



2019

Отчет

о промежуточных результатах
экспертно-аналитического
мероприятия «Мониторинг
хода реализации мероприятий
Комплексного плана
модернизации и расширения
магистральной инфраструктуры
на период до 2024 года»



Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»

В ходе реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в 2019 году в целом урегулированы вопросы формирования системы рейтингования (ранжирования) проектов, включаемых в федеральные проекты Комплексного плана, а также координации действий ответственных исполнителей и соисполнителей мероприятий.

По состоянию на 1 ноября 2019 года кассовое исполнение расходов федерального бюджета в рамках Комплексного плана осуществлялось по 6 ФП («Морские порты России», «Северный морской путь», «Железнодорожный транспорт и транзит», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» и «Внутренние водные пути») и составило 216 905,5 млн рублей (57,3 %).

В Минтрансе России, Минэнерго России, Росавиации, Росавтодоре, Росжелдоре и Росморречфлоте созданы ведомственные проектные офисы.

Анализ реализации мероприятий ФП Комплексного плана показал, что за 9 месяцев 2019 года заключено 13 государственных контрактов на выполнение строительно-монтажных работ, предусмотренных паспортами ФП, разработана проектная документация по двум объектам капитального строительства.

Вместе с тем нормативно-методическая база, необходимая для решения задачи по скоординированному развитию магистральной транспортной сети в рамках Комплексного плана с региональной транспортной инфраструктурой, в полном объеме не разработана.

Сроки проведения и завершения работ на отдельных объектах транспортной инфраструктуры не согласованы, что негативно влияет на уровень транзитного потенциала страны.

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации

(протокол от 10 сентября 2019 г. № 49К (1345), п.5)

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.9.0.19 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (далее – Комплексный план);
- документы Комплексного плана, включая паспорт Комплексного плана, а также результаты мониторинга реализации Комплексного плана и входящих в него федеральных проектов;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации Комплексного плана;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию Комплексного плана;
- бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителем средств федерального бюджета исполнителям и соисполнителям Комплексного плана на финансовое обеспечение мероприятий, утвержденные федеральными законами о федеральном бюджете.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации Комплексного плана.

3.2. Оценка возможностей достижения ожидаемых результатов и целей Комплексного плана.

3.3. Оценка хода реализации Комплексного плана, в том числе достижения целевых значений показателей, установленных результатов деятельности.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

4.1. Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России).

4.2. Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России).

4.3. Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация).

4.4. Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).

4.5. Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор).

4.6. Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот).

4.7. Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор»).

4.8. Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»).

4.9. Федеральное государственное унитарное предприятие «Росморпорт» (ФГУП «Росморпорт»).

4.10. Федеральное государственное унитарное предприятие «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» (ФГУП «АГА (А)»).

4.11. Федеральное казенное учреждение «Дирекция государственного заказчика по реализации федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России» (ФКУ «Ространсmodernизация»).

5. Исследуемый период

Истекший период 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 4 июня 2019 года по 24 апреля 2020 года.

7. Промежуточные результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Цель 1. Оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации Комплексного плана

7.1.1. Разработанный 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» (далее – Указ № 204) Комплексный план утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р (далее – распоряжение № 2101-р) и направлен на обеспечение к 2024 году:

- развития транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов;
- повышения уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры;
- гарантированного обеспечения доступной электроэнергией.

В Комплексный план включено 11 федеральных проектов (далее – ФП), в том числе:

- 9 ФП – по транспортной части плана:
 - «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»;
- 2 ФП по энергетической части плана:
 - «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией»;
 - «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата».

Паспорта ФП транспортной части плана утверждены проектным комитетом транспортной части Комплексного плана (далее – Проектный комитет)¹.

1. Протоколы заседаний от 29 января 2019 г. № 1, от 17 апреля 2019 г. № 2.

Паспорта ФП энергетической части плана правительственными комиссиями по вопросам развития электроэнергетики и по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики не утверждались.

В целом нормативно-правовая и методическая база, необходимая для реализации Комплексного плана, сформирована.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (далее – Положение № 1288), действие которого было распространено на ФП транспортной части Комплексного плана в ходе его реализации².

Принят ряд методических документов, регламентирующих вопросы корректировки и мониторинга реализации национальных проектов³.

Распоряжением № 2101-р определены ответственные за реализацию Комплексного плана в части транспортной⁴ и энергетической инфраструктуры⁵. Правительственным комиссиям поручено обеспечить утверждение перечней мероприятий проектов, предусмотренных Комплексным планом, координацию действий ответственных исполнителей и соисполнителей этих мероприятий, формирование системы рейтингования (ранжирования) таких проектов.

Анализ показал, что в рамках транспортной части Комплексного плана указанные вопросы урегулированы.

В частности, Правительственной комиссией по транспорту утверждена Методика ранжирования отдельных мероприятий, включаемых в ФП Комплексного плана (протокол от 29 января 2019 г. № 1). Сформирован состав Проектного комитета, который утвердил перечни мероприятий проектов в составе паспортов ФП.

Кроме того, утверждены Методические указания по мониторингу и внесению изменений в Комплексный план и входящие в него ФП, регламентирующие порядок взаимодействия участников и организаций, задействованных в реализации транспортной части Комплексного плана.

В Минтрансе России, Минэнерго России, Росавиации, Росавтодоре, Росжелдоре и Росморречфлоте созданы ведомственные проектные офисы.

В целях мониторинга реализации мероприятий Комплексного плана осуществляется формирование «информационной платформы» в системе оперативного управления «Эталон», в которой в реальном времени будут отражаться сведения о заключенных

-
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 января 2019 г. № 1 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288».
 3. В том числе: Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 4 июня 2018 г. № 4072п-П6; Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты, утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. №14) и др.
 4. Правительственная комиссия по транспорту.
 5. Правительственная комиссия по вопросам развития электроэнергетики (далее – Комиссия по развитию электроэнергетики) и Правительственная комиссия по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики (далее – Комиссия по вопросам ТЭК).

контрактах, их исполнении, фактическом состоянии выполнения мероприятий Комплексного плана и др.

Анализ реализации мероприятий ФП Комплексного плана показал, что за 9 месяцев 2019 года заключено 13 государственных контрактов на выполнение строительно-монтажных работ, предусмотренных паспортами ФП, разработана проектная документация по двум объектам капитального строительства, получено разрешение на строительство станции в районе разъезда 9 км Северо-Кавказской железной дороги в рамках комплексного развития Новороссийского транспортного узла, сформирована генеральная схема развития сети транспортно-логистических центров, сформированы паспорта региональных проектов Нижегородской, Амурской, Воронежской области, республик Коми, Северная Осетия-Алания, направленных на реализацию ФП «Коммуникации между центрами экономического роста».

Федеральными органами исполнительной власти заключены необходимые соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов на осуществление капитальных вложений в объекты региональной собственности с правительствами республик Северная Осетия – Алания, Коми, Амурской, Воронежской, Нижегородской, Вологодской, Самарской и Архангельской областей.

В части реализации мероприятий ФП энергетической части Комплексного плана контроль и координация действий ответственных исполнителей и соисполнителей осуществляется на базе 7 специализированных рабочих групп, образованных Минэнерго России по направлениям решаемых задач, в том числе:

- по подготовке предложений о развитии распределенной генерации путем строительства мало- и среднетоннажных заводов по производству сжиженного природного газа;
- по вопросам электрификации транспортных коридоров «Запад-Восток» и «Север-Юг» во взаимосвязи с развитием транспортной инфраструктуры;
- по вопросам развития централизованных энергосистем;
- по реализации проектов по энергоснабжению Калининградской области и объединенной энергетической системы Северо-Запада России.

