

Планирование инвестиций федерального бюджета в транспортную инфраструктуру



Е. О. Брязгина,
заместитель
генерального
директора
ФАУ «РОСДОРНИИ»



Д. М. Казмин,
начальник отдела
методического обеспе-
чения транспортного
планирования
ФАУ «РОСДОРНИИ»

В статье рассматривается взаимосвязь транспортного планирования и инвестиционной политики государства в инфраструктурной сфере, а также роль транспортного планирования в достижении целей национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Дается описание основных принципов и методических подходов к разработке документов транспортного планирования субъектов РФ и городских агломераций, приводится краткий обзор опыта транспортного планирования при реализации приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» в 2017–2018 гг.

Программа развития транспорта как бизнес-план

Основным инвестором на рынке инфраструктуры неизбежно выступает государство, что обусловлено высокой капиталоемкостью и значительными затратами на содержание инфраструктурных объектов. Когда речь идет о реализации крупных инфраструктурных проектов, под «государством» нужно понимать в первую очередь федеральные органы исполнительной власти и федеральный бюджет. На региональном уровне зачастую бюджетных средств недостаточно даже для поддержания транспортной инфраструктуры в нормативном состоянии.

Разумеется, государство как инвестор стремится обеспечить эффективность бюджетных вложений и снизить инвестиционные риски. Система документов стратегического планирования, которая сформировалась на основе положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятого в 2014 г. и получила развитие с запуском приоритетных, национальных и федеральных проектов, представляет собой и систему планирования государственных и муниципальных инвестиций.

В сфере транспорта система документов планирования и программирования дополнена требованиями к программам



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

комплексного развития транспортной инфраструктуры (ПКРТИ) поселений, городских округов [1] и правилами подготовки проектов и схем организации дорожного движения [2]. Реализация приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» (БКД) в 2017–2018 гг. включала разработку комплексных схем транспортного обслуживания населения (КСОТ) 38 крупнейших городских агломераций. Схемы содержали планы мероприятий по развитию маршрутной сети и инфраструктуры общественного пассажирского транспорта. Указанные документы предусматривают процедуры обоснования и оценки эффективности для запланированных мероприятий. Иными словами, эти мероприятия рассматриваются как инвестиционные проекты.

Документы транспортного планирования (ПКРТИ, КСОТ, комплексные схемы организации дорожного движения) представляют собой аналоги бизнес-планов и инвестиционных предложений: для подготовки документов необходим анализ спроса (транспортных потоков и пассажиропотоков), оценка издержек и прогнозирование преимуществ (например, экономии времени участников движения или снижения выбросов токсичных веществ).

Именно поэтому в ходе реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (НП «БКАД») при определении размера федеральной поддержки, оказываемой регионам для реализации программ дорожной деятельности (региональных проектов), Минтранс России будет учитывать качество подготовки документов транспортного планирования субъектов и городских агломераций, обоснованность и эффективность решений. Федеральный центр, как и любой другой инвестор, закономерно отдает предпочтение основательно проработанным бизнес-планам с ясными преимуществами.

Реализация региональных проектов (программ дорожной деятельности) — основная форма участия регионов России в НП «БКАД» и основное направление федеральных инвестиций в его реализацию. Сумма трансфертов субъектам РФ на реализацию региональных проектов до 2024 г. составит 68 % всех расходов федерального бюджета на реализацию НП.

Первоначально структура региональных проектов была достаточно простой. Они представляли собой перечни мероприятий, направленных на достижение целевых показателей НП, и формирова-

лись, как правило, на основе имеющихся государственных программ субъектов РФ в сфере дорожной деятельности. В методических рекомендациях по разработке региональных проектов, направленных главам регионов в ноябре прошлого года [3], упоминались документы транспортного планирования субъектов РФ как обоснование для капиталоемких мероприятий в составе регионального проекта, но разработка таких документов не была обязательной.

Этот подход к обоснованию региональных проектов изменился в новых разъяснениях Минтранса по формированию региональных проектов в целях реализации федеральных проектов «Дорожная сеть» и «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» [4]. Теперь документы транспортного планирования субъекта и городских агломераций должны быть представлены в Минтранс России в составе обосновывающих мероприятий к паспорту регионального проекта. Кроме того, капиталоемкие мероприятия региональных проектов теперь должны обосновываться в документах транспортного планирования с применением мультимодальной математической модели транспортной системы региона.

