

А.А. Арнст

---

## ОЦЕНКА УСПЕШНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ»

---

Проведена оценка выполнения основных показателей пилотной государственной программы «Развитие транспортной системы» с целью определения эффективности ее реализации. Проведенный анализ позволил определить системные проблемы развития транспортной и логистической инфраструктуры в России при реализации государственной программы: недофинансирование на региональном уровне и со стороны юридических лиц, а также недостаточная исполнительская дисциплина при использовании выделенных средств из федеральных источников.

*Ключевые слова:* государственная программа, развитие, транспортная система, регион, мониторинг, контрольная точка.

A.A. Arnst

---

## ASSESSMENT OF THE SUCCESSFUL IMPLEMENTATION OF THE STATE PROGRAM “DEVELOPMENT OF THE TRANSPORTATION SYSTEM”

---

The assessment of the fulfillment of the main indicators of the implementation of the pilot State program “Development of the transport system” was carried out in order to determine the effectiveness of its implementation. The analysis made it possible to identify systemic problems in the development of transport and logistics infrastructure in Russia during the implementation of the state program: underfunding at the regional level and on the part of legal entities, as well as insufficient executive discipline when using allocated funds from federal sources.

*Keywords:* state program, development, transport system, region, monitoring, control point.

Главной проблемой, препятствующей эффективному развитию транспортной инфраструктуры страны в национальном и региональном масштабах, по мнению экспертов и исследователей [9–11], выступает несбалансированное развитие транспортной системы страны. Поэтому в современных условиях в России в продолжение ориентиров, обозначенных в Транспортной стратегии [4] и уточненных в Стратегии пространственного развития [5], реализуются федеральные программы, имеющие

своей целью развитие транспортно-логистической составляющей российских регионов.

На сегодняшний день основной федеральной программой в области развития транспортной и логистической инфраструктуры выступает пилотная государственная программа «Развитие транспортной системы» (далее – Госпрограмма), которая реализуется с 2018 года [1] и включает различные национальные, федеральные и ведомственные проекты. Госпрограмма

**Арист Андреас Александрович**

соискатель ученой степени, ассистент кафедры экономики и финансового права, Институт деловой карьеры, Москва. Сфера научных интересов: региональная экономика, концепция устойчивого развития, транспортно-логистическая структура. Автор более 10 опубликованных научных работ.

Электронная почта: andreas.rover@gmail.com

в рамках направлений (подпрограмм) состоит из проектной и процессной частей.

Первоначально Госпрограмма была рассчитана на период до 2020 года, но впоследствии была продлена на период до 2024 года включительно с коррекцией целевых показателей и периодов их достижения. Ответственным исполнителем Госпрограммы является Минтранс России. Необходимо отметить, что ранее, с 2010 года, действовала соответствующая федеральная целевая программа, которой на смену и пришла рассматриваемая Госпрограмма.

Рассмотрим основные результаты, достигнутые в ходе реализации Госпрограммы в 2018–2020 годах.

В соответствии с Планом мониторинга реализации Госпрограммы в 2018 году было предусмотрено 125 контрольных точек (далее – КТ). Но, в соответствии с отчетными данными Минтранса России, за рассматриваемый период были выполнены 103 КТ, а не выполнены – 22 КТ, то есть эффективность реализации Госпрограммы, согласно Плану мониторинга, составила 82,4%. При этом из указанных 103 КТ были выполнены в срок 91 КТ (88,3% от общего числа), позже установленного срока – 12 КТ (11,7% от общего числа) [8].

Оценка эффективности реализации структурных элементов Госпрограммы в 2018 году составила 94,9%. По данным Федерального казначейства, кассовое исполнение федерального бюджета на реали-

зацию Госпрограммы в 2018 году составило 94,3% запланированных расходов.

Негативными факторами, повлиявшими на ход реализации Госпрограммы в 2018 году, выступили внешние условия – изменение макроэкономических реалий и геополитической ситуации, а также уточнение приоритетов социально-экономического развития. В частности, была изменена Инвестиционная программа ОАО «РЖД» – одного из главных участников проектов, которая основывается на внешних макроэкономических и регуляторных условиях. Кроме этого, не были решены и управленческие проблемы, связанные с проведением конкурсов для заключения госконтрактов, подготовкой проектной документации, неисполнительностью подрядчиков и др. В итоге эффективность деятельности Минтранса России в 2018 году в качестве ответственного исполнителя Госпрограммы Правительством РФ была оценена только на уровне 50%.

