

УДК 338.2:332.14

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ
РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ
В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ**

Шестак Т. С.

магистрант,

Сибирский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,

г. Новосибирск, Россия

Аннотация. Задачи инновационного развития экономики России требуют объединения регионов сетью автомобильных дорог, обеспечивающей единое экономическое пространство на всей территории страны, рост производительности, доступность социальных услуг, что обуславливают важность изучения эффективности государственного управления в данной сфере в форме проектов, ставших основным инструментом достижения национальных приоритетов развития. Цель статьи - оценить набор и качество показателей эффективности и результативности реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение национальных приоритетов в автодорожной сфере, а также подходы к их разработке. В ходе анализа эволюции показателей региональных проектов было установлено преимущественное использование количественных индикаторов, их неполное соответствие задаче измерять качество и безопасность автомобильных дорог, а также сделан вывод о необходимости дополнения системы целевых показателей, перечень которых обоснован в работе.

Ключевые слова: национальные приоритеты, автодорожная сфера, национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», качество реализации региональных проектов, целевые показатели, эффективность и результативность

REGIONAL FEATURES OF FORMING A SYSTEM OF TARGET INDICATORS FOR THE PERFORMANCE AND EFFICIENCY OF IMPLEMENTING NATIONAL PRIORITIES IN THE ROAD SECTOR

Shestak T. S.

Post-graduate student,

Siberian Institute of management – branch of the RANEPa,

Novosibirsk, Russia

Abstract. The issues of the innovative development of the Russian economy require the unification of the regions by a network of roads providing a single economic space throughout the country, productivity growth, access to social services, which determine the importance of studying the effectiveness of public administration in this area in the form of projects that have become the main tools for achieving national development priorities. The purpose of the article is to evaluate the set and quality of indicators of efficiency and effectiveness of the implementation of regional projects that ensure the achievement of national priorities in the road sector, as well as approaches to their development. During the analysis of the evolution of the indicators of regional projects, it was established that quantitative indicators are used predominantly, they are not fully consistent with the task of measuring the quality and safety of roads, and it is also concluded that it is necessary to supplement the target indicators system, the list of which is justified in the work.

Keywords: national priorities, the road sector, the national project “Safe and high-quality roads”, the quality of regional projects, targets, the performance and efficiency

Современные социально-экономические и политические условия существования и развития государства создают препятствия для достижения всеобщего благосостояния его граждан, что обосновывает необходимость поиска особого подхода в решении проблем национального уровня.

Ограниченность ресурсов, направляемых на поддержание, устойчивое развитие общества и государства, требует совершенствования бюджетного процесса в части управления государственными расходами, так как население заинтересовано в рачительном расходовании общественных средств, аккумулируемых в бюджетной системе, а государство призвано обеспечить результативность и эффективность их использования. Бюджетирование, ориентированное на результат, стало ответом на вызовы современности, реализуемое в форме программ и проектов, которые способствуют концентрации и целевому использованию денежных средств, улучшению контроля в сфере общественных финансов.

Обязательным требованием к указанным программам и проектам является наличие системы показателей и целевых значений, направленных на измерение результатов их реализации.

Разработке показателей требуется уделять особое внимание, поскольку от корректности, точности и правильности их определения напрямую зависит конечный результат.

В исследовании применялись общенаучные методы, включая системный подход, сравнительно-правовой анализ законодательных и подзаконных актов, и публикаций по проблемам и перспективам исследуемой сферы.

Процесс формирования системы показателей, как правило, проблематичен, так как исполнители подходят к вопросу формально, руководствуясь преимущественно легкостью их достижения, что приводит к процессному, а не результативному характеру показателей [1, 114].

С целью получения достоверной информации, отражающей фактические изменения в конкретной сфере жизнедеятельности, показатели должны соответствовать определенным требованиям, которые первоначально заложены приказом Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582, согласно которому они должны быть адекватными, точными, объективными, сопоставимыми, однозначными, экономичными, достоверными, своевременными и регулярными [3].

Данный аспект рассматривался также в научной среде исследователями Лукиной В.Д. и Струнцовой О.Н., которыми был определен ряд характерных для показателей свойств, отсутствие которых, по мнению ученых, приведет к искажению информации и ее некорректной интерпретации. Комплекс включает следующие свойства: значимость, надежность, чувствительность, специфичность, достижимость, измеряемость, определенность во времени и релевантность [11, 84-85].

