

Итоги и ключевые риски реализации комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры¹

Светлана Патракова

Вологодский научный центр Российской академии наук, г.Вологда, Россия

Информация о статье

Поступила в редакцию:

05.10.2020

Принята

к опубликованию:

14.10.2020

УДК 338.49

JEL H54, R40

Ключевые слова:

транспортная инфраструктура, Комплексный план, риски, целевые показатели

Keywords:

transport infrastructure, Comprehensive plan, risks, targets

Аннотация

Транспортная инфраструктура является одним из факторов социально-экономического и пространственного развития территорий. Принятый в 2018 г. комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры призван разрешить ряд инфраструктурных проблем России, обеспечить развитие транспортных коридоров, повышение экономической связанности. В ходе исследования выявлено, что, несмотря на достижение ряда позитивных изменений в магистральной инфраструктуре, полноценная реализация плана может быть поставлена под угрозу, что обусловлено рядом системных и организационных рисков и проблем.

Outcomes and Key Risks of Implementing the Comprehensive Plan for Upgrading and Expanding the Trunk Infrastructure

Svetlana Patrakova

Abstract

The developed transport infrastructure is one of the factors for the Russian Federation socio-economic and spatial development, as it ensures the area-to-space relationship, helps to reduce the economic distance and increase the migration and transport mobility of the population, etc. However, to implement these objectives successfully, it is necessary to expand and modernize the transport infrastructure, taking into consideration the promising trends. A significant role is assigned to the Federal strategic documents that set out the main provisions, forms, methods and tools for implementing the state policy. The purpose of the article is to identify and systematize risks in implementing the Comprehensive plan for upgrading and expanding the trunk infrastructure until 2025 based on the results of the first full year of its implementing. Methods of

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем»

DOI: <https://dx.doi.org/10.24866/2311-2271/2020-3/98-110>

monographic, comparative analysis and synthesis, economic and statistical analysis were used during the research. As a result, it was found that the implementation of the Comprehensive plan may be jeopardized, mainly due to non-compliance with the project deadlines as well as due to the institutional risk problems, which were highlighted: inadequate regulatory and methodological framework, that complicates the implementation; difficulties in monitoring the implementation; low level of the list of activities coordination. There are organizational problems and obstacles to the implementation of the plan containing the provisions of the Russian Federation President Decree of May 7, 2018 No. 204 "On the national goals and strategic objectives for the Russian Federation development for the period until 2024". Studying the plan settings and the main outcomes of its implementation as well as the results of the content analysis of the experts and scientists expert opinions allowed to identify and substantiate the key risks and challenges in the implementation of the Comprehensive plan, which will help to achieve the set goals and objectives. The results of the work can be used by researchers in conducting their research on similar topics, as well as in the activities of the Federal and regional authorities in the development and adjustment of strategies and programs for socio-economic, transport and spatial development.

Введение

Российская Федерация представляет собой самую большую по площади страну в мире (протяженность ее территории с запада на восток составляет порядка 8 тыс. км., с севера на юг превышает 4 тыс. км.), и обеспечение связанности всех её регионов и связности национального экономического пространства является сложной, многоаспектной, но актуальной задачей для общества. Содействовать решению этой задачи призвано в числе прочих факторов развитие магистральной транспортной инфраструктуры.

Как отмечают Aushauer D., Duffy-Deno K.T., Cantos P., Gumbau-Albert A., Maudos J., в период реализации крупных инфраструктурных проектов можно наблюдать рост не только в строительной отрасли, но и в ряде смежных отраслей, повышение уровня занятости в целом в экономике [1, 2, 3]. При этом инфраструктура дает импульс экономическому росту не только на стадии ее фактического развития и модернизации, но и в долгосрочном периоде [4]. Так за счет повышения доступности и связанности территорий снижаются временные и материальные затраты на перевозку грузов и трансакционные издержки (т.е. сокращается экономическое расстояние), создаются новые условия для ведения экономической деятельности и перераспределения по территории созданных благ, растет миграционная подвижность населения и перераспределяется рабочая сила, повышается инвестиционная привлекательность регионов и решается ряд проблем локальных территорий [5] расположенных вблизи магистралей и транспортных коридоров, что вкпе влияет на способность регионов к пространственной интеграции и получению от нее позитивных синергетических эффектов. Таким образом, значение транспортной магистральной инфраструктуры как фактора роста и развития национальной экономики в настоящее время нельзя переоценить.

Кроме того, в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года отмечается, что исчерпание источников экспортно-сырьевого типа развития, базирующихся на интенсивном наращивании топливного и сырьевого экспорта, усиление приоритета мер инновационного характера и мер по обеспечению глубокой переработки сырья требуют повышения мобильности населения, грузов, услуг и капитала. А в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года четко поставлен акцент на необходимости устранения проблем магистральной транс-

портной инфраструктуры, уровень которой не соответствует потребностям экономики и населения субъектов Российской Федерации и страны в целом.

