

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПОДДЕРЖКИ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ОТРАСЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Зубец Антон Желькович,

канд. экон. наук, доцент кафедры макроэкономики,

e-mail: anton.zubecs@yandex.ru,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва

В работе проводится анализ государственных мероприятий, политики, инструментов и форм поддержки развития транспортной инфраструктуры в Российской Федерации. Реализуемые целевые программы и иные подходы к повышению эффективности сравниваются с динамикой и результирующими показателями развития транспортной инфраструктуры Российской Федерации. Проведенный графический анализ демонстрирует, что в отдельных сферах транспорта пока не удается остановить снижение качества дорожного покрытия. В работе особое внимание уделено государственно-частному партнерству как будущему ключевому инструменту развития объектов транспортной инфраструктуры в Российской Федерации. Требуется расширение возможностей компаний, работающих в рамках государственно-частного партнерства. Выявленные перспективные направления развития и совершенствования транспортной инфраструктуры Российской Федерации и института государственно-частного партнерства как основного элемента успешного квази-рыночного развития инфраструктурной сферы России отражают потребность в интенсивной работе над рядом проблем. Это требует сконцентрировать внимание властей на уровнях управления, более близких к населению регионов и муниципальных образований. Обращают на себя и требуют особого внимания регионы, центром которых являются города-миллионники, поскольку настолько крупные мегаполисы с одной стороны дают дополнительные ресурсы для развития транспортной инфраструктуры региона, с другой требуют в разы большие, для создания необходимых транспортных артерий для магистрального грузового транспорта и расширения транзитного потенциала данных территорий.

Ключевые слова: инфраструктура, государственно-частное партнерство, транспорт, транспортная инфраструктура, города-миллионники, аэропорты, целевые программы, дороги, государственная поддержка

DIRECTIONS OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AND IT STATE SUPPORT POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Zubets A.Z.,

candidate of economic sciences, associate professor of macroeconomics,

e-mail: anton.zubecs@yandex.ru,

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

The paper analyzes government measures, policies, tools and forms of support for the development of transport infrastructure in the Russian Federation. The implemented target programs and other approaches to increase of efficiency are compared with dynamics and resulting indicators of development of transport infrastructure of the Russian Federation. The graphical analysis shows that in some areas of transport is not yet possible to stop the decline in the quality of the road surface. The paper focuses on public-private partnership as a future key tool for the development of transport infrastructure in the Russian Federation. There is a need to expand the capabilities of companies working in the framework of public-private partnerships. The identified promising directions of development and improvement of the transport infrastructure of the Russian Federation and the Institute of public-private partnership as the main element of successful quasi-market development of the infrastructure sec-

tor of Russia reflect the need for intensive work on a number of problems. This requires focusing the attention of the authorities and financial resources on the levels of government closer to the population of the regions and municipalities. Regions, the center of which are cities with millions of people, attract and require special attention, because such large megacities on the one hand provide additional resources for the development of transport infrastructure in the region, on the other hand they require many times more to create the necessary transport arteries for the main freight transport and expand the transit potential of these territories.

Keywords: infrastructure, public-private partnership, transport, transport infrastructure, million-plus cities, airports, target programs, roads, state support

DOI 10.21777/2587-554X-2019-3-28-34

Международный опыт создания экономических «чудес» в отдельно взятых национальных экономиках говорит нам о том, что решающими здесь становятся комфортные условия хозяйствования для экономических субъектов. Речь здесь идет о прозрачном и эффективном законодательстве, высоком уровне правовой дисциплины, оперативно работающем аппарате государственной бюрократии и последней, и первой по своему значению остается инфраструктура.

При всем разнообразии инженерные сооружения из различных сфер человеческой жизни прямо или косвенно оказывают свое влияние на доходы населения, выручку компаний и валовой продукт как городов и регионов, так и государств. Данное влияние сложно оценить. Однако эксперты сходятся в одном: транспортная инфраструктура, вклад в ВВП страны от которой не более 5 %, играет для национальной экономики куда более значимую роль. По качественной дороге проедет транзитный транспорт, по пути внося свой вклад в самые различные отрасли национальной экономики и ее организации: АЗС, мотели, кафе и др. Здесь же пройдут автобусы с туристами, способными внести свой вклад в еще большее количество секторов экономики и в больших масштабах. Здесь проедет грузовик с продуктами, которые не потеряют качества в пути, а машине не придется ехать более долгой дорогой и с большими издержками, которые впоследствии придется оплачивать потребителям.