Значимость предполагает измерение требуемой, конкретной характеристики; достижимость – отражение объективной возможности достижения желаемого результата; измеряемость – наличие информационной базы; релевантность – соответствие информационному содержанию программы\проекта и

определенность во времени – наличие определенного временного интервала. Надежность, чувствительность и специфичность отражают способность показателя отражать достоверный результат, изменение требуемых характеристик, в том числе связанных с реализацией программы или проекта.

Кроме того, немаловажным является момент, связанный с включением в программу, проект показателей разной видовой принадлежности, поскольку их однотипность не позволит произвести разностороннюю оценку полученных результатов.

Согласно правилам, сложившимся в российской практике, программы и проекты содержат показатели, которые подразделяются на основные, непосредственно отражающие преследуемые цели; дополнительные, используемые для расчета основных показателей или наблюдаемые в ходе реализации программы, позволяющие управлять последними, и аналитические, количественно характеризующую осуществляемую деятельность.

Следует отметить также, что все показатели делятся на качественные, отражающие свойства, качества изучаемого явления, и количественные, показывающие количественную определенность в объективных единицах измерения. Количественные показатели, в свою очередь, могут быть абсолютными, то есть отражающими количественное измерение объекта в соответствующих единицах в конкретных условиях места и времени, и относительными, дающими числовую меру соотношения двух сопоставимых значений. Показатели являются обязательными для оценки результативности и эффективности реализации программы или проекта, однако, как правило, качественными показателями пренебрегают в силу сложности их расчета и субъективности определения.

Струнцова Н.О., в свою очередь, выделяет показатели результативности, которые демонстрируют изменения требуемых характеристик за определенный период времени, а также соответствие результата поставленным целям, и эф-

фективности, отражающие затраты, которые требуются для получения желаемого результата[4].

Иной взгляд на типологизацию показателей представили Елохов А.М. и Арбузова Т.А., которые охватывают внутреннюю, внешнюю и интегральную оценки.

Показатели внутренней оценки характеризуют саму программу, проект в части ресурсного обеспечения, мероприятий и результатов; показатели внешней оценки представляют итоги реализации программы, проекта и их влияние на развитие территории; показатели интегральной оценки – соотношение эффектов и затрат [2, 406-407].

Чепорова Г.Е. отмечает, что для каждой программы или проекта, как правило, разрабатываются показатели трех типов: показатели затрат, оценивающие бюджетные ресурсы; показатели выхода, характеризующие предоставляемые товары и услуги; показатели последствий, оценивающие получаемые результаты в части влияния их на благосостояние населения [12, 216].

Любая программа или проект должны максимально включать показатели разных видов, что позволит осуществить корректную и полную оценку результатов их реализации, но на практике, как правило, используют классификацию, включающую основные и дополнительные показатели, так как они напрямую отражают изменения требуемых характеристик.

В настоящее время мероприятия государственной политики в России аккумулируются в форму проектов как эффективный способ комплексного решения проблем национального уровня. Однако, следует отметить, что указанный вид документа не предусмотрен в системе стратегического планирования России и не входит в перечень документов, предусмотренных Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[5]. Несмотря на существующее противоречие проект является одним из главных инструментов решения национальных проблем.

Одной из таких проблем, ставшей стереотипом в умах россиян и иностранцев, является ситуация, связанная с недостаточным развитием российской автодорожной сети и ее техническим состоянием.

В ноябре 2016 года утвержден приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги», направленный на приведение в нормативное состояние дорожной сети городских агломераций и снижение в них мест концентрации дорожно-транспортных происшествий, где на уровне региона разрабатывались и утверждались соответствующие программы комплексного развития. Так, на территории Новосибирской области с 2017 по 2018 годы действовала Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Новосибирской агломерации, которую можно рассматривать как важнейший элемент оптимизация ее транспортного каркаса для решения основных задач стратегического территориального проектирования [9, 39].

С 2019 года Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [4] определен перечень национальных проектов, в число которых вошел национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», ставший логическим продолжением ранее действовавшего приоритетного проекта.

Отличительная особенность национального проекта заключается в том, что, во-первых, в его состав входит 4 федеральных проекта: «Дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», «Безопасность дорожного движения», «Автомобильные дороги Минобороны России», что расширяет спектр направлений деятельности в сфере дорожного хозяйства, во-вторых, в состав проекта входят мероприятия, направленные не только на автомобильные дороги городских агломераций, но и на иные объекты федерального, регионального и межмуниципального значения [6].