С другой стороны, формирующиеся мировые тренды, современная политическая и геоэкономическая ситуация актуализируют необходимость модернизации транспортной инфраструктуры России с учетом возможности использования транзитного потенциала территорий (в направлении Запад – Восток, Север – Юг) и, конечно, Северного морского пути. Так, например, несмотря на сложную эпидемиологическую ситуацию в мире, объем контейнерных железнодорожных перевозок из Китая в Европу по сети РЖД в первом полугодии 2020 г. увеличился на 67%, в обратном направлении – на 6% (общий объем в сообщении «Китай – Европа – Китай» увеличился на 43% к аналогичному периоду прошлого года)². Этот курс (из КНР на рынки стран Евросоюза) является одним из наиболее перспективных, соответственно, развитие инфраструктуры в этом направлении позволит не только удовлетворить возрастающий спрос на услуги транспортного комплекса со стороны зарубежных стран, но и обеспечить развитие прилегающих к маршрутам российских локальных территорий.

Подводя итог, отметим, что существуют и внутренние и внешние факторы и предпосылки (в т.ч. зафиксированные в стратегических документах федерального уровня), обуславливающие необходимость активной и комплексной модернизации транспортной инфраструктуры России. Эту задачу призван решить Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (Комплексный план, КПМИ)³.

Реализация Комплексного плана нацелена на развитие транспортных коридоров «Запад–Восток» и «Север–Юг», повышение уровня экономической связанности территории России за счет расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры, инновационное преобразование отрасли инфраструктурного строительства, а также гарантированное обеспечение доступной электроэнергией. В соответствии с поставленными целями и задачами в КПМИ включены 11 федеральных проектов (два из которых связаны с энергетической инфраструктурой, девять – с транспортной).

Принятие данного документа одновременно с запуском двенадцати национальных проектов является значимым шагом на пути к стимулированию социально-экономического развития и повышению качества экономического роста в России, структурной трансформации экономики. Вместе с тем начало их реализации было сопряжено с рисками и проблемами организационного и системного характера, а многие эксперты были настроены критично в отношении их способности достичь заявленных целевых показателей [6].

Целью данной статьи является выявление и систематизация рисков в реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры по итогам первого полноценного года его исполнения.

² Однако не стоит исключать вероятность, что этот рост может быть в значительной степени обусловлен активными перевозками медицинских препаратов, используемых в борьбе с COVID-19 (которых за отчетный период по железной дороге из КНР и обратно было перевезено более 27 тыс. тонн) и по окончании активной фазы борьбы с новой коронавирусной инфекцией объемы перевозок несколько уменьшатся.

³ Разработан в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

Методологическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области региональной и пространственной экономики, аналитические обзоры и экспертные заключения. Информационной базой явились стратегические документы в области социально-экономического развития территорий, официальные интернет-ресурсы органов власти и статистических служб и т.д. В ходе исследования были использованы методы монографической, сравнительного анализа и синтеза, экономического и статистического анализа.

Результаты исследования и обсуждение

Проблемы и перспективы развития транспортной инфраструктуры широко освещены в работах таких ученых, как С.А. Тархов [7] (исследования транспортной инфраструктуры призму пространственной экономики), И.В. Никольский и З.В. Самойленко [8], С.А. Селиверстов [9] (исследования по оценке уровня транспортной обеспеченности и обслуженности территории и населения), Л.И. Василевский [10] (исследования транспортной освоенности территории) и др. Обоснование необходимости опережающего инфраструктурного развития в формировании территориально-хозяйственных систем нашло отражение в трудах Г.А. Гольца, В.Н. Бугроменко, Н.П. Каючкина, К.П. Космачева, С.Б. Шлихтера, П.-Ф. Комба и М. Лафуркада и др.

Являясь фактором «второй природы», магистральная транспортная инфраструктура в настоящее время оказывает значительное влияние на социально-экономическое и пространственное развитие стран, интеграцию регионов, сокращая экономическое расстояние и связывая территорий в единую сеть. И сегодня актуальной научной задачей остается исследование состояния транспортной инфраструктуры, выявление ее основных проблем и оценка возможности их решения в рамках реализации основополагающих стратегических документов.

Поясним, что в настоящее время к объектам транспортной инфраструктуры принято относить автомобильные и железные дороги, водные маршруты, авиасообщение, погрузочно-разгрузочные площадки, аэродромы, здания и сооружения, объекты дорожного сервиса и т.д., а также магистральные трубопроводы и обслуживающие их объекты газового комплекса. То есть «совокупность материальных и нематериальных активов, которые обеспечивают осуществление экономической деятельности и условия жизнедеятельности хозяйствующих субъектов и обладают набором определенных отличительных характеристик, таких как: капиталоемкость, длительный срок создания и использования, проявление рыночной неэффективности, привязанность к определенной территории, незначительное количество субститутов в краткосрочной перспективе, возможность использования в промежуточном и конечном потреблении как домохозяйствами, так и компаниями» [11]. Именно на модернизацию и развитие этих активов нацелен Комплексный план.