При этом на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не образованы специализированные рабочие группы по вопросам внедрения интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий, а также увеличения пропускной способности нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, что не обеспечивает полноценную координацию участников ФП Комплексного плана.

Вопросы включения в энергетическую часть Комплексного плана новых проектов или изменение существующих осуществляются на основе решений Комиссии по развитию электроэнергетики и Комиссии по вопросам ТЭК. Система рейтингования (ранжирования) проектов энергетической части Комплексного плана не формировалась.

Кроме того, не регламентированы вопросы мониторинга реализации ФП энергетической части Комплексного плана. Отсутствуют нормативные правовые акты

Правительства Российской Федерации и методические документы, устанавливающие порядок, сроки и формы представления отчетности о ходе реализации проектов. Это не способствует организации эффективного контроля за полнотой, своевременностью и результативностью выполненных мероприятий.

7.1.2. Согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁶ (далее – Стратегия пространственного развития) Комплексный план определен одним из механизмов инфраструктурного обеспечения пространственного развития территорий.

Для достижения указанной цели требуется решение задачи по синхронизации строительства и модернизации магистральной инфраструктуры с мероприятиями по созданию и развитию инфраструктурных объектов регионального значения.

При этом нормативно-методическая база, необходимая для скоординированного развития магистральной транспортной сети в рамках Комплексного плана с региональной транспортной инфраструктурой в целях обеспечения пространственного развития территорий, в полном объеме не создана.

Распоряжением № 2101-р Минэкономразвития России поручалось разработать и представить на утверждение до 1 декабря 2018 года в Правительственную комиссию по транспорту, Комиссию по развитию электроэнергетики и Комиссию по вопросам ТЭК рекомендации по разработке субъектами Российской Федерации комплексных планов модернизации и расширения региональной инфраструктуры. Проект указанных рекомендаций был представлен Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации 30 ноября 2018 года. При этом по состоянию на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия указанные рекомендации не утверждены.

Согласно Стратегии пространственного развития Правительство Российской Федерации должно определить порядок координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по утверждению (корректировке) комплексных планов развития инфраструктуры регионального значения в целях обеспечения синхронизации во времени и пространстве строительства или модернизации магистральной транспортной инфраструктуры со строительством или модернизацией объектов транспортной инфраструктуры регионального и местного значения. На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия указанный порядок не определен.

План реализации Стратегии пространственного развития⁷ не утвержден Правительством Российской Федерации.

7.1.3. Результаты проведенного анализа свидетельствуют, что при формировании и утверждении ФП Комплексного плана не соблюдались требования нормативных правовых и методических документов.

6. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

7. Разработанный Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Согласно паспортам ФП транспортной части Комплексного плана куратором федеральных проектов определен Министр транспорта Российской Федерации. При этом в соответствии с пунктом 13 Функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации⁸ (далее – Функциональная структура) кураторы федеральных проектов утверждаются из числа заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

Методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ)⁹ определено, что в планы мероприятий по реализации федеральных проектов включаются в том числе мероприятия, учитывающие потребности инвалидов и социально незащищенных групп населения (пункт 5). Однако ни одним ФП транспортной части Комплексного плана реализация таких мероприятий не предусмотрена.

Подготовка паспортов ФП осуществляется с учетом принципа обоснования эффективности, достаточности, необходимости предлагаемых мероприятий и их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач ФП (подпункт «в» пункта 8 Положения № 1288).

При этом в паспортах транспортной части ФП Комплексного плана указанное обоснование отсутствует.

В паспорте национального проекта «Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» (далее – НП «Транспортная часть Комплексного плана»)¹⁰ не отражен его вклад в достижение национальных целей развития, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения № 1288.

Пунктом 2 Методических указаний по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов¹¹ предусмотрено обязательное включение в план мероприятий по реализации ФП по каждому результату специальных контрольных точек¹².

В планах мероприятий по реализации ФП «Морские порты России», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Северный морской путь» для мероприятий по строительству объектов специальные контрольные точки по типу результата «строительство (реконструкция, техническое перевооружение, приобретение) объекта недвижимого имущества» («заключение органа государственного строительного надзора получено», «объект недвижимого имущества введен в эксплуатацию», «государственная регистрация права на объект недвижимого имущества произведена»), предусмотренные данными Методическими указаниями, не использованы, а применена контрольная точка «завершено строительство объекта». Отсутствие указанных контрольных точек не позволяет оценить степень реализации

8. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

9. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации от 4 июня 2018 г. за № 4072п-П6.

10. Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 6 августа 2019 г. № 11.

11. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 22 марта 2019 г. за № 2523п-П6.

12. Предусмотрены в Перечне специальных контрольных точек по типам результатов федеральных проектов

мероприятий, предусмотренных ФП, по строительству соответствующих объектов инфраструктуры.

Параметры плана мероприятий по реализации ФП «Транспортно-логистические центры» не соответствуют показателями его паспорта в части сроков создания транспортно-логистических центров (далее – ТЛЦ). Так, в плане мероприятий предусмотрен ввод в эксплуатацию трех ТЛЦ в 2023 году и четырех – в 2024 году, а согласно паспорту ФП ввод в эксплуатацию всех семи указанных ТЛЦ запланирован в 2024 году.

7.1.4. В ходе реализации Комплексного плана участниками ФП не в полной мере соблюдались положения нормативных правовых актов, методических и иных документов.

Пунктом 4 Положения № 1288 и пунктом 19 Функциональной структуры в целях осуществления проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти предусмотрено создание ведомственного проектного офиса (далее – ВПО). В функции ВПО входят в том числе проверка и анализ информации, содержащейся в отчете по ФП, на предмет ее достоверности, актуальности и полноты (пункт 20 Функциональной структуры).

Во исполнение указанной нормы распоряжением Минтранса России от 31 марта 2019 г. № ЕД-71-р сформирован ВПО Минтранса России. В Минэнерго России функции ВПО возложены на департамент проектного управления и обеспечения деятельности Министерства, а в Росавиации – на Управление экономики и программ развития Агентства. Это не соответствует пункту 6 Методических указаний по разработке национальных проектов (программ), в соответствии с которым организация разработки и реализации национальных проектов в федеральных органах исполнительной власти осуществляется в том числе с учетом требования по формированию ВПО в статусе самостоятельных подразделений с полной занятостью сотрудников и возложением на них задач по организации проектной деятельности. Это также снижает эффективность мониторинга реализации ФП Комплексного плана¹³.

7.1.5. Не в полном объеме выполнены предложения по реализации отдельных вопросов энергетической части Комплексного плана, согласованные Председателем Правительства Российской Федерации (от 25 декабря 2018 г. № ДМ-П9-9285).

Детализированный паспорт ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» в Комиссию по развитию электроэнергетики не направлялся.

Нормативно не регламентированы вопросы разработки и утверждения планов мероприятий по реализации ФП энергетической части Комплексного плана, проведения мониторинга их реализации, определения порядка, сроков и формы представления и рассмотрения отчетов специализированных рабочих групп.

13. Анализ ежеквартальных отчетов о ходе реализации федеральных проектов транспортной части Комплексного плана в 2019 году свидетельствует о фактах неполноты представленной информации и некорректной оценки ответственными исполнителями рисков реализации ФП.

