурных отраслей сферы обслуживания была практически полная бесплатность или льготная оплата населением оказываемых ему услуг.

В настоящее время речь идет о принципиальных трансформациях в структуре собственности объектов социальной инфраструктуры, делегировании (разгосударствлении, обеспечении широкой приватизации и т.д.) функции собственника объектов инфраструктуры широкому кругу хозяйственных субъектов, поощрении инвестиций в инфраструктуру предпринимательства и формировании механизмов взаимодействия хозяйствующих субъектов в развитии инфраструктуры на взаимовыгодных партнерских отношениях.

В практику управления развитием инфраструктуры должны больше проникать методы управления, оправдавшие себя в частном секторе. Это относится к формированию временных рабочих групп, к стратегическому планированию, к делегированию полномочий, к маркетингу, к методам управления корпоративной культурой и ко многим другим методам и приемам управления. Все большее распространение должны получить современные информационные технологии управления функционированием и развитием инфраструктуры города, основывающиеся на управленческих и финансовых нововведениях, технология создания команд, то есть гибких временных творческих групп, ориентированных на создание нового или совершенствование старого "продукта". Создание инновационного потенциала в рамках управления инфраструктурой становится залогом успешной деятельности. Для создания такого инновационного потенциала необходимо на каждом уровне управления инфраструктурой обновлять квалификацию, стимулировать эксперименты, новые начинания, творческие заимствования продуктивных идей, так называемые быстрые старты, инновационную стратегию ориентировать скорее на развитие "шаг за шагом", чем на глобальный прорыв.

Стратегия управления инфраструктурой должна основываться на планировании (учитывающем, как изменение экономических, социальных и демографических факторов модифицирует спрос на объекты инфраструктуры и коммунальные услуги), связях с общественностью, улавливании сдвигов в общественном мнении, которые могут потребовать изменения приоритетов, минимизации дефицита бюджета за счет поиска новых источников доходов и экономии средств по уже действующим программам, организации рациональной структуры управления инфраструктурой, обеспечивающей быстроту продвижения информации сверху донизу и обратно, а также строгую отчетность всех звеньев этой структуры.

Предпосылкой замедления развития инфраструктуры и разных социально-экономических типов хозяйственного механизма в ней является наличие неиспользуемых ресурсов квалифицированной рабочей силы при дефиците инфраструктурных услуг. Развязывание инициативы людей, развитие различных форм хозяйствования в зависимости от их эффективности применительно к конкретным условиям позволяет решить целый комплекс социально-экономических проблем: ускорить развитие инфраструктуры, увеличить занятость, формировать средний слой, социально ориентировать экономику и т.д.

Индикативное планирование программ социального развития предполагает системный характер по решению межотраслевых и межрегиональных проблем в социальной инфраструктуре. Направленные на повышение эффективности отраслей инфраструктуры приоритетные национальные проекты охватывают комплекс мероприятий по управлению социальной инфраструктурой ЖКХ, АПК, медико-индустриального и образовательного комплексов, финансируемых в основном за счет федерального бюджета. Управление реализацией приоритетных национальных проектов в социальной инфраструктуре предполагает заключение соглашений администрациями (правительствами) регионов с соответствующими федеральными министерствами (здравоохранения и социального развития, образования и науки, регионального развития) и подведомственными им федеральными агентствами по проведению всех намеченных мероприятий по приоритетным направлениям национальных проектов и освоению выделяемых объемов финансирования.

Так, финансовые ресурсы для реализации национального проекта «Здоровье» представлены федеральным бюджетом, федеральным фондом обязательного медицинского страхования и фондом социального страхования. Таким образом, никаких принципиально новых источников финансовых средств для здравоохранения не появилось, средства перераспределяются по другой статье, не просто на инфраструктуру и другие нужды здравоохранения, а в качестве целевых ресурсов по повышению доступности и качества медицинской помощи, улучшению качества жизни больных, снижению экономических потерь за счет восстановления трудового потенциала, уменьшения финансовых затрат на выплаты пенсий по инвалидности, пособий по временной нетрудоспособности.

Приоритетные цели национального проекта в жилищной сфере включают повышение доступности жилья, увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов ЖКХ, увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования, а также выполнение обязательств государства по обеспечению жильем установленных категорий граждан[[2]](#footnote-2). Развитие жилищной инфраструктуры, увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры связаны с предоставлением государственных гарантий РФ по кредитам на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой под жилищное строительство.

