

УДК 338.45 + 338.984.2
ББК 65.9(2P)30
А 64
DOI 10.36264/978-5-89665-385-1-2024-021-484

Рецензенты:

чл.-корр. РАН, д.э.н. Суслов В.И., д.э.н. Бардаль А.Б., к.э.н. Шульц Д.Н.

Коллектив авторов:

Гулакова О.И., Единак Е.А., Зиязов Д.С., Колпаков А.Ю., Котов А.В., Лавриненко П.А., Малов В.Ю., Мелентьев Б.В., Милякин С.Р., Панкова Ю.В., Ползиков Д.А., Тарасова О.В., Темир-оол А.П., Узякова Е.С., Узяков Р.М., Широ А.А., Щербанин Ю.А.

А 64 **Анализ и оценка процессов создания и развития в Азиатской России транспортной магистральной сети различного назначения** / под ред. А.А. Широа, О.В. Тарасовой. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2024. – 484 с.

ISBN 978-5-89665-385-1

В монографии сформулированы авторские предложения по Концепции развития транспортного комплекса Азиатской России, основанной на переходе от древовидной структуры к транспортной сети. Она предполагает создание необходимых условий для обеспечения транспортной доступности не только районов добычи природных ресурсов, но и создание доступных в транспортном отношении территорий, пригодных для обживания российским населением.

Книга подготовлена в рамках проектов НИР ИЭОПП СО РАН № 121040100262-7, ИНП РАН № 122040600149-5 и с использованием результатов исследования, проведенного при финансовой поддержке РФ в лице Министерства науки и высшего образования России в рамках крупного научного проекта, соглашение № 075-15-2020-804 от 02.10.2020 (грант № 13.1902.21.0016).

Монография может быть полезной для научных сотрудников, практиков, преподавателей и студентов экономических специальностей, чьи интересы связаны с вопросами развития транспортного комплекса РФ.

УДК 338.45 + 338.984.2
ББК 65.9(2P)30

ISBN 978-5-89665-385-1

© ИЭОПП СО РАН, 2024
© Коллектив авторов, 2024

8.2. Опыт использования и результаты применения механизмов господдержки развития транспортной инфраструктуры в России

Наиболее масштабным инструментом, направленным на достижение национальных целей развития России на период до 2030 г., являются **национальные проекты**.

Национальный проект «Безопасные качественные дороги» (БКД), реализуется в 84 регионах страны и является крупнейшим проектом, направленным на решение задач в области создания современной, комфортной и надежной транспортной инфраструктуры. В рамках нацпроекта строятся новые современные магистрали, мосты и путепроводы, применяются современные технологии и материалы, внедряются интеллектуальные транспортные системы, повышается сохранность трасс. Общее финансирование нацпроекта, обеспеченное механизмами межбюджетных трансферов, в период с 2019 по 2024 год составит 4,78 трлн руб., из которых средства консолидированных бюджетов субъектов РФ – 4,139 трлн руб. (или 86,5%), средства Федерального Дорожного Фонда – 0,576 трлн руб. (или 12,05%).

В Азиатской России основной объем средств реализуется по *федеральному проекту «Региональная и местная дорожная сеть»* (доля регионов Азиатской России менее 1/5 в 2022 г.). При этом в основном осуществляется ремонт и реконструкция, а не строительство новых дорог.

Планируется, что расходы в рамках транспортной части Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (КПМИ) на период до 2024 г. составят в общей сложности 6,348 трлн руб. на финансирование 9 федеральных проектов, наиболее значимыми для Азиатской России являются: *«Коммуникации между центрами экономического роста»* – 1,713 трлн руб., *«Железнодорожный транспорт и транзит»* – 1,253 трлн руб., *«Морские порты России»* – 0,927 трлн руб., *«Развитие региональных аэропортов и маршрутов»* – 0,234 трлн руб. В последних трех существенна доля Азиатской России, как получателя бюджетных инфраструктурных инвестиций: на развитие портовой инфраструктуры Дальневосточного бассейна, местной авиации, строительство специализированного угольного перегру-

зочного комплекса в бухте Мучке Хабаровского края, развитие транспортного узла «Восточный – Находка»; Восточный полигон; строительство моста через р. Енисей в Красноярском крае у пос. Высокогорского, являющегося первым крупным инфраструктурным объектом в реализации проекта Ангаро-Енисейского кластера.