Это не позволяет осуществлять полноценный контроль за ходом выполнения указанных ФП и оценивать своевременность достижения их результатов. Не направлялись в правительственные комиссии отчеты о ходе реализации ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» и ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» за первое полугодие 2019 года.

7.1.6. Из 38 показателей, предусмотренных ФП Комплексного плана, только 3 рассчитываются на основе данных, включенных в Федеральный план статистических работ (далее – ФПСР)¹⁴.

Значения указанных показателей представляются субъектами официального статистического учета (респондентами) ежегодно, с февраля по март года, следующего за отчетным, что превышает сроки составления и предоставления отчетов о реализации ФП, установленные Положением № 1288 (январь года, следующего за отчетным). Это затрудняет своевременную оценку достижения запланированных значений целевых показателей в ходе реализации Комплексного плана.

7.1.7. В составе дополнительных и обосновывающих материалов к утвержденным паспортам ФП утверждены методики расчета показателей. По всем показателям ФП «Европа – Западный Китай», «Внутренние водные пути», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», «Коммуникации между центрами экономического роста» и части показателей ФП «Морские порты России» в указанных методиках не определены источники данных и ответственные за сбор данных, что создает риски непредставления своевременной и достоверной информации для обеспечения мониторинга.

Методика расчета показателя «Количество субъектов Российской Федерации, управление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с применением интеллектуальных систем управления (нарастающим итогом с 2019 года)» ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не разработана.

7.2. Цель 2. Оценка возможностей достижения ожидаемых результатов и целей Комплексного плана

7.2.1. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что реализация Комплексного плана оказывает влияние на достижение 4 национальных целей развития Российской Федерации, предусмотренных Указом № 204, в том числе:

- «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов». На достижение указанной цели оказывают влияние все ФП Комплексного плана в части мероприятий, направленных на устранение

14. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р.

инфраструктурных ограничений социально-экономического развития территорий и создание условий для улучшения инвестиционного климата;

- «Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами». На достижение этой цели оказывают влияние ФП «Европа – Западный Китай», «Морские порты России», «Транспортно-логистические центры», «Железнодорожный транспорт и транзит» и «Коммуникации между центрами экономического роста» в части мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры, способствующей росту экспорта несырьевых товаров;
- «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере». На достижение данной цели косвенное влияние оказывает ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» в рамках решения задачи «Внедрение интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий» путем создания на основе цифровых технологий единой среды взаимодействия как основы внедрения риск-ориентированного управления;
- «Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа». На достижение указанной цели оказывает влияние ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» в части мероприятий, направленных на развитие распределенной генерации на основе возобновляемых источников энергии в удаленных и изолированных энергорайонах и внедрение интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством.

Согласно Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹⁵ (далее – ОНДП) и Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года реализация Комплексного плана оказывает влияние на достижение только первых двух из вышеназванных национальных целей, что не согласуется с оценкой Счетной палаты Российской Федерации.

7.2.2. Исходя из проведенной декомпозиции целей Комплексного плана можно сделать вывод, что на достижение цели «Развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов», предусмотренной Указом № 204, направлены мероприятия шести ФП транспортной части Комплексного плана: «Европа – Западный Китай», «Морские порты России», «Северный морской путь», «Железнодорожный транспорт и транзит», «Транспортно-логистические центры», «Коммуникации между центрами экономического роста».

Анализ свидетельствует о недостаточности перечня запланированных мероприятий ФП Комплексного плана для достижения указанной цели.

15. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.Медведевым 29 сентября 2018 г.

Согласно Указу № 204 ее достижение должно быть обеспечено в том числе за счет решения задачи по строительству и модернизации российских участков автомобильных дорог, относящихся к международному транспортному коридору «Европа – Западный Китай», в состав которого входят автодороги федерального значения М-11 «Москва – Санкт-Петербург», «Центральная кольцевая автомобильная дорога (ЦКАД), Пусковой комплекс № 3», а также «Москва – Нижний Новгород – Казань» и ряд автомобильных дорог общего пользования до границы с Казахстаном.

В ФП «Европа – Западный Китай» предусмотрено строительство автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» в обход г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу. Мероприятия по реконструкции (капитальному ремонту) автомобильных дорог общего пользования до границы с Казахстаном, необходимые для полноценного создания указанного скоростного международного маршрута, в ФП отсутствуют.

Справочно: Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам реализация мероприятия по строительству скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» ФП «Европа – Западный Китай» временно приостановлена (протокол от 6 августа 2019 г. № 11).

Для достижения вышеуказанной цели также требуется решение задачи по сокращению времени перевозки контейнеров железнодорожным транспортом.

ФП «Железнодорожный транспорт и транзит» не содержит мероприятий, направленных на уменьшение сроков погрузочно-разгрузочных работ на контейнерных терминалах, расположенных на пути следования транзитных контейнерных составов.

Проведенный анализ показал, что показатели функционирования объектов инфраструктуры в части увеличения грузопотока по Северному морскому пути до 80 млн тонн могут быть не выполнены в срок, предусмотренный Указом № 204.

Ряд потенциальных крупных перевозчиков по Северному морскому пути (в том числе ООО «УК «ВостокУголь»¹⁶, ООО «Северная звезда» и АО «Нефтегазхолдинг»¹⁷ с планируемым объемом грузопотока к 2024 году 28 млн тонн) не обладают ледокольным флотом и судами арктического класса для перевозки грузов в акватории Северного морского пути.

Для решения данной проблемы УК «ВостокУголь» планирует сделать заказ соответствующих судов на судостроительной верфи «Звезда», которая согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 27 марта 2019 г. № 538-р является единственным исполнителем работ по строительству атомного ледокола проекта 10510 «Лидер». Указанный факт не исключает рисков дефицита мощностей предприятия для выполнения заказа для УК «ВостокУголь» и, как следствие, дефицита судов ледового класса у компании.

16. Письма УК «ВУ» в адрес Росморречфлота по вопросу согласования плана графика реализации ФП «Северный морской путь» от 24 августа 2018 г. № 03-24/08-18 и от 9 января 2019 г. № 25-09/01-19.

17. Ответ на запрос ФГУП «РОСМОРПОРТ» от 6 декабря 2018 г. № АЛ-32/10424-19 (исх. № 3491 от 21 декабря 2018 г.) по вопросу согласования плана графика реализации ФП «Северный морской путь».

Согласно паспорту ФП «Северный морской путь» планируемый объем грузоперевозок по Северному морскому пути к 2024 году учитывает прогноз перевозки нефти в объеме 5 млн тонн АО «Нефтегазхолдинг». При этом в настоящее время АО «Нефтегазхолдинг» только ведет геолого-разведочные работы на участках месторождений на полуострове Таймыр, по результатам которых не исключена возможность недостаточности объема добываемой нефти для обеспечения заявленных объемов перевозок.

В рамках решения задачи по увеличению мощностей морских портов Российской Федерации, предусмотренной Указом № 204, Комплексным планом также запланированы мероприятия по комплексному развитию Мурманского транспортного узла, в том числе строительство угольного терминала «Лавна» со сроком реализации до 2022 года. Инвестиционное соглашение по строительству угольного терминала «Лавна» было подписано еще в 2014 году, однако в 2015 году реализация проекта была отложена в связи с изменением конъюнктуры рынка.

