

УДК 657.3

ОПЫТ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ ПОВЫШЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ

Квасов А.А., – стажер

Российская академия государственной службы при Президенте РФ

В статье обосновывается целесообразность существенного пересмотра положений Программы повышения безопасности дорожного движения России и разработки более реальной и эффективной системы мероприятий в рамках выделяемого финансирования.

Программно-целевые методы решения приоритетных проблем признаны наиболее эффективными во всем мире. Используются они и в решении проблем обеспечения безопасности дорожного движения.

Первая федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения» была принята на 1996-1998 гг. Цель программы состояла в уменьшении числа смертных случаев в ДТП на 10-20% по сравнению с 1991 годом, сохранив жизнь 3200-6500 человек. Бюджет программы составлял порядка 9 трлн. руб. (в ценах 1996 г.), из которых 80% должно было обеспечиваться территориальными дорожными фондами. Поскольку средства на программу не выделялись до 1998 года, она была продлена до 2000 г.

Как указывается в Программе, выбор ее основных мероприятий был выполнен на основе метода экспертных оценок и рассмотрения более 50 альтернативных вариантов направлений работ¹.

Все мероприятия Программы были объединены в четыре целевых проекта. Каждый из проектов призван был координировать работу определенного круга специалистов, имеющих опыт решения таких задач, как: пропаганда безопасности дорожного движения и формирование общественного мнения, организация

¹ Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения России на 1996-1998 гг.». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 07.06.1996 № 653 (ред. от 02.02.2000, с изм. от 30.12.2000)// Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 3017.

движения и эксплуатация автомобильных дорог, организация связи на дорогах и оказание медицинской помощи при ДТП.

В отличие от последующих двух целевых программ первая программа в большей степени была посвящена решению технических вопросов, в частности связанных с реконструкцией дорожной сети, и имела наименее демагогический характер.

Вторая программа «Безопасность дорожного движения», изложенная всего на 1,5 страницах, была принята на период 2002-2010 гг. в качестве подпрограммы Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России на период 2002-2010 гг.». Во второй программе предусматривалось проведение следующих мероприятий: создание специальной автотранспортной медицинской инфраструктуры, включающей научно - исследовательский центр и службы медицинского обеспечения автотранспортных предприятий (сохранение жизни за счет этого мероприятия 300-350 чел. в год); проведение целевых информационно-пропагандистских кампаний, эффективных методов обучения населения правилам безопасного поведения на дорогах (сохранение жизни еще 300-400 чел. в год); совершенствование государственных стандартов в области конструктивной и эксплуатационной безопасности автотранспортных средств и приведение их в соответствие с Правилами Европейской экономической комиссии ООН и международными соглашениями, а также разработка нормативных документов по стандартизации, проведение научно - исследовательских и опытно - конструкторских работ, связанных с совершенствованием контроля за соблюдением режима труда и отдыха водителей (за счет этих групп мероприятий – планировалось сохранить жизнь 4300-5200 чел. в год)¹.

Суммарный бюджет программы был утвержден в размере 25 млрд. рублей, в т.ч. около 3% - из средств федерального бюджета (в 2005 г. было выделено

¹ Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.). Утверждена Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 № 848. // Собрание законодательства РФ, 17.12.2001, № 51, ст. 4895.

62,9 млн. рублей); 2,5% - из местных и региональных бюджетов и 95% - из других источников.

Таким образом, при бюджете в 25 млрд. руб. планировалось за 8 лет сократить количество смертных случаев минимум на 39 тыс. человек, в то время как третья программа по повышению безопасности дорожного движения при бюджете в 53 млрд.руб. предусматривает уже более умеренные показатели - снижение числа погибших в ДТП за 6 лет на 11,5 тыс. человек. Такой разброс оценок эффективности финансирования свидетельствует пока о слабой методической и методологической проработке данной проблемы в России.