В начале 2022 г. появился федеральный *проект «Инфраструктурное меню»*, который объединил набор финансовых инструментов, позволяющих привлечь внебюджетные инвестиции дополнительно к выделяемым бюджетным средствам на улучшение инфраструктуры, в том числе транспортной. Согласно паспорту, в 2022–2024 гг. на федеральный проект запланировано 1,136 трлн руб., из которых 626,1 млрд руб. (или 55%) – из внебюджетных источников. Большая часть средств федерального проекта будут направлены на субсидирование купонных ставок для выпускаемых инфраструктурных облигаций и на субсидирование процентных ставок по кредитам подрядчикам.

Прямое финансирование крупных инфраструктурных проектов, отобранных и утвержденных Правительством РФ, может быть осуществлено с привлечением средств *Фонда национального благосостояния РФ* (ФНБ), когда его ликвидная часть превышает 10% ВВП. ФНБ делает вложения в ценные бумаги, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов, через покупку акций инициатора проекта, за счет чего возможно создание и эксплуатация значимых государственных объектов. Лимит расходов на проектное финансирование Фонда был обозначен на уровне 1,6 трлн руб. до 2024 г.

В 2021 г. в Правительстве выбрали семь приоритетных инфраструктурных проектов для софинансирования из Фонда национального благосостояния на перспективу. Лишь два из них располагаются в Азиатской части РФ – третий этап модернизации БАМ *«Якутский кластер»* (из ФНБ 188 млрд руб., т.е. примерно четверть стоимости) и *проект по опережающему социально-экономическому развитию Ангаро-Енисейского макрорегиона* (155 млрд руб., т.е. менее 10% общей стоимости). При этом не очевидно, что второй проект направит средства ФНБ именно на транспортную составляющую. К тому же реальное выделение средств на инвестиционные проекты зависит от состояния госбюджета, который в ближайшие годы, по всей видимости, будет

дефицитным. Еще один массивный транспортный проект Сибири – железная дорога Элегест-Кызыл-Курагино – от денег ФНБ отказался в 2016 г.

Особое место в линейке институциональных механизмов поддержки запуска транспортных проектов занимает *государственно-частное партнерство* (ГЧП)¹.

Всего в базе платформы РОСИНФРА присутствуют и описаны на август 2022 г. 5539 проекта, суммарный объем обязательств – более 11 трлн руб.

К транспортной отрасли можно отнести около половины ГЧП-инвестиций (в Азиатской России – почти 80%). С одной стороны, именно транспортная отрасль является наиболее распространенной сферой применения ГЧП в России и в мире, и ее развитие способствует упрочению связности территории страны. При этом наиболее остро проблема развития транспортной инфраструктуры стоит именно в Азиатской России, где по логике должны быть запланированы капиталоемкие транспортные проекты. Здесь, однако, законтрактованы менее половины ГЧП-инвестиций (38%), в том числе по отрасли «транспорт» лишь 29,6% инвестиций отнесены к Азиатской России.

С целью анализа пространственного распределения транспортных ГЧП-инвестиций в Азиатской России следует из имеющегося массива проектов исключить один, реализующийся на общенациональном уровне – *Создание системы «Платон»*, а также три межрегиональных проекта: *ВСМ Евразия* (участок РФ), *ВСМ Челябинск – Екатеринбург*, *железная дорога Кызыл – Курагино*.

Данные показывают, что в Амурской области было инициировано самое большое количество проектов ГЧП на пространстве Азиатской России – более 210, тогда как Еврейская АО имеет всего 5.

Отдельного внимания заслуживает рассмотрение пространственного распределения остановленных проектов ГЧП. Причиной может служить отказ от реализации проекта в целом, отмена

¹ В рамках данного раздела тенденции развития ГЧП рассматриваются с учетом всех действующих в РФ форм, которые позволяют частному капиталу участвовать в реализации общественно значимых инфраструктурных проектов.

и/или аннулирование конкурса либо расторжение соглашений. Из всех завершившихся неудачей проектов ГЧП только 44% пришлось на Азиатскую Россию. В Омской области количество остановленных проектов – 19, а это почти пятая часть от инициированных за период 2009–2021 гг., в Хабаровском крае остановлены 11 проектов (11%), в Амурской области – 13 (около 6%).

Регионы Азиатской России присутствуют как среди лидеров ГЧП отрасли, так и среди аутсайдеров (рис. 8.1). По методике составления ежегодного рейтинга регионов по развитию ГЧП учитываются: динамика работы в ГЧП-поле за текущий год, накопленный опыт реализации ГЧП-проектов, состояние нормативно-институциональной среды.