Первый полноценный год реализации КПМИ (2019 г.), на наш взгляд, нельзя однозначно охарактеризовать как успешный или бесплодный. Несмотря на то, что некоторые целевые показатели⁴ не были достигнуты (например, по срокам доставки транзитных контейнерных перевозок на

⁴ Здесь и далее речь идет лишь о транспортной части КПМИ, по которой присутствует статистическая информация в открытом доступе

направлении «Европа – Западный Китай»), произошел ряд значимых изменений и достижений в инфраструктурной отрасли (табл. 1).

Таблица 1

Результаты реализации транспортной части Комплексного плана

Наименование показателя	Факт, 2018 г.	План, 2019 г.	Факт, 2019 г.	% выполнения плана, п.п.
Индекс качества транспортной инфраструктуры к уровню 2017 г., %	-	101,7	101,7	100,00
Доля автомобильных дорог, работающих без перегрузки, в общей протяженности автомобильных дорог, относящихся к международному транспортному маршруту «Европа – Западный Китай», %	-	26,9	26,9	100,00
Прирост производственной мощности морских портов, млн. тонн	-	35,5	23,95* 42,233**	67,46 118,97
Сроки доставки транзитных контейнерных перевозок на направлении «Европа – Западный Китай» (Красное – Илецк, Озинки, Карталы, Петропавловск), сут.	3,2	3,2	2,3	71,88
Сроки доставки транзитных контейнерных перевозок на направлении «Запад - Восток» (Красное, порты и погранпереходы Северо-Запада – Наушки, Забайкальск, порты и погранпереходы Дальнего Востока), сут.	8,9	8,9	8,9	100,00
Средняя скорость доставки транзитного контейнеропотока, км. в сут.	810	931,0	931,0	100,00
Суммарная наличная пропускная способность Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей, пар в сут.	-	95,00	103,00**	108,42
Суммарная провозная способность участков железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна, млн. тонн	-	93,00	93,00**	100,00
Средняя коммерческая скорость товародвижения на железнодорожном транспорте, км. в сут.	389,7	380,00	394,6	103,84
Объем перевозок грузов в акватории Северного морского пути, млн. тонн	20,2	26,00	31,5	121,15
Транзитные перевозки контейнеров железнодорожным транспортом, тыс. шт. ДФЭ	-	615	618**	100,49
Транспортная подвижность населения, тыс. пасс.-км. на 1 чел. в год	8,5	8,6	8,8	102,33
Пассажиропоток в пригородном железнодорожном сообщении Московского транспортного узла, млн. пасс. в год □□□	-	764,90	764,90**	100,00
Авиационная подвижность населения, полетов на 1 чел. в год	-	0,73	0,87	119,18
Доля межрегиональных регулярных пассажирских авиационных рейсов (маршрутов), минуя Москву, в общем количестве внутренних регулярных маршрутов, %	-	39	39	100,00
Доля центров экономического роста, связанных скоростными транспортными коммуникациями, %	-	40	45**	112,50
Повышение уровня транспортной обеспеченности субъектов Российской Федерации к уровню 2017 года, %	-	101,00	101,00**	100,00

Источник: составлено на основе данных сайтов Счетной палаты Российской Федерации и Единой межведомственной информационно-статистической системы

Представим далее итоги реализации КПМИ и некоторые показатели состояния транспортной инфраструктуры России.

Во-первых, отметим, что важной частью оценки уровня инфраструктурного развития является использование мировых рейтингов. В связи с тем,

что используемый в качестве целевого показателя КПМИ индекс эффективности грузовой логистики (Logistics Performance Index) рассчитывается с периодичностью «раз в два года», оценить степень достижения этой цели сейчас невозможно. Однако если брать во внимание компонент «транспортная инфраструктура» (transport infrastructure) индекса глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index⁵), можно отметить смену позиции России с 52 в 2018 г. на 49 место в 2019 г. (среди 141 страны).

В соответствии же с расчетами аналитического подразделения Группы компаний InfraOne⁶ среднее значение индекса развития транспортной инфраструктуры России в 2019 г. составило 3,21, что было на 0,02 ниже уровня 2018 г. Транспортный индекс за 2019 г. увеличился у 27 регионов (за счет развития авто- и авиаинфраструктуры), практически не изменился – у 13, ухудшился – у 45 (по причине снижения автодорожного субиндекса). В разрезе административно-территориального деления аналитиками InfraOne наиболее развитой определена транспортная инфраструктура Северо-Западного федерального округа (среднее значение индекса 3,56), наименее — Приволжского (2,92) и Дальневосточного округов (2,90).

