

Развитие национальных проектов в транспортной сфере



О. А. Халтурина,
канд. экон. наук, доцент
кафедры бухгалтерского
учета и информационно-
аналитического обес-
печения Новосибирско-
го государственного
университета экономики
и управления,



Н. Е. Терешкина,
канд. экон. наук, доцент
кафедры «Менеджмент
на транспорте»
Сибирского
государственного
университета путей
сообщения

На всемерное развитие транспортной системы страны направлен целый ряд успешно осуществляемых в России государственных стратегий, программ, планов и проектов. Вместе с тем подходы как к их планированию, так и реализации требуют определенной модернизации.

Протяженность Российской Федерации с севера на юг составляет около 4 тыс. км, с запада на восток — 10 тыс. км. Покрывать такие расстояния возможно благодаря наличию разветвленной сети транспортного сообщения (рис. 1) [1], которое ориентировано на рост благосостояния населения, увеличение конкурентоспособности национальной экономики, ее дальнейшее развитие и повышение эффективности функционирования в целом социально-экономической системы.

За последние 20 лет эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования практически не изменилась. В настоящее время ожидается увеличение этого показателя в связи с созданием ФГУП «Железные дороги Новороссии», которое должно включать магистрали новых (исторических) регионов России, таких как ДНР, ЛНР, Херсон-

ская и Запорожская обл. Соответствующее распоряжение правительства № 1404-р подписано 29.05.2023 г. «Железные дороги Новороссии» с головным офисом в г. Донецк относятся к ведению Федерального агентства железнодорожного транспорта, что также закреплено в данном документе. В 2023 г. на восстановление структуры железных дорог Новороссии направлено более 9 млрд руб., в 2024 г. запланировано выделение 11 млрд руб. [2].

По состоянию на сегодняшний день протяженность внутренних водных судоходных путей выросла на 20%. Максимальный рост в 2,7 раз показали автомобильные дороги общего пользования. Их доля в общем объеме транспортного сообщения России увеличилась с 77 до 89%.

В новых регионах России проводились работы по реконструкции автомобильных дорог, вошедших в транспортную сеть страны (табл. 1).

Таким образом, протяженность автомобильных дорог в России в 2023 г., в том числе за счет включения в ее состав дорог новых регионов, увеличилась на 1300 км. Тем не менее достигнутых результатов недостаточно для решения транспортных проблем страны, к которым относятся: отсутствие транспортной доступности и недостаточное качество транспортного сообщения, переориентация направления большинства грузовых и пассажирских потоков с запада на восток.

Состояние стратегического нормативно-правового регулирования развития транспортной инфраструктуры

В целях развития транспортной инфраструктуры разработаны правовые документы, благодаря которым реализуются программные мероприятия. Одной из первых была государственная программа (ГП) РФ «Развитие транспортной системы», утвержденная в апреле 2014 г., т. е. более 10 лет назад. Ее целями являлись: ускорение товародвижения и снижение

Таблица 1. Протяженность автомобильных дорог в новых регионах России в 2023 г., км [3]

Субъект	Региональные трассы	Улично-дорожная сеть
Луганская Народная Республика	145,9	29,9
Донецкая Народная Республика	176,9	31,4
Запорожская область	117,7	39,4
Херсонская область	110,7	Нет данных
Итого	551,2	100,7



Рис. 1. Динамика протяженности дорог России, тыс. км

транспортных издержек в экономике, повышение доступности транспортных услуг для населения, повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы.

В декабре 2017 г. принята новая программа с таким же названием, которая констатировала, что поставленные цели не достигнуты. Сопоставление целей указанных программ показывает их идентичность. Так, например, в качестве стратегических целей предлагались: повышение пространственной связанности и транспортной доступности территорий, увеличение скорости и объема доставки грузов, повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма, увеличение скорости и объема доставки грузов.

Указ Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» предполагал разработку национального проекта (НП) в области безопасных и качественных автомобильных дорог.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. также констатирует проблемы пространственного развития страны, обусловленные недостаточным развитием транспортной инфраструктуры [4]. Стратегия указывает, что состояние дорожной сети в стране не соответствует нормативному, что затрудняет связанность между населенными пунктами. В качестве приоритетов в области транспорта Стратегия называет обеспечение транспортной доступности, которая может быть реализована благодаря всестороннему развитию опорной транспортной сети, под которой понимается совокупность магистральных путей сообщения и транспортных узлов. В качестве механизмов реализации Стратегии рассматриваются ГП РФ.

