

**Косов Михаил Евгеньевич**  
канд. экон. наук, ФГБОУ ВО  
«Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федера-  
ции», ФГБОУ ВО «Российский  
экономический университет  
имени Г. В. Плеханова»,  
г. Москва, Российская Федерация  
**ORCID:** 0000-0002-1067-0935  
**e-mail:** kosovme@mail.ru

## АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДОРОЖНЫХ ФОНДОВ

**Аннотация.** Одной из важнейших инфраструктурных составляющих экономики государства является автомобильная дорожная сеть. В статье исследована практика оценки эффективности использования бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда. Установлено, что в оценке эффективности бюджетных расходов осуществляется дорожными фондами. Сделаны выводы об отсутствии объективной системы оценки, отсутствии требований к эффективному использованию бюджетных ассигнований. Сформировано предложение о создании комплексной системы оценки эффективности использования бюджетных средств. Предложено применять следующие методологические подходы: программный и фондовый. В результате апробации методики выявлено, что эффективность использования бюджетных ассигнований снижается.

**Ключевые слова:** транспортная инфраструктура, дорожные фонды, бюджетные ассигнования, оценка эффективности, программный подход, фондовый подход.

**Цитирование:** Косов М.Е. Анализ результатов деятельности и оценка эффективности дорожных фондов // Вестник университета. 2019. № 10. С. 112-117.

**Kosov Michael**  
Candidate of Economic Sciences,  
Financial University under  
the Government of the Russian  
Federation, Plekhanov Russian  
University of Economics,  
Moscow, Russia  
**ORCID:** 0000-0002-1067-0935  
**e-mail:** kosovme@mail.ru

## RESULTS ANALYSIS AND EFFECTIVENESS EVALUATION OF ROAD FUNDS

**Abstract.** One of the most important infrastructure components of the state's economy is the road network. The practice of assessing the effectiveness of the use of budget allocations of the Federal Road Fund, has been examined. It has been identified, that the evaluation of the effectiveness of budget expenditures is carried out by road funds. It has been concluded, that there is an absence of an objective evaluation system, and there are no requirements for the effective use of budgetary allocations. A proposal to create a comprehensive system for assessing the effectiveness of the use of budget funds has been formed. It has been proposed to use the following methodological approaches: program and stock. As a result of a technique approbation it has been revealed, that the efficiency of the use of budget allocations decreases.

**Keywords:** transport infrastructure, road funds, budget allocations, efficiency assessment, program approach, stock approach.

**For citation:** Kosov M.E. Results analysis and effectiveness evaluation of road funds (2019) Vestnik universiteta, I. 10, pp. 112-117. doi: 10.26425/1816-4277-2019-10-112-117

Автомобильная дорожная сеть – одна из наиболее важных составляющих инфраструктуры государства. Она является свидетельством уровня социально-экономического развития и способствует развитию внешнеэкономической деятельности [3]. Финансирование и степень эффективности расходов бюджетных ассигнований дорожных фондов влияет на скорость и качество решения проблемы капиталоемкости дорожной деятельности. В частности, средства направляются на мероприятия по модернизации дорожной инфраструктуры, проведению реконструкций дорог, повышению их состояния и качества. Деньги также направляются на обеспечение охраны окружающей среды.

В 2011 г. система дорожных фондов была воссоздана [1]. До настоящего время произошли существенные изменения в объеме бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда (далее – ФДФ), а также в направлениях расходов.

© Косов М.Е., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Author(s), 2019. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Таблица 1

## Бюджетные ассигнования Федерального дорожного фонда, млрд руб.

Наименование показателя	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Изменение			
								2017 г. к 2016 г.		2017 г. к 2011 г.	
								абсол.	%	абсол.	%
Всего, в т. ч.	357	469	480	511	617	615	705	90	15	348	98
по источникам:											
Объем бюджетных ассигнований	254	269	284	298	546	525	616	91	17	362	142
Доля бюджетных ассигнований в доходах ФДФ, %	71	57	59	58	89	85	87	-	2	-	16
Объем акцизов нефтепродуктов и иных видов доходов	102	200	196	212	71	90	89	-1	-1	-13	-13
Доля акцизов нефтепродуктов и иных видов доходов ФДФ, %	29	43	41	42	11	15	13	-	-2	-	-16

Составлено автором по материалам [7]

Из анализа данных таблицы 1 следует, что бюджетные ассигнования ФДФ возросли на 98 %. В структуре источников формирования ФДФ наблюдается снижение доли акцизов на нефтепродукты. В то же время происходит рост доли бюджетных ассигнований в суммарном объеме бюджетных ассигнований.

Далее необходимо рассмотреть структуру расходов (табл. 2).

