

А.В. ОДИНЦОВА

ИНСТРУМЕНТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

В экспертном и научном сообществах идет активное обсуждение проекта новой (обновленной) Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Для того чтобы это обсуждение было плодотворным, важно оценить возможности уже существующих и апробированных в российских условиях инструментов пространственного развития и механизмов инфраструктурной поддержки регионов. Важным представляется оценка результатов их функционирования с точки зрения целей, стоящих перед пространственным развитием в целом. В статье дается характеристика основных инструментов пространственного развития, обеспечивающих инфраструктурную поддержку социально-экономического развития регионов: государственных программ (прежде всего индивидуальных программ социально-экономического развития регионов), преференциальных режимов (особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, Свободный порт Владивосток, специальный административный район, Арктическая зона Российской Федерации), а также совокупности механизмов, включенных в проект «Инфраструктурное меню» (инфраструктурные бюджетные кредиты, специальные казначейские кредиты, инфраструктурные облигации ДОМ.РФ). На примере реализации отдельных программ и проектов рассматриваются результаты применяемых механизмов и динамика их распространения на территории России.

Ключевые слова: инструменты пространственного развития, инфраструктурное меню, преференциальный режим, пространственное развитие, регион.

JEL: R59, R58, H54

В соответствии с проектом обновленной Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – СПР), важнейшей задачей Правительства и субъектов Российской Федерации является повышение качества среды для жизни населения на всей территории страны. С учетом этого важнейшей задачей пространственного развития становится формирование сбалансированной территориальной организации экономики. Это, помимо прочего, обеспечивается за счет опережающего развития инфраструктуры в опорных населенных пунктах, в которых реализуются новые инвестиционные проекты. Концентрация инструментов

и ресурсного обеспечения в выделенных опорных пунктах рассматривается в качестве важнейшей предпосылки достижения национальных целей и экономической безопасности Российской Федерации.

Важнейшими инструментами достижения поставленных целей, как заявлено в Концепции новой СПР, являются *государственные программы* (по развитию Дальнего Востока и Арктики, Северного Кавказа, Крыма и Севастополя, Калининграда, новых регионов, Комплексного развития сельских территорий, ФАИП), *преференциальные режимы* (территории опережающего развития в моногородах, территории опережающего развития в ДФО, открытые экономические зоны, свободные экономические зоны), а также т.н. *инфраструктурное меню*, основной целью которого стало обеспечение доступности необходимой инфраструктуры для граждан Российской Федерации.

Многие из предлагаемых инструментов уже прошли необходимую апробацию, доказав свою эффективность в плане способности расширения возможностей для пространственного развития страны.

Программы развития регионов

Решение о разработке программ развития регионов (прежде всего индивидуальных программ социально-экономического развития регионов) было принято в 2019 г. (Решение Правительства Российской Федерации /протокол от 21 февраля 2019 г. № 5, раздел XII, протокол от 27 марта 2019 г. № ДМП1618пр/). О необходимости совершенствования этого инструмента (программ развития регионов) пространственного развития говорится и в проекте обновленной СПР, где его реализация наряду с реализацией комплексных государственных программ по развитию геостратегических территорий рассматривается в качестве важнейшей предпосылки достижения целей пространственного развития Российской Федерации.

С самого начала внедрения названного инструмента предусматривалось, что такие программы будут способствовать ускорению социально-экономического развития *регионов с низким уровнем развития и сложной экономической ситуацией*. Такие программы были разработаны Минэкономразвития Российской Федерации для 10 регионов, которые по сводному рейтингу занимали наихудшие позиции по следующим четырем показателям, рассчитываемым за трехлетний период:

- 1) среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг;
- 2) доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта Российской Федерации;
- 3) уровень безработицы;
- 4) инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения.

Первоначально в число регионов, отличающихся самыми низкими из выделенных показателей, вошли Алтайский край, республики Адыгея, Алтай, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Тыва и Чувашия, Курганская и Псковская области.

Всего за период реализации индивидуальных программ развития регионов (далее – ИПР) в 2020–2024 гг. утвержденный объем финансового обеспечения их реализации составил 52 млрд руб., из них за счет средств федерального бюджета – 50 млрд руб. (по 1 млрд руб. в год на регион) [1].

За три года реализации ИПР было создано 12 тыс. рабочих мест и привлечено инвестиций на общую сумму 90 млрд руб. За счет реализованных мероприятий показатель снижения уровня безработицы здесь оказался в 2,5 раза выше, чем в среднем по стране. Отличились выделенные регионы и по показателю темпов снижения бедности. Почти все они (9 из 10) оказались в категории лучших и средних по Российской Федерации.

Отметим также, что за 4 года существования индивидуальных программ развития регионов *большинство регионов показали темпы роста выше среднероссийских. В них было создано более 14 тыс. рабочих мест, превышены плановые показатели по инвестициям, а уровень безработицы в сравнении со среднероссийским понизился в 2,5 раза*¹. Так, Чувашская Республика обогнала среднероссийские показатели по темпам роста среднедушевых денежных доходов и снижения безработицы. В Алтайском крае и Курганской области показатели объема инвестиций в 2–3 раза превысили индикаторы, запланированные на конец 2024 г.