Указ президента от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в качестве достижения одной из национальных целей — «Комфортная и безопасная среда для жизни» — предлагал использовать такой показатель в транспортной сфере, как обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях.

Осознание проблем транспортной инфраструктуры и необходимости их разрешения обусловило появление Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 г. с прогнозом на период до 2035 г. [5]. Одними из целей Стратегии выступают повышение пространственной свя-



Рис. 2. Плановое финансирование ГП РФ «Развитие транспортной системы», млрд руб. [6]

занности и транспортной доступности территорий, а также рост мобильности населения и развитие внутреннего туризма. Если в Стратегии пространственного развития обосновывалась необходимость существования опорной транспортной сети, то Транспортная стратегия конкретизировала это понятие, включив в него опорную сеть автомобильных и железных дорог, аэродромов (аэропортов) гражданской авиации, внутренних водных путей и морских портов. В качестве цели Транспортной стратегии рассматривается удовлетворение потребностей инновационного социально ориентированного развития экономики и общества в качественных транспортных услугах.

Реализация Транспортной стратегии возможна благодаря наличию тактических документов, таких как ГП РФ «Развитие транспортной системы», включающая НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги», Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., приоритетный проект «Безопасные качественные дороги».

Между тем практика менеджмента показывает, что проблемы в системе стратегического государственного управления чаще всего возникают не в процессе долгосрочного планирования, в результате которого формируется стратегия, а при осуществлении непосредственно самих функций управления ее реализацией.

При этом следует отметить, что в программных документах в транспортной сфере в РФ в качестве главных ставятся идентичные цели в течение как минимум 10 лет.

Финансовое обеспечение транспортных проектов

Каждый из разработанных проектов в сфере транспорта имеет свои источники финансового обеспечения. В основном ими выступают средства федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, а также внебюджетные источники (рис. 2).

В финансировании ГП РФ «Развитие транспортной системы» большая часть, составляющая 45 %, отводится средствам федерального бюджета, наименьшая — средствам Фонда национального благосостояния. Оценка динамики финансирования показывает его увеличение во второй половине действия программы. В финансировании составляющих ГП проектов есть отличия (табл. 2, 3 и рис. 3).

Основное финансирование НП предусмотрено за счет средств федерального бюджета, что составляет более 60 %. Наименьшее участие в финансировании принимают средства внебюджетных источников — 11 %. Суммы ежегодного финансирования также различаются. По 2025 г. включительно участие в финансировании принимает федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ, доля которых в ежегодном финансировании составляет 9–13 %. С 2026 г. средства консолидированных бюджетов субъектов Федерации прекращают направляться на финансирование НП, и их доля в финансировании снижается до 2–5 %.

Основная сумма финансирования Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры также предусматривается

Таблица 2. Плановое финансирование НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги», млрд руб. [7]

Источники финансирования	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Федеральный бюджет	488,1	619,6	579,9	608,2	749,0	805,1	739,3	318,9	358,8	201,7	207,3	263,7
Внебюджетные источники	–	–	41,7	116,0	251,9	186,9	64,4	51,5	160,3	44,3	28,5	94,9
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	474,4	607,9	286,3	184,0	218,1	290,9	292,8	–	–	–	–	–
Итого	488,1	619,6	576,9	608,2	749,0	805,1	739,3	318,9	358,8	201,7	207,3	263,7

Таблица 3. Плановое финансирование Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., млрд руб. [8]

Источники финансирования	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Федеральный бюджет	0,35	0,35	0,40	0,65	0,68	0,60
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	0,03	0,02	0,007	0,005	–	–
Внебюджетные источники	0,40	0,61	0,72	–	–	–
Итого	0,76	0,97	1,13	1,36	1,29	0,82

Таблица 4. Использование бюджетных ассигнований на реализацию ГП «Развитие транспортной системы», млрд руб. [9, 10]

Объем финансового обеспечения	2020	2021	2022	2023
Предусмотрено паспортом	2263	2617,3	3034,9	3078,4
Предусмотрено сводной бюджетной росписью	2269	1935,1	2059,4	1629,36
Кассовое исполнение	1587,4	2302,6	2057,5	1624,65
Процент исполнения паспорта ГП, %	70,1	88	67,8	52,8
Процент исполнения сводной бюджетной росписи, %	70	119	99,9	99,7

за счет средств федерального бюджета, что составляет более 60 %. Меньше всего принимают участие в финансировании Комплексного плана консолидированные бюджеты субъектов РФ — менее 1 %.