Таблица 2

## Направления расходов бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда

Расходы	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Общие (всего)	364	347	511	540	621	625	657
В том числе:							
федеральные дороги	308	327	449	490	476	502	549
региональные или муниципальные дороги	56	21	61	51	145	123	108

Составлено автором по материалам [7]

Из таблицы 2 следует, что сумма расходов увеличилась почти на 81 %. Расходы на дороги федерального значения увеличились на 78 %, в то время как расходы на дороги регионального и муниципального значения выросли на 93 %. При этом структура расходов не претерпевала значительных изменений. Начиная с 2011 г. доля расходов на дороги федерального значения составляла 85 %, а в 2017 г. этот показатель равнялся 84 %.

Проведенный анализ результативности расходования бюджетных ассигнований ФДФ выявил следующие тенденции. Наблюдается увеличение протяженности дорог общего пользования в России с 2011 г. по 2017 г. Так, 2011 г. общая протяженность дорог федерального пользования выросла на 4 %. При этом количество дорог, полностью соответствующих техническим правилам, увеличилось на 75 %. В то же время количество перегруженных дорог сократилось на 13 %. В период с 2011 г. по 2017 г. введено в эксплуатацию почти 49 тыс. км дорожного полотна.

Одновременно с этим Министерство транспорта России предоставляет данные о том, что твердое покрытие присутствует только на 91% дорог регионов и на 44% дорог местного значения [4]. Дорожное покрытие, которое имеет пропускную способность для грузового транспорта и не зависит от погодных условия присутствует лишь на 64% дорог регионов и 29% дорог местного значения [2].

Исследование порядка оценивания степени эффективности использования бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда показало, что отсутствует этап по сопоставлению результатов и объемов средств, направленных на достижение показателей [6]. Результативность рассматривается как количество израсходованных средств, а эффективность рассматривается как степень достижения установленных целевых показателей. Из этого следует вывод об отсутствии должной оценки эффективности расходования средств Федерального дорожного фонда.

Изучим состояние дорожных фондов субъектов Российской Федерации (таблица 3).

Таблица 3

**Бюджетные ассигнования дорожных фондов субъектов Российской Федерации, млн руб.**

Доходы	2016 г.	2017 г.	Изменение	
			абсолют.	%
Доходы дорожных фондов, всего	651797	539007	-112790	-17
Нефтепродуктовые акцизы	376758	276140	-100618	-27
Доля нефтепродуктовых акцизов, %	58	51	-	-7
Транспортный налог	139081	148000	8919	6
Доля транспортного налога, %	21	27	-	6
Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета	135958	114867	-21090	-16
Доля межбюджетных тарнсфертов, %	21	21	-	0,45

Составлено автором по материалам [7]

Из таблицы 4 следует, что с 2016 г. по 2017 г. изменился размер и структура бюджетных средств дорожных фондов субъектов. Суммарный объем дорожного фонда сократился на 17 %. Доходы по акцизам от нефтепродуктов сократились на 27 %. Однако, произошло увеличение доходов от транспортного налога на 6 %. При этом объем межбюджетных трансфертов из Федерального бюджета сократился на 16 %.

Стоит отметить, что уменьшение объемов доходов от акцизов на нефтепродукты вызвано в том числе изменением нормативов распределения налоговых поступлений. В 2017 г. нормативы отчислений в региональные бюджеты сократились. Начиная с 01 мая 2018 г. они составляли 88 %, а к 2017 г. снизились до 61 %, 7 %, в 2018 г. до 57,4 %. Это создает проблемы планирования у региональных и федеральных властей. В частности, среднесрочные прогнозы невозможно составить при ежегодном изменении нормативов поступлений. Так, невозможно сформировать план по развитию дорожной инфраструктуры при отсутствии стабильности в нормативах отчислений. Региональные власти не могут утвердить прогнозные показатели доходов, которые в будущем будут максимально близки к фактическим. В последующем это приводит к проблемам реализации планов по строительству реконструкции и вводу в эксплуатацию дорожного полотна.

После проведенного анализа можно сделать вывод о наличии проблем оценки эффективности расходования бюджетных ассигнований Федерального и регионального дорожных фондов. Главной проблемой является отсутствие объективных показателей, по которым можно оценивать выполнение поставленных целей по развитию дорожной инфраструктуры. В ходе оценки эффективности не сравнивается количество затраченных средств и результаты выполнения показателей установленных плановых документах. Результативность рассматривается как количество израсходованных средств, а эффективность рассматривается как степень достижения установленных целевых показателей [5].

Одновременно с этим отсутствует требование по использованию показателей оценки эффективности. Таким образом, показатели рассчитывают формально и не используются при принятии решений о финансировании и распределении средств в будущих периодах.

