

Алексей МАЦУЕВ

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Система государственного стратегического планирования и управления средствами федерального бюджета, сложившаяся в 2010–2013 гг., начиная с 2017 г. претерпевает изменения, направленные на внедрение принципов проектного управления инвестиционными расходами средств федерального бюджета. Наиболее значимое из представленных изменений — это перевод инвестиционных расходов, направленных на развитие транспортной и энергетической отраслей, в понятные и ограниченные по срокам и бюджету федеральные проекты в рамках Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., утвержденного в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹. Однако вследствие инертности государственной системы управления бюджетными средствами система проектного управления внедряется с избыточными трудозатратами, дублированием процессов и с определенными допущениями, что приводит к отсутствию понимания органами государственной власти ценности данного процесса и снижению его эффективности. Одной из задач внедрения проектного управления является вовлечение всех субъектов Федерации в планирование инвестиционных расходов федерального бюджета в части выделения финансирования на реализацию проектов, инициированных регионами, за счет создания открытой и «прозрачной» системы распределения расходов федерального бюджета. Вместе с тем наличие системы с многоуровневым и зачастую дублированным согласованием расходов, с размытыми пределами компетенций и полномочий, одновременно со строго регламентированным по времени бюджетным процессом не позволяет в полной мере вовлекать субъекты Российской Федерации в управление проектной деятельностью.

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

JEL: R11, R49, R58

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

Устойчивое пространственное развитие Российской Федерации непосредственным образом связано с развитием региональной транспортной инфраструктуры, оказывающим влияние на инвестиционную привлекательность территорий, эффективность производства и качество жизни населения. В настоящее время транспортный комплекс является *одним из основных факторов* повышения степени пространственной интеграции регионов, включения их в международное разделение труда и формирования внешнеэкономических связей за счет создания необходимых условий для функционирования основных отраслей производства². Таким образом, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³, создание эффективной транспортной системы — одно из наиболее приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на ближайшие годы.

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

Транспорт России представляет собой сложную многоэлементную систему с наличием интермодальных комплексов, обеспечивающих взаимодействие всех его видов, включающую более 124 тыс. км магистральных железнодорожных и подъездных путей (в однопутном эквиваленте), 754 тыс. км автомобильных дорог с твердым покрытием, 101,7 тыс. км внутренних водных путей и т.п. При этом сложившиеся инфраструктурные ограничения в результате объективных факторов, включая недостаточное финансирование из средств федерального бюджета реконструкции и строительства новой транспортной инфраструктуры, низкая эффективность расходования выделяемых бюджетных средств, капиталоемкий характер отрасли, длительная окупаемость активов, *приводят к увеличению транспортных издержек и, как результат, к замедлению экономического роста в целом.*

Для снятия указанных инфраструктурных ограничений Президентом и Правительством Российской Федерации было принято решение о реализации *ранее не используемого инструмента стратегического планирования* — федеральных проектов, в т.ч. по всем видам транспорта. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2018 г. № 2101-р утвержден Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁴ (далее — КПМИ).

² Согласно официальным данным Росстата, в 2018 г. деятельность в сфере воздушного, водного, сухопутного и трубопроводного транспорта сформировала 4,9% валовой добавленной стоимости в Российской Федерации; перевезено 8,1 млрд т грузов и 11,9 млрд пассажиров.

³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru

КПМИ включает транспортную и энергетическую части. В транспортной части КПМИ содержится 9 федеральных проектов⁵:

- «Европа — Западный Китай»;
- «Морские порты России»;
- «Северный морской путь»;
- «Железнодорожный транспорт и транзит»;
- «Транспортно-логистические центры»;
- «Коммуникации между центрами экономического роста»;
- «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»;
- «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»;
- «Внутренние водные пути».

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

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

По внутренним водным путям грузоотправителями перевозятся в основном массовые грузы — строительные материалы, уголь, руда, — доставка которых не требует высокой скорости, а также негабаритные грузы, перевозка которых автомобильным, железнодорожным и авиационным транспортом невозможна⁶. Объем перевозок грузов внутренним водным транспортом на коммерческой основе в России в 2017 г. составил 67,2 млн тонн [1].