«Нам необходим настоящий прорыв в строительстве дорог. В предстоящее десятилетие нужно как минимум удвоить объем дорожного строительства», – такое поручение год назад дал Президент Российской Федерации¹. На ускорение темпов, по подсчетам Минфина, каждый год потребуются дополнительно выделять около 100 млрд рублей. Этой суммы в 2015 году в федеральном бюджете не нашлось. Кабинет министров нашел возможность выделить около 70 млрд: на крупные и особо значимые для социально-экономического развития РФ проекты, реализуемые в регионах, и большую часть от суммы – на софинансирование развития региональных и местных автодорог.

Согласно данным ФЦП «Развитие транспортной системы до 2020 года», финансирование строительства и реконструкции федеральных трасс в 2014 году составило 175,6 млрд руб. Многие представленные выше регионы столкнулись с сокращением финансирования строительных работ. В 1980-е годы в стране строилось 15 тыс. км в год, в 1990-е – уже около 8 тыс. км, а сегодня только 2 тыс. км². Данный спад в финансировании мы можем наблюдать и в динамике доли дорог местного значения и федеральных дорог, соответствующих нормативным требованиям (рисунок 1).

Проведенный анализ показывает, что наращивание протяженности километров автодорог в регионах-миллионниках является необходимым условием развития их мегаполисов. Однако отсутствие средств в региональных бюджетах обостряет проблему развития транспортной инфраструктуры. С ослаблением федерального целевого финансирования важную роль начинают играть транспортный налог и акцизы на топливо, что требует увеличения объема финансовых полномочий регионов для поддержки развития транспортной инфраструктуры крупных мегаполисов и всей Российской Федерации. На рисунке 2 в сравнительном анализе мы можем наблюдать снижение доли дорог, соответствующих нормативным значениям, почти во всех федеральных округах Российской Федерации.

¹ Кризис сделает дороги короче [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gazeta.ru/auto/2015/02/06_a_6402957.shtml (дата обращения: 20.08.2019).

² Там же.

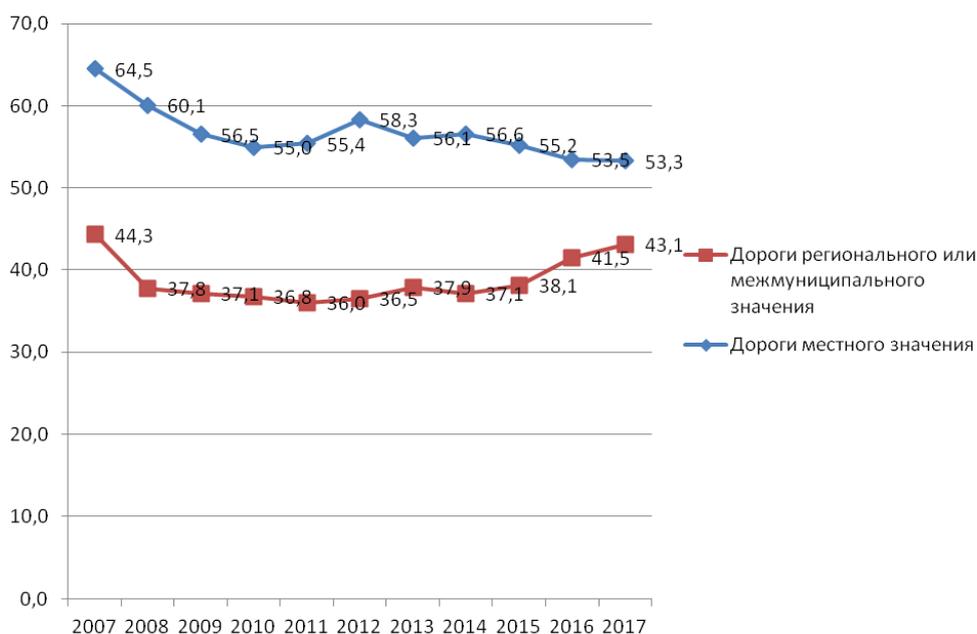


Рисунок 1 – Динамика доли дорог Российской Федерации, соответствующих нормативным требованиям, с 2007 по 2017 гг. (составлено автором по данным ЕМИСС государственная статистика. URL: <https://www.fedstat.ru>)