Субъектами Российской Федерации в рамках национального проекта разработаны соответствующие региональные проекты. В Новосибирской области реализуется три таких проекта с аналогичными федеральным проектам названиями: «Дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», «Безопасность дорожного движения».

На примере опыта Новосибирской области можно проследить эволюцию целевых показателей и, следовательно, приоритетов в сфере автодорожного хозяйства с 2017 по 2019 год, предусмотренных региональными документами, разработанных в рамках приоритетного и национального проектов [7,8].

Прослеживается тенденция, связанная с увеличением общего количества показателей: в 2017 году – 4, в 2018 году – 9 и в 2019 – 19.

Предусмотренные в 2017 году показатели, характеризующие состояние дорожной сети Новосибирской агломерации: основные - доля дорог, соответствующих нормативным требованиям, и количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий; дополнительные - доля дорог, работающих в режиме перегрузки, и доля граждан, удовлетворенных состоянием дорожной сети сохраняются в 2018 году и дополняются пятью аналитическими показателями, отражающими протяженность и площадь объектов, в отношении которых проведены работы по строительству или реконструкции, капитальному ремонту или ремонту, а также количество ликвидированных очагов аварийности.

В 2019 году два ранее названных основных показателя вошли в систему показателей, предусмотренных региональными проектами, показатели «доля дорог Новосибирской агломерации, работающих в режиме перегрузки» и «количество ликвидированных мест концентрации дорожно-транспортных происшествий», изменились, т.е. стали учитывать состояние дорожной сети всей Новосибирской области, а также перешли в иные категории основных и дополнительных показателей соответственно. Кроме того, указанный перечень расширился за счет включения пяти основных показателей, направленных на улучшение

ние состояния автомобильных дорог Новосибирской области, использование принципов контрактов жизненного цикла, наилучших технологий, материалов, а также на снижение количества погибших в дорожно-транспортных происшествиях, и десяти дополнительных, используемых преимущественно для расчета основных показателей.

Таким образом, наблюдается перераспределение приоритетных направлений развития сферы автодорожного хозяйства, что, соответственно, выражается в преобразовании и расширении системы показателей, используемых для оценки реализации проектов.

Региональный проект Новосибирской области «Дорожная сеть» направлен на достижение значений по 13 целевым показателям, из них 4 – основных, определенных в рамках федерального проекта; 9 – дополнительных, конкретизирующих ранее названные показатели. Так, например, доля автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения Новосибирской области, работающих в режиме перегрузки, детализируется соотношением абсолютных показателей: общая протяженность дорог и протяженность дорог, обслуживающих движение в режиме перегрузки. Аналогичная ситуация прослеживается и по остальным целевым показателям. По сути, дополнительные показатели несут ту же смысловую нагрузку, что и основные, поскольку их использование не позволят оценить ситуацию с иной стороны.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что определенная региональным проектом система показателей характеризует непосредственно количественный результат, исключая качественный, однако, ранее действующей программой комплексного развития транспортной инфраструктуры Новосибирской агломерации был предусмотрен качественный показатель «доля граждан, удовлетворенных состоянием дорожной сети», который отражал мнение населения относительно качества выполняемых работ.

Следует отметить, что одним из направлений национального проекта является обеспечение должного качества дорожного полотна, но предусмотренные показатели не способны отразить данную характеристику. Так, например, дорога, призванная соответствующей нормативным требованиям, не отражает качество материалов, используемых для ее строительства или ремонта, поэтому включение соответствующих показателей в состав проекта является необходимым, в том числе с точки зрения ее пользователей.

Проблемным вопросом, по мнению специалистов, также является тот факт, что за основу расчета указанных показателей взята протяженность дорог. Незначительная, на первый взгляд, особенность напрямую влияет на качество выполняемых дорожных работ, где ограниченность временных и финансовых ресурсов, выраженная в форме планов, становится определяющим фактором. В этой связи создается ситуация, когда основная цель мероприятий заключается не в достижении должного качества автомобильных дорог, а в обеспечении соответствующих значений по их протяженности. Таким образом, в погоне за высокими количественными показателями теряется основной смысл национального проекта – обеспечение безопасности и качества автомобильных дорог.

Второй региональный проект «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» включает 5 целевых показателей: 2 - основных, направленных на использование принципов контрактов жизненного цикла, наилучших технологий и материалов; 3 – дополнительных, касающихся информатизации и цифровизации в сфере дорожного хозяйства.