Таким образом, по итогам 2019 г. отмечаемые зарубежными и отечественными экспертами тенденции развития транспортной инфраструктуры противоположны. В целом полагаем, что при успешной реализации мероприятий КПМИ и нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» эффективность деятельности всего транспортного комплекса увеличится, а, соответственно, позиции России в рейтинге стран по индексу эффективности грузовой логистики вероятно также будут выше.

Во-вторых, стоит отметить, что объем экспорта услуг транспортного комплекса имеет положительную тенденцию за 2000–2019 гг. (рис. 1). Объем экспорта в 2019 г. составил 22,6 млрд. долл. США, что превышает целевые показатели КПМИ на период 2019–2021 гг.

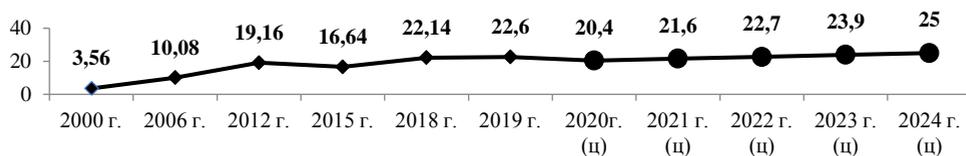


Рис. 1. Объем экспорта транспортных услуг, млрд. долл. США

Источник: официальные данные Банка России, Министерства транспорта Российской Федерации, Росстата

В-третьих, отметим, что задача обеспечения доли автомобильных дорог, работающих без перегрузки, в общей протяженности автомобильных дорог международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай» на первоначальном уровне 26,9% выполнена⁷. Вместе с тем сроки реализации ряда проектов увеличились и/или были перенесены (например, строительство

⁵ Индекс рассчитывается по методике Всемирного экономического форума. URL: <https://www.weforum.org/>

⁶ Инфраструктура России: состояние и потребности. URL: https://infraone-research.ru/index_id/2019?utm_source=infraone_site&utm_medium=banner&utm_campaign=index_2019&utm_content=top

⁷ В первоначальном варианте паспорта федерального проекта «Европа – Западный Китай» значение показателя на 2019 г. 31,5% – технический сбой.

729 км автомобильных дорог по маршруту Москва – Нижний Новгород – Казань временно приостанавливалось⁸).

В-четвертых, транзитные перевозки контейнеров железнодорожным транспортом согласно целевых показателей в 2019 г. должны были достичь объемов 615 тыс. ДФЭ, фактически же план был перевыполнен на 0,49% или 3 тыс. ДФЭ.

Комплексным планом предполагается увеличение средних скоростей доставки транзитного контейнеропотока, коммерческой скорости товародвижения на железнодорожном транспорте, и, соответственно, снижение сроков доставки грузов на таких приоритетных направлениях, как «Север – Юг», «Запад – Восток», «Европа – Западный Китай». Однако в 2018 г. по данным Счетной палаты РФ, скорость доставки транзитного контейнеропотока составила 810 км в сутки (на уровне 2017 г.) вместо целевого значения 868 км в сутки, а в 2019 г. – 1086 км в сутки (при плановом значении 931 км в сутки).

Вместе с тем средняя скорость доставки грузов ОАО «РЖД» в 2019 г. составила 394,6 км в сутки, а маршрутная скорость грузового поезда (без учёта времени простоев по причинам, не связанным с ответственностью компании) – 607,5 км в сутки⁹, в то время как согласно КПМИ средняя коммерческая скорость товародвижения на железнодорожном транспорте должна составить 380 км в сутки (перевыполнение плана на 3,8%). При этом, по словам представителя ОАО «РЖД», провозная способность инфраструктуры в направлении морских портов Дальнего Востока увеличена в 2019 г. на 8 млн тонн (до 132 млн тонн в год), в направлении портов Азово-Черноморского бассейна – на 9 млн тонн (до 93 млн тонн в год)¹⁰.

В-пятых, отметим, что в КПМИ была поставлена задача обеспечения прироста производственной мощности морских портов в объеме 19 и 35,5 млн тонн в 2018 и 2019 гг. соответственно. Согласно опубликованным ЕМИСС и Счетной палатой РФ данным, данный прирост в 2019 г. составил 23,95 млн тонн (невыполнение плана на 32%). По данным Минтранса России, отклонение было связано с переносом сроков мероприятий первого этапа строительства специализированного угольного перегрузочного комплекса в бухте Мучке Хабаровского края и строительства комплекса по производству, хранению и отгрузке СПГ в районе КС «Портовая» Ленинградской области на 2020 г. Также, отметим, что грузооборот морских портов за 2016–2019 гг. увеличился по всем бассейнам (табл. 2).