Управление реализацией приоритетных национальных проектов в регионах и городах образует актуальную проблему, имеющую различные аспекты, включающие согласование целей, критериев и процессов функционирования и развития социальной инфраструктуры; поиски методов ее рационального ресурсного обеспечения, оптимизацию связей с внешней средой; разработку концепции жизненных циклов ее элементов, совершенствование инновационно-инвестиционной деятельности и ряд других. Модернизацию развития услуг социальной инфраструктуры необходимо рассматривать как циклически повторяющийся процесс активизации элементов и связей, обеспечивающих жизнедеятельность населения. Действие закона возвышения потребностей, рост населения обусловливают включение постоянного улучшения количественных и качественных характеристик социальной инфраструктуры в соответствии с целевыми требованиями приоритетных национальных проектов и других социальных программ.

Важно отметить ограниченность возможностей рыночного механизма как метода разрешения основных противоречий социальной инфраструктуры городов, призванного обеспечивать ее устойчивое функционирование и развитие[[3]](#footnote-3). Рынок объективно стремится к превращению в товар инфраструктурных проблем городов, среди которых преобладают социальные и экологические, имеющие высокую общественную, но низкую коммерческую (в рыночном понимании) значимость. Вложение средств в решение этих проблем либо не даст коммерческой выгоды в принципе, либо не даст ее в приемлемые для рынка короткие сроки. По мере удаления временного горизонта получения результатов от решения стратегических, общественно значимых проблем коммерческая (рыночная) выгодность уменьшается, а социальная увеличивается. Поэтому ориентация только на рыночный механизм в решении проблем социальной инфраструктуры городов провоцирует их неразрешимость.

Вместе с тем, использование в управлении развитием социальной инфраструктуры метода структуризации и декомпозиции сложных городских проблем способствует выявлению таких задач, решение которых наиболее эффективно именно с помощью экономических, рыночных рычагов (например, инфраструктура розничной торговли, социально-бытового обслуживания и т.п.). Отсюда следует необходимость комплексной и взвешенной оценки эффективности развития инфраструктуры, в основе которой должны лежать соотношения между расходами на соответствующие сферы инфраструктуры жизнеобеспечения и совокупными результатами. Экономическому анализу степени достижения целевых показателей развития отдельных сфер инфраструктуры может служить оценка социально-экономической эффективности мероприятий, однако само обоснование этих целевых показателей, способов их измерения нуждается в уточнении методом «социальных затрат и социальных выгод».

Различные представления об инфраструктуре крупных городов, ее расчленение на автономные комплексы обусловили существование большого числа слабо связанных друг с другом концепций развития общегородского сектора (устойчивости, самоуправления, конкурентности и т. д.). Попытки их суммирования пока не сформировали экономическую теорию управления градообслуживающей системой, поэтому управление инфраструктурой упрощенно можно рассматривать как управление процессами ее развития в соответствии с заданными целями и имеющимися ресурсами. Так как город является целостной системой, в которой элементы и процессы объединяются причинно-следственными связями, развитие инфраструктуры города также представляет собой единый целостный объект управления. Обеспечение адаптивности градообслуживающей системы к факторам внешней и внутренней природы составляет основу модернизации ее развития и функционирования.

Процессы модернизации социального и производственного комплексов инфраструктуры городов следует рассматривать в их единстве, хотя это внутренне противоречивые процессы, обусловленные различиями целей, методов их достижения, а также ограниченностью общих ресурсов, находящихся в динамическом взаимодействии. Суть противоречий между настоящим (функционированием) и будущим (развитием) заключается в том, что в условиях ограниченности ресурсов будущее отвлекает значительные ресурсы уже сегодня, а появление результата может быть значительно отдалено по времени от настоящего.

Среди нарастающих негативных явлений в крупных городах можно назвать обостряющиеся экологические проблемы, транспортную проблему. Острейший характер в крупных городах приобретают и социальные проблемы. Характерной является диспропорция между градообразующей базой и социальной инфраструктурой. Нехватка жилья, наращивание рабочих общежитий, коммунальное расселение есть сегодня в любом городе России.

Постепенное укрупнение городов - это естественный процесс. В крупных городах инфраструктура позволяет выгоднее организовывать производство, торговлю, легче создавать образовательные комплексы и т.д., здесь возникают свои внутренние рынки, резко удешевляющие многие торговые операции.

Поэтому крупный город как форма модернизации управления инфраструктурой общества более эффективен с точки зрения экономики. В крупных городах выше производительность труда - главное мерило всех современных организационных новинок, и проявляется она естественным образом. В условиях, когда научно-технический прогресс и уровень общественной производительности труда определяет успех на мировом рынке, крупные города будут развиваться до того естественного предела, который опять-таки станет определяться развитием их социальной инфраструктуры.