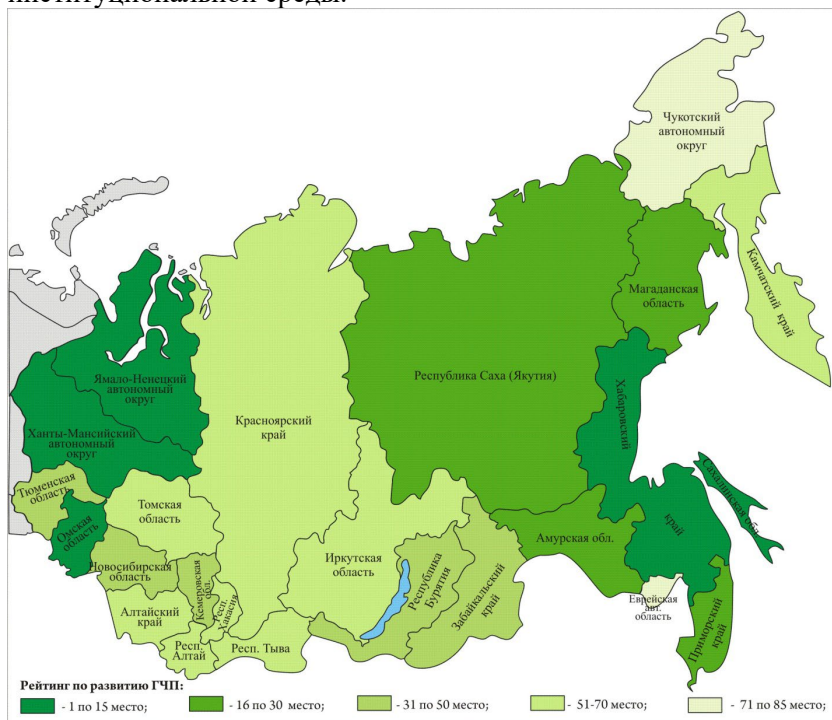


Рис. 8.1. Рейтинг регионов Азиатской России по развитию ГЧП

Источник: выполнено авторами по данным Минэкономразвития РФ [Рейтинг... (эл. ист. инф.), дата обращения: 22.09.2023].

На рис. 8.2 обеспеченность регионов ГЧП-инвестициями рассматривается с двух точек зрения: обеспеченности территории (соответствующая цели НТР – увеличение связности территории) и обеспеченности населения.

На рисунке видно, что Республика Саха (Якутия) и Хабаровский край явно недополучают инвестиций «связности»: при доле их территорий, составляющей 23 и 17% соответственно, они получают лишь 6 и 2% инвестиций. В то же время Сахалинская область, ЯНАО и юг Западной Сибири законтрактованы выше потребности.