Вместе с тем оценить роль именно ИПР в достигнутых результатах *крайней сложно*, поскольку многие из них связаны с действием не только рассматриваемого инструмента, но и других механизмов стимулирования пространственного развития. Речь, прежде всего, идет о *преференциальных территориях*, таких как экономические зоны, промышленные парки. Например, в перечне мероприятий, предусмотренных в рамках реализации ИПР, создание преференциальных режимов предусмотрено в Республике Адыгея, Республике Калмыкии, в Чувашской Республике². Названный механизм рассматривается в качестве важнейшего инструмента формирования благоприятных условий для инвестирования.

¹ Минэкономразвития России представит новые правила отбора в ИПР для регионов в ближайшие месяцы // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_predstavit_novye_pravila_otbora_v_ipr_dlya_regionov_v_blizhayshie_mesyacy.html (дата обращения: 27.08.2024).

² См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2020 г. № 1043-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Адыгея на период до 2024 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564719295>; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 992-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Калмыкия на 2020–2024 годы». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564654455>; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 865-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Чувашской Республики на 2020–2024 годы». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564624530>

Эффективность реализации института индивидуальных программ развития *не однозначна и по другой причине*. Несмотря на то, что темпы развития выделенных регионов в последние годы и превышали средние по стране, малый объем выделяемых средств (1 млрд руб. в год на регион) не дает основания однозначно связать достигнутые результаты исключительно с использованием данного инструмента. В целом доля межбюджетных трансфертов регионам по каналам ИПР в 2020–2022 гг. составляла от 1,3 до 8,5%, в среднем, – 3,7%. И эта доля *имеет тенденцию к сокращению*. Это дало основание Счетной палате сделать вывод о том, что «реализация ИПР с учетом объемов их финансирования изначально не может привести к кардинальным изменениям социально-экономического развития в соответствующих субъектах Российской Федерации» [1, с. 9]. С учетом этого было принято решение о внесении изменений в используемый инструмент как в части пересмотра подходов к выделению финансирования на программы, так и в отношении отбора участвующих в них регионов.

В новых проектах *индивидуальных программ развития* для регионов до 2030 г. приоритет отдан вопросам развития экономики соответствующих регионов. Прежде всего речь идет о снятии инфраструктурных ограничений и создании промышленных и индустриальных парков. По словам Министра экономического развития Российской Федерации М.Г. Решетникова, проекты, которые планируется поддерживать, принесут регионам 300 млрд руб. инвестиций и создадут 18 тыс. рабочих мест. При этом увеличены ресурсы на реализацию ИТР с 1 до 10 млрд руб. ежегодно для каждого региона, а направляемые в рамках ИПР средства будут отражаться в одной госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика»³. Все это позволит обеспечить согласованность и комплементарность всей системы поддержки регионов с помощью этого инструмента.

Анализ опыта применения ИПР показывает, что в рамках данного проекта в центре внимания – перспективные для региона инвестиционные проекты. Их реализации должна через механизм мультипликатора оказать *стимулирующее воздействие на пространственное развитие* соответствующих регионов в целом, что в итоге скажется на повышении экономической безопасности Российской Федерации.

Среди других новаций в практике ИПР – введение общих правил в рамках ИПР, что, по мнению экспертов, создаст предпосылки для более взвешенной оценки их результативности. И, что важно, финансирование ИПР должно соответствовать совокупности тех мероприятий, которые запланированы в рамках программы.

Решается и проблема, связанная с предоставлением нескольких трансфертов в рамках института ИПР. В настоящее время в ряде

³ Кабинет сформировал проекты новых индивидуальных программ развития для регионов // Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39274-kabmin_sformiroval_proekty_novykh_individualnykh_programm_razvitiya_dlya_regionov

субъектов (Адыгея, Карелия, Тыва, Алтай) уже перешли на одноканальную систему предоставления трансфертов в рамках ИПР. А для дальневосточных регионов действует механизм единой субсидии. Известно, что «понимание необходимости федеральной поддержки Дальнего Востока проявилось еще в середине 1990-х гг., когда была принята федеральная программа развития региона» [2, с. 54]. Однако в условиях новых геополитических реалий пространственное развитие регионов Дальнего Востока приобретает еще большее значение. И здесь важное значение для социально-экономического развития макрорегиона имеет «Президентская единая субсидия» (далее – Субсидия).

Особенность Субсидии состоит в том, что если в рамках ИПР трансферты предоставляются, как уже отмечалось, главным образом на развитие экономики, то здесь – *финансирование социальной сферы*. Речь идет об интеграции мероприятий, предусмотренных в рамках Субсидии на целевые установки пространственной стратегии Российской Федерации. Изначально она предназначалась для финансирования мероприятий планов социального развития центров экономического роста. На 2023 г. Субсидией воспользовались 58 городов Дальнего Востока, а ее выгодополучателями стали 80% жителей этого макрорегиона⁴. С 2022 г. такой механизм стал использоваться и для развития северных регионов.

За счет выделяемых в рамках Субсидии средств на Дальнем Востоке и в Арктике идет как строительство и модернизация школ и детских садов, больниц, спортивных центров, так и благоустройство городской среды, модернизация инфраструктуры. Иными словами, речь идет о мерах, способствующих комплексному улучшению качества жизни жителей Дальнего Востока и Арктики.