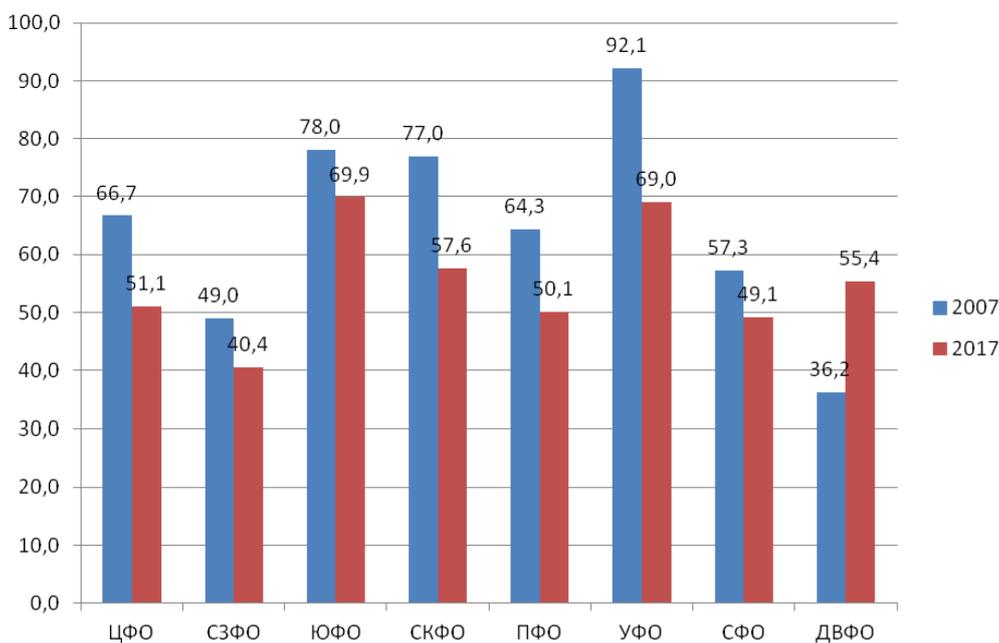


Рисунок 2 – Динамика доли дорог местного значения по федеральным округам Российской Федерации, соответствующих нормативным требованиям (2007–2017 гг.) (составлено автором по данным ЕМИСС государственная статистика. URL: <https://www.fedstat.ru>)

В других сферах и видах транспорта ситуация также является напряженной. Особого внимания требует авиационная отрасль и ее инфраструктура. Несмотря на увеличение пассажиропотока, инфраструктура аэропортов, за исключением крупнейших аэропортов, недофинансируется. Небольшие аэропорты были переведены в регионы, которые часто не могут финансировать их должным образом, и

многие из них были закрыты или находятся на грани банкротства. Такие результаты вызывают тревогу в более отдаленных регионах, где нет реальных альтернатив воздушному сообщению. Существующая региональная и местная система субсидирования является непрозрачной и неэффективной и нуждается в пересмотре.

Сегодня реализуется ряд программ, предусматривающих финансирование социально значимых маршрутов. В то время как инфраструктура расширяется и ремонтируется, повышение эффективности существующей инфраструктуры также имеет важное значение. Например, число взлетно-посадочных операций на взлетно-посадочной полосе в московских аэропортах – самых загруженных в России – в настоящее время менее половины, чем в аэропортах Лондона, и две трети этого числа приходится на некоторые китайские аэропорты. Поэтому развитие аэропортовой инфраструктуры должно координироваться с совершенствованием системы управления воздушным движением, что также позволит увеличить общую пропускную способность воздушных маршрутов в пределах России [2; 4].

