

*Алексей Николаевич Мацуев,
аспирант кафедры национальной и региональной экономики
ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», г. Москва*

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ПРОЕКТОВ В ОБЛАСТИ МОРСКОГО И ВНУТРЕННЕГО ВОДНОГО
ТРАНСПОРТА**

Аннотация: в статье рассматривается вопрос внедрения принципов проектного управления инвестиционными расходами средств федерального бюджета, в частности – перевод инвестиционных расходов в понятные и ограниченные по срокам и бюджету федеральные проекты.

Ключевые слова: регион; стратегическое планирование; федеральные проекты; федеральный бюджет; федеральная политика регионального развития.

**IMPROVEMENT OF EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF
FEDERAL PROJECTS IN THE FIELD OF MARINE AND INLAND WATER
TRANSPORT**

*Alexey Nikolaevich Matsuev,
post-graduate student of the Department of National and Regional Economics
«Plekhanov Russian University of Economics», Moscow*

Annotation: the article discusses the implementation of the principles of project management of investment expenditures from the federal budget, in particular, the transfer of investment expenditures to federal projects that are understandable and limited in time and budget.

Key words: region; strategic planning; federal projects; federal budget; federal policy of regional development.

Устойчивое пространственное развитие Российской Федерации непосредственным образом связано с развитием региональной транспортной инфраструктуры, оказывающим влияние на инвестиционную привлекательность территорий, эффективность производства и качество жизни населения. В настоящее время транспортный комплекс является *одним из основных факторов* повышения степени пространственной интеграции регионов, включения их в международное разделение труда и формирования внешнеэкономических связей за счет создания необходимых условий для функционирования основных отраслей производства¹. Таким образом, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»², создание эффективной транспортной системы – одно из наиболее приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на ближайшие годы.

Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.

Транспорт России представляет собой сложную многоэлементную систему с наличием интермодальных комплексов, обеспечивающих взаимодействие всех его видов, а также это более 124 тыс. км магистральных железнодорожных и подъездных путей (в однопутном эквиваленте), 754 тыс. км автомобильных дорог с

¹ Согласно официальным данным Росстата, в 2018 г. деятельность в сфере воздушного, водного, сухопутного и трубопроводного транспорта сформировала 4,9% валовой добавленной стоимости в Российской Федерации; перевезено 8,1 млрд. т грузов и 11,9 млрд. пасс.

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 14.05.2018, № 20, ст. 2817.

твердым покрытием, 101,7 тыс. км внутренних водных путей и т.п. При этом сложившиеся инфраструктурные ограничения в результате объективных факторов, включая недостаточное финансирование из средств федерального бюджета реконструкции и строительства новой транспортной инфраструктуры, низкая эффективность расходования выделяемых бюджетных средств, капиталоемкий характер отрасли, длительная окупаемость активов, *приводят к увеличению транспортных издержек и, как результат, к замедлению экономического роста в целом.*

Для снятия указанных инфраструктурных ограничений Президентом и Правительством Российской Федерации было принято решение о реализации *ранее не используемого инструмента стратегического планирования* – федеральных проектов, в т.ч. по всем видам транспорта. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2018 г. № 2101-р утвержден «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»³ (далее – КПМИ).

КПМИ включает транспортную и энергетическую части. В транспортной части КПМИ включает в себя 9 федеральных проектов⁴:

- «Европа - Западный Китай»;
- «Морские порты России»;
- «Северный морской путь»;
- «Железнодорожный транспорт и транзит»;
- «Транспортно-логистические центры»;
- «Коммуникации между центрами экономического роста»;
- «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»;

³ Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 11.10.2018, № 0001201810110055

⁴ Общий объем финансирования за счет средств федерального бюджета – 3 028,8 млрд. руб.; за счет средств субъектов Российской Федерации – 58, 7 млрд. руб., за счет внебюджетного финансирования – 3 260, млрд. руб.

- «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»;
- «Внутренние водные пути».

Проблемы реализации КПМИ наиболее ярко и четко можно показать на примере федерального проекта «Внутренние водные пути». Объем финансирования данного проекта из средств федерального бюджета составляет 276,3 млрд. руб.