Заслуживает внимания тот факт, что в рамках данного инструмента пространственного развития предусматривается не только привлечение бюджетных средств, но и создание условий для привлечения к финансированию социальной сферы региона частных инвестиций. Резидентам территорий опережающего развития предоставлена возможность инвестирования в инженерную и транспортную инфраструктуру, что, как известно, является важнейшей предпосылкой реализации инвестпроектов. По словам полномочного представителя Президента на Дальнем Востоке Юрия Трутнева, «с помощью этого механизма за пять лет на Дальнем Востоке построено и отремонтировано более 1,6 тыс. социальных объектов, включая 17 больниц, 51 фельдшерско-акушерский пункт, 195 объектов образования»⁵.

⁴ Программа «Президентская единая субсидия» является мощным драйвером развития почти 60 городов Дальнего Востока // Ространснадзор. URL: <https://rostransnadzor.gov.ru/news/7756> (дата обращения: 28.10.2024).

⁵ На заседании президиума Госкомиссии по вопросам развития Арктики обсудили распределение средств президентской «Единой субсидии» для трех регионов // Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://erdc.ru/ko/news/nazasedanii-prezidiuma-goskomissii-po-voprosam-razvitiya-arktiki-obsudili-raspredelenie-sredstv-pre/> (дата обращения: 15.10.2024).

Практика предоставления Субсидии регионам Дальнего Востока помимо стимулирования экономического развития и влияния на инвестиции в социальную инфраструктуру имеет еще один результат. В ее рамках *повышается активность граждан при определении направлений расходования средств*. Так, например, если в 2021 г. в голосовании по благоустройству дворовых территорий в Хабаровском крае участвовало 12,5 тыс. чел., то в 2022, – уже 44 тыс. Иначе говоря, участие населения в определении конкретных целей расходования средств увеличилось в три с лишним раза. На 2024 г. на эти цели должно быть направлено 132 млн руб.⁶

Преференциальные режимы

На сегодняшний день в Российской Федерации выделяется несколько типов территорий с *особыми режимами хозяйственной деятельности*:

- особые экономические зоны (ОЭЗ);
- территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР);
- Свободный порт Владивосток (СПВ);
- специальный административный район (САР);
- Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ).

Всего, по данным Минэкономразвития, в России функционируют 53 ОЭЗ (34 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые). Создано 92 территории опережающего социально-экономического развития (зарегистрировано более 1 300 резидентов, создано более 111 тыс. рабочих мест, привлечено более 333 млрд руб. инвестиций).

Наконец, относительно новой формой преференциальных режимов являются САР. Речь идет о территориях, на которых действует правовой режим специального административного района. Такой механизм действует на о. Русский (Приморский край) и о. Октябрьский (Калининградская область) с августа 2018 г.⁷

В проекте новой СПР повышение конкурентоспособности территорий опережающего развития и особых экономических зон рассматривается в качестве важнейшего фактора решения проблем пространственного развития страны. Более того, ставится задача *повышения конкурентоспособности подобных территорий* в сравнении с преференциальными режимами и инвестиционными площадками, функционирующими в иностранных государствах. Особенно значима роль территорий с преференциальными режимами в сферах, связанных с научно-технологическим развитием. Сложно переоценить в современных условиях

⁶ Мельников А. Было и стало: «Президентская единая субсидия». URL: <https://dvkomsomolsk.ru/2024/01/09/bylo-i-stalo-prezidentskaya-edinaya-subsidiya/>

⁷ Специальные административные районы // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/specialnye_administrativnye_rayony/ (дата обращения: 20.10.2024).

и предоставляемые возможности для действия механизмов по стимулированию инвесторов к созданию инфраструктуры на территориях с преференциальными режимами, на базе которых создаются критические и сквозные технологии.

Следует подчеркнуть, что институт налоговых льгот⁸ — необходимый, но *не единственный фактор привлечения инвестиций* на территорию функционирования преференциальных режимов. Не менее важно состояние инфраструктуры, ресурсы, которыми располагает соответствующая территория, отсутствие административных барьеров и пр. Все это в совокупности создает пространство с более благоприятным для инвестиций предпринимательским климатом. Более того, институционализация преференциальных режимов, как показывает и зарубежный опыт, и опыт нашей страны, обуславливает не только привлечение прямых (в т.ч. иностранных) инвестиций и создание рабочих мест на территории функционирования преференциального режима. Не менее важным является апробирование новых механизмов экономической политики и новых институциональных практик [3].

Так, на сегодняшний день требуют самого пристального изучения используемые в рамках ОЭЗ механизмы возмещения инфраструктурных затрат субъектов Федерации. Такие механизмы направлены на то, чтобы в региональные бюджеты поступало больше средств за счет налоговых и таможенных поступлений от резидентов. Заслуживает изучения и опыт по снятию запрета на передачу в залог арендуемых у государства земель. Подобная мера особенно важна для тех резидентов, которые находятся на инвестиционной стадии, т.к. позволяет брать кредиты еще на стадии строительства. Соответствующий законопроект уже подготовлен. Для туристических ОЭЗ главное внимание уделяется автоматизации процесса перевода земель из категории лесного фонда в земли для рекреации. Наконец, актуальной среди новых институциональных практик является списание госдолгов, что, безусловно, является действенным фактором стимулирования пространственного развития Российской Федерации.