Основным рынком сбыта для грузов, направляемых через Мурманский транспортный узел, являются страны Европы, доля потребления угля в совокупном потреблении энергии которых падает в связи с его постепенной заменой газом и возобновляемыми источниками энергии¹⁸. За 2018 год потребление угля в Европе сократилось на 4,9 %.

В связи с постепенным вытеснением угля из энергодоланса Европы существуют риски недозагрузки создаваемых мощностей угольного терминала «Лавна».

7.2.3. На достижение цели Комплексного плана «Повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры» направлены мероприятия следующих ФП:

- «Железнодорожный транспорт и транзит»;
- «Коммуникации между центрами экономического роста»;
- «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»;
- «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»;
- «Внутренние водные пути»;
- «Морские порты России».

Результаты анализа показывают, что перечня запланированных мероприятий ФП Комплексного плана для достижения указанной цели недостаточно.

Согласно Указу № 204 для ее достижения необходимо расширение сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов, минуя г. Москву, до 50 % от общего объема внутренних регулярных авиационных маршрутов.

При этом предусмотренные в ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» мероприятия по субсидированию региональных маршрутов и пополнению парка

18. Согласно данным статистического ежегодника мировой экономики (<https://d1owejb4br3l12.cloudfront.net/about-us/press-release/2019-press-release-world-energy-news.pdf>) (Global Energy Trends, 2019 Edition: Historically High Energy Consumption & CO2 Emissions in 2018).

воздушных судов охватывают только часть авиаперевозчиков – получателей субсидий, и не содержат правовых и организационных мер стимулирования авиакомпаний к переориентации географии полетов с московского авиационного узла на региональный уровень.

Отсутствие увязки указанных мер господдержки авиаперевозок с мероприятиями по строительству (реконструкции) объектов аэродромной инфраструктуры, предусмотренными ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», может привести к недозагрузке инфраструктуры реконструированных в рамках ФП аэропортов (аэродромов) в результате низкого дополнительного пассажиропотока и грузопотока, обусловленного расширением географии субсидируемых полетов, выполняемых авиакомпаниями¹⁹.

В рамках указанной цели также планируется решение задачи по увеличению пропускной способности внутренних водных путей.

При этом ФП «Внутренние водные пути» не содержит мероприятий по созданию и развитию инфраструктуры внутреннего водного транспорта, применяемой для перевозок пассажиров, в том числе в регионах, где указанный вид транспорта носит безальтернативный характер (например, в ряде районов Крайнего Севера). В указанном ФП не нашли отражения мероприятия по развитию (приобретению, строительству) речного флота. Вместе с тем высокий износ речного транспортного флота (в 2017 году 95 % грузовых судов и 65 % пассажирских судов имели возраст более 25 лет), а также снижение количества речных и озерных судов (на 26,9 % за период с 2005 по 2017 год) негативно влияют на объемы речных перевозок и состояние отрасли в целом.

7.2.4. Достижение цели Комплексного плана «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» должно быть обеспечено за счет реализации мероприятий ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» энергетической части Комплексного плана.

Согласно Указу № 204 для ее достижения необходима в том числе модернизация генерирующих мощностей гидроэлектростанций в соответствии с потребностями социально-экономического развития. Необходимость модернизации в рамках Комплексного плана генерирующих мощностей гидроэнергетики предусмотрена также в ОНДП.

В паспорте ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не предусмотрены мероприятия, направленные на решение указанной задачи.

Таким образом, перечня запланированных мероприятий Комплексного плана недостаточно для достижения его целей, предусмотренных Указом № 204.

Мероприятия ФП Комплексного плана не в полной мере позволяют обеспечить решение задач по развитию авиационного сообщения внутри страны, модернизации

19. Федеральным проектом предусматривается увеличение субсидируемых региональных маршрутов внутренних воздушных линий до 175 единиц к 2024 году.

магистральной дорожной сети, ускорению товародвижения в железнодорожном сообщении.

7.2.5. Проведенный анализ свидетельствует о недостаточной согласованности мероприятий Комплексного плана с отдельными документами стратегического планирования федерального уровня.

Не в полной мере мероприятия энергетической части Комплексного плана увязаны с положениями Стратегии пространственного развития.

В ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не предусмотрены мероприятия по внедрению энергосберегающих и энергоэффективных технологий в Арктической зоне Российской Федерации и на территориях Крайнего Севера, а в ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» – мероприятия по развитию инфраструктуры для использования сжиженного природного газа на внутреннем рынке²⁰.

Одним из принципов реализации Стратегии пространственного развития определена синхронизация во времени предусмотренных мероприятий по созданию и развитию инфраструктуры федерального, регионального и местного значения.

Сроки проведения и завершения работ на объектах транспортной инфраструктуры, предусмотренные Комплексным планом и другими национальными проектами, не синхронизированы. Это негативно влияет на уровень транзитного потенциала страны.

В рамках ФП «Морские порты России» осуществляются мероприятия по реконструкции объектов федеральной собственности в морском порту «Певек» (Чукотский автономный округ), взаимосвязанные с мероприятиями национального проекта «Международная кооперация и экспорт» по модернизации морского пункта пропуска «Певек», который в настоящее время не функционирует.

Открытие морского пункта пропуска «Певек» планируется после 1 декабря 2023 года (в соответствии с паспортом ФП «Логистика международной торговли»). При этом завершение работ по реконструкции объектов федеральной собственности в морском порту «Певек» в рамках ФП «Морские порты России» предусмотрено в конце 2020 года. Следовательно, экспорт грузов через морской пункт пропуска «Певек» будет возможен только через 3 года после завершения работ по реконструкции объектов федеральной собственности в порту.

ФП «Морские порты России» также предусмотрены мероприятия по строительству многофункционального грузового района морского порта «Поронайск». В настоящее время морской пункт пропуска в порту «Поронайск» не функционирует, его модернизация в рамках ФП «Логистика международной торговли» не предусмотрена.

Кроме того, в рамках ФП «Морские порты России» реализуется ряд мероприятий по развитию морского порта «Ванино» (Хабаровский край). При этом в Комплексном плане отсутствуют мероприятия по реконструкции автомобильной дороги

20. Раздел VI «Основные направления пространственного развития Российской Федерации» Стратегии пространственного развития.

федерального значения А-376 на участке от пгт. Ванино до г. Хабаровска, необходимые для обеспечения роста грузоперевозок в указанном направлении.

7.2.6. Несмотря на то, что планирование мероприятий ФП транспортной части Комплексного плана осуществлялось для обеспечения его целей и задач, состав ряда объектов (мероприятий) Комплексного плана и входящих в него ФП не полностью согласован.

Так, Комплексным планом в рамках ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» предусмотрен результат (мероприятие) «Осуществление строительства вторых путей на участке Багерово – Владиславовка – Джанкой и электрификация на Феодосию с реконструкцией существующего однопутного участка». При этом в паспорте ФП указанный результат (мероприятие) отсутствует.

В ФП «Северный морской путь» отсутствует мероприятие по строительству базы и причала для стоянки аварийно-спасательных судов (г. Мурманск), предусмотренное Комплексным планом. При этом паспортом указанного ФП предусмотрено строительство Северного широтного хода, продление срока эксплуатации ядерных установок атомоходов и строительства морского терминала в бухте «Север», которые Комплексным планом не предусмотрены.

Справочно: в НП «Транспортная часть Комплексного плана» вышеуказанные несоответствия устранены частично – предусмотренное ФП «Северный морской путь» мероприятие по строительству морского терминала в бухте «Север» отсутствует.