Финансирование по годам также различается. В середине периода предусмотрено максимальное направление средств (около 20 %), затем сумма запланированного финансирования существенно снижается.

Как видно из рис. 3, на протяжении всего срока реализации приоритетного проекта источники и суммы финансирования остаются постоянными, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов участвуют в равной доле. Это позволяет

участникам проекта планировать финансовые потоки.

В финансировании НП и комплексного плана большую долю занимает федеральный бюджет. Максимальная сумма финансирования предусмотрена в середине сроков его реализации, что позволяет инвестору в лице государственного бюджета минимизировать сумму дисконтированных затрат. С позиции субъектов, реализующих проекты, неравномерность финансирования приведет к неравномерности расходов и доходов.

Между тем прослеживается значительная разница между запланированной суммой финансового обеспечения проектов,

данными сводной бюджетной росписи и их фактическим финансированием. Эта же тенденция сохраняется и в отношении ГП «Развитие транспортной системы» (табл. 4).

На 2020 г. планы финансирования, предусмотренные паспортом проекта и сводной бюджетной росписью, не корректировались. Но пандемия коронавируса не позволила полностью их реализовать. В 2021–2023 гг. суммы финансирования, предусмотренные сводной бюджетной росписью, по сравнению с суммами, указанными в паспорте программы, были уменьшены в среднем на 25 %. Как следствие, в 2021–2023 гг. при реализации проектов, составляющих ГП, финансовое обеспечение, предусмотренное сводной бюджетной росписью, было выделено практически в полном объеме, что позволило бюджету выполнить обязательства по финансированию ГП «Развитие транспортной системы».

Необходимо отметить, что несмотря на выделение из государственного бюджета колоссальных средств на финансирование программ, проектов и планов в сфере транспорта, наблюдаются значительные проблемы в рациональном и эффективном освоении этих финансовых ресурсов отдельными компаниями, т. е. имеются недостатки не только в государственном стратегическом планировании, но и в процессах управления реализацией стратегий.

Можно выделить такие негативные факторы, как низкая скорость импортозамещения и освоения инноваций, неоптимальное управление грузопотоками и недостаточный уровень транспортных услуг, перегруженность и неразвитость основных транспортных магистралей, постепенное и неуклонное старение инфраструктуры, низкая оплата труда и дефицит кадров.

Перспективы развития транспортной инфраструктуры РФ

Между тем следует констатировать, что в процессе реализации НП в сфере транспорта в России достигнуты в целом высокие результаты. Например, осуществлена государственная поддержка системообразующих организаций транспортного комплекса. Развивалась инфраструктура железнодорожного, внутреннего водного, воздушного транспорта. Обращает на себя

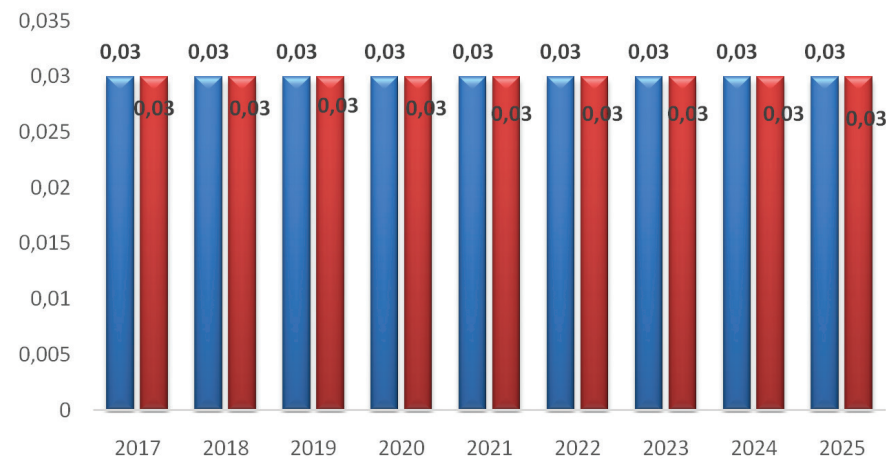


Рис. 3. Плановое финансирование приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги», млрд руб. [7]

внимание развитие и ремонт сети автомобильных дорог федерального, регионального и местного значения.

В то же время в условиях санкционного давления недружественных стран в области транспортного сообщения появились проблемы, обусловленные перемещением пассажиров и грузопотоков в связи с закрытием воздушных, водных и наземных транспортных коридоров.