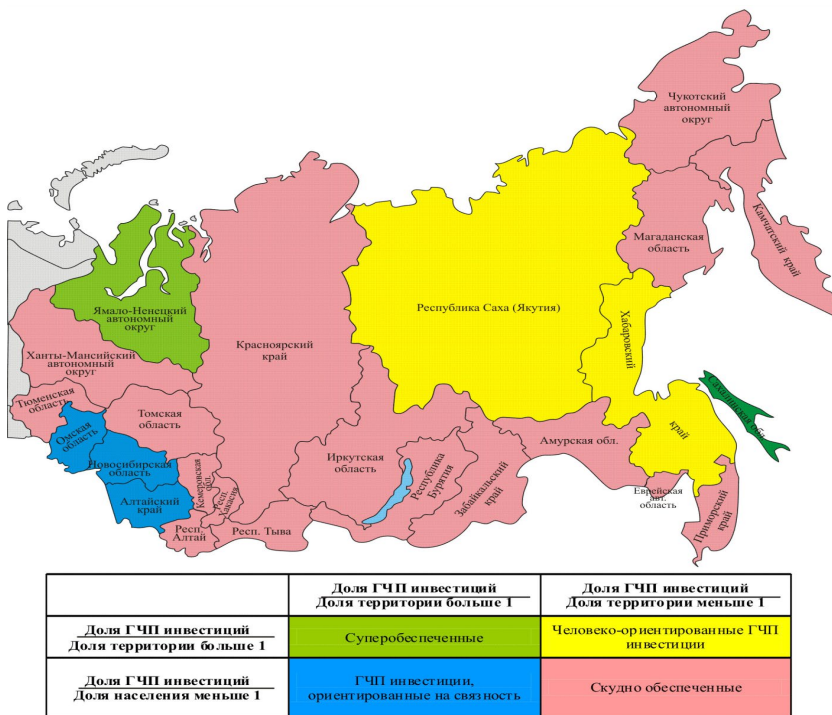


Рис. 8.2. Типология регионов Азиатской России по обеспеченности ГЧП-инвестициями

Источник: выполнено авторами по данным платформы РОСИНФРА [База проектов... (эл. ист. инф.), дата обращения: 22.09.2023].

С другой стороны, ГЧП-проекты ориентированы на нужды населения, поэтому наиболее густонаселенные регионы, включающие, например, крупные агломерации, должны получить больше социально ориентированных транспортных инвестиций. Это Новосибирская область и Красноярский край. В реальности же по данному принципу опять выделяются ЯНАО и Сахалинская область: при 1% населения имеют 11 и 51% инвестиций. Однако оговоримся в этот момент, что речь идет об инициированных, т.е. потенциальных и рассматриваемых, а не уже запущенных проектах. Так, Сахалинский проект железнодорожного моста Селихин – Ныш с переходом пролива Невельского (проект оптимистического сценария) находится на этапе анализа данных и структурирования.

Региональную повестку осложняет различное понимание социальной значимости проектов. Если инвестиции в проекты строительства или модернизации аэропортов играют скорее на снижение транспортной дискриминации, морские пассажироперевозки, а городская транспортная инфраструктура, проекты по обеспечению безопасности на дорогах с очевидностью должны быть квалифицированы как «инвестиции для людей», то такие проекты, как строительство многофункционального грузового комплекса в порту Поронайск на Сахалине, и также дороги к месторождениям (ЖД Бованенково – Сабетта, Северный широтный ход, участки на автодороге Мотыгино – Широкий Лог, Эльга – Чумикан) можно отнести к таковым только посредством рассуждения о занятости, рабочих местах и доставке персонала на место работы. Одновременно, ряд автодорожных проектов – мост через Лену в районе г. Якутска, через Амур в районе г. Благовещенска, через Обь в г. Новосибирске, обходы Барнаула, Кызыла, Хабаровска, придорожный сервис на междугородних трассах, проекты высокоскоростных магистралей – будут служить нуждам и населения, и предпринимателей.

В конечном счете данные о текущем положении ГЧП в регионах РФ показали, что в Азиатской части РФ достаточно успешно идет работа по распространению практики ГЧП, несмотря на удаленность от федерального центра и недостаток бюджетных ресурсов. В настоящее время большинство (78%) инициированных в рамках механизма ГЧП проектов на территории Азиатской России будут решать задачи инфраструктурного обеспечения добывающего сектора и промышленности и ориентироваться на

грузоперевозки. В связи с этим важным вопросом в практическом плане будет являться методическое обеспечение оценки эффектов этих проектов с точки зрения обоснования уровня участия в них государства в лице муниципальных, региональных или же федеральных структур.

Необходимо отметить также, что в Азиатской части России запущен ряд других механизмов господдержки территориального развития, предусматривающих инфраструктурную поддержку предприятий – *ТОСЭР, ОЭЗ* и др. Они также лишь опосредованно касаются потребностей населения территории. В Азиатской России действуют 5 ОЭЗ. Из них одна инновационная – Томск (Томская область), одна промышленно-производственная – Красноярская технологическая долина (Красноярский край), три туристско-рекреационные – Бирюзовая Катунь (Алтайский край), Ворота Байкала (Иркутская область), Байкальская Гавань (Республика Бурятия), для которых крайне важна транспортная составляющая. 38 из 113 ТОР/ТОСЭР работают на территории Азиатской России.

Уникальный режим *порто-франко* действует на достаточно большой пространственно распределенной территории Дальнего Востока РФ: границы Свободного порта Владивосток включают все морские порты юга Приморского края, аэропорт «Кневичи», главный порт и аэропорт Камчатского края, ключевые порты Хабаровского края и Чукотского АО, МТК Приморье-1 и Приморье-2. Создание подобной преференциальной территории преследовало цели расширения трансграничной торговли, развития транспортной инфраструктуры, включение Приморского края в глобальные транспортные маршруты, а также на привлечение инвестиций, создание сети логистических центров с особыми условиями транспортировки, хранения и частичной переработки грузов, на организацию несырьевых экспорт-ориентированных производств и увеличение производств с высокой добавленной стоимостью.