Внутренний водный транспорт является наиболее дешевым среди других видов транспорта, за исключением трубопроводного за счет того, что не нужно создавать транспортные пути, а используются уже созданные природой: реки, озера и морские бассейны. Он также является основным и безальтернативным в обеспечении доставки жизненно важных товаров в отдаленные регионы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, выполняя значительную долю Северного завоза.

По внутренним водным путям грузоотправителями перевозятся в основном массовые грузы – строительные материалы, уголь, руда – доставка которых не требует высокой скорости, а также негабаритные грузы, перевозка которых автомобильным, железнодорожным и авиационным транспортом невозможна⁵. Объем перевозок грузов внутренним водным транспортом на коммерческой основе в России в 2017 г. составил 67,2 млн. тонн [1].

Однако в последние годы объем перевозок внутренним водным транспортом в Российской Федерации *ежегодно снижается в среднем на 4%*⁶. Это вызвано 5 причинами:

Первая. Наличие лимитирующих участков («узких мест») на внутренних водных путях (участков, ограничивающих пропускную способность вследствие

⁵ Например, в целях восстановления работы Саяно-Шушенской гидроэлектростанции после катастрофы 2009 г., оборудование, в т.ч. гидротурбины и гидрогенераторы, доставлялось водным транспортом по Северному морскому пути и по речным трассам.

⁶ Одновременно наблюдаются значительные сезонные колебания этих перевозок (в отличие от других видов транспорта), которые связаны с природными климатическими условиями (маловодные или полноводные годы, замерзание в зимний период), усиливающиеся в период совпадения с периодами экономических кризисов в Российской Федерации (2008-2009 гг. и 2014-2015 гг.).

недостаточных глубин для прохода судов с расчетным дедвейтом), влияние которых значительно усиливается в условиях маловодности последних лет и отсутствия своевременной расчистки и углубления речных фарватеров.

Вторая. Устаревание речного флота: отсутствие в необходимом количестве современных судов при избытке физически и морально устаревших судов как технического назначения (землесосы, промерные и экологические суда), так и транспортного назначения.

Третья. Отсутствие современных погрузочно-разгрузочных комплексов и портовых терминалов при избытке устаревшей и малоэффективной перегрузочной техники и оборудования речных портов.

Четвертая. Недостаточное взаимодействие с другими видами транспорта в рамках интермодального перевозочного процесса.

Пятая. Развитие автомобильного и железнодорожного транспорта, вызванное в т.ч. изменением приоритетов направлений расходования средств федерального бюджета со стороны Правительства Российской Федерации.

Таким образом, проблемы развития внутреннего водного транспорта имеют *системный характер*, поэтому их решение невозможно без взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления и бизнеса.

КПМИ в системе стратегического планирования

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204, КПМИ должен был утверждаться в «связке» со «Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»⁷. Однако КПМИ формировался в ускоренном режиме и *был утвержден на 6 месяцев*

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // «Собрание законодательства РФ». 18.02.2019. № 7 (ч. II), ст. 702

*раньше*⁸. Таким образом, наблюдается нарушение логики стратегического планирования: документ уровня целеполагания («Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года») вынужден был «подстраиваться» под документ уровня планирования (КПМИ). Такая ситуация имеет очевидные негативные эффекты: *вместо новых инфраструктурных проектов продолжается устранение частных, хоть и «острых» проблем*. К тому же, такой подход допускает изменение приоритетов каждый политический цикл [2].

КПМИ по своему положению в системе стратегического планирования имеет двойственный статус: с одной стороны, являясь по своей сути национальным проектом, он имеет статус самостоятельного документа, утвержденного Правительством Российской Федерации. С другой стороны, федеральные проекты, составляющие КПМИ, подлежат включению и в государственные программы Российской Федерации. В этой связи алгоритм формирования и реализации КПМИ и федеральных проектов имеет ряд отличительных особенностей: перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти на этапе целеполагания, а также планирования и программирования, утвержденный Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁹ *не включает документа*, статус которого соответствовал бы КПМИ. В результате нормативная база формирования и реализации федеральных проектов КПМИ *не может считаться достаточно полной*, хотя она включает в себя такие нормативно-правовые акты, как:

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 11.10.2018, № 0001201810110055

⁹ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, № 26 (ч. 1), ст. 3378.

- Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 г. № 1288 (ред. от 03.01.2019) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [3];
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 г. № 1242 (ред. от 25.12.2018) «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» [4];
- Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 04.06.2018 (№ 4072п-П6) [5];
- Методические указания по мониторингу и внесению изменений в КПМИ (транспортная часть) и федеральные проекты, входящие в него, утвержденные Правительственной комиссией по транспорту (протокол от 23.04.2019 г. № 2) [6].

Процедура формирования федерального проекта «Внутренние водные пути»

В соответствии с указанными нормативными документами, механизм принятия решения о включении инвестиционных проектов в федеральные проекты КПМИ состоит из нескольких этапов:

во-первых, направление Минтрансом России запроса о внесении изменений в КПМИ в адрес Проектного комитета Правительственной комиссии по транспорту;

во-вторых, принятие решения Правительственной комиссии по транспорту о внесении изменений в КПМИ;

в-третьих, формирование Минтрансом России запроса на изменение паспорта федерального проекта и направление его в Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (далее – Аналитический центр) с учетом предельных лимитов финансирования из средств федерального бюджета, ранее определенных Минфином России;

в-четвертых, проведение процедуры оценки предлагаемых изменений, включая проведение ранжирования мероприятий федерального проекта Аналитическим центром и выдача заключения о влиянии предлагаемых изменений на достижение целей КПМИ;

в-пятых, подготовку руководителем проекта (Росморречфлотом) паспорта федерального проекта и его согласование в Минэкономразвития России и Минфине России;

в-шестых, утверждение паспорта федерального проекта на заседании проектной группы Правительственной комиссии по транспорту.

При этом решение о выделении финансирования из средств федерального бюджета происходит *в полном соответствии с законодательством* в сфере бюджетного процесса, включая формирование руководителем федерального проекта – Росморречфлотом федеральной адресной инвестиционной программы, и её согласование в Минэкономразвития России, с учетом лимитов, вновь формируемых Минфином России, формирование проекта государственной программы Российской Федерации, включающего мероприятия федеральных проектов КПМИ (вместе с обосновывающими материалами), и его согласование в Минэкономразвития России, Минфине России, Минвостокразвития России, Минюсте России, а также утверждение государственной программы Российской Федерации Правительством Российской Федерации. Минэкономразвития России, Минфин России, Правительство Российской Федерации в соответствии с вышеуказанной нормативной базой отдельными процедурами согласовывает проект распоряжения о внесении изменений в КПМИ, паспорт федерального проекта, проект государственной программы, при этом смысловое наполнение указанных документов является одним и тем же. Кроме того, Минэкономразвития России и Минфин России дополнительно согласовывает проект федеральной адресной инвестиционной программы.

Таким образом, *происходит дублирование процедур* согласования мероприятий, включенных в КПМИ, и, как следствие, постоянная корректировка параметров реализации проектов, включая сроки начала реализации, объемы и структуру их финансирования. Это дублирование существенно увеличивает срок принятия решений, повышает инертность в деятельности органов государственной власти.

Учитывая, что Правительством Российской Федерации Аналитический центр определен в качестве центра компетенций и «инвестиционного фильтра», механизм принятия решения о включении инвестиционного проекта в федеральный проект *дополняется процедурой формирования предварительного заключения* Аналитическим центром о влиянии предлагаемых региональными властями проектов на достижение целей федерального проекта и КПМИ. В этой связи федеральные органы исполнительной власти рассматривают предложения региональных властей исключительно после получения положительного заключения Аналитического центра. Согласование региональной инициативы на данном этапе носит технический характер, во время которого требуется установить целесообразность реализации проекта с точки зрения его эффективности и реализуемости и может занимать длительное время.

Поскольку формирование федеральных проектов должно быть синхронизировано по срокам с бюджетным процессом, то временной промежуток представления проектов является существенным ограничивающим фактором учета предложений субъектов Российской Федерации при формировании федеральных проектов. Так, учет инициативных инвестиционных проектов регионов после формирования проекта федеральной адресной инвестиционной программы в рамках федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *не представляется возможным*. В связи с этим, учитывая длительность и определенную инертность процедуры принятия решений о выделении бюджетного финансирования, включение инвестиционных проектов в

федеральные проекты КПМИ по инициативе регионов является трудно осуществимой задачей. Ее решение требует *принятия специальных решений* Правительством Российской Федерации.