В условиях нынешнего санкционного давления на российскую экономику особое значение приобретают ОЭЗ, *связанные с развитием транспорта и логистики*. Примером здесь может служить одна из старейших в России портовая ОЭЗ в Ульяновской области. Ее безусловное конкурентное преимущество связано с географическим положением⁹, которое дает возможность ориентироваться не только на такие общие цели, как развитие обрабатывающих отраслей, рост инвестиций и заработной платы, но и на логистику и внешнюю торговлю с такими странами как Китай, Иран, а также со странами СНГ и ближнего зарубежья.

О темпах развития названной ОЭЗ говорит, например, то, что за 6 месяцев 2024 г. здесь появилось 10 новых резидентов. Общий объем ин-

⁸ Для разных преференциальных режимов налоговые льготы различаются.

⁹ ПОЭЗ «Ульяновск» находится вблизи аэропорта, а по ее границам проходят железная дорога, федеральная автотрасса, есть причальная стенка.

вестиций резидентов — более 22 млрд руб. Кроме того, портовая ОЭЗ «Ульяновск» выполняет функции логистического оператора по доставке грузов для предприятий из Китая. Только за 9 месяцев текущего года прибыли 44 групповые отправки, в составе которых — 85 контейнеров с оборудованием, сырьем и комплектующими¹⁰.

Что касается территорий опережающего социально-экономического развития, то основная тенденция здесь — *расширение перечня видов деятельности, доступных для инвесторов* соответствующих территорий. Если прежде для каждой ТОР утверждался конкретный, строго фиксированный перечень разрешенных видов деятельности, то сегодня существенно расширились возможности для инвестирования в таких сферах, как сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых, обрабатывающее производство, текстильная промышленность, полиграфическая деятельность, химическая продукция, фармацевтика. Иначе говоря, речь идет об инвестициях в любые сферы, кроме производства подакцизных товаров, лесозаготовки, оптовой и розничной торговли, финансовых услуг, страхования, аренды, лизинга, а также деятельности компаний сухопутного, водного и воздушного транспорта. Например, если раньше, в 5 существующих в Республике Татарстан ТОР можно было вести от 16 до 26 видов деятельности, то на сегодняшний день в перечень разрешенных видов деятельности включено более чем 40 видов. Утвержденный перечень дополнен такими видами деятельности, как информатизация, строительство, транспортировка и хранение, здравоохранение, социальные услуги, организации досуга и гостиниц и пр.

Безусловно, такое расширение разрешенных в рамках ТОР видов деятельности создает предпосылки для роста инвестиций, реализации проектов, а также является важным фактором пространственного развития регионов и Российской Федерации в целом.

Инфраструктурное меню

В условиях ограниченности бюджетного финансирования и общей нестабильности в экономике одним из ключевых факторов пространственного развития становится проблема формирования, обновления и модернизации инфраструктуры. Именно последняя рассматривается сегодня в качестве важнейшей предпосылки устойчивого экономического развития как отдельных регионов, так и Российской Федерации в целом. На формирование, обновление и модернизацию инфраструктуры направлена и значимая доля проектов, реализуемых на территориях с преференциальными режимами.

Инструменты пространственной политики, направленные на формирование современной инфраструктуры, объединяются в федеральном

¹⁰ Максим Решетников: ОЭЗ «Ульяновск» позволяет развивать международную логистику // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_oez_ulyanovsk_pozvolyaet_razvivat_mezhdunarodnuyu_logistiku.html

проекте «*Инфраструктурное меню*», основная цель которого — обеспечение доступности необходимой инфраструктуры для граждан Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что названный проект вписывается не только в общую стратегию формирования условий для комфортного и доступного жилья (государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»¹¹), но и в политику совершенствования федеративных отношений (государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»¹²). Все это говорит о том, что названный проект представляет собой важнейшую программу, направленную на поддержку инфраструктурного развития территорий. В ее реализации участвуют федеральные, региональные и муниципальные органы публичной власти, а также институты развития. Выделяются 7 инструментов, для каждого из которых в паспорте проекта «Инфраструктурное меню» определены цели, параметры, условия предоставления и показатели.

В качестве важнейшей цели заявлено увеличение доли расходов инвестиционного характера в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с 15,00% в 2021 г. до 15,60% в 2024 г.). Ставится задача и увеличения общей стоимости реализованных (реализуемых) при поддержке ВЭБ.РФ проектов по строительству, модернизации и реконструкции объектов инфраструктуры (со 141 440,0 млн руб. в 2021 г. до 258 560,00 млн руб. в 2024 г.)¹³.

Остановимся на основных инструментах, предусмотренных проектом. В данной группе инструментов по своей капиталоемкости выделяются прежде всего *инфраструктурные бюджетные кредиты* (ИБК), которые стали использоваться в качестве средства стимулирования пространственного развития в середине 2021 г. Основу этого инструмента составляют возвратные средства на реализацию социально значимых и экономически эффективных проектов в регионах. Необходимое условие получения кредита — участие региона в конкурсе проектов, заявки на который принимает Минстрой Российской Федерации. В некоторых

¹¹ Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710. URL: <http://static.government.ru/media/files/1zKpVQpsF3P4LxZ0pX5382EKLzXUdtFy.pdf>

¹² Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/dokumenty-i-materialy/materialy-po-strategii-razvitiya-regiono/perechen-federalnyh-strategicheskikh-i-ko/0decbb03-13ff-4ab0-b0e1-95951c09c9da>

¹³ Паспорт федерального проекта «Инфраструктурное меню» // Сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/139872/> (дата обращения: 07.11.2024).