Все сказанное нужно для ответа на фундаментальный вопрос, который представители региональной власти и работающие в регионах транспортники часто задают в связи с национальным проектом: зачем нам нужны новые документы транспортного планирования? Краткий ответ следующий: комплект документов транспортного планирования субъекта РФ — это ваш бизнес-план до 2024 г., ваше инвестиционное предложение для привлечения средств из федерального бюджета.

Что предстоит сделать?

Для того чтобы оказать регионам содействие в разработке таких «инфраструктурных бизнес-планов», Общеотраслевым центром компетенций (ОЦК) НП «БКАД» на базе ФАУ «РОСДОРНИИ» разработаны «Методические рекомендации по разработке документов транспортного планирования субъектов Российской Федерации», которые 9 сентября Минтранс России разослал главам регионов [5].

Нужно отметить, что Минтранс поставил субъектам РФ весьма жесткие сроки. Отчет о внесении в региональное законодательство изменений, предусматривающих разработку документов транспортного планирования, регионам

было поручено представить к 15 октября. Аналитические материалы о состоянии транспортных систем регионов и агломераций вместе с результатами транспортных обследований Минтранс планирует получить до 10 декабря; а полностью сформированные проекты документов транспортного планирования должны быть готовы не позднее 3 июля будущего года.

Какую же работу предстоит провести в регионах меньше чем за год? Комплект документов транспортного планирования включает ПКРТИ и КСОТ для всей территории региона, а также ПКРТИ, КСОТ и комплексную схему организации дорожного движения (КСОДД) для каждой городской агломерации в его составе.

Ключевыми результатами разработки ПКРТИ региона должны стать:

- прогноз спроса на перевозки всеми видами транспорта в пассажирском и грузовом сообщении, характеристик транспортных потоков на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения и пассажиропотоков на межрегиональных и межмуниципальных регулярных маршрутах;
- набор целевых показателей развития транспортной системы региона, характеризующих качество транспортного обслуживания, объемы перевозок, степень развития и уровень нагрузки инфраструктуры;
- перечень обоснованных мероприятий по развитию всех видов транспортной инфраструктуры регионального и межмуниципального значения с расчетными сроками и оценками расходов на реализацию.

Необходимые стадии разработки программы комплексного развития транспортной инфраструктуры региона, а также документы, служащие источниками исходных данных для разработки, показаны на рисунке.

При подготовке КСОТ региона должен быть разработан перечень мероприятий по совершенствованию и оптимизации маршрутных сетей всех видов пассажирского транспорта общего пользования в межмуниципальном сообщении (требования обоснованности и увязки по срокам и расходам на реализацию, разумеется, действуют и для КСОТ).

Для агломераций ПКРТИ и КСОТ отличаются от документов региона не только территориальным охватом, но и тем, что распространяются на сеть местных автомобильных дорог, объекты

транспортной инфраструктуры местного значения и муниципальные регулярные маршруты. Кроме того, для агломераций подготавливается и КСОДД, чтобы обеспечить реализацию мер, запланированных в ПКРТИ и КСОТ, средствами организации дорожного движения.

Подчеркнем, что документы транспортного планирования образуют иерархию. Самый «высокоуровневый» из них — ПКРТИ; КСОТ развивает и детализирует предусмотренные ПКРТИ решения в части организации транспортного обслуживания населения; наконец, мероприятия КСОДД разрабатываются на основе решений и целевых показателей, заданных ПКРТИ и КСОТ.

Чтобы обеспечить требуемый уровень обоснованности решений, заложенных в документы транспортного планирования, все прогнозы и расчеты по подготовке документов должны выполняться с использованием математической модели транспортной системы региона (для агломерации с использованием модели ее транспортной системы). Эти модели, построенные на основании обследований параметров дорожного движения, пассажиропотоков, подвижности населения, характеристик транспортной инфраструктуры, расселения и застройки, дают возможность количественно оценить реализацию мероприятий в области строительства транспортной инфраструктуры, изменения характеристик маршрутной сети или схемы организации дорожного движения. Указанные модели необходимы, чтобы понять, как реализация мероприятий повлияет на среднюю скорость движения, пиковые интенсивности транспортных потоков, структуру поездок пассажиров, объемы выбросов загрязняющих веществ и др.