Кроме того, в Комплексном плане не указаны цели, на достижение которых направлены мероприятия ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» энергетической части плана.

7.2.7. Минтранс России не в полном объеме обеспечена увязка параметров Комплексного плана с государственной программой Российской Федерации «Развитие транспортной системы»²¹ (далее – госпрограмма). В результате значительное количество мероприятий, реализуемых в рамках ФП транспортной части Комплексного плана за счет средств федерального бюджета, в госпрограмме и федеральной адресной инвестиционной программе (далее – ФАИП) не отражены.

В рамках ФП «Морские порты России» за счет средств федерального бюджета предусмотрено финансирование 14 мероприятий, из которых 5 мероприятий в ФАИП (на 2019–2021 годы) и госпрограмму не включены, в том числе: строительство 4 ледоколов для портов Северо-Западного и Дальневосточного бассейнов; строительство многофункционального грузового района морского порта «Поронайск», объектов федеральной собственности специализированного зернового терминала в морском порту «Зарубино», объектов федеральной собственности в с. Никольское; реконструкция береговых сооружений автомобильно-железнодорожного паромного сообщения Ванино – Холмск в морском порту

21. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596.

«Холмск» и берегоукреплений оградительных дамб Калининградского морского канала.

Из 24 мероприятий ФП «Северный морской путь» 8 мероприятий с объемом финансирования 12 710,8 млн рублей не отражены в госпрограмме и ФАИП.

7.2.8. Комплексным планом в части транспортной инфраструктуры предусматривается 26 показателей, в том числе 6 целевых и 20 дополнительных показателей в части энергетической инфраструктуры (5 целевых показателей, состав которых представлен в приложении № 1 к отчету).

Достижение целей Комплексного плана «Развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов» характеризуется 3 целевыми и 17 дополнительными показателями; «Повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры» – 3 целевыми и 3 дополнительными показателями; «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» – 5 целевыми показателями.

Целевые и дополнительные показатели Комплексного плана в целом соответствуют параметрам Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, в том числе в части роста грузо- и пассажирооборота на различных видах транспорта, увеличения доли внутренних авиаперевозок минуя Московский авиационный узел, динамики производства электроэнергии и др. Большинство показателей в указанном Прогнозе отсутствуют, что не позволяет сделать вывод о том, насколько в нем учтены мероприятия Комплексного плана.

Несмотря на значительное количество утвержденных показателей в рамках транспортной части Комплексного плана по цели «Повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры» отсутствуют показатели, характеризующие достижение результатов по расширению автодорожной, морской, речной и железнодорожной инфраструктуры (кроме пригородного сообщения Московского узла).

В рамках энергетической части Комплексного плана не предусмотрены показатели, характеризующие выполнение ряда задач, отмеченных в Указе № 204, в части устойчивого энергоснабжения потребителей на территориях субъектов Российской Федерации, а также развития распределенной генерации, в том числе на основе возобновляемых источников энергии, в первую очередь в удаленных и изолированных энергорайонах.

Не установлены показатели, позволяющие оценить решение задачи ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата».

Паспортами ФП транспортной части Комплексного плана предусмотрено 33 целевых показателя, что на 7 показателей больше, чем утверждено паспортом Комплексного плана.

Несмотря на рост общего количества показателей в паспорте ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» отсутствуют показатели, характеризующие реализацию мероприятия «Электрификация направления Ожерелье – Узловая – Елец», направленного на развитие пассажиропотока в железнодорожном транспорте между Центральным и Северо-Западным регионами, а также Югом страны.

Паспорт ФП «Внутренние водные пути» целесообразно дополнить показателями уровня безопасности судоходных гидротехнических сооружений, установленными Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года («Доля судоходных гидротехнических сооружений, подлежащих декларированию безопасности, имеющих опасный или неудовлетворительный уровни безопасности, в общем количестве судоходных гидротехнических сооружений, %»).

Количественный и качественный состав показателей ФП транспортной части Комплексного плана не позволяет использовать их для объективной оценки достижимости национальных целей развития Российской Федерации, предусмотренных Указом № 204.

Мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог в ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» и «Морские порты России» характеризуются только показателями их протяженности. При этом отсутствуют индикаторы, характеризующие факторы обеспечения экономического роста, включая увеличение объема перевозок автомобильным транспортом на участках автомобильных дорог (магистральных трассах), снижение транспортных издержек и уровня загрузки магистральной дорожной сети.

Паспортом ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» определены показатели, характеризующие достижение цели проекта «Увеличение количества введенных в эксплуатацию взлетно-посадочных полос до 48 единиц и вспомогательных объектов аэропортовой инфраструктуры», в том числе:

- количество введенных в эксплуатацию после реконструкции (строительства) взлетно-посадочных полос;
- количество реконструированных (построенных) вспомогательных объектов аэропортовой инфраструктуры;
- авиационная подвижность населения.

Представляется целесообразным дополнить указанный перечень показателями, характеризующими результат реализации вышеуказанных мероприятий, в том числе по увеличению пассажиро- и грузопотока, например: количество международных и внутренних рейсов (объемы перевозок (пассажиры всего, пассажиры транзит, груз, почта).

7.2.9. Проведенный анализ свидетельствует о необоснованности и некорректности расчетов значений отдельных целевых показателей ФП транспортной части Комплексного плана.

ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» предусмотрено увеличение значения основного показателя «Пассажиропоток в пригородном железнодорожном сообщении Московского транспортного узла» с 778,20 млн пассажиров в 2021 году до 850 млн пассажиров в 2024 году. При этом план мероприятий по реализации ФП (в части результата «Усиление железнодорожной инфраструктуры для освоения прогнозируемых пассажирских перевозок в Московском транспортном узле») предусматривает выполнение всех контрольных точек в период до 2021 года и не содержит мероприятий, направленных на увеличение пассажиропотока в период с 2021 по 2024 год.

В рамках указанного ФП значение целевого показателя по вводу автомобильных дорог, переданных в доверительное управление ГК «Автодор» (201,8 км – в 2019 году, 342,4 км – в 2020 году), имеет значительное расхождение с программой деятельности ГК «Автодор» на долгосрочный период (2010–2021 годы)²² (222,1 км и 197,1 км соответственно), определяющей основные направления, ожидаемые результаты деятельности, а также целевые показатели²³.

Общее значение показателя «Прирост производственной мощности морских портов» за период 2018–2024 годов составляет 357 млн тонн (раздел 2 Комплексного плана). В разделе 4.2 Комплексного плана приводится информация о приросте значения указанного показателя на 354,1 млн тонн в результате реализации мероприятий ФП «Морские порты России». Согласно паспорту указанного ФП увеличение мощностей морских портов к 2024 году составит только 336,7 млн тонн.

Справочно: в НП «Транспортная часть Комплексного плана» указанное расхождение устранено – прогнозируемое увеличение мощности морских портов составляет 336,7 млн тонн. Это соответствует параметрам паспорта ФП «Морские порты России».

Мощность морских портов России на 1 января 2018 года составила 1,053 млрд тонн²⁴.

По итогам реализации мероприятий ФП «Морские порты России» в полном объеме мощность морских портов должна составить 1,39 млрд тонн. Это на 90 млн тонн больше показателя, предусмотренного Комплексным планом и паспортом ФП (1,3 млрд тонн).