Однако в последние годы объем перевозок внутренним водным транспортом в Российской Федерации *ежегодно снижается в среднем на 4%*⁷. Это вызвано пятью причинами.

Первая. Наличие лимитирующих участков («узких мест») на внутренних водных путях (участков, ограничивающих пропускную способность вследствие недостаточных глубин для прохода судов с расчетным дедвейтом), влияние которых значительно усиливается в условиях маловодности последних лет и отсутствия своевременной расчистки и углубления речных фарватеров.

⁵ Общий объем финансирования за счет средств федерального бюджета — 3 028,8 млрд руб.; за счет средств субъектов Российской Федерации — 58,7 млрд руб., за счет внебюджетного финансирования — 3 260 млрд руб.

⁶ Например, в целях восстановления работы Саяно-Шушенской гидроэлектростанции после катастрофы 2009 г. оборудование, в т.ч. гидротурбины и гидрогенераторы, доставлялось водным транспортом по Северному морскому пути и по речным трассам.

⁷ Одновременно наблюдаются значительные сезонные колебания этих перевозок (в отличие от других видов транспорта), которые связаны с природными климатическими условиями (маловодные или полноводные годы, замерзание в зимний период), усиливающиеся в период совпадения с периодами экономических кризисов в Российской Федерации (2008—2009 гг. и 2014—2015 гг.).

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

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

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

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

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

КПМИ в системе стратегического планирования

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 КПМИ должен был утверждаться в «связке» со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁸. Однако КПМИ формировался в ускоренном режиме и *был утвержден на 6 месяцев раньше*⁹. Таким образом, наблюдается нарушение логики стратегического планирования: документ уровня целеполагания (Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года) вынужден был «подстраиваться» под документ уровня планирования (КПМИ). Такая ситуация имеет очевидные негативные эффекты: *вместо новых инфраструктурных проектов продолжается устранение частных, хоть и «острых» проблем*. К тому же, такой подход допускает изменение приоритетов каждый политический цикл [2].

КПМИ по своему положению в системе стратегического планирования имеет двойственный статус: с одной стороны, являясь по своей сути национальным проектом, он имеет статус самостоятельного документа, утвержденного Правительством Российской Федерации. С другой стороны, федеральные проекты, составляющие КПМИ, подлежат включению и в государственные программы Российской Федерации. В этой связи алгоритм формирования и реализации КПМИ и федеральных проектов имеет ряд отличительных особенностей: перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти на этапе целеполагания, а также

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 18.02.2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.ж.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru

планирования и программирования, утвержденный Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁰, не включает документа, статус которого соответствовал бы КПМИ. В результате нормативная база формирования и реализации федеральных проектов КПМИ не может считаться достаточно полной, хотя она включает в себя такие нормативно-правовые акты, как:

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

Процедура формирования федерального проекта «Внутренние водные пути»

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

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

Во-вторых, принятие решения Правительственной комиссии по транспорту о внесении изменений в КПМИ.

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

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

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

¹⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

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

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

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

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

Поскольку формирование федеральных проектов должно быть синхронизировано по срокам с бюджетным процессом, то временной промежуток представления проектов является существенным ограничивающим фактором учета предложений субъектов Российской Федерации при формировании федеральных проектов. Так, учет инициативных инвестиционных проектов регионов после формирования проекта фе-

деральной адресной инвестиционной программы в рамках федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *не представляется возможным*. В связи с этим, учитывая длительность и определенную инертность процедуры принятия решений о выделении бюджетного финансирования, включение инвестиционных проектов в федеральные проекты КПМИ по инициативе регионов является трудно осуществимой задачей. Ее решение требует *принятия специальных решений* Правительством Российской Федерации.