Математическая модель разрабатывается в ходе подготовки ПКРТИ и применяется при разработке других документов транспортного планирования. Более того, необходимо, чтобы транспортная модель передавалась заказчику и служила в регионе рабочим инструментом.

Те, кто принимал участие в разработке документов транспортного планирования агломераций в ходе приоритетного проекта БКД, скорее всего не увидят в приведенных видах работ и требованиях к ним новых моментов (за исключением условия о передаче заказчику математической модели). Опыт транспортного планирования в рамках приоритетного проекта, который был учтен при разработке новых методических рекомендаций, следует

учесть заказчикам и разработчикам документов транспортного планирования в рамках НП.

Опыт приоритетного проекта и проблемы разработки

Выполненный ОЦК анализ документов транспортного планирования для городских агломераций, разработанных в 2017–2018 гг., выявил некоторые проблемы, связанные с заказом и разработкой документов транспортного планирования:

- в нескольких агломерациях разработка документов транспортного планирования, которую следовало начать в 2017 г., не завершена до сих пор (как правило, вследствие действия факторов, не связанных с качеством разработки документов: проблем с контрактацией или судебных разбирательств с подрядчиком, выполнявшим разработку);

- ряд агломераций представил комплект документов транспортного планирования, подготовленных только для ядра агломерации и не затрагивающих территории других муниципальных образований в ее составе;

- часть документов (18 % из представленных в Минтранс) была подготовлена без использования математического моделирования (по крайней мере, в отчетных материалах результаты моделирования не приведены), поэтому оценка эффекта мероприятий слабо обоснована.

В качестве положительных примеров по итогам завершения приоритетного проекта можно назвать Красноярскую и Самарскую агломерации, которые тщательно подготовили документы транспортного планирования, соответствующие всем формальным требованиям.

Недостаточная подготовка документов транспортного планирования некоторыми городскими агломерациями, участвовавшими в приоритетном проекте БКД, отчасти объясняется особенностями нормативного и методического обеспечения транспортного планирования, которые заказчиком и разработчиком документов не удалось учесть.

Первая из таких особенностей — неопределенность правовых оснований для разработки документов транспортного планирования городских агломераций на уровне федерального законодательства. Градостроительный кодекс и Постановление Правительства № 1440 предусматривают подготовку ПКРТИ только в отношении поселений и городских округов [6]. Разработка КСОТ пока не предусмотрена

действующим законодательством, единственное основание — письмо Минтранса России [7]. Подобных проблем не возникло только с КСОДД, которые могут разрабатываться в отношении территорий нескольких муниципальных образований, имеющих общую границу [8].

В силу второй особенности регулирования правового статуса городских агломераций¹ как объединений муниципальных образований для обеспечения подготовки единых для всей агломерации документов транспортного планирования должен быть задействован один из двух правовых механизмов:

- заключение соглашений о создании городской агломерации между входящими в нее муниципальными образованиями (в частности при возможном участии органов исполнительной власти субъекта РФ в качестве одной из сторон такого соглашения); заказчиком разработки документов транспортного планирования выступает межмуниципальная организация, наделенная необходимыми полномочиями; примеры реализации такого подхода — Барнаульская и Новосибирская агломерации;

- перераспределение полномочий между субъектом РФ и муниципальными образованиями в рамках создания и развития городской агломерации (предусматривает передачу субъекту РФ ряда полномочий в сфере градостроительной деятельности, организации транспортного обслуживания населения и дорожного движения); организацию разработки документов транспортного планирования берет на себя уполномоченный орган государственной власти региона, как это происходит, например, в Ивановской городской агломерации.

Однако если агломерация не «оформлена юридически» одним из приведенных способов, то у группы муниципальных образований, составляющих агломерацию с позиций приоритетного проекта БКД (и национального проекта БКАД), нет формальных оснований и полномочий для подготовки единых документов транспортного планирования. Как след-

¹ Термин «городская агломерация» определяется следующими нормативными документами:

1) Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»;

2) Паспортом приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21.11.2016 № 10).

ствие, агломерации, которые по тем или иным причинам не смогли юридически закрепить свой статус, при подготовке документов транспортного планирования столкнулись с проблемами на этапе заказа работ, не зная ответа на вопрос, кто уполномочен выступать в роли заказчика.