Объем перевозок грузов в акватории Северного морского пути сохраняет тенденцию к увеличению (рис. 2) и за 2019 г. составил 31,53 млн тонн, что в 1,2 раза превышает целевое значение КПМИ (26 млн тонн.). В то же время Минприроды Российской Федерации и представители Счетной Палаты ставят под сомнение возможность достижения к 2024 г. объема перевозок 80 млн тонн, поскольку у ряда перевозчиков нет собственных ледоколов для проводки судов, другие могут не выйти на заявленный объем добычи полез-

⁸ Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам реализация мероприятия по строительству скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» ФП «Европа – Западный Китай» временно приостановлена (протокол от 6 августа 2019 г. № 11).

⁹ Сайт ОАО «РЖД». URL: http://www.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=5232

¹⁰ Информационный Портал «Будущее России. Национальные проекты». URL: <https://futurerussia.gov.ru/nacionalnyye-proekty/transitnye-gruzy-stali-peredvigatsya-po-zeleznoj-doroge-bystrye>

ных ископаемых к концу реализации КПМИ, в то время как в энергобалансе многих стран, прежде всего европейских, происходит сокращение доли угля.

Таблица 2

Грузооборот морских портов по бассейнам, млн. тонн

Наименование бассейна	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2019г. к 2016 г.
Арктический	34,9	73,4	92,7	104,8	В 3,00 раз
Балтийский	175,1	247,5	246,3	256,4	В 1,46 раз
Азово-Черноморский	179,9	269,7	272,3	258,1	В 1,43 раз
Каспийский	4,3	3,9	4,8	7,4	В 1,72 раз
Дальневосточный	138	191,9	200,6	213,5	В 1,55 раз

Источник: составлено автором на основе данных динамики количественных показателей морских портов России. Available at: <http://www.morport.com/rus/content/statistika>

В-шестых, характеризуя изменение транспортной подвижности населения, отметим следующее – прирост значения показателя в 2019 г. по сравнению с 2017 г. отмечается только по железнодорожному и воздушному видам транспорта (в табл. 3).

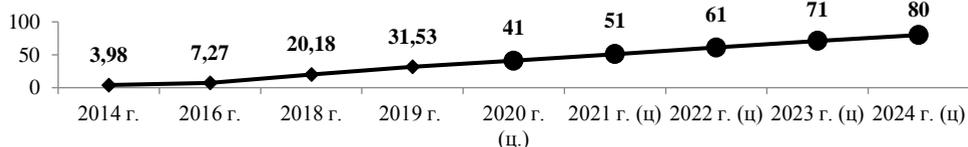


Рис. 2. Объем перевозок грузов в акватории СМП, млн. тонн

Источник: составлено автором на основе данных ЕМИСС, КПМИ

Что касается работы гражданской авиации России, перевозки пассажиров за 2014–2019 гг. увеличились на 37,51%, в том числе внутренние перевозки – на 57,90%; из них местные – на 15,91% (табл. 4). Также увеличился на 10,68% объем авиаперевозок грузов и почты.

Таблица 3

Транспортная подвижность населения, тыс. пасс-км на 1 чел. в год.

Вид транспорта	Железнодорожный	Автобусный	Внутренний водный	Морской	Воздушный
2017 г.	0,84	0,79	0,0038	0,0006	1,77
2018 г.	0,88	0,78	0,0039	0,0004	1,95
2019 г.	0,91	0,77	0,0037	0,0004	2,20
2019 г. к 2017 г., %	108,33	97,47	97,37	66,67	124,29

Источник: составлено автором на основе данных Росстата

Таким образом, несмотря на достижение ряда позитивных изменений в магистральной инфраструктуре России, полная реализация КПМИ может быть поставлена под угрозу, что во многом обусловлено несоблюдением сроков исполнения проектов и организационными проблемами.

Исходя из анализа текущей ситуации в инфраструктурном секторе и мнений экспертов, ведущих ученых можно сделать выводы, что ключевыми

проблемами и рисками реализации Комплексного плана по итогам 2019 г. и на перспективу являются:

1. *Несовершенство нормативно-правовой, методической базы, затрудняющие не только исполнение КПМИ, но и проведение мониторингов реализации.*

Таблица 4

Основные показатели работы гражданской авиации РФ

Показатели, тыс. чел.	2014 г.	2016 г.	2018 г.	2019 г.	2019 г. к 2014 г., %	2019 г. к 2018 г., %
<i>Перевозки пассажиров</i>	93180,38	88559,23	116196,92	128127,83	137,51	110,3
в т.ч. внутренние перевозки	46269,25	56397,49	68828,19	73060,23	157,90	106,1
из них местные перевозки	1699,29	1885,17	1978,63	1969,58	115,91	99,5
<i>Перевозки грузов и почты,</i>	1036,48	976,97	1175,82	1147,21	110,68	97,6
в т.ч. внутренние перевозки	300,62	271,69	294,07	310,34	103,23	105,5
из них местные перевозки	23,18	21,69	18,44	17,79	76,75	96,5