случаях (если речь идет об инфраструктурном проекте, предусмотренном поручением Президента или Председателя Правительства России) участие в конкурсе для получения ИБК не предусмотрено. При ставке 3% годовых и сроках не менее 15 лет это важный источник финансирования региональных проектов. Обязательным условием получения такого кредита выступает обеспечение бюджетной окупаемости проектов. Иначе говоря, создаваемая за счет ИБК налоговая база в течение 15 лет должна вернуться в бюджет через налоговые поступления. Прежде всего речь идет о заявках, касающихся такой важной для всего населения России сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство, а также развития опорных населенных пунктов. Одним из операторов этого инструмента стал Фонд развития территорий, за которым закреплены полномочия совместно с другими институтами участвовать в отборе инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения которых являются кредиты из федерального бюджета¹⁴.

Характеризуя специфические особенности ИБК, следует отметить *гибкость этого инструмента*, поскольку регионам предоставлено право выбирать конкретную форму использования выделяемых кредитов. В одних случаях это межбюджетные трансферты местным бюджетам, в других – субсидии юридическим лицам, в третьих – концессионные соглашения.

С 2022 г. были расширены права регионов по использованию рассматриваемых кредитов. В случае объективных причин регионы теперь *имеют право вносить изменения в параметры принятых проектов* и даже делать замену на новые проекты.

Общая сумма ИБК до 2025 г. должна составить 1 трлн руб., за счет использования которых планируется финансирование 960 объектов и мероприятий в 83 регионах России¹⁵. Распределение ИБК за период 2021–2023 гг. представлено в *таблице 1*.

Принятие новой (обновленной) Стратегии пространственного развития Российской Федерации, в центр которой положен принцип развития опорных населенных пунктов, по всей видимости, потребует определенного пересмотра направлений и адресатов выделения ИБК. Определенный «нормативный» задел для этого уже имеется¹⁶.

Механизмы ИБК активно используются на Дальнем Востоке. В 11 регионах Дальневосточного федерального округа с помощью данного механизма запланировано строительство 110 объектов коммунальной, дорожно-транспортной, социальной, туристической инфраструктуры

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации № 721 от 30 мая 2024 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

¹⁵ Данный механизм получения финансирования за счет бюджетных средств достаточно востребован. Так, общая сумма поступивших заявок составила 2 трлн руб., а первоначальный лимит предусматривался в 500 млрд руб. Подобный «спрос» заставил Правительство увеличить лимит по данной госпрограмме до 1 трлн руб.

¹⁶ Артамонов А. Инфраструктурные бюджетные кредиты стали эффективным инструментом, способствующим развитию регионов // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/154911/>

и объектов особых экономических зон¹⁷. Другими примерами использования института ИБК являются следующие: строительство поликлиники в Ульяновской области (через механизмы ИБК на различные объекты здесь уже привлечено более 3,3 млрд руб.); в Уральском ФО за счет использования ИБК введено более 3,3 млн м² жилья; в Новгороде за счет привлечения средств ИБК ведутся работы по созданию террасного парка.

Т а б л и ц а 1

Структура инфраструктурных проектов, финансируемых за счет ИБК

Направления вложений	Объем финансирования, млрд руб.	Количество объектов
Объекты инженерной инфраструктуры	146	375
Объекты дорожного строительства	144	131
Объекты социальной инфраструктуры	42	93
Преференциальные территории (индустриальные парки, промышленные технопарки, особые экономические зоны)	17	58
Объекты транспортной инфраструктуры	147	51
Объекты туристической инфраструктуры	3	14

Источник: составлено автором по: [4].

Несмотря на в целом позитивную оценку практики использования механизма ИБК, встречаются и случаи, когда предоставленные в его рамках средства используются не по назначению. Например, в Липецкой области часть средств, выделенных в виде ИБК, была направлена на строительство детского сада, который не был включен в перечень мероприятий, реализуемых в рамках инфраструктурных проектов области. В Томской области в 2022 г. был получен ИБК в размере 115,8 млн руб. на строительство автомобильной дороги в г. Томске. Средства были полностью использованы на изъятие объектов недвижимости, однако строительство автомобильной дороги не начиналось¹⁸.

Продолжением ИБК в рамках *социально-экономической инициативы Правительства «Инфраструктурное меню»* стали *специальные казначейские кредиты (СКК)*. Они предоставляются регионам на проектирова-

¹⁷ Инфраструктура Дальнего Востока развивается благодаря ИБК // Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. URL: https://www.minstroyrf.gov.ru/press/infrastruktura-dalnego-vostoka-razvivaetsya-blagodarya-ibk/?sphrase_id=2243107 (дата обращения: 08.11.2024).

¹⁸ «О ходе использования субъектами Российской Федерации инфраструктурных бюджетных и специальных казначейских кредитов и о расширении возможностей их дальнейшего использования для достижения целей национальных проектов» // Сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/C7pZv0LyvIZfER0MIgTbIPcdER0xTMbP.pdf> (дата обращения: 07.11.2024).

ние, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры, а также на закупку новых автобусов, троллейбусов и трамваев и другие цели. СКК также предоставляются под 3% сроком на 15 лет. При этом предусмотрено, что выплата основного долга начинается только с третьего года. СКК представляет собой пример участия в механизмах стимулирования пространственного развития институтов развития.