Управление развитием социальной инфраструктуры города имеет специфические черты государственного менеджмента, которые проявляются, прежде всего, в целях, методах оценки результатов, отчетности, процедурах контроля, ответственности и системах стимулов. Модернизация каждой функции городского менеджмента обладает соответствующей спецификой:

* планирование и прогноз в управлении городской социальной инфраструктурой обычно исходят из целей, устанавливаемых федеральными органами власти, а также населением города непосредственно на основе демократического выбора;
* организация городского менеджмента в отраслях социальной инфраструктуры, как правило, имеет иерархическую структуру и соответствующие этой иерархии управленческие процедуры. В связи с этим в рамках органов городского управления инфраструктурой складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который, впрочем, часто имеет много общего со стилем управления в больших иерархических коммерческих организациях;
* мотивация в меньшей степени основывается на денежном вознаграждении и в большей степени - на стимулах неденежного характера (престижность, выполнение важной работы, стабильность положения, возможность карьерного роста и др.);
* контроль и оценка результатов в рамках городской системы управления инфраструктурой осуществляются федеральными органами власти и одновременно населением города как непосредственно, так и с помощью средств массовой информации и общественных организаций. Контроль в городском управлении инфраструктурой носит более широкий и всеобъемлющий характер, чем в коммерческой организации.

Происходит постепенный переход городского управления социальной инфраструктурой к модернизированной, более гибкой модели, основанной на менеджменте участия и на современных управленческих технологиях, отработанных в рамках коммерческих организаций. Функционирование городских государственных учреждений социальной инфраструктуры все в большей мере становится связанным с частными организациями. Расширяется практика формирования городских государственных агентств, которые, действуя наподобие частных организаций, выполняют многие функции городского управления инфраструктурой. Все большее число функций государства осуществляется на контрактной основе (таким образом, строится городская сеть организаций, осуществляющих функции городского управления инфраструктурой). Исходя из опыта наиболее эффективно развивающихся городов мира, можно выделить следующие направления модернизации управления развитием социальной инфраструктуры городов России:

1. Необходима разработка критериев при выборе приоритетных объектов инфраструктуры, размещаемых на территории города, учитывающие эффективность их функционирования, а также потребность в природных и трудовых ресурсах, загрязнение окружающей среды и т.д.
2. Городские власти должны более самостоятельно применять такие механизмы регулирования хозяйственной деятельности, как налоги, компенсационные меры, ставки платежей за пользование природными и трудовыми ресурсами, загрязнение среды, для стимулирования появления развития производственной и социальной инфраструктуры. Децентрализация и определенная самостоятельность в налогообложении не должны быть абсолютными.
3. Важно разделение на конкурентные и монопольные виды деятельности в рамках функционирования социальной инфраструктуры города. В монопольных видах деятельности при сохранении госсобственности возможны различные контракты государственно-частного партнерства, в том числе предполагающие передачу общественного ресурса для коммерческой эксплуатации активов, а также тарифное регулирование естественно-монопольных видов деятельности;
4. Управление развитием услуг социальной инфраструктуры значит, что городское регулирование призвано обеспечить доступность инфраструктуры. Территориальная доступность выражается в требовании поддерживать как коммерчески выгодные, так и не окупающиеся городские подразделения (невыгодные маршруты, офисы и/или сети) за счет «выгодных» подразделений – городское перекрестное субсидирование или субсидирование услуг из городского бюджета или какие-либо еще механизмы, ценовая – в прямом регулировании тарифов, установлении предельных величин тарифов или размеров торговой наценки, так и косвенном, связанном с налоговыми режимами и правилами конкурирования, организационная – в требовании обеспечивать услугами даже коммерчески невыгодных (например, из-за малого объема потребляемых услуг), но платежеспособных горожан.
5. Управление должно обеспечить необходимую мощность социальной инфраструктуры города. То есть орган управления городом обязан отслеживать соответствие потребности города и совокупной мощности инфраструктур как в текущий момент, так и в соответствии со стратегиями и перспективами городского развития. Регулирование должно обеспечивать надежность критических элементов социальной инфраструктуры – например, за счет создания запасов, систем резервирования и установления различных технических регламентов и др. При этом могут использоваться как механизмы создания государственных, местных резервов, так и механизмы установления требований по резервированию для коммерческих компаний, оказывающих инфраструктурные услуги.

социальная инфраструктура территория

2. РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ, ПРОГНОЗЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

2.1 Спрос на инфраструктуру: текущая ситуация и прогнозируемая динамика

Под инфраструктурой понимают комплекс объектов, необходимых для функционирования общества и экономики (дословный перевод с латыни этого термина означает «под структурой» - т.е. то, что составляет основу структуры экономики). К таким объектам относятся дороги, порты, электрические и телефонные линии, парк самолетов и т.п. Проблемы с инфраструктурой в России существуют с давних пор: афоризм о низком качестве российских дорог был придуман еще до появления автомобилей; и он не потерял своей актуальности до сих пор. Но это не означает, что такая ситуация будет сохраняться – с некоторыми традициями все-таки лучше уметь расставаться. В эпоху развития технологий и появления разнообразных возможностей финансирования у России появляются возможности использовать новые способы для решения старых проблем.