Источник: составлено автором на основе данных показателей работы гражданской авиации России. URL: <https://www.favt.ru/dejatelnost-vozdushnye-perevozki-osnovnye-proizvodstvennye-pokazateli-ga/>

По данным на 22.05.2020 г. представлено 4 редакции паспорта транспортной части КПМИ¹¹, что свидетельствует о существующей необходимости изменения, детализации некоторых аспектов, возможно, устранения недочетов. В то же время паспорта федеральных проектов энергетической части не представлено. Учитывая, что при первичном формировании и утверждении обе части КПМИ в определенной мере были синхронизированы, требуется вновь и вновь согласовывать графики реализации инфраструктурных и обеспечивающих их энергетических проектов.

По данным Счетной палаты РФ (СП), были созданы проектные офисы в Минтрансе РФ, Минэнерго РФ, Росавиации, Росавтодоре, Росжелдоре и Росморречфлоте. Тем не менее, нормативно-методическая база, необходимая в целях согласованного развития магистральной транспортной сети с региональной транспортной инфраструктурой, в полном объеме не разработана, а сроки проведения и завершения работ на отдельных объектах транспортной инфраструктуры не утверждены. Также, согласно СП, наблюдается несовпадение показателей плана мероприятий по реализации ФП «Транспортно-логистические центры» показателям его паспорта в части сроков создания таких центров и т.д.

В действующей методике, по которой происходит отбор проектов в Комплексный план, некоторые эффекты (к примеру, агломерационный) применяются только к некоторым видам транспорта, в результате чего для разных видов транспорта получается разный набор эффектов, и как следствие проекты сравниваются только внутри вида транспорта (т.е. авиационные мероприятия не конкурируют за финансирование с железнодорожными).

Ряд эффектов в действующей методике учитывается в натуральном выражении, из-за чего интегральный показатель, в котором объединены разнообразные эффекты, получается безразмерным.

2. *Сложности с проведением мониторинга реализации КПМИ.*

¹¹ Сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ng.ach.gov.ru/pasport/plan-modernizatsii-infrastruktury>

Некоторые сложности в мониторинге и оценке рисков, проблем реализации КПМИ, сомнения в достоверности и надежности данных о достижении их фактических значений возникают по причинам:

- отсутствия наблюдаемых статистических данных в свободном доступе на сайтах Федеральной службы государственной статистики, Единой межведомственной информационно-статистической системы, ведомственных организаций (СП отмечает, что 92,1% показателей ФП отсутствует в Федеральном плане статистических работ);
- отсутствия корреляции некоторых показателей, размещенных на сайтах Росстата и на интернет-ресурсе СП;
- сложностей расчета индикаторов КПМИ и поиска в открытом доступе необходимых форм отчетности¹²;
- отсутствия профильного интернет-ресурса для КПМИ (в сравнении, например, с нацпроектом «Безопасные и качественные автомобильные дороги») и т.д.

Вместе с тем, на заседании проектного комитета транспортной части Комплексного плана¹³ в конце 2019 г. был поднят вопрос о возможности перехода на цифровой мониторинг реализации плана.

3. *Низкий уровень согласования перечня мероприятий КПМИ с положениями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (Указ № 204).*

Так, согласно данным СП, количественный и качественный состав показателей ФП транспортной части КПМИ не позволяет использовать их для объективной оценки достижимости национальных целей развития страны, предусмотренных Указом № 204. Комплексным планом не предусмотрены показатели, характеризующие факторы обеспечения экономического роста, включая увеличение пассажиро- и грузопотока на участках автомобильных дорог и воздушном транспорте, снижение транспортных издержек и т.д.

Кроме того, в паспорте федерального проекта «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» отсутствуют мероприятия по решению задачи модернизации генерирующих мощностей гидроэлектростанций в соответствии с потребностями социально-экономического развития, предусмотренной Указом № 204 и основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года.

4. *Организационные проблемы и барьеры реализации КПМИ.*

К этой группе проблем и рисков реализации КПМИ можно отнести сложную, по мнению экспертов, систему согласования проектов и проблемы партнерства государства и бизнеса. Так, например, механизмов оперативной увязки работы федерального Правительства, регионального бизнеса, инструментов привлечения частного капитала не вполне достаточно, чтобы за 5 лет (повторим, достаточно короткий срок для инфраструктурных проектов) достичь целевых показателей КПМИ. У руководителей федеральных проектов

¹² Сайт Росстата. URL: <https://www.gks.ru/metod/naz-proekt/NP00.htm>

¹³ Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. URL: <https://ac.gov.ru/news/page/proslo-zasedanie-proektnogo-komiteta-transportnoj-casti-kpmi-24983>

КПМИ отсутствуют действенные механизмы взаимодействия с инвесторами, ответственными за выполнение мероприятий, в т.ч. в части обеспечения обязательств по привлечению внебюджетного финансирования, а также по соблюдению сроков реализации мероприятий.