Массовые инвестиции в морские порты увеличили общую пропускную способность портов выше текущих и среднесрочных потребностей. Однако узкие места в интермодальной инфраструктуре ограничивают эффективное использование портов [6; 7]. Большинство портов страдают от плохого железнодорожного и автомобильного доступа и отсутствия современных логистических средств, обеспечивающих бесперебойную торговлю и транспортные потоки. Кроме того, отсутствуют конкретные портовые мощности, обслуживающие торговлю товарами высокой переработки, прежде всего контейнерами и колесными грузами, поскольку большая часть инвестиций была привлечена в проекты, связанные с экспортом сырья. Таможенные и другие процедуры пересечения границ по-прежнему занимают много времени, и, несмотря на многочисленные проекты, принцип «единого окна» в морских портах не реализован [6]. Поэтому, хотя активное участие частного сектора в развитии портов является крупным достижением, власти должны играть более активную роль в стратегическом планировании и координации.

Хотя потребности в инвестициях очень высоки, что отражено в долгосрочных планах расходов, так же, как и проблемы планирования политики и потенциала осуществления. Строгая приоритизация по прозрачным показателям будет необходима не только для новых проектов, но и для обслуживания и модернизации существующей инфраструктуры. В рамках модернизации законодательства в области дорожной инфраструктуры в 2014 году законом предусмотрена полная реализация принципа нормативного финансирования ремонта и содержания автомобильных дорог. Высокие капитальные и эксплуатационные затраты на проекты транспортной инфраструктуры заслуживают тщательного анализа затрат и выгод, охватывающего весь срок реализации проекта и включающего все внешние затраты и выгоды.

Не менее важно стремиться к приоритизации «умных» решений и повышению эффективности, чтобы максимизировать выгоды от использования существующей инфраструктуры. Например, вместо параллельных автомобильных и железных дорог можно было бы использовать интермодальные решения; более эффективное управление пропускной способностью дорог за счет заторов и ценообразования на парковку могло бы уменьшить потребность в строительстве новых городских дорог; а новые системы управления воздушным движением могли бы уменьшить потребность в новых взлетно-посадочных полосах аэропортов. Это потребует, в частности, повышения качества транспортной статистики на основе современных методов мониторинга рынка. В частности, имеется лишь ограниченная статистическая информация об автомобильных грузовых перевозках и пассажирских перевозках в автобусах, в то время как надежных статистических данных об использовании частных легковых автомобилей не имеется.

Реализация масштабных инфраструктурных инвестиционных проектов, таких как недавно объявленное строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали между Москвой и Казанью, Центральной кольцевой автодороги вокруг Москвы и модернизация Транссибирской и Байкало-Амурской железных дорог, экономически эффективным образом будет сложной задачей [7]. Новый закон о госзакупках, который повышает прозрачность и открытость на всех этапах процесса закупок, является важным шагом вперед, но нуждается в поддержке дальнейшего совершенствования оценки проектов, управления и контроля, более эффективного использования государственно-частного партнерства и, в основном, главное, избавляется от коррупции.

Современная государственная политика в сфере транспорта сегодня приобрела множество форм и направлений. На каждом уровне управления можно встретить свои инструменты и механизмы реализации транспортной политики Российской Федерации.

Приоритеты, принципы и основные направления развития транспортной системы представлены в документе «Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года», которая была разработана в 2008 году. Пересмотренный вариант был одобрен Правительством в августе 2013 года. В Стратегии предлагаются соответствующие направления политики и в настоящее время власти справедливо ставят ее в качестве главного документа, определяющего порядок принятия дальнейших решений³.

В частности, ключевая многолетняя федеральная программа финансирования (государственная программа «Развитие транспортной системы»), как представляется, в настоящее время хорошо синхронизирована со стратегией. Это будет способствовать более тесной увязке инвестиций с долгосрочными приоритетами, чем в прошлом, и поможет свести к минимуму влияние краткосрочных политических и бюджетных соображений, обеспечив большую согласованность и приоритетность процесса разработки политики. Разрабатываемые в настоящее время региональные транспортные стратегии должны дополнять комплексную систему стратегического планирования в России.

Стратегия определяет следующие цели государственной политики в транспортной сфере:

- создание интегрированного транспортного пространства в Российской Федерации;
- обеспечение доступа к качественным транспортно-логистическим услугам;
- обеспечение доступа населения к качественным транспортным услугам;
- интеграция в международную транспортную систему, наращивание экспорта транспортных услуг и транзита;
- повышение уровня безопасности на транспорте;
- снижение негативного воздействия транспорта на окружающую среду⁴.