От СССР Россия унаследовала инфраструктуру более-менее соответствующую уровню развития страны, и в предкризисные годы страна могла развиваться без значительных вложений в эту сферу. С начала 90-х годов среднегодовые расходы на строительство объектов инфраструктуры составляли 2,3% ВВП. Лишь в 2008 году стране удалось выйти на среднемировые объемы расходов на строительство инфраструктуры (4,7% ВВП). В 2009 году в связи с кризисом государственные расходы были вновь сокращены до 2,8% ВВП. В результате в последние годы ситуация обострилась. Об этом свидетельствуют, например, данные рейтинга конкурентоспособности Всемирного экономического форума[[4]](#footnote-4) - Россия опустилась с 52 места в 2005 году на 56 место в 2009 году, с поправкой на количество стран в выборке. По качеству инфраструктуры Россия оказалась на 71 месте, а по качеству дорог – аж на 118.

Для устойчивого развития экономики в будущем России понадобится существенное наращивание объемов строительства инфраструктуры во всех ее областях и, соответственно, значительные денежные вложения. Как показывают оценки ЦМИ (см. приложение 1), в наибольшей степени будет

расти спрос на воздушные перевозки и телекоммуникации. Спрос на электроэнергию и дорожное строительство будет расти медленнее, если рассматривать чисто количественные показатели. В этих секторах в силу высокой стоимости строительства и острой потребности в реконструкции большей части старых объектов потребуются наиболее значительные финансовые вложения.

В 2010 году инвестиции в инфраструктуру составят лишь около 2,5% ВВП. Восстановление экономики после кризиса создаст больше возможностей для улучшения и развития инфраструктуры за счет увеличившихся доходов бюджета. С другой стороны, очевидно, что только за счет государственных денег полностью решить инфраструктурную проблему не удастся – необходима активизация привлечения частных инвестиций по примеру того, как это делается в развитых и быстро растущих «переходных» и развивающихся странах. Однако, для этого необходимо как совершенствование собственно механизмов государственно-частного партнерства, так и совершенствование институтов, направленное на решение основных проблем отрасли – плохого качества строительства и коррупции.

Одним из парадоксов развития России в последние 15-20 лет было то, что несмотря на печальное состояние многих объектов инфраструктуры и многочисленные прогнозы ее полного коллапса, до недавнего времени неразвитая инфраструктура не выглядела серьезным ограничением для экономического роста. Ситуация начала меняться в последние 3-4 года. При этом проблемы оказались сосредоточены лишь в отдельных наиболее быстро растущих регионах, таких как Москва, где в предкризисные годы налицо были признаки энергетического кризиса.

Каков необходимый объем инвестиций в инфраструктуру в масштабе страны? И как ситуация будет развиваться дальше? Чтобы получить ответы на эти вопросы, нами была построена модель спроса на инфраструктуру со стороны экономики (необходимого объема инфраструктуры для данного уровня развития страны). Оценки были получены с использованием панели данных для 166 стран за период с 1992 по 2008 гг.[[5]](#footnote-5) В качестве главных факторов, влияющих на спрос со стороны экономических агентов, мы рассматривали ВВП на душу населения, степень урбанизации (доля городского населения), численность населения страны.

Специалисты центра макроэкономических исследований Сбербанка России выбрали шесть основных компонентов инфраструктуры и для каждого из них построили модель регрессии, показывающую необходимый объем компонента в зависимости от уровня ВВП, численности населения, уровня урбанизации.

В качестве компонентов инфраструктуры были использованы:

• установленная электрическая мощность (млн. кВт);

• объем авиаперевозок (млн. жителей), в логарифмах;

• количество телефонных линий на 100 жителей;

• количество абонентов сотовой связи на 100 жителей;

• количество пользователей интернет на 100 жителей;

• протяженность асфальтированных дорог (км), в логарифмах.

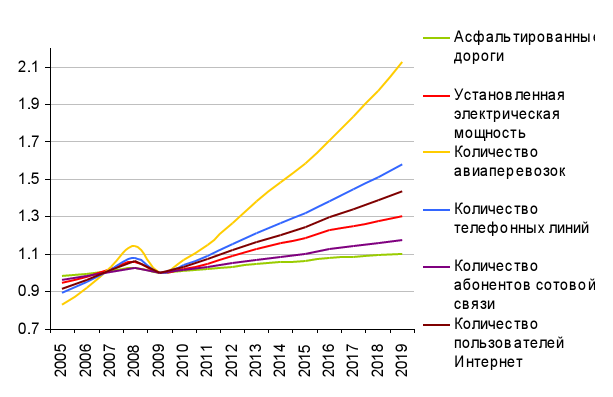
Модель позволила:

1. Оценить соответствие объема российской инфраструктуры спросу, характерному для страны с таким уровнем развития. Оказалось, что уровень обеспеченности инфраструктурой в России соответствует, или даже несколько выше ее уровня развития. Этот вывод не кажется столь уж неожиданным, если понимать, что по уровню развития (т.е. ВВП на душу населения) Россия находится на уровне таких стран как Латвия, Литва, Чили, Габон. В развитых странах обеспеченность инфраструктурой гораздо

выше. Поэтому по мере своего развития Россия будет сталкиваться со все возрастающими потребностями спроса.