Кроме того, низкий уровень проработки инвестиционных проектов субъектами Федерации, включая отсутствие необходимых обоснований в соответствии с нормативными требованиями в области бюджетных инвестиций, отсутствием расчетов экономической эффективности, а также практики реализации совместных инвестиционных проектов с федеральным уровнем власти, приводит к *правомочному исключению этих инициатив* на уровне Аналитического центра или руководителя федерального проекта.

В этой связи целесообразно внесение изменений в нормативную базу реализации федеральных проектов в части ее дополнения требованием представления субъектами Федерации для рассмотрения Аналитический центром: во-первых, только проектов, получивших положительное заключение государственной экспертизы проектно-сметной документации по инвестиционному проекту; во-вторых, по которым подготовлены необходимые обосновывающие материалы для проведения проверки инвестиционного проекта на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых в качестве капитальных вложений в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 г. № 590 (в ред. от 30.12.2018) «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения». Это значительно повысит эффективность процесса рассмотрения инициатив регионов, ускорит принятие взвешенных решений за счет получения обоснованных предложений, а также будет способствовать получению финансирования из средств федерального бюджета в возможно короткие сроки. Учитывая, что по ряду инвестиционных проектов федерального проекта

«Внутренние водные пути» стоимость только проектно-изыскательных работ может составлять от 400 млн. руб. до 1 млрд. руб.¹⁰, наличие такого обязательства субъекта Федерации по финансированию проектирования и получению положительного заключения государственной экспертизы проектно-сметной документации – ФАУ «Главгосэкспертизы России» ввиду значительной стоимости проектирования является гарантией его заинтересованности в реализации проекта, поскольку потребует тщательного анализа в условиях ограниченных средств региональных бюджетов.

В заключении можно отметить, что проблемы и вызовы транспортной системы России требуют комплексного решения совместно Правительством и субъектами Российской Федерации.

Использование федеральных проектов в качестве инструмента стратегического планирования стало принципиальным нововведением для Российской Федерации, являясь логичным продолжением политики перехода на проектный метод управления расходованием средств федерального бюджета с одновременным вовлечением регионов России в процесс принятия решений о распределении инвестиционных расходов федерального бюджета. При этом в целях снижения рисков нереализации инфраструктурных проектов в связи с ограниченными возможностями федерального бюджета целесообразно рассмотреть более полное использование инструментов государственно-частного партнерства, в т.ч. *механизма концессии*, привлекая при этом частное финансирование и средства субъектов Федерации. Полагаем, что использование концессии позволит на прединвестиционной фазе в значительной степени гарантировать заинтересованность бизнеса и населения в реализации инфраструктурного проекта.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 01.01.2018, № 1 (Часть II), ст. 340.

Следовательно, пересмотр традиционных механизмов финансирования поддержки и создания транспортной инфраструктуры является необходимым условием эффективного пространственного развития Российской Федерации. Вместе с тем, *требуется значительная доработка* механизма формирования и реализации федеральных проектов в части устранения дублирования процедур их согласования, повышения прозрачности процессов принятия решений о реализации инвестиционных проектов, вовлечения регионов в процесс распределения инвестиционных ресурсов федерального бюджета.

Использованные источники:

1. «Основные показатели перевозочной деятельности транспорта», оперативная информация Росстата / [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/trans-sv/osnpoktr2017-2019.xls.

2. Аналитический обзор «Комплексный план: деньги, ограничения, перспективы // Исследование InfraOne. - 2019. / [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://infraone.ru/analitika/kompleksnyj_plan_dengi_ogranicheniya_perspektivy_infraone_research.pdf

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 г. № 1288 (ред. от 03.01.2019) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 05.11.2018, № 45, ст. 6947.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 г. № 1242 (ред. от 25.12.2018) «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 23.10.2017, № 43 (Часть II), ст. 6323.

5. Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 04.06.2018 (№ 4072п-П6) // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300277/.

6. Методические указания по мониторингу и внесению изменений в КПМИ (транспортная часть) и федеральные проекты, входящие в него, утвержденные Правительственной комиссией по транспорту (протокол от 23.04.2019 г. № 2) // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://government.ru/news/35544>.