Следует также отметить отставание в подготовке и реализации проектов КПМИ, в то время как не была обеспечена, по мнению экспертов СП, в полной мере синхронизация мероприятий по строительству (реконструкции) объектов транспортной инфраструктуры, а перечня мероприятий КПМИ недостаточно для достижения целей.

На наш взгляд, представленные проблемы и риски не являются новыми и сохраняются с момента начала реализации КПМИ [6]. Для их разрешения необходимо:

1. Доработать нормативно-правовую, методическую базу реализации Комплексного плана с целью ее упрощения, соответствия целям и задачам КПМИ, обеспечения доступности информации о методиках, принципах отбора проектов в КПМИ и т.д. (опубликованный Счетной палатой отчет о промежуточных результатах мониторинга хода реализации мероприятий КПМИ также подтверждает, что КПМИ спустя год после начала реализации все же требует доработки).

Сделать информацию об управлении и реализации мероприятий КПМИ полностью публичной, прозрачной и доступной, с возможностью создания единого профильного интернет-ресурса. В этом вопросе стоит уделить особое внимание энергетической части КПМИ, финансовые параметры которой и результаты реализации в 2018-2019 гг. остаются вне поля зрения общественности.

2. Рассмотреть возможность планирования и продолжения реализации мероприятий по расширению и модернизации инфраструктуры на период после 2024 г., что связано с риском несвоевременного выполнения ряда масштабных проектов, объективно предполагающих длительную и тщательную проработку и комплексную оценку эффектов от реализации. Поскольку модернизация инфраструктуры самой большой по площади страны в мире – задача долгосрочного характера, то планирование проектов должно быть более гибким и осуществляться на больший срок.

Рассмотреть возможность дополнительного включения в план мероприятий КПМИ проектов, направленных на формирование перспективных инфраструктурных коридоров, пронизывающей абсолютно все регионы страны, с учетом внутренних потребностей и складывающихся мировых трендов. Соответственно, целесообразно систематически осуществлять актуализацию данных о перспективных проектах.

3. Строго соблюдать сроки заключения и исполнения государственных контрактов, концессионных соглашений, соглашений и деклараций о намерениях и повысить ответственность за реализацию проектов, неисполнение бюджета КПМИ как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и со стороны инвесторов и непосредственных исполнителей. Сформировать гибкую систему реагирования органов государственной власти всех уровней на возникающие проблемы и угрозы реализации проектов.

Как отмечают аналитики InfraOne, формат используемых в настоящий момент соглашений и деклараций о намерениях (заключаемых до начала ре-

лизации проектов) юридически не обязывает частных партнеров реализовывать проект (планы могут быть изменены либо вовсе отменены), что влечет риск неэффективного использования бюджетных средств для государства. С другой стороны использование обязывающих соглашений (влекущих наложение штрафных санкций при исполнении) вполне может снизить активность и интерес инфраструктурных инвесторов, нежелающих брать на себя большие риски в условиях, когда детали проектов полностью не ясны¹⁴.

Заключение

Таким образом, на наш взгляд, начало реализации КПМИ нельзя однозначно оценить как успех или провал. Ряд проектов и мероприятий развития магистральной инфраструктуры успешно и своевременно исполняется, несмотря на сложные геополитические и экономические (а также эпидемиологические) условия, что может способствовать преодолению рецессии в российской экономике. Как отмечают аналитики компании InfraOne, у КПМИ есть все шансы стать «антикризисным» документом, если в ближайшие полгода – год в его рамках приоритет будет отдан наиболее жизнеспособным и готовым к запуску инициативам.

Однако, несмотря на имеющиеся положительные результаты, некоторые мероприятия по ряду причин не были начаты или были начаты позже установленного срока. При условии устранения существующих рисков и проблем реализации, планомерной и ответственной работы исполнителей, эффективного сотрудничества инфраструктурных инвесторов и государственных органов, сохранения объемов финансирования (с учетом кризисной ситуации в экономике страны и мира в целом, вызванной падением цен на нефть, последствиями пандемии и проч.) существует вероятность успешной и своевременной реализации КПМИ к концу 2024 г.

Проведённое исследование параметров КПМИ и основных итогов его реализации, а также результаты содержательного анализа экспертных мнений ученых и практиков позволили выделить и обосновать основные риски и проблемы в реализации Комплексного плана, своевременная работа над которыми позволит достичь поставленных целей и задач. Результаты исследования могут быть полезны органам власти и местного самоуправления, а также другим заинтересованным лицам.