Прирост производственной мощности морских портов за 2017 и 2018 годы составил 49,8 и 51,5 млн тонн соответственно²⁵. Это на 27,8 млн тонн и на 32,5 млн тонн превышает соответствующие параметры паспорта Комплексного плана и ФП «Морские порты России» (22 млн тонн и 19 млн тонн).

22. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р (в редакции от 29 июня 2019 года).

23. В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги».

24. Данные статистической отчетности (форма № 1-ПК (мор) за 2017 год.

25. Данные статистической отчетности (форма № 1-ПК (мор).

7.2.10. Оценка перечня результатов энергетической части Комплексного плана показала их недостаточную измеримость.

Предусмотренные Комплексным планом характеристики отдельных результатов ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не содержат количественные показатели, позволяющие оценить их достижение, в том числе:

- «Обеспечена максимальная эффективность функционирования новых генерирующих мощностей»;
- «Обеспечен импульс развития отечественных энергомашиностроительных технологий в рассматриваемой области»;
- «Внедрен механизм поддержки использования распределенной генерации на основе возобновляемых источников энергии в удаленных и изолированных энергорайонах».

В составе ответственных исполнителей результата «Улучшены технико-экономические показатели функционирования тепловых электростанций в ЕЭС России и поставляющих электрическую энергию на оптовый рынок в 2024 году» отсутствуют субъекты электроэнергетики.

7.2.11. Паспортом НП «Транспортная часть Комплексного плана» на его реализацию в период 2019–2024 годов предусмотрено направить 7 000,7 млрд рублей, в том числе средства: федерального бюджета – 3 009,1 млрд рублей (или 43 % общего объема финансирования), внебюджетных источников – 3 733,5 млрд рублей (53,3 %). В Комплексном плане информация о финансовом обеспечении его энергетической части отсутствует.

Основной период вложений финансовых средств за счет всех источников планируется на 2022–2023 годы, в течение которых предусмотренные расходы составляют 1 544,0 млрд рублей и 1 432,0 млрд рублей соответственно. Это на 66–79 % превышает прогнозируемый объем расходов на реализацию мероприятий Комплексного плана в 2019 году.

Отсутствие достаточного количества строительных компаний и поставщиков, способных обеспечить реализацию масштабных инвестиционных проектов, особенно на территории Дальневосточного федерального округа, могут не позволить своевременно освоить указанные средства.

Например, по объекту «Строительство и реконструкция аэропортового комплекса «Игнатьево» (г. Благовещенск), включенному в ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», в период 2018–2019 годов проведено 6 конкурсных процедур, которые были признаны несостоявшимися. Заявки от подрядных организаций поступили только при проведении 1 и 2 конкурсов.

Отсутствие разработанной проектной документации по ряду объектов, включенных в ФП транспортной части Комплексного плана, а также установленного перечня объектов, предусмотренных к строительству (реконструкции), не позволяет оценить достаточность запланированного объема финансовых ресурсов.

На реализацию ФП «Европа – Западный Китай» предусмотрено 655,1 млрд рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 390,4 млрд рублей, внебюджетных источников – 264,6 млрд рублей.

Решением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева (от 30 октября 2019 г. № ДМ-П19-9403) согласованы этапы и сроки строительства отдельных участков международного транспортного коридора «Европа – Западный Китай».

При этом проектно-сметная документация по строительству автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань», входящей в состав международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай», не разрабатывалась. ГК «Автодор» не заключен договор на разработку документации по планировке территории.

Решения Правительства Российской Федерации о заключении концессионного соглашения либо о реализации строительства данной автомобильной дороги по иным договорам (соглашениям) не приняты. В результате финансовая модель реализации проекта ГК «Автодор» не утверждена.

Таким образом, оценить достаточность объема финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Комплексного плана, на реализацию мероприятий ФП не представляется возможным.

На выполнение работ по объекту «Строительство многофункционального грузового района морского порта «Поронайск»²⁶ предусмотрено 24 996,0 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 3 964,0 млн рублей. Паспортом инвестиционного проекта, утвержденным 15 марта 2019 года, предусмотрен объем финансирования (в ценах соответствующих лет) 25 096,6 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 4 064,6 млн рублей, т.е. на 100,0 млн рублей больше.

Существуют риски недостаточности финансовых ресурсов на реализацию указанного ФП.

На реализацию ФП «Северный морской путь» предусмотрено 707,4 млрд рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 246,1 млрд рублей, внебюджетных источников – 461,3 млрд рублей.

Анализ паспортов инвестиционных проектов в рамках реализации ФП показал, что по 5 мероприятиям стоимость строительства в ценах соответствующих лет превышает учтенные в федеральных проектах объемы финансирования. Это может потребовать дополнительного финансирования из федерального бюджета.

Например, установленная в паспорте инвестиционного проекта «Строительство многофункциональных аварийно-спасательных судов ледового класса.

Многофункциональное аварийно-спасательное судно мощностью 18 МВт (2 ед.)» стоимость (19 262,8 млн рублей) превышает объем финансирования по паспорту ФП (18 706,9 млн рублей).

26. Первоначально утвержден 29 января 2019 г. паспортом ФП «Морские порты России».

7.2.12. Объем финансового обеспечения транспортной части Комплексного плана на 2019 год за счет средств федерального бюджета предусмотрен паспортом НП «Транспортная часть Комплексного плана» в сумме 327 276,9 млн рублей, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 58 203,3 млн рублей, внебюджетных источников – 399 131,9 млн рублей.

Бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий транспортной части Комплексного плана утверждены в 2019 году в сумме 370 299,9 млн рублей²⁷. Расходы предусмотрены на реализацию 7 из 9 ФП (не утверждены бюджетные ассигнования на 2019 год по ФП «Высокоскоростное железнодорожное сообщение» и «Транспортно-логистические центры»).

Показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 ноября 2019 года по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ увеличены на 7 962,2 млн рублей и составили 378 262,1 млн рублей.

В федеральном бюджете по состоянию на 1 ноября 2019 года предусмотрены средства на реализацию ряда мероприятий энергетической части Комплексного плана в общем объеме 17 604,5 млн рублей, в том числе:

- взнос в уставный капитал АО «Крымэнерго» – в сумме 1 711,5 млн рублей на строительство объектов энергетики в Крыму (пункты 1.6.3–1.6.9 Комплексного плана);
- взнос в уставный капитал ПАО «РусГидро» на строительство 2 одноцепных ВЛ 110 кВ Певек – Билибино (этап строительства № 1) – в сумме 7 000,0 млн рублей (пункт 1.6.14 Комплексного плана);
- расходы на строительство и ввод в эксплуатацию Плавучей атомной тепловой электрической станции – в сумме 838,6 млн рублей;
- субсидии Правительству Чукотского автономного округа на строительство энергоцентра в г. Билибино – в сумме 8 054,4 млн рублей.

Коды бюджетной классификации, позволяющие идентифицировать указанные средства как расходы на Комплексный план, в бюджетной классификации Российской Федерации Минфином России не предусмотрены. Это не способствует прозрачности формирования бюджета и эффективности контроля за его исполнением.

7.2.13. По состоянию на 1 ноября 2019 года кассовое исполнение расходов федерального бюджета в рамках Комплексного плана осуществлялось по 6 ФП («Морские порты России», «Северный морской путь», «Железнодорожный транспорт и транзит», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» и «Внутренние водные пути») и составило 216 905,5 млн рублей (57,3 %).

В полном объеме не исполнены расходы по ФП «Европа – Западный Китай» (в связи с недоведением до Минтранса России лимитов бюджетных обязательств).

27. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» с учетом изменений по состоянию на 1 сентября 2019 года (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ).

Уровень исполнения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий транспортной части Комплексного плана составил 0,52 %, а внебюджетных средств – 29,9 %.

Анализ свидетельствует о соблюдении субъектами Российской Федерации (Архангельская и Вологодская области) предельного уровня софинансирования расходного обязательства из федерального бюджета в отношении субсидий, полученных в рамках реализации Комплексного плана. Объем предоставленных межбюджетных субсидий из федерального бюджета в рамках реализации ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» Комплексного плана составил 1 058,0 млн рублей, или 81,4 % установленного годового объема.

Информация об исполнении расходов на реализацию мероприятий представлена в приложении № 4 к отчету.

Несмотря на обеспеченность мероприятий Комплексного плана, предусмотренных к реализации в 2019 году за счет средств федерального бюджета, соответствующими объемами финансирования (378 262,1 млн рублей согласно сводной бюджетной росписи) низкий уровень организации работ ответственными исполнителями мероприятий федеральных проектов может привести к расходу указанных средств не в полном объеме.

Объем недоведенных лимитов бюджетных обязательств (далее – ЛБО) по транспортной части Комплексного плана по состоянию на 1 ноября 2019 года составил 8 557,3 млн рублей, большая часть которых приходится на ФП «Внутренние водные пути» (в связи с отсутствием проектно-сметной документации по объектам строительства Нижегородского низконапорного гидроузла (2-й этап) и ФП «Европа – Западный Китай» (в связи с приостановкой реализации объекта «Строительство скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань»).

В рамках реализации ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» существуют значительные риски неввода в эксплуатацию в 2019 году 6 объектов строительства (реконструкции) автомобильных дорог планируемой протяженностью 51,4 км: по одному государственный контракт расторгнут, по другим – работы приостановлены в связи с необходимостью прохождения повторной госэкспертизы проектной документации, проведением археологических изысканий.

7.3. Цель 3. Оценка хода реализации Комплексного плана, в том числе достижения целевых значений показателей, установленных результатов деятельности

7.3.1. Анализ хода реализации Комплексного плана показал, что из 12 мероприятий с планируемым сроком завершения в 2018 году выполнены только 5, или 41,7 %.

В рамках ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не завершено 7 из 9 мероприятий, в том числе не обеспечен ввод в эксплуатацию следующих объектов:

- «Строительство двухцепной ВЛ 220 кВ Тира-Надежинская»;

- «Строительство ПС 220 кВ Исконная»;
- «Строительство ПС 220 кВ Восточная промзона»;
- «Строительство ПС 500 кВ Преображенская»;
- «Строительство ПС Промпарк с ВЛ 220 кВ»;
- «Строительство ПС 220 кВ Ермак».

Значения показателей ФП, установленные паспортом Комплексного плана на 2018 год, были достигнуты не в полном объеме. Средняя скорость доставки транзитного контейнеропотока составила 810 км/сутки при плановом значении 868 км/сутки. Не достигнуто целевое значение (1 %) показателя «Снижение избытка установленной мощности электростанций ЕЭС России, включая нормативный резерв (нарастающим итогом) ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией». В отчетном году зафиксировано увеличение избытка установленной мощности в ЕЭС России на 5,4 %. Это обусловлено низким ростом максимума нагрузки (0,5 %) при существенном росте установленной мощности электростанций (более 3000 МВт).

За 9 месяцев текущего года из 29 целевых показателей, установленных паспортами ФП на 2019 год, целевое значение достигнуто по одному: «Протяженность участков внутренних водных путей, ограничивающих их пропускную способность» – 13,4 тыс. км. Это обусловлено отсутствием динамики целевого значения указанного показателя в 2019 году по сравнению с фактическим значением 2017 и 2018 годов.

Информация о достижении целевых показателей, установленных паспортами ФП, в 2018 году и девять месяцев 2019 года представлена в приложении № 2 к отчету.

7.3.2. Из 52 контрольных точек, предусмотренных к реализации по состоянию на 1 октября 2019 года в рамках транспортной части Комплексного плана, не достигнуто 22, или 42,3 %, в том числе:

- в рамках ФП «Морские порты России» не заключены государственные контракты на выполнение строительно-монтажных работ по 3 объектам морской инфраструктуры. Не разработана проектная документация (далее – ПСД) на 5 объектов капитального строительства (реконструкции);
- в рамках ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» не заключены государственные контракты на выполнение строительно-монтажных работ по 6 объектам аэродромной инфраструктуры;
- в рамках ФП «Внутренние водные пути» не заключен государственный контракт по объекту «Строительство Багаевского гидроузла на р. Дон» (объекты II этапа), завершение работ по которому запланировано на 2020 год, а объем предусмотренных в 2019 году средств федерального бюджета составляет 7 515,2 млн рублей. Учитывая определенный проектной документацией срок производства работ (36 месяцев), решением проектного комитета транспортной части комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (рабочей группы Правительственной комиссии по транспорту) (протокол от 1 июля

2019 г. № 3) предусмотрен перенос срока ввода вышеуказанного объекта в эксплуатацию на 2023 год.

В рамках ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» энергетической части Комплексного плана не обеспечена реализация проекта «Иные мероприятия по строительству электросетевых объектов на территории Крымского полуострова». Из общего объема бюджетных ассигнований 1 711,47 млн рублей, утвержденных на указанные цели Федеральным законом № 459-ФЗ, 629,24 млн рублей планируется направить на финансирование проектно-изыскательских работ по строительству электросетевых объектов на территории Крымского полуострова, а оставшиеся 1 082,23 млн рублей – на строительство электросетевых объектов на территории объединенной энергетической системы Юга для выдачи мощности в энергосистему Крыма.

Минэнерго России в октябре 2019 года обеспечена детализация мероприятий по разработке проектно-сметной документации по строительству электросетевых объектов на сумме 629,24 млн рублей. При этом по состоянию на 1 ноября 2019 года пообъектная детализация мероприятий по строительству электросетевых объектов в сумме 1 082,23 млн рублей отсутствует.

Указанные факты свидетельствуют о возможных срывах сроков производства работ и недостижения целевых показателей ФП и Комплексного плана.

7.3.3. Анализом ежеквартальных отчетов о реализации ФП установлены факты предоставления федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию ФП, неполной информации о прогнозных значениях целевых показателей ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», некорректных сведений об исполнении расходов федерального бюджета по ФП «Внутренние водные пути», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», необоснованной оценке рисков реализации ФП «Коммуникации между центрами экономического роста», «Северный морской путь».

В рамках ФП «Морские порты России» установлены факты непредоставления юридическими лицами – участниками ФП отчетов об их реализации в ответственный федеральный орган исполнительной власти – Росморречфлот, что с учетом значительной доли внебюджетного финансирования мероприятий ФП снижает достоверность информации о результатах мониторинга его выполнения.

У федеральных органов исполнительной власти отсутствуют действенные механизмы взаимодействия с инвесторами, ответственными за выполнение мероприятий Комплексного плана, в части обеспечения обязательств по привлечению внебюджетного финансирования, по соблюдению сроков реализации мероприятий, а также предоставления ими отчетов об использовании внебюджетных средств.

7.3.4. Формирование, согласование (одобрение), утверждение и предоставление информации и документов, разрабатываемых при осуществлении проектной деятельности, осуществляются в подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет», которая предназначена в том числе для обеспечения

прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов (пункт 5 Положения № 1288).