В рамках механизма СКК в 2023 г. по заявкам 79 субъектов Федерации было распределено 190 млрд руб. До конца 2025 г. за их счет запланировано 566 мероприятий. Средства СКК распределены на реализацию 566 мероприятий. Из них – 398 мероприятий инженерно-коммунальной инфраструктуры (117,73 млрд руб.), 113 мероприятий по закупке общественного транспорта (53,09 млрд руб.), 3 мероприятия по реконструкции и строительству (0,86 млрд руб.), 110 мероприятий по закупке общественного транспорта и подвижного состава (52,23 млрд руб.), 39 мероприятий социальной инфраструктуры (11,59 млрд руб.), 16 мероприятий дорожного строительства (7,59 млрд руб.)¹⁹.

Как видим, основная часть проектов приходится на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры, разработку мастер-планов городов Дальневосточного федерального округа, закупку нового подвижного состава для автобусных парков. За счет СКК регионы (среди них Московская, Калужская, Орловская, Запорожская области, Донецкая Народная Республика и др.) получили свыше 200 новых автобусов. За счет СКК ведутся работы по ремонту тепловых сетей в городе Мариуполе Донецкой Народной Республики, а в городе Светлодарске того же региона финансируется капитальный ремонт котельной.

Одним из макрорегионов, на который в наибольшей степени распространяется механизм СКК, является Дальневосточный федеральный округ. Важнейшее условие использования данного инструмента для запуска новых строительных проектов – наличие у города мастер-плана. В целом на его реализацию выделено около 30 млрд руб. (116 проектов в 11 регионах Дальневосточного федерального округа). Из них 4,03 млрд руб. выделено Республике Бурятия, 7,5 млрд руб. – Приморскому краю, 715,5 млн руб. – Сахалинской области, 5,8 млрд руб. – Хабаровскому краю, 3,5 млрд руб. – Забайкальскому краю, 3,3 млрд руб. – Республике Саха (Якутия), 2,3 млрд руб. – Амурской области, 1,5 млрд руб. – Камчатскому краю, 637 млн руб. – Магаданской области, 626 млн руб. – Еврейской автономной области, 114 млн руб. – Чукотскому автономному округу²⁰.

Следующий механизм инфраструктурной поддержки реализации новых инвестиционных проектов в рамках проекта «Инфраструктурное меню» –

¹⁹ «О ходе использования субъектами Российской Федерации инфраструктурных бюджетных и специальных казначейских кредитов и о расширении возможностей их дальнейшего использования для достижения целей национальных проектов».

²⁰ 11 регионов ДФО получат специальные казначейские кредиты на развитие городов // Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: https://minvr.gov.ru/press-center/news/11_regionov_dfo_poluchat_spetsialnye_kaznacheyskie_kredity_na_razvitiye_gorodov/ (дата обращения: 04.11.2024).

предусмотренная Правительством *реструктуризация бюджетных кредитов*. В данном случае речь идет о финансировании инфраструктуры для новых инвестиционных проектов за счет регионального бюджета. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры», зафиксировано, что под новым инвестиционным проектом понимается ограниченный по времени и ресурсам комплекс мероприятий, направленных на создание и последующую эксплуатацию новых объектов основных средств или на реконструкцию существующих объектов, которые вводятся в эксплуатацию после 1 января 2021 г.²¹ Новые инвестиционные проекты подразумевают, что проект реализуется специально созданным для этих целей юридическим лицом или же юридическим лицом, зарегистрированным ранее.

Для реализации проектов выделено 13 сфер (сельское хозяйство, добыча, туризм, логистика, обрабатывающее производство, жилищное строительство, ЖКХ, дорожное хозяйство, строительство дорог, транспорт общего пользования, аэропортовая инфраструктура, энергетика). Механизм реструктуризации бюджетных кредитов подходит для инвестиционных проектов, стоимость которых превышает 50 млн руб.

Под реструктуризацию попадает около 1,6 трлн руб. бюджетных кредитов субъектов Российской Федерации. При этом одну треть субъекты должны будут возратить в соответствии с существующими графиками, а две трети – перенести с периода 2025–2029 гг. на период 2030–2039 гг.²² В случае, если высвобождаемые таким образом средства реинвестируются в модернизацию инфраструктуры в сфере ЖКХ, на расселение аварийного жилищного фонда, в новые инвестиционные проекты, регионы будут иметь возможность списать соответствующую задолженность по бюджетным кредитам. Необходимым условием для этого является достижение запланированных проектных показателей. В противном случае регион должен будет погасить перенесен-

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры» // Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/130525/> (дата обращения: 07.11.2024).

²² Минфин России о новой реструктуризации // Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38923-minfin_rossii_o_novoi_restrukturzatsii/ (дата обращения: 06.11.2024).

ный долг с 2030 по 2039 г. Всего за счет этого механизма реализовано 697 проектов; из заявленных 5 трлн руб. проинвестировано 2,2 трлн руб. За счет этого создано 77,9 тыс. новых рабочих мест²³.

Еще одним важным способом привлечения инвестиций в сфере строительства инженерных сетей, дорог, детских садов, школ и больниц в рамках инфраструктурного меню являются *инфраструктурные облигации ДОМ.РФ*. Будучи основанным на принципах проектного финансирования, этот механизм отличается от вышерассмотренных тем, что долгосрочные проекты финансируются не за счет бюджетных средств, а *за счет долгового рынка*.