Для достижения данных целей Правительством Российской Федерации сформированы и развиваются следующие механизмы:

- внедрение национальных и региональных планов высокого уровня по координации национального или регионального спроса и предложения на транспортные услуги;
- формирование многолетней системы гарантированного финансирования транспорта;
- создание системы мониторинга транспортных рынков и транспортной инфраструктуры;
- совершенствование правовой базы транспортной отрасли;
- развитие механизмов ГЧП.

Активное внедрение ГЧП меняет механизм финансирования объектов транспортной инфраструктуры в Российской Федерации⁵. Из Фонда национального благосостояния (ФНБ) софинансируются лишь несколько крупных инфраструктурных проектов. Среди них реконструкция БАМа и Транссиба, строительство Центральной кольцевой автодороги (ЦКАД) вокруг Москвы и высокоскоростной железной дороги Москва – Казань. Продолжают оставаться актуальными проблемы внедрения электронного документооборота и принципа единого окна при трансграничном движении грузов.

Одной из главных задач такой компании должно стать обеспечение высокотехнологичного развития национальной экономики, в т. ч. путем реализации проектов с участием иностранных инвесторов. На российском рынке транспортных услуг сложились необходимые экономические, институциональные и организационные предпосылки для образования крупной компании, деятельность которой была бы направлена на развитие и реализацию транспортно-транзитного потенциала страны [1].

Институциональная эволюция в России происходит в результате развития существующих и образования новых предприятий, действующих на основе ГЧП [3]. Э. Йескомб определяет совместные

³ Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mintrans.ru/documents/3/1009> (дата обращения: 20.08.2019).

⁴ Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mintrans.ru/documents/3/1009> (дата обращения: 20.08.2019).

⁵ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pppcenter.ru/assets/files/260418-raif.pdf> (дата обращения: 20.08.2019).

предприятия ГЧП как «проектные компании, находящиеся в совместном владении государственного и частного сектора», которые среди прочего «встречаются в ГЧП для строительства новых объектов (обычно речь о концессиях)».

Отметим, что ГЧП-компания не обязательно является только проектной, она может и должна вести текущую хозяйственную деятельность как на вновь построенных объектах транспортной инфраструктуры, так и на полученных во время ее образования [2]. В сфере экспорта транспортно-транзитных услуг главной целью функционирования такой компании должно быть обеспечение конкурентоспособности с главными мировыми перевозчиками грузов – глобальными морскими контейнерными сервисами. При этом объединение материальных, финансовых, управленческих ресурсов и компетенций государства и бизнеса сопровождается получением, облегчением и удешевлением доступа к достоверной информации о ключевых параметрах рынка транспортно-транзитных услуг [5; 6].

Созданная ГЧП-компания в области транзитных перевозок грузов и пассажиров по территории России становится, кроме всего прочего, источником институтогенеза, аргументированного и качественного лоббизма интересов отрасли, разработчиком и распространителем внешне- и внутрифирменных организационных инноваций, элементов корпоративной культуры, сочетающих сбалансированное достижение государственных и коммерческих целей [6].

Особую роль в развитии отечественной транспортной инфраструктуры играет такой документ, как «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», утвержденный распоряжением Правительства от 30 сентября 2018 года № 2101-р⁶. Данный документ формирует два фундаментальных направления развития транспортной инфраструктуры России: развитие самой инфраструктуры и развитие ее энергетической составляющей.

Данный документ продолжает развиваться и расширяться, включать в себя все новые и новые проекты и объекты инфраструктуры для ее последующего финансирования, привлекая при этом лучший отечественный и зарубежный опыт.

В заключение необходимо отметить, что система поддержки и развития транспортной инфраструктуры в России по ряду причин, которые должны стать ключевыми направлениями ее развития в 20-х годах XXI века:

1. Система планирования строительства объектов транспортной инфраструктуры в государстве носит разрозненный, не сбалансированный по регионам, характер. Где-то это происходит из-за большого числа дорог в федеральной собственности, деньги на реконструкцию которых охотнее выделяет бюджет, где-то требуется реконструкция дорожного полотна в муниципальной собственности, на что местным властям сложнее изыскать и еще тяжелее эффективно задействовать средства.