При этом специалистами международных организаций подчеркивается, что разработчиками программы в расчетах использовался норматив инвестирования в размере 90 тыс. евро, соответствующий предотвращению одного случая гибели в ДТП, в то время как Еврокомиссия рекомендует странам-членам для рентабельного инвестирования в дорожную отрасль расходовать на предотвращение одного смертного случая 1 млн. евро¹. То есть для обеспечения решения поставленных во второй программе задач в долгосрочной перспективе требуется финансирование не в размере 944 млн. евро, причем из разных источников финансирования, и примерно половина данной суммы должна была направляться на предотвращение смертельных случаев (472 млн. евро), то только на осуществление мероприятий по предотвращению смертельных случаев потребовалось бы средств в размере более 5 млрд. евро, или в 11 раз больше.

По данным Министерства транспорта РФ, обе программы были профинансированы и соответственно реализованы не в полной мере. Как уже отмечалось выше, первая программа до 1998 г. вообще не финансировалась. По оценкам

¹ Состояние безопасности дорожного движения. Партнерский обзор по стране: Российская Федерация. Доклад, подготовленный Европейской конференцией министров транспорта, Всемирной организацией здравоохранения и Всемирным банком. – Париж: ЕКМТ, 2006. – С. 71.

экспертов, вторая программа финансировалась, с учетом всех источников, на уровне 60%¹.

Третья федеральная целевая программа была утверждена в феврале 2006 г. за 5 лет до окончания срока реализации второй программы, что свидетельствует о слабости применения программно-целевого подхода, в том числе в области обеспечения безопасности дорожного движения². В ней также используется устаревшая философия, господствующая пока во многих странах с низким и средним уровнем дохода, в соответствии с которой главными причинами обострения проблемы аварийности в России признается не неэффективное государственное регулирование, а несоответствие дорожно-транспортной инфраструктуры потребностям общества и государства в безопасном дорожном движении (что, кстати, является объектом системы государственного регулирования) и крайне низкая дисциплина участников дорожного движения (что также регламентируется и контролируется государственными органами – чем слабее контроль, тем выше степень хаоса). «Свыше трех четвертей всех дорожно-транспортных происшествий, - отмечается в Программе, - связаны с нарушениями Правил дорожного движения Российской Федерации водителями транспортных средств»³.

В соответствии с используемой философией разработаны мероприятия программы, направленные преимущественно на работу с водителями и пешеходами, а не на устранение погрешностей в проектировании дорог (особенно в местах повышенной аварийности) и улучшение транспортных средств, а также

¹ Состояние безопасности дорожного движения. Партнерский обзор по стране: Российская Федерация. Доклад, подготовленный Европейской конференцией министров транспорта, Всемирной организацией здравоохранения и Всемирным банком. – Париж: ЕКМТ, 2006. – С. 73.

² Действие второй программы досрочно прекращено на основании Распоряжения правительства РФ от 21.04.2006 г. № 553-р без каких-либо официальных объяснений.

³ Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100//Собрание законодательства РФ", 27.02.2006, № 9, ст. 1020.

повышение эффективности системы государственного регулирования и контроля обеспечения безопасности дорожного движения. В частности, в Программе не приведены результаты инвентаризации качества российских дорог, их соответствия имеющемуся и прогнозируемому автопарку, инвестиционной потребности их реконструкции и строительства. Не поднимается вопрос об оценке ущерба, который наносится участникам дорожного движения в связи с коррупционностью, взяточничеством, бумаготворчеством, волокитой, задержкой в разборе ДТП и т.п. Не ставится задача и анализа эффективности инструментов государственного регулирования безопасности дорожного движения в России. Это особенно актуально в связи с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе», в котором в качестве одного из направлений реформирования государственной гражданской службы подчеркивается необходимость оценки эффективности работы как государственных органов, так и гражданских служащих. Например, пунктом 8 ст. 47 данного Закона предусматривается обязательное включение в должностной регламент гражданского служащего показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. То есть речь идет о необходимости реализации положений данного закона во всех нормативных правовых актах, связанных с работой государственных органов, включая институциональную систему обеспечения дорожной безопасности.