2. На основании модели спроса на различные элементы инфраструктуры построить прогноз динамики спроса на инфраструктуру в России в 2010-2019 гг. Для построения модели были использованы прогнозы уровня ВВП, предоставляемые Thompson Statistics, прогнозы численности населения страны и уровня урбанизации (данные Организации Объединенных Наций).

Исходя из полученных результатов и прогнозов макроэкономических показателей, был построен график спроса на инфраструктуру в 2005-2019 гг.[[6]](#footnote-6)



Как видно из графика, после некоторого спада, вызванного кризисом, спрос на различные элементы инфраструктуры будет увеличиваться.

Наибольшими темпами будет расти спрос на авиаперевозки, что объясняется высокой эластичностью по доходу спроса на воздушный транспорт и ростом доходов населения (см. таблицу 1, приложения 1). Рост объемов авиаперевозок зависит в основном от количества рейсов и самолетов, издержки скорее будут нести авиаперевозчики, что не так затратно для государственного бюджета.

При определении инвестиционного спроса на различные виды российской инфраструктуры стоит учитывать высокую капиталоемкость электроэнергетической и транспортной инфраструктуры, а также ее низкое качество, для улучшения которого неизбежно потребуются значительные денежные вливания. Так, спрос на автомобильные дороги растет самыми медленными темпами, но потребность в инвестициях увеличивается с обострением потребности в реконструкции старых изношенных дорожных участков.

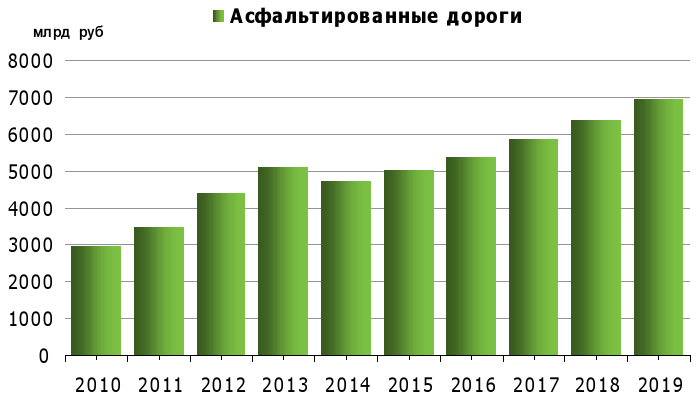
Сотрудники ЦМИ Сбербанка попытались отдельно оценить спрос на инвестиции в дорожную инфраструктуру с учетом необходимости реконструкции. Предполагалось, что дорожная сеть России будет развиваться близко к мировым стандартам, а темпы роста спроса на дороги в количественном выражении были получены на основании расчетов ЦМИ Сбербанка (см. прил. 1).

Согласно расчетам ЦМИ Сбербанка, спрос на инвестиции в дорожное строительство в следующие пять лет составит 5 трлн. рублей в среднем ежегодно. Таким образом, необходимые затраты на дорожное строительство,

реконструкцию и поддержание существующих объектов дорожной инфраструктуры в последующие 10 лет должны составить около 50 трлн рублей, в то время как ежегодные расходы бюджета на инфраструктуру составляют более чем в десять раз меньше. При этом существует и еще одна проблема: нехватка финансирования из федерального бюджета усугубляется неэффективным расходованием денежных средств при реализации проектов. По нашим оценкам, строительство дорог в России обходится ощутимо дороже, чем строительство аналогичных объектов в развитых странах (см. следующую главу). Так, стоимость строительства узких двухполосных дорог в России оказалась на 21% выше американских и шведских аналогов. Стоимость строительства четырехполосных дорог в России на 52% выше стоимости аналогичных дорог в США и Швеции. Стоимость строительства четырехполосных дорог с заметной плотностью дополнительных построек оказалась выше на 20%. Строительство сложных дорожных проектов в России оказалось выше западных аналогов всего на 3%, однако оценки здесь могут быть смещены, поскольку среди проектов в этой группе сложнее найти

сопоставимые по сложности строительства объекты.