В 2019 году структурные элементы Госпрограммы включали 125 показателей (индикаторов), из них плановые значения в 2019 году были предусмотрены по 111 показателям, в том числе по федеральным проектам (далее – ФП) – 31 показатель, по ведомственным проектам (далее – ВП) – девять показателей, по ведомственным целевым программам (далее – ВЦП) – 71 показатель [6].

Из 111 показателей, характеризующих достижение результатов федеральных, ве-

Оценка успешности реализации государственной программы  
«Развитие транспортной системы»

домственных проектов и ведомственных целевых программ, не было выполнено 13 показателей (11,7% от общего объема), в том числе четыре показателя по ФП, три показателя по ВП и шесть показателей по ВЦП.

В План мониторинга реализации Госпрограммы было включено 240 КТ, из которых в 2019 году была пройдена в установленный срок 161 КТ (67% от общего объема), 56 КТ (23% от общего объема) пройдены позже установленного срока и 23 КТ (10% от общего объема) не исполнены. Таким образом, эффективность реализации Госпрограммы согласно Плану мониторинга составила только 90%.

Объем финансирования Программы в 2019 году был запланирован в размере 1 990 млрд руб., в том числе из средств федерального бюджета – 911,1 млрд руб. [2] (см. Рисунок 1).

Как следует из представленных данных, средства федерального бюджета на реализацию Госпрограммы в 2019 году были запланированы в размере 46% от общего объема, средства бюджетов субъектов РФ – в размере 27% от общего объема, Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) – в объеме 5% и средства юри-

дических лиц должны были составить 22% от общего объема финансирования.

Фактический же объем финансирования в 2019 году составил только 1 276,3 млрд руб. (64,1% к запланированному значению), в том числе из средств федерального бюджета – 979,2 млрд руб. (107,5% запланированного объема), средств бюджетов субъектов РФ – 74,2 млрд руб. (13,9% запланированного объема), средств юридических лиц – 178,5 млрд руб. (40,2% запланированного объема), средств Фонда национального благосостояния – 44,5 млрд руб. (44,0% запланированного объема) (см. Таблицу 1).

Анализ представленных данных показывает, что самое большое отрицательное отклонение в финансировании Госпрограммы в 2019 году произошло со стороны выделения необходимых средств из бюджетов субъектов РФ. При этом даже увеличенное финансирование из федерального бюджета не позволило добиться результата выше 64,1% от планируемого обеспечения.

Как показывает проведенный детальный анализ официальных данных, даже в ситуации полного финансирования Госпрограммы по отдельным направлениям (подпрограммам) и проектам в ряде регионов было

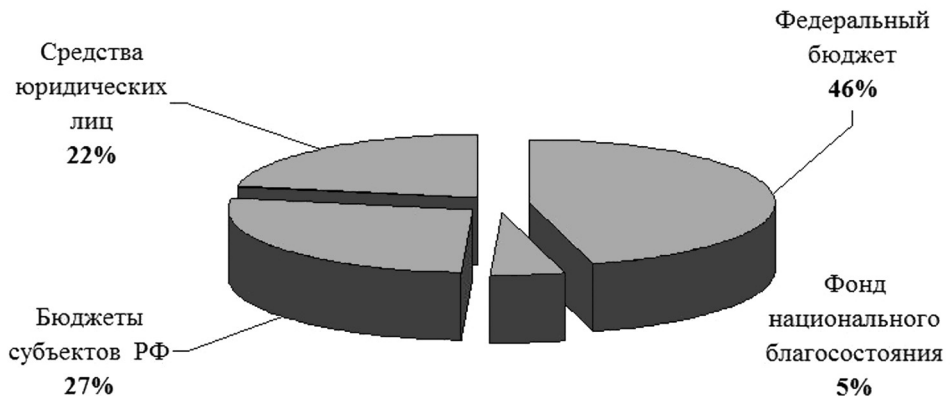


Рисунок 1. Структура финансирования Госпрограммы в 2019 году, %

Таблица 1

**Данные об использовании бюджетных ассигнований и иных средств на реализацию  
Госпрограммы в 2019 году**

Источник ресурсного обеспечения	План (тыс. руб.)	Факт (тыс. руб.)	Доля Факт/План (%)
Федеральный бюджет	911 061 176,2	979 199 425,9	107,5
Бюджеты субъектов РФ	533 538 256,9	74 172 501,4	13,9
Фонд национального благосостояния	100 953 480,0	44 452 869,9	44,0
Средства юридических лиц, в том числе:	444 459 653,1	178 452 850,7	40,2
ГК «Автодор»	110 469 124,6	67 474 724,8	61,1
ОАО «РЖД»	157 888 200,0	82 497 370,0	52,3
Итого:	1 990 012 566,2	1 276 277 647,8	64,1

допущено неисполнение выделенных бюджетных ассигнований, причем в некоторых случаях отклонения составили более 50%.