Заложенные показатели отражают исключительно количественную составляющую планируемого результата: количество соответствующих контрактов, стационарных камер, интеллектуальных систем и автоматических пунктов весогабаритного контроля транспортных средств, упуская качественный аспект реализуемых мероприятий в части влияния указанных количественных изменений на ситуацию в сфере дорожного хозяйства.

Третий региональный проект «Безопасность дорожного движения» косвенно отражает последствия реализации ранее названных проектов, мероприятия которых предупреждают возникновение несчастных случаев на автомобильных дорогах. Несмотря на высокую социальную значимость, проект предусматривает один основной показатель, отражающий количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях.

Оценить безопасность дорожного движения, опираясь на единственный показатель, сложно, так как данная категория требует целых их комплекс, отражающий различные стороны рассматриваемого явления.

Таким образом, система показателей, предусмотренная региональными проектами, сформирована исходя из законодательно установленной типологии, где все показатели делятся на основные, заложенные национальным проектом, и дополнительные. Предоставленная субъектам Российской Федерации возможность дополнения основного списка целевых показателей используется достаточно формально, так как введение качественно иных индикаторов требует дополнительных ресурсов для реализации мероприятий по их достижению и, как следствие, приводит к расширению зоны ответственности за полученные результаты.

Кроме того, используются исключительно показатели, отражающие количественные характеристики получаемых результатов (9 относительных и 10 абсолютных показателей), несмотря на приоритетность качественных преобразований в сфере дорожного хозяйства.

Рассматривая показатели региональных проектов по иным типам, предложенным авторами, следует отметить, что они входят в группы показателей: результативности [11], внешней оценки [2] и выхода [12], т.е. отражают изменения определенных характеристик, оценка итогов по категориям эффективность и благосостояние не предусмотрена.

По отчету за 2019 год в Новосибирской области целевые значения по указанным показателям достигнуты, кроме показателя «количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях», составивший 9,67 на 100 тыс. населения при плановом значении 9,1, что свидетельствует о существующих проблемах, связанных с реализацией не только регионального проекта, содержащего данный показатель, но и других, так как их результаты напрямую влияют на безопасность дорожной сети региона.

Так, например, при реализации регионального проекта «Дорожная сеть» органами прокуратуры неоднократно выявлялись нарушения, влияющие на итоговое значение показателя «доля автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям», суть которых заключается в том, что дорожные работы проводились без мероприятий по нанесению дорожной разметки, установки пешеходных ограждений, обустройству остановок общественного транспорта и светофорных объектов, однако, указанные участки дорожной сети включались в общее число дорог, соответствующих нормативным требованиям. Указанная ситуация свидетельствует об отсутствии должного контроля со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, формально реализация региональных проектов на территории Новосибирской области, опираясь на результирующие значения по показателям, осуществляется достаточно успешно, несмотря на невыполнение плана по одному показателю. Однако, на практике ситуация складывается иначе, что выражается в неудовлетворенности населения состоянием автомобильных дорог. Негативные отзывы на электронной платформе приложения «Госуслуги. Дороги», включающего объекты, отремонтированные и подлежащие ремонту в рамках национального проекта, а также публикации в средствах массовой информации свидетельствуют о существующих проблемах в указанной области.

Специалисты государственных и муниципальных органов власти должны быть ориентированы на определение системы сбалансированных показателей

оценки эффективности по реализации программ с учетом синхронизации их действий на соответствующей территории по целям, задачам и конкретным мероприятиям. Система индикативного регулирования предусматривает не только пассивную фиксацию параметров, но и активное управление ключевыми направлениями социально-экономических процессов [10, 39-40].

С целью отражения действительного состояния автодорожной сети, а также последствий реализуемых мероприятий необходимо дополнение действующей системы показателей.

Региональный проект «Дорожная сеть» необходимо дополнить качественными показателями, отражающими непосредственно мнение населения, так как указанные мероприятия проводятся с целью улучшения их благосостояния: доля граждан, удовлетворенных состоянием дорожной сети Новосибирской области, доля граждан, удовлетворенных качеством выполняемых в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» дорожных работ. Оценить качество выполняемых работ также позволят показатели: сокращение времени пребывания в пути, снижение числа дорожно-транспортных происшествий на отремонтированных участках дорожной сети, а также увеличение интенсивности движения на указанных участках автомобильных дорог.

В региональный проект «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» необходимо включить показатели, отражающие последствия совершенных действий: уменьшение случаев нарушения правил дорожного движения, зафиксированных средствами фотовидеофиксации, увеличение пропускной способности автомобильных дорог, сокращение числа нарушителей весогабаритных параметров.