Очевидно, что сама попытка решить инфраструктурную проблему только за счет государственных средств закончится либо слишком медленным строительством объектов инфраструктуры, что будет тормозить экономический рост, либо раздуванием государственных расходов, которое чревато подрывом макроэкономической стабильности. Решение данной проблемы лежит в плоскости совершенствования институтов, которые должны позволить снизить расходы на строительство, а также в более активном использовании инструментов государственно-частного партнерства. При этом также необходимо создавать благоприятные условия для инвестиций частного сектора.



2.2 Государственно-частное партнёрство как возможность развития инфраструктуры территорий

Осознание необходимости увеличения затрат на строительство и ремонт объектов инфраструктуры появилось в России несколько лет назад, и с тех пор были сделаны определенные шаги, которые теоретически могли бы позволить снизить государственные затраты. Значительная часть инфраструктуры – электроэнергетика, порты и аэропорты, телекоммуникации – была приватизирована. В сферах, где приватизация невозможна, прежде всего, в дорожном строительстве, были созданы инструменты государственно-частного партнерства, был принят Закон о концессиях и создан Инвестиционный фонд, занимающийся софинансированием проектов.

На настоящий момент успех этой политики оказался ограничен:

* Россия следует международным тенденциям в развитии отрасли только в телекоммуникациях, причем в мобильной телефонии, где большая часть компаний находится в частной собственности.
* Реформа в электроэнергетике пока не принесла значимых результатов, стоит принимать во внимание тот факт, что приватизация в этом секторе произошла непосредственно перед кризисом, который внес свои коррективы в политику компаний. Возможно, по мере улучшения ситуации на глобальных рынках, и в российской экономике ситуация в электроэнергетике также начнет меняться в лучшую сторону.
* Использование механизма концессий в дорожном строительстве принесло не лучшие результаты. После принятия в 2005 году «Закона о концессионных соглашениях» к концу 2009 года были подписаны соглашения только по четырем объектам. Причем в дальнейшем как минимум один из этих проектов, не смог привлечь частное финансирование в достаточном объеме и сейчас финансируется на бюджетные средства. В Великобритании в похожей ситуации за 1992-1996 гг. таких проектов было заключено 10, а сейчас там каждый год стартует уже 3-4 новых проекта. Всего в Великобритании каждый год запускается 50-60 новых проектов ГЧП (см. рисунок 3).

Рисунок 3. Количество подписываемых ГЧП проектов в Великобритании и России.



Все действующие соглашения о концессиях в значительной степени были профинансированы из средств Инвестиционного фонда, которые на текущий момент практически исчерпаны, поэтому перспективы заключения новых соглашений значительно уменьшились. Сейчас как никогда остро встает вопрос о стимулировании привлечения частных инвесторов к участию в проектах. Так, в 2010 году премьером РФ подписан указ о предоставлении госгарантий по корпоративным облигациям, выпускаемым для привлечения средств на финансирование ряда проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства.

Таблица 1. Концессионные соглашения Российской Федерации.



В целом, если оценивать эффективность механизма концессии, то пока он дает сбои по целому ряду причин:

1. Длительность процедур согласования и высокая степень их забюрократизированности.

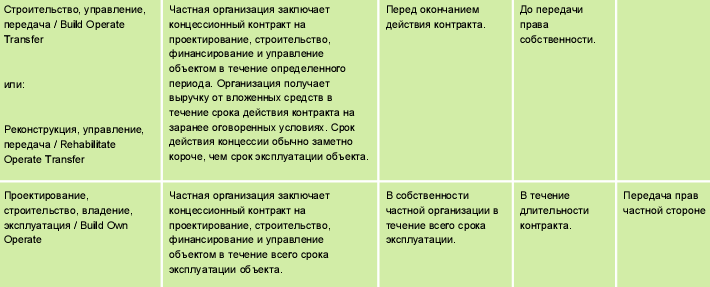
2. Непонятно, в какой степени механизм концессий создает адекватные стимулы по экономии издержек, учитывая, что на практике участие частных финансовых компаний (а значит, финансовых контролеров) не велико.

3. Низкая заинтересованность финансовых организаций в финансировании проекта, поскольку концессионер не имеет права привлекать дополнительные кредитные ресурсы не только под залог объекта концессионного соглашения, но и под залог прав требований по концессионному соглашению, что противоречит международной практике.

4. Высокие барьеры на вход для участия в тендере и, в связи с этим, низкая конкуренция на рынке подрядчиков.

5. Из всех возможных типов взаимоотношений между государством и бизнесом в рамках ГЧП (см. Таблицу 3) механизм концессии отдает предпочтение только одному (строительство, управление, передача – Build Operate Transfer) что существенно ограничивает возможности для использования инструмента ГЧП в России.

Таблица 2. Виды государственно-частных партнёрств[[7]](#footnote-7).



Как известно, схемы ГЧП (и для развития инфраструктуры территорий) в том, или ином виде существуют уже очень давно. К примеру, в XIX веке железные дороги во многих странах мира, в том числе в США и России, строились именно на основе этого принципа.