Еще одним фактором, влияющим на перспективы развития отрасли, является окончание сроков реализации НП в транспортной сфере. Поэтому в Указе президента от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» было опубликовано решение о дальнейшем развитии транспортной системы России. В транспортной сфере предлагается увеличение современного парка общественного транспорта, качественных автомобильных дорог, авиационной подвижности населения и др.

Планируется принятие нового НП «Транспорт», который будет содержать 10 федеральных проектов. Эти проекты будут связаны между собой созданием и поддержанием в рабочем состоянии единой опорной транспортной сети. В отличие от функционирующих на сегодняшний день проектов в будущем будет предусмотрено развитие кадрового потенциала в транспортной сфере [11].

Предположительная стоимость проекта оценена в 10,2 трлн руб. Основным источником финансирования рассматриваются средства федерального бюджета [12]. В качестве основных направлений нового НП предложены: развитие инфраструктуры опорной сети железных дорог, автодорожные проекты и создание высокоскоростных железнодорожных магистралей с финансированием в сумме 4,3 трлн, 4,27 трлн и 1,7 трлн руб. соответственно [13].

Заключение

Следует подчеркнуть, что программные документы, предусматривающие реализацию стратегий, программ, проектов и планов в транспортной сфере России, дублируют свои основные цели на протяжении последних 10 лет [14]. В этом случае возникает вопрос: либо эти цели недостижимы, либо в документах не учитываются более ранние разработки. Таким образом, несмотря на устойчиво возрастающую динамику, взаимозависимость и сложность внешних факторов, является необходимым минимизация количества плановых стра-

тегических документов, особенно цели которых совпадают друг с другом. В качестве координатора такой работы может выступать организация, компетентная в данном вопросе, — министерство транспорта.

Необходим четкий и прозрачный мониторинг, контроль на федеральном уровне соответствия целевых показателей программ, проектов и планов полученным результатам на региональных и муниципальных уровнях с фиксацией конкретных ответственных должностных лиц на всех уровнях управления, а также сопоставление итогов с запланированными результатами в стратегии.

Помимо возведения новых объектов транспортной инфраструктуры, необходимо предусмотреть средства на поддержание существующих объектов в должном рабочем состоянии либо их ремонт в зависимости от степени износа. Также в условиях практически 100% финансирования транспортных программ согласно сводной бюджетной росписи, авторы видят возникновение новой проблемы в отношении наличия и развития соответствующего высококвалифицированного кадрового потенциала в транспортной сфере.

Источники

1. Транспорт в России. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Transport_2022.pdf (дата обращения: 01.05.2024).
2. Высокоскоростные железные дороги продлят до новых регионов России. URL: <https://crimea.ria.ru/20240604/vysokoskorostnye-zheleznye-dorogi-prodlyat-do-novykh-regionov-rossii-1137837491.html> (дата обращения: 09.10.2024).
3. В 2023 году в новых регионах обновили порядка 652 км региональных и местных дорог. URL: <https://mintrans.gov.ru/press-center/news/11091?ysclid=m21ksmilk918678837> (дата обращения: 09.10.2024).
4. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: 01.05.2024).
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 г. № 3363-р «О транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402052/ (дата обращения: 02.05.2024).
6. Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286331/ (дата обращения: 02.05.2024).
7. «Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 15. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319305/ (дата обращения: 02.05.2024).
8. Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308743/ (дата обращения: 02.05.2024).
9. Годовой отчет о ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» за 2022 год. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/11/13305> (дата обращения: 11.05.2024).
10. Доклад о реализации транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. Отчетный период: 2023 год. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/11/13540?ysclid=m22z350z8v952741236> (дата обращения: 09.10.2024).
11. 10 федеральных проектов войдут в национальный проект «Транспорт». URL: <https://projects.mintrans.ru/press-center/branch-news/3763> (дата обращения: 11.05.2024).
12. Новый транспортный нацпроект оценили более чем в 10 трлн рублей. URL: <https://iz.ru/1684245/2024-04-18/novyi-transportnyi-natcproekt-ocenili-v-bolee-10-trln-rublei> (дата обращения: 11.05.2024).
13. Предварительный бюджет нового транспортного нацпроекта оценили в Р10 трлн. Сколько средств направят на дороги и аэропорты до 2030 года. URL: <https://www.rbc.ru/business/18/04/2024/661ff5149a79476a2b4e6403?ysclid=1w1m0p9c2x400943615> (дата обращения: 11.05.2024).
14. Халтурина О. А., Терешкина Н. Е. Проблемы реализации транспортных программ и проектов в России // Транспортное дело России. 2023. № 6. С. 242–245.