2. Доминирование в различных сферах транспорта «макро» проектов над «микро» проектами. Первая разновидность проектов позволяет продемонстрировать экономическую и политическую мощь государства и усилить его транзитный и туристический потенциал. Однако вторые, требуя меньше средств, позволяют эффективнее расширять «узкие места» и решать системные проблемы функционирования транспортной инфраструктуры городов и регионов, также способствуют повышению рейтинга местной администрации.

3. Большая часть инструментов поддержки развития транспортной инфраструктуры России сталкивается с проблемой отсутствия комплексного видения ее будущей концепции. Экономические агенты в проектах ГЧП не всегда способны увидеть необходимый уровень спроса на перспективные объекты инфраструктуры.

4. Отдельные уровни управления регионами и главы муниципальных образований с трудом находят консенсус в вопросах развития инфраструктуры транспортной сферы, что требует новых подходов и инструментов воздействия на всю систему формирования и совершенствования транспортной инфраструктуры в Российской Федерации.

⁶ Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, утвержденный распоряжением Правительства от 30 сентября 2018 г. № 2101-р [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308743/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2 (дата обращения: 20.08.2019).

Данные направления предшествуют внедрению инновационных видов подвижных составов и транспорта. Однако, не добившись успеха на этих направлениях, говорить о повсеместном использовании, например, самоуправляемых машин становится несколько преждевременно.

Список литературы

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного предпринимателя на транспорте // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 2. – С. 146–152.
2. Жидков А.С. Концепция общественного блага и развитие сферы услуг // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. – 2017. – № 4 (23). – С. 46–54.
3. Йескомб Э.Р. Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования: пер. с англ. – М.: Альпина Пабlishер, 2015. – 457 с.
4. Манвелидзе А.Б. Сравнение пассажирских перевозок авиационным и железнодорожным транспортом // Стратегические решения и риск-менеджмент. – 2018. – № 1 (104). – С. 88–101.
5. Руденко Л.Г. Государственно-частное партнерство как инструмент развития инфраструктурных отраслей экономики // Проблемы управления. – 2017. – № 3 (65). – С. 83–89.
6. Руденко Л.Г., Жидков А.С. Особенности анализа эффективности проектов государственно-частного партнерства // Устойчивое развитие социально-экономических систем: наука и практика: материалы III Международной научно-практической конференции / под ред. Ю.С. Руденко, Л.Г. Руденко. – М., 2016. – С. 1141–1147.
7. Суттело Н.П., Писцова Н.Ф. Система реформирования РЖД как потенциал роста отечественной экономики и основа логистического коридора «Новый Шелковый путь» // Потенциал роста современной экономики: возможности, риски, стратегии: материалы V Международной научно-практической конференции / под ред. А.В. Семенова, М.Я. Парфеновой, Л.Г. Руденко. – М., 2018. – С. 361–366.

References

1. Varnavsky V.G. Partnership of the state and private entrepreneur in transport // Region: Economics And Sociology. – 2005. – No. 2. – Pp. 146–152.
2. Zhidkov A.S. The concept of the public good and the development of the service sector // Bulletin of Moscow University. S. Yu. Witte. Series 1: Economics and Management. – 2017. – No. 4 (23). – S. 46–54.
3. Yescomb E.R. Public-private partnership. The basic principles of financing: per. from English. – M.: Alpina Publisher, 2015. – 457 p.
4. Manvelidze A.B. Comparison of passenger traffic by air and rail // Strategic decisions and risk management. – 2018. – No. 1 (104). – S. 88–101.
5. Rudenko L.G. Public-private partnership as a tool for the development of infrastructure sectors of the economy // Management Problems. – 2017. – No. 3 (65). – S. 83–89.
6. Rudenko L.G., Zhidkov A.S. Features of the analysis of the effectiveness of public-private partnership projects // Sustainable development of socio-economic systems: science and practice: materials of the III International scientific and practical conference / under the editorship of Yu. S. Rudenko, L.G. Rudenko. – M., 2016. – S. 1141–1147.
7. Suptelo N.P., Pistsova N.F. The Russian Railways reform system as the growth potential of the domestic economy, and the basis of the New Silk Road logistic corridor // The growth potential of the modern economy: opportunities, risks, strategies: materials of the V International scientific and practical conference / edited by A.V. Semenova, M. Ya. Parfenova, L.G. Rudenko. – M., 2018. – S. 361–366.