В 1930-1970 годы, когда повсеместно увеличилась роль государства в экономике, значение этого инструмента уменьшилось, но в 1980 годы он опять начал активно использоваться. Одним из лидеров в этом отношении стала Великобритания, где общая стоимость проектов государственно-частного партнерства, принятых после запуска программы ГЧП в 1992 году, составляет больше 60 млрд. фунтов. (100 млрд. долл). Кроме этого, ГЧП также активно используется в Австралии, Канаде, Франции, Германии, и других развитых странах, странах Восточной Европы, ЮАР и др. Дорожное строительство – это наиболее распространенная область его применения: как правило, во многих странах применение схемы государственно-частного партнерства начиналось именно со строительства дорог. После дорожного строительства по объему инвестиций в ГЧП европейских стран стоят медицина и образование: строительство школ, больниц и управление ими[[8]](#footnote-8).

Таблица 3. Крупные проекты ГЧП по развитию инфраструктуры территорий в Европе [[9]](#footnote-9) [[10]](#footnote-10).



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие - это становление новых системных и структурных характеристик. Развитие означает рост, расширение, совершенствование.

Развитие - это изменение, связанное с возникновением качественно нового состояния. Любой объект может приобрести новые черты в техническом, экономическом, социальном, физиологическом, функциональном, эстетическом, экологическом или любом другом смысле. Новое может проявляться в усилении имеющихся или в построении новых структурных связей. Структурная перестройка, обнаруживающая новое свойство, часто становится ведущим критерием развития объекта управления.

Основной целью развития инфраструктуры территорий является улучшение качества жизни населения. Перспективными направлениями развития инфраструктуры АПК территорий являются: производственное обслуживание сельского хозяйства; научно техническое обслуживание технической базы и инновации в сфере создания, использования и поддержания в работоспособном состоянии машин и оборудования; развитие торговых и посреднических организаций, институтов рынка ресурсов; рационализация материальных потоков; подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров; создание и освоение общей информационной и коммуникационной среды; активизация участия финансовых и кредитных организаций в инвестиционных процессах; государственное и правовое регулирование. В сфере инженерной инфраструктуры города, на наш взгляд, целесообразно проводить прогнозно-программные исследования.

Как свидетельствует мировой опыт, необходимым условием для эффективного инновационного развития является наличие соответствующей инновационной инфраструктуры. В подтверждение приведем следующие факты. По данным американского ученого Ф. Линна, средний период освоения нововведений с 1885 по 1919 годы составлял 37 лет, с 1920 по 1944 годы - 24 года, с 1945 по 1964 годы - 14 лет, а для наиболее перспективных открытий (квантовая физика, атомная энергетика, электроника) - 3-5 лет. На современном этапе период технологического освоения научных разработок, по информации телевизионного канала EuroNews, не превышает 3-х лет, а в области мобильной связи - 1 года. При этом инновационная инфраструктура начала активно формироваться лишь с начала 50-х годов прошлого века, а максимального уровня ее развитие достигло лишь к середине 90-х годов XX века. Таким образом, на данном примере видна взаимосвязь между степенью развития инновационной инфраструктуры и скоростью освоения нововведений[[11]](#footnote-11).

На современном этапе в РФ наблюдается снижение инновационной активности, что связано со значительным коммерческим риском инвестирования инновационной сферы, необходимостью вложения большого объема инвестиционных ресурсов и длительным сроком окупаемости, несовершенством правового обеспечения научно-технической и инновационной деятельности, спецификой внутреннего рынка.

Одной из основных проблем в экономике является отсутствие эффективной связи науки с производством и действенных механизмов доведения научно-технологической продукции до уровня товара. А, как известно, наиболее эффективной моделью взаимодействия науки, образования и производства, связующим звеном между разработчиком и потребителем инновации, между научной идеей и её практическим воплощением, является инновационная инфраструктура.

До настоящего времени инновационная инфраструктура создавалась лишь путем активного формирования сети бизнес-инкубаторов и технопарков.

Следует отметить, что большинство из этих организаций сложно отнести к элементам инновационной инфраструктуры. В основном они проходят этап становления и нечетко представляют направления своей работы. Основной сферой их деятельности становится развитие малого предпринимательства различных направлений, а не инновационных предприятий.