Данный механизм был запущен в 2021 г. в качестве важного инструмента стимулирования развития строительной отрасли. Суть его состоит в том, что ДОМ.РФ через дочернее общество – Специализированное общество проектного финансирования (СОПФ) привлекает на рынке средства инвесторов, затем направляемые по льготной ставке на реализацию проектов разного масштаба. В данном случае речь идет о проектах в разных сферах. Это объекты дорожной инфраструктуры, внутриквартальные и магистральные инженерные сети, объекты транспортной инфраструктуры и закупка подвижного состава, учреждения среднего и дошкольного образования, медицинские учреждения, объекты спорта и иные объекты социально-культурного назначения, туристские объекты, объекты благоустройства, энергетики и пр. Критериями для получения финансирования проекта являются социальная значимость, экономическая эффективность, финансовая устойчивость, гарантированный источник возвратности.

На сегодняшний день объем выпуска инфраструктурных облигаций составляет 174 млрд руб., одобрено 50 проектов в 26 регионах, создано 32 млн м² жилья, построено 136 км дорог, создано 2 388 мест в детских садах и 13 541 школьное место²⁴.

Инфраструктурные облигации – весьма эффективный механизм привлечения инвестиций в экономику регионов, не требующий значительных вложений из федерального бюджета. По подсчетам, на каждый федеральный рубль в данном случае приходится до 5 руб. частных инвестиций, что, безусловно, при надлежащем нормативном регулировании может внести большой вклад в решение проблем пространственного развития страны.

При создании механизма инфраструктурных облигаций были изучены международные практики в сфере инфраструктурного финансирования. Ведь проблема финансирования инфраструктурных проектов не является специфичной для России. Она существует сегодня в большинстве стран мирового сообщества, позволяя финансировать различ-

²³ Новые инвестиционные проекты (Программа 1704) // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <https://invest.economy.gov.ru/novye-investicionnye-proekty-programma-1704> (дата обращения: 07.11.2024).

²⁴ Финансирование строительства объектов инфраструктуры // ДОМ.РФ. URL: <https://сопф.дом.рф/> (дата обращения: 07.11.2024).

ные инвестпроекты: в сфере транспортной инфраструктуры, возобновляемой энергии, строительства больниц, модернизации сотовой связи.

В Российской Федерации механизм инфраструктурных облигаций широко используется, например, при строительстве многоквартирного и индивидуального жилья в Ямало-Ненецком автономном округе — регионе, являющемся одним из лидеров в использовании этого механизма.

Заключение

Как мы пытались показать, на сегодняшний день имеется достаточно большой набор инструментов стимулирования пространственного развития Российской Федерации. Действующие механизмы решают задачи не только повышения его (пространственного развития) сбалансированности, но и укрепления бюджетной устойчивости регионов, укрепления их экономического и инфраструктурного потенциала и в целом повышения самодостаточности региональных экономик.

Механизм предоставления инфраструктурных кредитов, помимо того, что решает проблему финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов, увеличивает долю инвестиционных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, ведет к снижению их коммерческой задолженности. По данным Минэкономразвития Российской Федерации, предоставление ИБК субъектам Российской Федерации на реализацию инфраструктурных проектов должно обеспечить увеличение доли расходов инвестиционного характера в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации до 15,3% к 2025 г.²⁵ Это безусловно имеет большое значение для достижения целей национальных проектов.

Вместе с тем существует ряд проблем, требующих своего решения. В случае инфраструктурных бюджетных кредитов встречаются примеры недостижения целевых показателей или вовсе использования средств не на предусмотренные цели. Полагаем, что здесь целесообразно рассмотреть вопрос о перенаправлении соответствующих лимитов ИБК в другие нуждающиеся в дополнительных ресурсах регионы.

Особого подхода требуют и регионы, отличающиеся более низким уровнем социально-экономического развития, а значит, более ограниченным ресурсным потенциалом и более низкой инвестиционной привлекательностью. Очевидно, что такие регионы имеют меньше возможностей для реализации крупных инфраструктурных проектов даже

²⁵ Редакция государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» с учетом изменений // Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=303749-redaktsiya_gosudarstvennoi_programmy_rossiiskoi_federatsii_razvitiye_federativnykh_otnoshenii_i_sozdanie_uslovii_dlya_effektivnogo_i_otvetstvennogo_upravleniya_regionalnymi_i_munitsipalnymi_finansami_s_uchetom_izmenenii (дата обращения: 07.11.2024).

с привлечение заемных средств, а потому нуждаются в дополнительной поддержке со стороны федерального центра. В то же время речь идет о необходимости повышения качества самих инфраструктурных проектов регионов. В настоящее время недостаточная проработка проектов, а зачастую и просто низкое качество приводят к необходимости уже на этапе их реализации вносить необходимые изменения.

В условиях недостатка бюджетных средств, безусловно, важен поиск внебюджетных источников финансирования инфраструктурных проектов. Здесь также нужны механизмы, заинтересовывающие бизнес во вложениях средств в значимые с точки зрения регионального развития и национальных целей проекты. В связи с этим заслуживает внимания нацеленность проекта новой Стратегии пространственного развития на использование при реализации проектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства механизмов государственно-частного партнерства, признание важности повышения инвестиционной привлекательности отрасли жилищно-коммунального хозяйства для частных компаний, а также привлечение частного капитала в туристскую инфраструктуру.