И, наконец, региональный проект «Безопасность дорожного движения», обладая изначально большей социальной значимостью, необходимо оценивать по следующим показателям: сокращение общего числа дорожно-транспортных

происшествий, количество пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях (на 100 тыс. населения), доля дорожно-транспортных происшествий, произошедших по причине неудовлетворительного качества автомобильных дорог.

Указанные дополнения позволят, во-первых, получить более полное представление о состоянии дорожной сферы в регионе, во-вторых, оценить влияние проводимых мероприятий на существующую ситуацию, выявить проблемные точки и своевременно принять меры по их устранению, а также понять настроение населения и его мнение относительно качества и безопасности дорог.

Таким образом, подводя итоги можно заключить, что мероприятия, реализуемые на территории Новосибирской области в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», направлены, в первую очередь, на достижение целевых значений по показателям, характеризующим количественные преобразования в сфере дорожного хозяйства, однако, наименование проекта указывает на планируемые качественные преобразования в автодорожной сфере, что оценить при существующем перечне целевых показателей не представляется возможным. С целью отражения действительного состояния автодорожной сети, а также последствий реализуемых мероприятий необходимо дополнение действующей системы показателей.

Основные показатели, утвержденные на федеральном уровне, задают направления деятельности для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, требующие достаточного объема временных и финансовых ресурсов для выполнения заложенных мероприятий на должном качественном уровне. Дополнительные показатели, вводимые региональными органами власти, как правило, являются вспомогательными по отношению к основным, так как кардинально иные показатели потребуют новых ресурсных вложений, поэтому необходимо пополнение списка основных показателей на федеральном

уровне, путем внесения изменений в паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Библиографический список

1. Борщевский Г.А. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации / Г.А. Борщевский // Экономический журнал ВШЭ. – 2018. – Т. 22. - № 1. – С. 110-134.
2. Елохов А.М., Арбузова Т.А. Совершенствование методики оценки эффективности целевых государственных и муниципальных программ / А.М. Елохов, Т.А. Арбузова // Вестник Пермского университета экономики. – 2018. – Т. 13. - № 3. – С. 403-415.
3. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 16 сен. 2016 г. № 582: [ред. от 15.03.2017] // Официальный интернет-портал правовой информации: гос. система правовой информации. - URL:(дата обращения: 30.03.2020).
4. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204: [ред. от 19.07.2018] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. - № 20. – Ст. 2817.
5. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ: [ред. от (ред. от 18.07.2019)] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 26 (часть I). – Ст. 3378.
6. Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»: утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 15) // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/rBdyoIr3S9IDP8Q871XXYaktpKWGc0NY.pdf>. (дата обращения: 20.03.2020).
7. Паспорт регионального проекта Новосибирской области «Безопасные и качественные автомобильные дороги»: утвержден решением регионального Проектного комитета областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, государственных органов Новосибирской области от 13.12.2018. // Официальный сайт Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области. Режим доступа: <https://mintrans.nso.ru/page/2701>(дата обращения: 20.03.2020).
8. Паспорт регионального проекта «Безопасность дорожного движения (Новосибирская область)»: утвержден решением регионального Проектного комитета областных исполнительных органов государственной власти Ново-

сибирской области, государственных органов Новосибирской области от 09.07.2019. // Официальный сайт Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области. Режим доступа: file:///C:/Users/1/Downloads/rp_bdd_ot_09.07.2019%20(2).pdf (дата обращения: 20.03.2020).

9. Скорых Н.Н. Пространственное развитие региона: институционализация управления Новосибирской агломерацией/ Н.Н.Скорых, В.Ю. Смертева // Развитие территорий. -2015. –№ 2. –С. 37-43
10. Скорых Н.Н. Повышение эффективности государственного и муниципального управления комплексным развитием территории// Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. - 2009. - №.10. – С.36-41
11. Струнцова Н.О. Формирование системы целевых показателей эффективности и результативности реализации региональных целевых программ / Н.О. Струнцова // Вестник Оренбургского государственного университета. - 2008. - № 9 (91). - С. 84-85.
12. Чепорова Г.Е. Совершенствование системы индикаторов целевых программ в финансировании высшего образования Украины / Г.Е. Чепорова // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия «Экономика и управление». – 2012. – Т. 25 (64). - № 1. - С. 216.

Оригинальность 95%