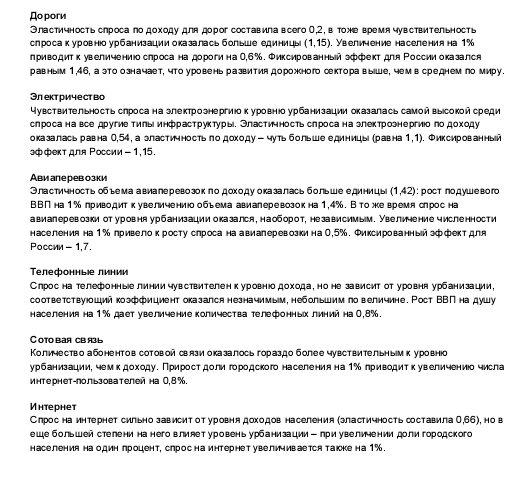
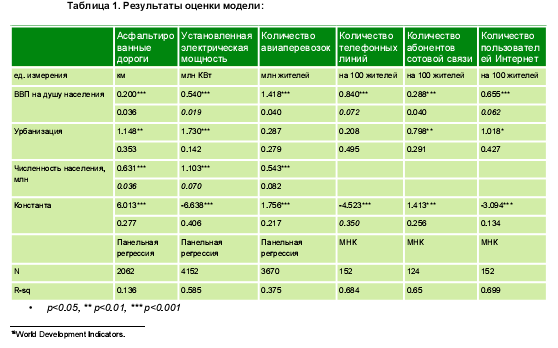
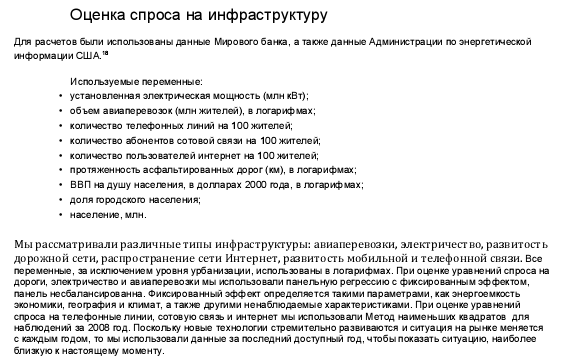
Таким образом, от уровня развития инновационной инфраструктуры, от качества её функционирования будет зависеть не только скорость осуществления инновационных преобразований в экономике, их стоимость и результативность, но и возможность реализации любого инновационного проекта.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Обзор Центра макроэкономических исследований Сбербанка России от 21.04.2010 г. «Развитие инфраструктуры в России: новые задачи, старые проблемы».
2. Боголюбов В.С. Методологические основы управления современным крупным городом. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Санкт-Петербург: 1999, с.10.
3. Уланова Ж.Ю. Развитие инновационной инфраструктуры как фактора экономического роста. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Самара: 2006, с.5.
4. Уланова Ж.Ю. Теоретические основы формирования и развития инновационной структуры. - СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2004г.
5. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития.- М.: УРСС, 1999.
6. Городская экономика. Учебник /Под общей редакцией проф. Б.И. Бояринцева. М. ТЕИС.2005.
7. Государственное регулирование развития социальной инфраструктуры региона // Сборник статей научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава. – Ульяновск, 2008.
8. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. - М.: Дело, 1993.
9. Общий и специальный менеджмент: Учебник/Общ. Ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин. -М.: Изд-во РАГС, 2001.
10. Регион: ресурсы местного саморазвития: Спецкурс. Вып. восьмой. Науч.ред. Алексеев Ю.П., Шпилев Б.Е. – М.: АСТ, 1999.
11. Приоритетные национальные проекты. Доступное и комфортное жилье. http://www.rost.ru

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1[[12]](#footnote-12).



1. Боголюбов В.С. Методологические основы управления современным крупным городом. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Санкт-Петербург: 1999, с.10. [↑](#footnote-ref-1)
2. Приоритетные национальные проекты. Доступное и комфортное жилье. http://www.rost.ru [↑](#footnote-ref-2)
3. Городская экономика. Учебник/ Под общей редакцией проф. Б.И. Бояринцева. М. ТЕИС.2005, с.47. [↑](#footnote-ref-3)
4. World Economic Forum: “The Global Competitiveness Report 2009-2010”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Использованы данные Мирового банка (World Development Indicators), данные Администрации Энергетической Информации США. [↑](#footnote-ref-5)
6. 2005 = 1, в натуральном выражении. [↑](#footnote-ref-6)
7. www.rspp.ru/Attachment.aspx?Id=10475 [↑](#footnote-ref-7)
8. http://www.ifsl.org [↑](#footnote-ref-8)
9. Louis Gunnigan “Increasing Effectiveness of Public Private pertnerships in th Irish Construction Industry”. [↑](#footnote-ref-9)
10. http://www.ifsl.org.uk/output/ReportItem.aspx?NewsID=28# [↑](#footnote-ref-10)
11. Уланова Ж.Ю. Теоретические основы формирования и развития инновационной структуры. - СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2004г, – с.5. [↑](#footnote-ref-11)
12. Информация Центра макроэкономических исследований Сбербанка России. [↑](#footnote-ref-12)