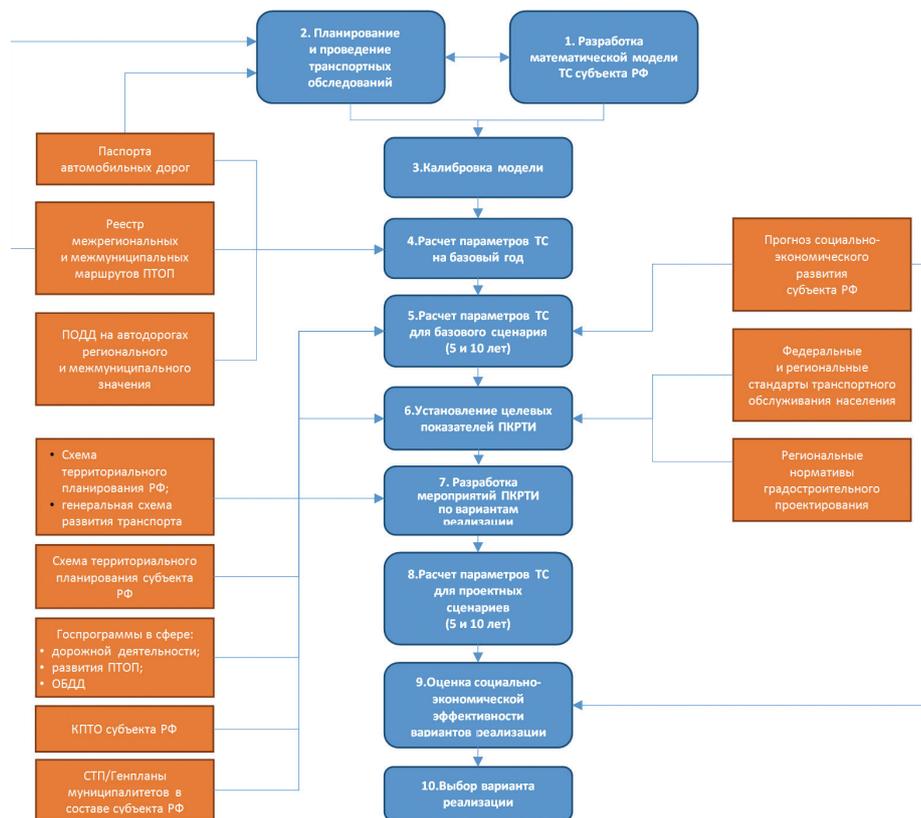
Наконец, трудности при подготовке документов транспортного планирования в рамках приоритетного проекта БКД вызваны недостатками методического обеспечения. Проекты методических рекомендаций по подготовке ПКРТИ и КСОТ городских агломераций, направленные в регионы в 2017 году, предусматривали избыточно усложненную процедуру разработки. Методические рекомендации готовились независимо друг от друга и не подразумевали взаимной увязки разрабатываемых документов транспортного планирования по целевым показателям, срокам и набору мероприятий.

Отметим, что Минтранс России постоянно ведет работу по развитию и совершенствованию нормативной базы в сфере транспортного планирования. В 2018 г. подготовлены и внесены в правительство проекты федеральных законов, предусматривающие разработку ПКРТИ субъектов РФ и городских агломераций [9], а также комплексных планов транспортного обслуживания (документы, функционально аналогичные КСОТ) [10]. До принятия этих законопроектов основаниями для разработки документов транспортного планирования на региональном и агломерационном уровне выступают паспорт федерального проекта «Дорожная сеть»² и письмо Минтранса [11]. Регионам совместно с ОЦК НП, на который возложены обязанности по методическому и консультационному сопровождению транспортного планирования в регионах, до появления единого решения на уровне федерального законодательства предстоит искать собственные пути решения проблемы.

Методическое обеспечение получило развитие за счет подготовки единых методических рекомендаций по разработке документов транспортного планирования регионов и городских агломераций, о которых речь шла раньше.

Транспортное планирование: всерьез и надолго

Из обращений и запросов, поступающих в ОЦК НП от субъектов РФ, становятся очевидными сомнения, необходима



Последовательность подготовки программ комплексного развития транспортной инфраструктуры субъекта РФ

ли подготовка региональных документов транспортного планирования. Ведь новые документы, разработка которых требует существенных временных затрат, привлечения квалифицированных научных и проектных организаций, закупки программного обеспечения, проще всего воспринять как увеличение бремени отчетности, требуемой от регионов в рамках реализации НП.