Разработчики Программы не опирались на международный опыт и не воспользовались наработками системного подхода в области обеспечения безопасности дорожного движения. В связи с этим в Программе не выделяются мероприятия, связанные с предупреждением ДТП, ДТП и урегулированием проблем, возникающих после ДТП.

Целями Программы являются сокращение в 1,5 раза количества лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, и на 10% - количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими в 2012 году по сравнению с 2004 годом. По мнению разработчиков Программы, «это позволит Российской Федерации приблизиться к уровню безопасности дорожного дви-

жения, характерному для стран с развитой автомобилизацией населения, снизить показатели аварийности и, следовательно, уменьшить социальную остроту проблемы».

Условиями достижения целей федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах» является решение следующих задач:

«предупреждение опасного поведения участников дорожного движения» (не поддается количественной оценке);

«развитие системы подготовки водителей и их допуска к участию в дорожном движении» (не подкреплено необходимыми количественными показателями);

«сокращение детского дорожно-транспортного травматизма» (отсутствует показатель);

«совершенствование организации движения транспорта и пешеходов в городах» (не подкреплено необходимыми количественными показателями);

«сокращение времени прибытия соответствующих служб на место дорожно-транспортного происшествия, повышение эффективности их деятельности по оказанию помощи лицам, пострадавшим в результате дорожно-транспортных происшествий» (не определены количественные показатели, не прописан механизм ответственности, оценки эффективности работы и увязки с финансированием деятельности соответствующих государственных служб);

«повышение уровня безопасности транспортных средств» (не подкреплено необходимыми количественными показателями);

«повышение эффективности функционирования системы государственного управления в области обеспечения безопасности дорожного движения на федеральном, региональном и местном уровнях управления» (не разработаны показатели оценки эффективности);

«совершенствование правовых основ деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в области обеспечения безопасности

дорожного движения, исключение пробелов и противоречий в регламентации общественных отношений в указанной сфере» (не подкреплено необходимыми количественными показателями).

Таким образом, достижение ни одной из 8 задач Программы не может быть проверено конкретными количественными показателями.

Эффективность реализации Программы, по мнению разработчиков, определяется степенью достижения показателей Программы, в качестве которых выбраны сокращение числа лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, и количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими. Это еще раз подтверждает вывод о непроработанности Программы, при оценке эффективности которой не используются количественные критерии, связанные с реализацией задач, посредством которых и осуществляется достижение целей.

В соответствии с данными Программы, в 2012 году по сравнению с 2004 годом ожидается сокращение количества лиц, погибших за год, на 11,5 тыс. человек и количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими - на 20,3 тыс. единиц. Всего за время реализации Программы будут сохранены жизни 54 тыс. человек по сравнению с вариантом развития ситуации в условиях отсутствия программно-целевого метода.

Общий результат проведенных мероприятий даст, по мнению разработчиков, социально-экономический эффект в 626 059,2 млн. рублей (с учетом прогноза цен на 2006 год) при положительном эффекте для федерального бюджета в 85 079,5 млн. рублей. На уровень положительной текущей бюджетной эффективности Программа выйдет в 2009 году. При этом никаких обосновывающих расчетов результирующих таблиц в Программе не приводится. Например, две важнейшие строки доходных характеристик бюджетной эффективности (приложение № 11) – «Снижение социально-экономического ущерба от реализации Программы» и «Вклад в доходы федерального бюджета» - нигде не расшифровываются и представляются весьма спорными и уязвимыми.

В целом, анализ представленной информации в Программе не позволяет подтвердить достижимость заявленных показателей социальной эффективности, в связи с отсутствием необходимых расчетов, поверхностью оценки бюджетной и социально-экономической эффективности, а главное - использованием неэффективной философии «обвиняй жертву» вместо более результативной другой – «виновного ищи в транспортной системе» (и добавим от себя – в системе государственной регуляции данной проблемы). Что свидетельствует о целесообразности существенного пересмотра положений данной Программы и разработки более реальной и эффективной системы мероприятий в рамках выделяемого финансирования.