Объекты порто-франко за 7 лет функционирования преференциального режима принесли значительный эффект экономике Приморского края и ДФО. В инфраструктурной части режим обеспечивает повышенную инвестиционную привлекательность проектов строительства и реконструкции терминалов, обновлению оборудования погрузочно-разгрузочного комплекса крайне важного в текущих условиях прибрежного транспортного комплекса на востоке РФ. При этом, однако, неоднократно указыва-

ется на сложности интермодальной кооперации: бюрократизация взаимодействия с оператором железнодорожной сети – ОАО «РЖД», дефицит пропускной способности на подъездных путях, тарифная политика ограничивает эффективность работы дальневосточного морского транспорта.

Рассмотрим далее институциональные рамки *инфраструктурных бюджетных кредитов* регионам. Это совсем свежий инструмент регионального развития (запущен постановлением Правительства РФ от 14.07.2021 г.), сходный с ГЧП по замыслу, но отличный по механизму.

Кредитные средства, полученные от Федерации, могут быть потрачены на проектирование, строительство или реконструкцию коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры. Займы также можно направить на приобретение городского транспорта и еще ряд целей, связанных с развитием территорий. Соответственно, речь снова идет о малоприбыльных или убыточных инфраструктурных проектах. Такие кредиты имеют срок до 15 лет и выдаются всего под 3% годовых. Погашение кредита стартует с третьего года после его получения, что дополнительно снизит нагрузку на региональные бюджеты. Для того чтобы получить такую финансовую поддержку, региону необходимо принять участие в отборе проектов. Существенным отличием от ГЧП является тот факт, что инициатива должна принадлежать исключительно региону, частный бизнес появится в проекте уже как подрядчик и не участвует в проработке проекта с нуля, его обосновании.

Несмотря на то, что инструмент совсем новый, активность регионов в попытках представить свои проекты на суд правительственной комиссии достаточно велика. 83 региона уже имели опыт составления заявок, представим проекты на общую сумму около 1,4 трлн руб. (втрое превышает первоначально установленный лимит до 2024 г.). Популярность программы, промежуточные итоги ее реализации обусловили продление работы инструмента до 2025 г., а также выделение дополнительных средств в 2023 г. (250 млрд руб.). На настоящий момент уже одобрены заявки на общую сумму 496 млрд руб.

Существенным ограничением использования данного инструмента в Азиатской России служит тот факт, что Минфин определяет максимально возможные объемы кредита (лимитов) для каждого из субъектов. Расчет производится следующим образом: на

численность населения были наложены два коэффициента – общая долговая нагрузка с учетом объема государственного долга региона на 1 января текущего года и стоимость фиксированного набора товаров и услуг в субъекте по отношению к среднему по России. В результате примерно треть суммы инфраструктурных кредитов получили пять субъектов (не входящие в Азиатскую Россию). Заявки остальных были сокращены кратно (например, Красноярский край представил список проектов, подходящих под условия выдачи инфраструктурных кредитов, на 100 млрд руб. Однако лимит, отведенный региону, составил лишь 10,1 млрд руб.). Очевидно, что правила расчета максимальных займов должны быть специфицированы с учетом целей ТС-2030 и целей НТР РФ, а заявки регионов Азиатской России пересмотрены.

Ретроспектива использования инструмента совсем мала, чтобы судить о его эффективности в отраслевом или региональном разрезе. Как бы то ни было, представилось необходимым рассмотреть ниже одобренные проекты, имеющие отношение к транспортной отрасли. Гипотеза состояла в том, что регионы постараются выдвинуть те проекты, которые не встретили интереса со стороны бизнеса в рамках ГЧП.

В Азиатской России тяжелого, капиталоемкого транспортно-строительства среди одобренных проектов пока не так много:

- строительство дороги в целях разработки месторождения Пыркакайские штокверки (Чукотский АО, 0,27 млрд руб.);
- более 2,5 млрд руб. будет выделено Сахалинской области для комплексной реконструкции аэропорта Южно-Сахалинск (Хомутово) им. А.П.Чехова;
- в Омской области кредитные средства направят на обеспечение пассажирского сообщения новых районов с основными транспортными артериями города. Новый транспорт создаст доступную среду для проезда маломобильных граждан;
- в Камчатском крае бюджетный кредит будет направлен на реконструкцию дорожного участка в границах туристско-рекреационного кластера на территории опережающего социально-экономического развития;
- бюджетный кредит на сумму 5,58 млрд руб. будет предоставлен Кемеровской области для развития инженерной и дорожной инфраструктуры в особой экономической зоне ППТ «Кузбасс»;

- строительство участка автомобильной дороги «Малое транспортное кольцо г. Томска».