Список источников / References

1. Aushauer D. Is Public Expenditure Productive? *Journal of Money, Credit and Banking*, 1989. vol. 23, iss. 2, pp. 177–200. DOI: 10.1016/0304-3932(89)90047-0
2. Duffy-Deno K.T. Public capital and the factor intensity of the manufacturing sector. *Urban Studies*, 1991, vol. 28 (1), pp. 3–14.
3. Cantos P., Gumbau-Albert M., Maudos J. Transport infrastructures, spillover effects and regional growth: evidence of the Spanish case. *Transport Reviews*, 2005, vol. 25, iss. 1, pp. 25-50. DOI: 10.1080/014416410001676852
4. Казакова М.В., Поспелова Е.А. Качество инфраструктуры как одно из ограничений экономического роста: сравнительный анализ России и стран мира. *Экономические*

¹⁴ Комплексный план: полтора года реализации. URL: <https://infraone.ru/analytics-main>

- отношения, 2017, № 3, т. 7, сс. 247–268. DOI: 10.18334/eo.7.3.38071 [Kazakova M.V., Pospelova E.A. Kachestvo infrastruktury kak odno iz ogranichenij jekonomicheskogo rosta: sravnitel'nyj analiz Rossii i stran mira [Kazakova M.V., Pospelova E.A. Infrastructure quality as one of the constraints to economic growth: a comparative analysis of Russia and the countries of the world]. *Jekonomicheskie otnoshenija = Economic relations*, 2017, no. 3, pp. 247–268. DOI: 10.18334/eo.7.3.38071]
5. *Социально-экономические проблемы локальных территорий* / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с. [Uskova T.V., Voroshilov N.V., Gutnikova E.A., Kozhevnikov S.A. *Social'no-jekonomicheskie problemy lokal'nyh territorij* [Socio-economic problems of local territories]. Vologda, ISERT RAS Publ., 2013, 196 p.]
 6. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок / кол. авт.; под науч. рук. В.А. Ильина, Т.В. Усковой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 93 с. [Il'in V.A., Uskova T.V., eds. *Nacional'nye proekty 2019–2024 gg.: analiz i kljucheveye riski ih realizacii. Jekonomicheskij blok* [National projects 2019–2024: analysis and key risks of their implementation. Economic block]. Vologda, VolRC RAS Publ., 2019, 93 p.]
 7. Тархов С.А. Транспортная освоенность территории. *Вестник Московского университета. Серия 5. География*, 2018, №2, сс. 3–9. [Tarhov S.A. *Transportnaja osvoennost' territorii* [Tarkhov S.A. Transport development of the territory]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 5. Geografija = Moscow University Bulletin. Series 5. Geography*, 2018, no. 2, pp. 3–9.]
 8. Никольский И.В., Самойленко З.В. *О картографической оценке транспортного обслуживания территории. Оценочные карты природы, населения и хозяйства*. М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1973. сс. 193–199. [Nicol'skij I.V., Samojlenko Z.V. *O kartograficheskoj ocenke transportnogo obsluzhivanija territorii* [Nicol'skiy I.V., Samoilenko Z.V. About cartographic assessment of transport services of the territory]. Moscow, Izd-vo Moskovskogo Un-ta Publ., 1973, pp. 193–199.]
 9. Селиверстов С.А. Разработка показателей транспортной обеспеченности. *Известия Петербургского университета путей сообщения*, 2015, № 4, сс. 48–63. [Seliverstov S.A. *Razrabotka pokazatelej transportnoj obespechennosti* [Seliverstov S.A. Development of indicators of transport security]. *Izvestija Peterburgskogo universiteta putej soobshhenija = Bulletin of the Petersburg University of Railways*, 2015, no.4, pp. 48–63.]
 10. *Транспортная система мира* / под ред. С.С. Ушакова, Л.И. Василевского. М.: Издательство Транспорт, 1971, 216 с. [Ushakov S.S., Vasilevskij L.I., eds. *Transportnaja sistema mira* [Transport system of the world]. Moscow, Transport Publ., 1971, 216 p.]
 11. Ланцов А.Е. Инфраструктура: понятие, виды и значение. *Статистика и экономика*, 2013, №3, сс. 49–54. [Lancov A.E. *Infrastruktura: ponjatie, vidy i znachenie* [Lantsov A.E. Infrastructure: concept, types and meaning // Statistics and Economics]. *Statistika i jekonomika = Statistics and Economics*, 2013, no. 3, pp. 49–54.]

Сведения об авторе / About author

Патракова Светлана Сергеевна, младший научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук. 160014 Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. ORCID ID 0000-0002-4834-3083. E-mail: sspatrakova@bk.ru
Svetlana S. Patrakova, Junior Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences. 56a, Gorky Street, Vologda, Russia 160014. ORCID ID 0000-0002-4834-3083.
E-mail: sspatrakova@bk.ru

© Патракова С.С.

© Patrakova S.S.

Адрес сайта в сети интернет: <http://jem.dvfu.ru>