В 2020 году, согласно официальной информации [7], структурные элементы Госпрограммы включали 134 показателя (индикатора), из них плановые значения были предусмотрены по 121 показателю, в том числе по ФП – 31 показатель, по ВП – 16 показателей, по ВЦП – 74 показателя.

Из всех 121 показателей, оценивающих достижение результатов ФП, ВП и ВЦП, в 2020 году не выполнено 13 показателей (10,7% от общего объема). Основной причиной низкой эффективности реализации Госпрограммы послужили причины макроэкономического характера, вызванные негативным влиянием пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19).

В План мониторинга реализации Госпрограммы было всего включено 196 КТ, в том числе 20 КТ по ФП «Транспортно-логистические центры».

В 2020 году были пройдены в установленный срок 153 КТ (78% всего объема), четыре КТ были пройдены позже установленного срока (2% всего объема), а 39 КТ не были исполнены в отчетном периоде (20% всего объема), в том числе 18 КТ ФП «Транспортно-логистические центры». Реализация мероприятий данного ФП

была остановлена в связи с тем, что проект с 1 января 2021 года не был включен в состав обновленного национального проекта «Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года».

Необходимо признать, что, согласно оценке прохождения КТ, в 2020 году Госпрограмма была реализована на уровне 80%, при этом по отдельным проектам эффективность реализации составила менее 50%, например в отношении модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

В этой ситуации интересным выглядит оценка финансирования Госпрограммы в условиях пандемии коронавируса и действия негативных макроэкономических факторов. Объем финансирования Госпрограммы в 2020 году был запланирован в размере 2 268,95 млрд руб. [3] (см. Рисунок 2).

Как следует из представленных данных, средства федерального бюджета на реализацию Госпрограммы в 2020 году были запланированы в размере 956,15 млрд руб. (42% общего объема), средства бюджетов субъектов РФ – 567,01 млрд руб. (25% общего объема) и средства юридических лиц – 745,79 млрд руб. (33% общего объема).

Оценка успешности реализации государственной программы  
«Развитие транспортной системы»

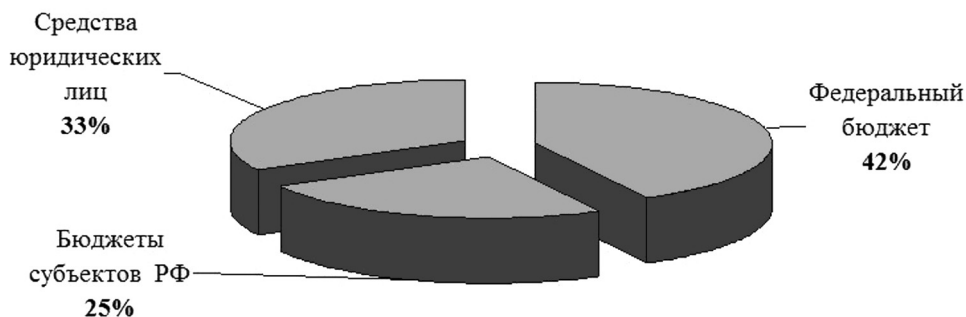


Рисунок 2. Структура финансирования Госпрограммы в 2020 году, %

Фактический же объем финансирования в 2020 году составил 1 616,7 млрд руб. (только 70% к запланированному объему). При этом средств федерального бюджета было выделено больше, чем запланировано на 18,3% (1 131,5 млрд руб.), а объемы средств бюджетов субъектов РФ и юридических лиц были значительно сокращены: 171,5 млрд руб. (30,2% к запланированному объему) и 284,4 млрд руб. (38,1% к запланированному объему) соответственно (см. Таблицу 2).

Анализ представленных данных показывает, что самое большое отрицательное отклонение в финансировании Госпрограммы произошло со стороны выделения необходимых средств из бюджетов субъектов РФ.

На недостаточное финансирование реализации Госпрограммы из внебюджетных источников в 2020 году повлияли ухудшение финансового состояния одного из частных инвесторов (ОАО «РЖД») и уточнение им инвестиционной программы в условиях пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

В результате даже превышение федеральных бюджетных расходов на 18,3% над запланированными не позволило добиться полного финансирования Госпрограммы.