Требуется проработки и вопрос оценки эффективности используемых инструментов, а также социально-экономического эффекта от применения механизма ИБК. На сегодняшний день, как отмечалось, в случае ИБК речь идет преимущественно об объектах жилищно-коммунального хозяйства, дорожной и транспортной инфраструктуре. Включение в перечень направлений, по которым возможно получение ИБК, например, социальной сферы, могло бы расширить возможности регионов в решении социально-экономических проблем, а Российской Федерации – в достижении поставленных целей пространственного развития.

Тот факт, что действие механизмов ИБК продлено до 2030 г., делает особенно актуальной задачу проведения мониторинга и усиления контроля в этой сфере. Следует разработать систему показателей, отражающих не только масштабы распространения этого инструмента, но и эффективность использования бюджетных средств в достижении заявленных показателей.

В представленной статье мы остановились на наиболее капиталоемких инструментах пространственного развития. За пределами нашего анализа остался, например, комплекс инструментов, касающихся развития сельских территорий, которые направлены на достижение целей государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Здесь выделяются следующие субсидии: на строительство жилья, предоставляемого в аренду на сельских территориях; на инженерную инфраструктуру и благоустройство на сельских территориях под компактную жилищную застройку; на развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях; на реализацию мероприятий по благоустройству сельских территорий; на развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях и пр.

С учетом того, что в России сегодня почти 80% муниципальных образований относится к категории сельских поселений, названные инструменты при правильном их распределении и взвешенном контроле за расходованием средств также будут способствовать достижению целей, заявленных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Список литературы

1. Доклад Счетной палаты Российской Федерации «Анализ эффективности реализации программ индивидуальных планов развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Развитие регионов. № 1 (314). 2024. С. 5–58. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/8ac/8v86z1up0rk7y9j5p139b7190c80sdf.pdf>
2. Кузнецова О.В. «Восточный вектор» инвестиционных связей России // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 2. С. 47–56.
3. Волков А.Д. Мировой опыт применения экономико-правовых режимов и его использование в пространственной организации экономики Арктического региона // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11. № 6. С. 1389–1404.
4. Инфраструктурные бюджетные кредиты: что это такое и зачем они нужны? // Национальные проекты России. URL: <https://национальныепроекты.рф/news/infrastrukturnye-byudzhetnye-kredity-chto-eto-takoe-i-zachem-oni-nuzhny/> (дата обращения: 07.11.2024).

References

1. Doklad Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii “Analiz effektivnosti realizatsii programm individual'nykh planov razvitiia territorii s nizkim urovnem sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia” [Report of the Accounts Chamber of the Russian Federation “Analysis of the Effectiveness of the Implementation of Programs of Individual Development Plans for Territories with a Low”], *Biulleten' Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii. Razvitie regionov* [Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. Development of regions], No. 1 (314), 2024, pp. 5–58. (In Russ.). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/8ac/8v86z1up0rk7y9j5p139b7190c80sdf.pdf>
2. Kuznetsova O.V. “Vostochnyi vector” investitsionnykh svyazei Rossii [“Eastern Vector” of Russia’s Investment Relations], *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations], 2018, Vol. 62, No. 2, pp. 47–56. (In Russ.).
3. Volkov A.D. Mirovoi opyt primeneniia ekonomiko-pravovykh rezhimov i ego ispol'zovanie v prostranstvennoi organizatsii ekonomiki Arkticheskogo regiona [Global Experience in Applying Economic and Legal Regimes and Its Use in the Spatial Organization of the Arctic Region Economy], *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo* [Economy, Entrepreneurship and Law], 2021, Vol. 11, No. 6, pp. 1389–1404. (In Russ.).
4. Infrastrukturnye biudzhetnye kredity: chto eto takoe i zachem oni nuzhny? [Infrastructure Budget Loans: What are They and Why are They Needed?], *Natsional'nye proekty RF* [National Projects of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://natsional'nyeproekty.rf/news/infrastrukturnye-byudzhetnye-kredity-chto-eto-takoe-i-zachem-oni-nuzhny/> (accessed 07 November 2024).

SPATIAL DEVELOPMENT TOOLS

The expert and scientific communities are actively discussing the draft of the new (updated) strategy for spatial development of the Russian Federation. In order for this discussion to be fruitful, it is important to assess the capabilities of the existing and tested in Russian conditions spatial development tools and mechanisms of infrastructure support for regions. It is important to assess the results of their functioning in terms of the goals facing spatial development as a whole. The article provides a description of the main spatial development tools that provide infrastructure support for the socio-economic development of regions: state programs (primarily individual programs for the socio-economic development of regions), preferential regimes (special economic zones, territories of advanced socio-economic development, the Free Port of Vladivostok, the Special Administrative Region, the Arctic Zone of the Russian Federation), as well as a set of mechanisms included in the Infrastructure Menu project (infrastructure budget loans, special treasury loans, DOM.RF infrastructure bonds). The results of the mechanisms used and the dynamics of their distribution in Russia are considered using the example of the implementation of individual programs and projects.

Keywords: spatial development tools, infrastructure menu, preferential treatment, spatial development, region.

JEL: R59, R58, H54

Дата поступления – 07.11.2024 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Aleksandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher at the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования:

Одинцова А.В. Инструменты пространственного развития // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 47–64. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-47-64>