В ГИИС «Электронный бюджет» представлены в том числе первоначальные паспорта ФП, входящие в состав Комплексного плана, а также запросы на изменение паспортов и планов мероприятий по реализации ФП. По состоянию на 1 ноября 2019 года отчеты о ходе реализации четырех из девяти ФП в ГИИС «Электронный бюджет» отсутствовали. Это не способствует эффективности мониторинга реализации мероприятий Комплексного плана и не позволяет в настоящее время использовать указанную систему в качестве основного инструмента получения необходимой информации для осуществления контроля реализации ФП Комплексного плана²⁸.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Цели и задачи Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года соответствуют целям и задачам, установленным Указом № 204.

Перечень мероприятий Комплексного плана не в полной мере согласован с положениями Указа № 204 и отдельными документами стратегического планирования Российской Федерации.

В паспорте ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» отсутствуют мероприятия, направленные на решение предусмотренной Указом № 204 и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года задачи по модернизации генерирующих мощностей гидроэлектростанций в соответствии с потребностями социально-экономического развития.

8.2. В ходе реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в 2019 году в целом урегулированы вопросы формирования системы рейтингования (ранжирования) проектов, включаемых в федеральные проекты Комплексного плана, а также координации действий ответственных исполнителей и соисполнителей мероприятий.

8.3. Для решения задачи по скоординированному развитию магистральной транспортной сети в рамках Комплексного плана с региональной транспортной инфраструктурой в целях обеспечения пространственного развития территорий не в полном объеме разработана нормативно-методическая база.

Не определен порядок координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по утверждению (корректировке) субъектами Российской Федерации комплексных

28. Рекомендовано пунктом 3 постановления Совета Федерации от 23 июля 2019 г. № 331-СФ «О реализации Единого плана деятельности Правительства Российской Федерации по достижению национальных целей в области экономики».

планов развития инфраструктуры регионального значения. Не утверждены рекомендации по разработке субъектами Российской Федерации комплексных планов модернизации и расширения региональной инфраструктуры.

8.4. Перечня мероприятий федеральных проектов Комплексного плана недостаточно для достижения их целей.

В ФП «Европа – Западный Китай» отсутствуют мероприятия по реконструкции (капитальному ремонту) автомобильных дорог общего пользования до границы с Казахстаном, необходимые для полноценного создания указанного скоростного международного маршрута.

ФП «Железнодорожный транспорт и транзит» не содержит мероприятий, направленных на уменьшение сроков погрузочно-разгрузочных работ на контейнерных терминалах, расположенных на пути следования транзитных контейнерных составов.

8.5. Не обеспечена в полной мере синхронизация мероприятий по строительству (реконструкции) объектов транспортной инфраструктуры, что не соответствует принципам реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

8.6. Целевые и дополнительные показатели Комплексного плана в целом соответствуют положениям Указа № 204 и параметрам Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, в том числе в части увеличения доли внутренних авиаперевозок минуя Московский авиационный узел.

Мероприятия ФП «Региональные аэропорты и маршруты» не включают правовые и организационные меры стимулирования авиакомпаний к переориентации географии полетов с Московского авиационного узла на региональный уровень.

8.7. В составе целевых и дополнительных показателей Комплексного плана отсутствуют показатели, характеризующие выполнение задач по развитию распределенной генерации и гарантированному обеспечению транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата.

Количественный и качественный состав показателей ФП транспортной части Комплексного плана не позволяет использовать их для объективной оценки достижимости национальных целей развития Российской Федерации, предусмотренных Указом № 204.

Не предусмотрены показатели, характеризующие факторы обеспечения экономического роста, включая увеличение пассажиро- и грузопотока на участках автомобильных дорог (магистральных трассах) и воздушном транспорте, снижение транспортных издержек.

8.8. Большая часть показателей ФП Комплексного плана (92,1 %) отсутствует в Федеральном плане статистических работ, что не способствует достоверности и надежности данных о достижении их фактических значений.

8.9. Разработанные в рамках реализации Комплексного плана документы в сфере организации проектной деятельности не в полном объеме соответствуют требованиям нормативных правовых и методических документов.

В паспорте НП «Транспортная часть Комплексного плана» не отражен его вклад в достижение национальных целей развития, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения № 1288.

В планах мероприятий по реализации ФП «Морские порты России», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Северный морской путь» для мероприятий по строительству объектов не использованы специальные контрольные точки, предусмотренные Методическими указаниями по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов. Это не позволяет оценить степень реализации мероприятий, предусмотренных федеральными проектами, по строительству соответствующих объектов инфраструктуры.

8.10. Предложения по реализации отдельных вопросов энергетической части Комплексного плана, согласованные Председателем Правительства Российской Федерации 25 декабря 2018 года, до настоящего времени не выполнены.

Не образованы специализированные рабочие группы по вопросам внедрения интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий, а также увеличения пропускной способности нефтепроводов и нефтепродуктопроводов. Это не обеспечивает полноценную координацию участников ФП Комплексного плана.

8.11. Показатели функционирования объектов магистральной инфраструктуры, создаваемой в рамках Комплексного плана, в части увеличения грузопотока по Северному морскому пути до 80 млн тонн могут быть не выполнены в срок, предусмотренный Указом № 204. Это связано с отсутствием у ряда потенциальных крупных перевозчиков судов арктического класса для перевозки грузов в акватории Северного морского пути.

8.12. Отсутствие проектной документации по ряду объектов, включенных в ФП транспортной части Комплексного плана, не позволяет оценить достаточность объема финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Комплексного плана, на реализацию мероприятий.

До настоящего времени не разработана проектно-сметная документация по строительству автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань», входящей в состав международно-транспортного маршрута «Европа – Западный Китай».

8.13. У руководителей ФП Комплексного плана отсутствуют действенные механизмы взаимодействия с инвесторами, ответственными за выполнение мероприятий Комплексного плана, в том числе в части обеспечения обязательств по привлечению внебюджетного финансирования, а также по соблюдению сроков реализации мероприятий.

8.14. По состоянию на 1 ноября 2019 года на низком уровне исполнены расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий транспортной части Комплексного плана (57,3 % показателя сводной бюджетной росписи).

8.15. Несвоевременное выполнение мероприятий, установленных планами мероприятий по реализации ФП, создает риски срыва сроков производства работ и недостижения целевых показателей ФП и Комплексного плана. За 9 месяцев 2019 года из 52 контрольных точек Комплексного плана, срок исполнения по которым наступил, не достигнуто 22. Из 12 мероприятий Комплексного плана, запланированных к завершению в 2018 году, выполнены только 5, в том числе 2 из 9 по ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией».

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации М.А.Акимову и Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н.Козаку с предложением рассмотреть следующие вопросы:

- о доработке параметров федеральных проектов, входящих в состав Комплексного плана, и планов мероприятий по их реализации в целях приведения в соответствие с положениями Указа № 204, документов стратегического планирования и иных нормативных правовых актов;
- о дополнении перечня целевых и дополнительных показателей паспортов федеральных проектов показателями, характеризующими в том числе решение задач по развитию распределенной генерации, гарантированному обеспечению транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата;
- о включении показателей Комплексного плана в Федеральный план статистических работ;
- об обеспечении формирования специализированных рабочих групп по вопросам внедрения интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий, а также увеличения пропускной способности нефтепроводов и нефтепродуктопроводов.

9.2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