Однако транспортное планирование — не временная прихоть «федерального начальства», о которой, отчитавшись, можно будет не беспокоиться в 2020 г. и забыть в 2024 г., после завершения НП. Минтранс России намерен уделять пристальное внимание отчетным материалам регионов по разработке документов транспортного планирования. С этой целью при министерстве формируется экспертный совет в составе представителей научного сообщества и проектировщиков. Новый орган возьмет на себя оценку качества отчетных материалов и составление рейтинга регионов по качеству и уровню проработки документов транспортного планирования (проект положения об экспертном совете и проект методики оценки качества документов для Минтранса готовит ОЦК НП). Качество документов транспортного планирования, подготовленных регионами, будет учитываться при принятии реше-

ний об объемах федеральной поддержки региональных проектов. В тех случаях, когда качество документов окажется неудовлетворительным, Минтранс будет настаивать на «работе над ошибками».

Более того, после завершения мониторинга разработки документов транспортного планирования в рамках НП будет вестись мониторинг их реализации. Эта задача также возложена на ОЦК. При ежегодном переутверждении региональных проектов будет контролироваться исполнение мероприятий, заложенных в документы транспортного планирования.

В области транспортного планирования НП БКАД — продолжение и расширение практики, внедрение которой началось в приоритетном проекте БКД. Регионам и агломерациям предстоит отработать технологию подготовки и периодической актуализации документов транспортного планирования по аналогии с разработкой документов стратегического и территориального планирования.

Отметим, что инвестирование бюджетных средств выступает одним из основных инструментов государственного управления. Государство должно действовать на основе продуманных и обоснованных инвестиционных планов на федеральном и региональном уровне. Дорожная и транспортная отрасль не исключение.

² Пункт 8.4 Плана мероприятий по реализации федерального проекта.

Таким образом, НП БКАД с помощью достаточно жестких требований к обоснованности мероприятий, включаемых в состав региональных проектов, будет стимулировать в регионах России применение комплексного подхода к развитию всех видов транспорта, ориентированного на создание необходимой инфраструктуры и ее эффективной эксплуатации, т. е. на обеспечение транспортного обслуживания населения и организацию дорожного движения.

Организационные сложности, связанные с «запуском» деятельности по транспортному планированию на региональном уровне, особенно в городских агломерациях, очевидны. Однако реализация указанных требований позволит не только обеспечить достижение целевых показателей НП (прежде всего в части снижения доли протяженности федеральной и региональной дорожной сети, работающей в режиме перегрузки, и повышения безопасности дорожного движения), но и создать основу для развития региональных транспортных сис-

тем на основе обоснованных документов транспортного планирования. **Т**

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2015 г. № 1440 «Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов».
2. Приказ Министерства транспорта РФ от 17 марта 2015 г. № 43 «Об утверждении Правил подготовки проектов и схем организации дорожного движения» и пришедший ему на смену Приказ от 26 декабря 2018 г. № 480 «Об утверждении Правил подготовки документации по организации дорожного движения».
3. Письмо Минтранса России № ИА-24/17053 от 16.11.2018.
4. Письмо Минтранса главам регионов № ИА-Д2-24/13506 от 21.08.2019.
5. Письмо Минтранса России № ИА-Д3-24/14595 от 09.09.2019.
6. Градостроительный кодекс РФ. Ч. 5.1 ст. 26.

7. Письмо Минтранса России ЕД-24/10178 от 17.07.2017.
8. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ч. 2 ст. 17.
9. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части совершенствования планирования развития транспортной инфраструктуры и перевозок при градостроительной деятельности».
10. Проект Федерального закона «О комплексном транспортном обслуживании населения в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
11. Письмо Минтранса России № ИА-Д3-24/14595 от 09.09.2019.

ТРАНСПОРТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОРТАЛ ДЛЯ СПЕЦИАЛИСТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ОТРАСЛИ

Портал **ROSTRANSPORT.COM** – это информационная площадка для встречи специалистов транспорта.

Пишите,
и Ваше мнение узнает
вся транспортная
Россия.