Детальный анализ причин отклонений фактических расходов в разрезе источников ресурсного обеспечения от их плановых значений показывает, что по ряду проектов произошло неосвоение выделенных средств ввиду несостоявшихся конкурсов

Таблица 2

**Данные об использовании бюджетных ассигнований и иных средств на реализацию  
Госпрограммы в 2020 году**

Источник ресурсного обеспечения	План (тыс. руб.)	Факт (тыс. руб.)	Доля Факт/План (%)
Федеральный бюджет	956 147 366,2	1 131 550 081,9	118,3
Бюджеты субъектов РФ	567 007 840,0	171 468 186,5	30,2
Средства юридических лиц, в том числе:	745 794 976,9	284 419 582,3	38,1
ГК «Автодор»	117 401 281,5	138 438 182,9	117,9
ОАО «РЖД»	251 899 740,0	92 277 105,9	36,6
Итого:	2 268 950 183,1	1 587 437 850,7	70,0

на выполнение контрактных работ, расторжения уже заключенных контрактов, в том числе банкротства организаций и неисполнения условий контракта, несвоевременного освобождения собственниками объектов недвижимости, находящихся в зоне строительства объектов, необходимости корректировки проектной документации с прохождением повторной экспертизы в целях уточнения технических решений, длительности процесса выкупа земельных участков на объектах строительства.

Как показали результаты исследования, при реализации Госпрограммы в 2018–2020 годах отмечается недостаточный уровень выполнения запланированных мероприятий согласно Плану мониторинга ее выполнения (см. Рисунок 3).

Таким образом, на сегодняшний день основной федеральной программой в области развития транспортной и логистической инфраструктуры выступает пилотная государственная программа «Развитие транспортной системы», которая реализуется с 2018 года. Данная Госпрограмма имеет комплексный и системный характер, объединяя различные национальные, федеральные и ведомственные проекты в области различных видов транспорта, реконструкции и развития транспорт-

ной и логистической инфраструктуры, оказания транспортных услуг, а также повышения комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы в региональном аспекте.

Но при реализации Госпрограммы в 2018–2020 годах отмечается недостаточный уровень реализации запланированных мероприятий согласно Плану мониторинга ее выполнения. Кроме этого, в ходе реализации Госпрограммы в течение 2018–2020 годов оказался недостаточным уровень финансирования Госпрограммы со стороны субъектов РФ (менее 30%) и юридических лиц (22–33%).

Данные проблемные аспекты указывают на недоработки на региональном уровне, недостаточную исполнительскую дисциплину при использовании выделенных средств из федеральных источников, невыполнение установленных требований по финансированию транспортных и логистических проектов со стороны юридических лиц (ОАО «РЖД» и ГК «Автотор»), а также недостаточный текущий контроль в ходе выполнения проектов и различных мероприятий, что приводит в итоге к снижению эффективности проектов развития транспортно-логистической инфраструктуры.

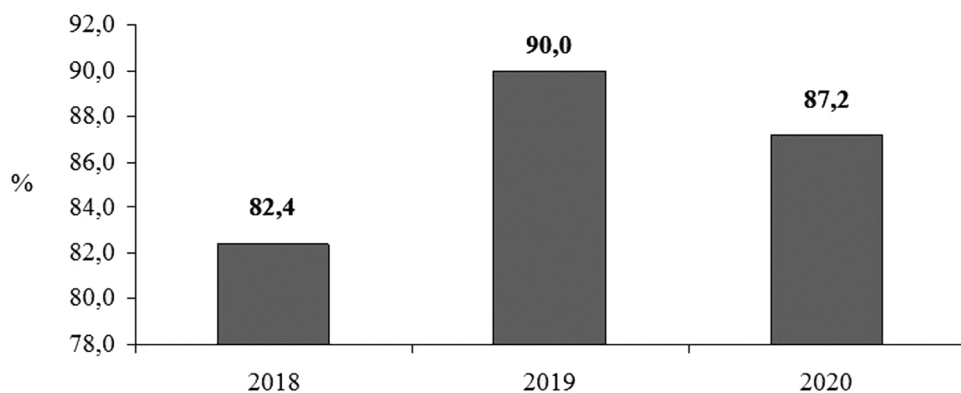


Рисунок 3. Эффективность реализации Госпрограммы в 2018–2020 годах согласно Плану мониторинга ее выполнения, %

Оценка успешности реализации государственной программы  
«Развитие транспортной системы»