Основная масса регионов (Сахалинская, Иркутская, Томская области, ХМАО, Алтайский, Хабаровский, Приморский и Забайкальский край, Еврейская АО, Республика Бурятия) представили проекты далекие от крупномасштабного транспортного строительства. Эти регионы получили кредиты на развитие транспортной и инженерной инфраструктуры в новых жилых микрорайонах, приводя в качестве обоснования количество введенного жилья. Есть запросы на строительство образовательных учреждений, промышленных парков.

Таким образом, на текущий момент получается, что рассматриваемый инструмент позволяет скорее решать задачи нацпроекта «Жилье и городская среда», а не нацпроекта «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры». Частично, это обусловлено встроеными в механизм лимитами по регионам, которые кратно ниже требуемых для реализации капиталоемких транспортных проектов в условиях Азиатской России.

Федеральным законом от 6.04.2011 г. № 68-ФЗ внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ, предусматривающие создание **системы дорожных фондов** и закрепление принципа нормативного финансирования ремонта и содержания автомобильных дорог. Согласно сводным сведениям о доходах и расходах Федерального дорожного фонда РФ, дорожных фондов субъектов РФ, муниципальных дорожных фондов по итогам 2020 г. из средств дорожных фондов трех уровней совокупно было израсходовано 2,47 трлн руб. Львиная доля пошла на две основные статьи: «Капитальный ремонт и содержание автодорог» – 983,8 млрд руб. (40%), «Строительство и реконструкция автодорог и искусственных сооружений на них» – 883,4 млрд руб. (35,7%). Расходы на исполнение контрактов в регионах Азиатской России совокупно по всем статьям составили 0,94 трлн руб. (или 38%).

В долгосрочной перспективе дополнительными источниками для финансирования инфраструктурных проектов могут стать расширение практики выпуска **инфраструктурных облигаций, облигации специализированных обществ проектного финансирования (СОПФ)** и привлечение средств населения в облигационные займы инфраструктурных компаний. Первая

эмиссия СОПФ-облигаций на 10 млрд руб. состоялась в сентябре 2021 г., еще два выпуска пришлись на декабрь 2021 г. В Тюменской области (один из 3 пилотных регионов) будут реализованы инфраструктурные проекты за счет привлечения средств от инфраструктурных облигаций – Правительством РФ утверждена выдача займов объемом 0,7 млрд руб. Развитие данных механизмов предполагает внесение необходимых законодательных изменений, направленных на оптимизацию и упрощение процедур привлечения финансирования.

Не потеряют актуальность и распространенные ныне косвенные механизмы стимулирующие инфраструктурные инвестиции: налоговые льготы, инвестиционные налоговые вычеты, субсидирование процентных ставок по кредитам, реструктуризация бюджетного долга субъектов РФ и др.

Следуя современным веяниям, российские *институты развития*, такие как ВЭБ, РФ, АСИ, Российский фонд прямых инвестиций и др., участвующие в анализе, обосновании и привлечении финансирования крупных проектов в интересах общества, могут использовать *краудплатформы*: как инструмент привлечения дополнительного финансирования; как инструмент поддержки проектов широкими массами населения и как индикатор общественной значимости. При установлении отношений с краудплатформами институты развития могут реализовывать программы аккредитации.

Всесторонний анализ государственных стратегических, нормативно-правовых, прогнозных и отчетных документов показал масштабную работу, проводимую Правительством РФ, профильным министерством и его подразделениями, в сфере развития транспортного комплекса и магистральной инфраструктуры России. К сегодняшнему дню удалось сформировать качественный пул эффективных механизмов поддержки развития транспортной инфраструктуры, отдельных транспортных проектов, которые будут совершенствоваться, дополняться и комбинироваться для достижения целей ТС-2030, обеспечения реализации основных положений Стратегии социально-экономического развития РФ, Стратегии национальной безопасности РФ, Стратегии научно-технологического развития РФ.