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

В этой связи целесообразно внесение изменений в нормативную базу реализации федеральных проектов в части ее дополнения требованием представления субъектами Федерации для рассмотрения Аналитический центром: во-первых, только проектов, получивших положительное заключение государственной экспертизы проектно-сметной документации по инвестиционному проекту; во-вторых, проектов, по которым подготовлены необходимые обосновывающие материалы для проведения проверки инвестиционного проекта на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых в качестве капитальных вложений в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 г. № 590 (в ред. от 30.12.2018) «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения». Это значительно повысит эффективность процесса рассмотрения инициатив регионов, ускорит принятие взвешенных решений за счет получения обоснованных предложений, а также будет способствовать получению финансирования из средств федерального бюджета в возможно короткие сроки. Учитывая, что по ряду инвестиционных проектов федерального проекта «Внутренние водные пути» стоимость только проектно-изыскательных работ может составлять от 400 млн руб. до 1 млрд руб.¹¹, наличие такого обязательства субъекта Федерации по финансированию проектирования и получению положительного заключения государственной экспертизы проектно-сметной документации ФАУ «Главгосэкспертизы России» ввиду значительной стоимости проектирования является гарантией его заинтересованности в реализации проекта, поскольку потребует тщательного анализа в условиях ограниченных средств региональных бюджетов.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие транспортной системы”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2018 г. № 1 (ч. II). Ст. 340.

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

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

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

Список литературы

1. Основные показатели перевозочной деятельности транспорта [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/trans-sv/osnpoktr2017-2019.xls
2. Комплексный план: деньги, ограничения, перспективы [Электронный ресурс]. URL: https://infraone.ru/analitika/kompleksnyj_plan_dengi_ogranicheniya_perspektivy_infraone_research.pdf
3. Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 04.06.2018 (№ 4072п-П6) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300277/
4. Методические указания по мониторингу и внесению изменений в КПМИ (транспортная часть) и федеральные проекты, входящие в него, утвержденные Правительственной комиссией по транспорту (протокол от 23.04.2019 г. № 2) // [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/35544>

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF INTERRELATIONS BETWEEN FEDERAL AND REGIONAL PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE PROCESS OF FORMING FEDERAL PROJECTS

The system of state strategic planning and management of the federal budget funds that emerged in 2010–2013, starting from 2017, is undergoing changes aimed at introducing the principles of project management of investment expenditures of the federal budget funds. The most significant of the changes presented is the transfer of investment expenditures aimed at the development of the transport and energy industries into understandable and limited in time and budget federal projects within the framework of the Comprehensive Plan for the modernization and expansion of the main infrastructure for the period up to 2024, approved in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 “On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024”. However, due to the inertia of the state budget management system, the project management system is implemented with excessive labor costs, duplication of processes and with certain assumptions, which leads to a lack of understanding by government authorities of the value of this process and a decrease in its effectiveness. One of the objectives of the implementation of project management is the involvement of all subjects of the Federation in the planning of investment expenditures of the federal budget in terms of allocating funding for projects initiated by the regions, through the creation of an open and transparent system of allocating federal expenditures. At the same time, the presence of a system with multi-level and often duplicated coordination of expenses, with blurred limits of competence and powers, simultaneously with the budget process that is strictly regulated in time, does not allow to fully involve the subjects of the Russian Federation in the management of project activities.

Keywords: federal projects, strategic planning, federal budget, regions, federal policy of regional development

JEL: R11, R49, R58

Дата поступления — 13.05.2019 г.

МАЦУЕВ Алексей Николаевич

главный специалист Департамента федеральных программ и инвестиций Акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация» / Буденного проспект, д. 16, г. Москва, 105118.
e-mail: matsuevan@yandex.ru

MATSUEV Aleksey N.

Specialist of the Department of Federal Programs and Investments of the JSC «United Engine Corporation» / 16, Budyonny Av., Moscow, 105118.
e-mail: matsuevan@yandex.ru

Для цитирования:

Мацуев А. Развитие системы взаимоотношений федеральных и региональных органов власти при формировании федеральных проектов // Федерализм. 2019. № 2. С. 52–60.