Литература

1. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»: постановление Правительства РФ от 20 декабря 2017 года № 1596 (ред. от 30 марта 2021 года) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1. Ст. 340.
2. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы»: постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 года № 378 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 14 (часть IV). Ст. 1556.
3. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы»: постановление Правительства РФ от 31 марта 2020 года № 398 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004100034> (дата обращения: 03.08.2021).
4. О Транспортной стратегии Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 года № 1734-р (ред. от 12 мая 2018 года) // Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/22047> (дата обращения: 03.08.2021).
5. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р (ред. от 23 марта 2021 года) // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.
6. Годовой отчет о ходе реализации пилотной государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» и об оценке ее эффективности в 2019 году // Официальный сайт Минтранса России. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/11/10587?type=11> (дата обращения: 03.08.2021).
7. Годовой отчет о ходе реализации пилотной государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» и об оценке ее эффективности в 2020 году // Официальный сайт Минтранса России. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/11/11230> (дата обращения: 03.08.2021).
8. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/bffb77b1c0038431f448246450e49d8c/Doklad\\_itogi2018.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/bffb77b1c0038431f448246450e49d8c/Doklad_itogi2018.pdf) (дата обращения: 03.08.2021).
9. Гранберг А.Г., Данилов-Данильян В.И. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. М.: Прогресс, 2012. 242 с.
10. Гуськов П.В. Разработка методических подходов к развитию транспортной инфраструктуры регионов России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2017. 23 с.
11. Колесникова О.С. Вызовы и угрозы экономической безопасности регионов Дальнего Востока России // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18. № 7 (478). С. 1320–1335.

References

1. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy` Rossijskoj Federacii «Razvitie transportnoj sistemy` »: postanovlenie Pravitel`stva RF ot 20 dekabrya 2017 goda № 1596 (red. ot 30 marta 2021 goda) // Sobranie zakonodatel`stva RF. 2018. № 1. St. 340.
2. O vnesenii izmenenij v gosudarstvennuyu programmu Rossijskoj Federacii «Razvitie transportnoj sistemy` »: postanovlenie Pravitel`stva RF ot 29 marta 2019 goda № 378 // Sobranie zakonodatel`stva RF. 2019. № 14 (chast` IV). St. 1556.

3. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы»: постановление Правитель`ства РФ от 31 марта 2020 года № 398 // Официаль`ny`j internet-portal pravovoj informacii URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004100034> (data obrashheniya: 03.08.2021).
4. О Транспортной стратегии Российской Федерации: распоряжение Правитель`ства РФ от 22 нояб`ря 2008 года № 1734-р (ред. от 12 мая 2018 года) // Сайт Правитель`ства РФ. URL: <http://government.ru/docs/22047> (data obrashheniya: 03.08.2021).
5. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правитель`ства РФ от 13 фев`раля 2019 года № 207-р (ред. от 23 марта 2021 года) // Собрание законодатель`ства РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.
6. Годовой отчет о ходе реализации пилотной государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» и об оценке ее эффективности в 2019 году // Официальный сайт Минтранса России. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/11/10587?type=11> (data obrashheniya: 03.08.2021).
7. Годовой отчет о ходе реализации пилотной государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» и об оценке ее эффективности в 2020 году // Официальный сайт Минтранса России. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/11/11230> (data obrashheniya: 03.08.2021).
8. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/bffb77b1c0038431f448246450e49d8c/Doklad\\_itogi2018.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/bffb77b1c0038431f448246450e49d8c/Doklad_itogi2018.pdf) (data obrashheniya: 03.08.2021).
9. Granberg A.G., Danilov-Danilyan V.I. Strategiya i problemy ustojchivogo razvitiya Rossii v XXI veke [Strategy and problems of sustainable development of Russia in the XXI century]. Moscow: Progress, 2012. 242 p. (In Russian).
10. Guskov P.V. (2017) Razrabotka metodicheskikh podhodov k razvitiyu transportnoj infrastruktury regionov Rossii [Development of methodological approaches to the development of transport infrastructure in the regions of Russia]. PhD thesis. St. Petersburg. 23 p. (In Russian).
11. Kolesnikova O.S. (2020) Vyzovy i ugrozy ekonomicheskoy bezopasnosti regionov Dal`nego Vostoka Rossii [Challenges and threats to the economic security of the regions of the Russian Far East]. *Regional economy: theory and practice*. Vol. 18. No 7 (478). Pp. 1320–1335. (In Russian).