Таким образом, ключевой проблемой является то, что при оценке эффективности расходов дорожных фондов используют 2 формальных показателя. Первый – степень достижения планов государственной программы «Развитие транспортной системы». Второй – степень реализации мероприятий по данной государственной программе. Также отсутствует количественное и качественное представление реального вклада программы в экономический рост страны.

Основной проблемой является отсутствие показателей эффективности и результативности, которые отражают действительные – и качественные, и количественные характеристики проделанных работ. Для устранения обозначенной проблемы необходимо создание комплексной системы для оценки эффективности использования бюджетных ассигнований. Предлагается использовать программный и фондовый подход. Программный подход необходимо использовать с целью оценки эффективности расходов по реализации государственной программы развития транспортной системы. Необходимо разработать недостающие показатели оценки эффективности, которые отражали бы эффективность использования средств. Так, к примеру, можно сопоставлять количество затраченных средств и километры введенных в эксплуатацию дорог. При расчете также важно учитывать степень соответствия дорожного полотна техническим требованиям и стандартам.

Фондовый подход позволит оценивать бюджетные расходы дорожных фондов. Фондовый подход трактуется как управленческий механизм, который позволяет обеспечивать принятие финансово-управленческих решений. Он позволяет сформировать возможные варианты эффективного использования средств дорожных фондов и дает возможность сопоставлять альтернативные цели (задачи) и результаты бюджетных расходов.

Фондовый подход позволит оценивать влияние расходования средств дорожных фондов на темпы экономического роста.

Так, применение фондового подхода будет включать следующие элементы:

- оценку причинно-следственных связей бюджетных расходов дорожных фондов и результатов дорожных работ;
- выявление факторов и резервов повышения эффективности использования бюджетных средств;
- разработку мер повышения эффективности использования бюджетных средств, контроля за осуществлением бюджетных расходов;
- формирование гибкой и комплексной системы управления бюджетными расходами на финансирование дорожного хозяйства по уровням федеральному и региональному уровням;
- внедрение бюджетного мониторинга бюджетного процесса.

Также важным условием получения достоверных результатов является использование оценки экспертного и научного сообщества. Для обеспечения прозрачности возможна публикация в открытых источниках информации о ходе дорожных работ и текущих расходах. Так, можно реализовать общественный мониторинг результатов деятельности дорожных фондов.

Научная новизна методики состоит в возможности ее реализации как в текущем, так и в оперативном управлении. Это позволит осуществить многовариативный подход к анализу динамики бюджетных расходов дорожных фондов. Также будет сформировано реальное обоснование способов корректировок плановых показателей бюджетных расходов по результатам достижения целей. Другими словами, это будет способствовать повышению точности прогнозов и оценок использования средств дорожных фондов.

Апробация методики требует проведения оценки эффективности использования бюджетных ассигнований ФДФ. После проведенных расчетов получены следующие результаты.

1. Возрастают бюджетные расходы на один километр протяженности. Так, в 2016 г. расход на километр был равен 35 млн руб., а в 2018 г. – 57 млн руб. Расходы на один километр дорог выросли на 60 %.
2. Стоимость строительства и реконструкции выросла на 240 % с 2016 г. по 2018 г.
3. Стоимость капитального ремонта, содержания дорог в пересчете на один километр сократилась более, чем в 8 раз.
4. Темпы роста бюджетных расходов к 2018 г. сократился существенно – более, чем в 9 раз. В это же время темпы роста протяженности дорог сократились в 12 раз. Таким образом, следует вывод о превышающих темпах сокращения расходов на километр по отношению к приросту протяженности дорог.

Главным выводом после проведенного анализа является следующее. Сокращение результатов выполненных работ опережает сокращение затраченных средств в пересчете на один километр. Такая ситуация – свидетельство недостаточно эффективного использования средств ФДФ.

Для того, чтобы оценить уровень воздействия бюджетных расходов на результативность дорожных работ. Были произведены соответствующие расчеты и получены следующие результаты.

1. Соотношение темпа роста расходов к темпу роста протяженности дорог с 2016 г. снизилось с 1,15 до -0,04.
2. Показатель темпа роста расходов на строительство и реконструкцию к темпу роста ввода в эксплуатацию после строительства и реконструкции сократился с 2017 г. по 2018 г. более чем вдвое.
3. Соотношение темпа роста израсходованных средств на капитальный ремонт, ремонт и содержание дорог к темпу роста ввода в эксплуатацию после капитального ремонта и ремонта с 2016 г. сократилось с 1,12 до -0,12.

Проведенные расчеты приводят к выводу о том, что бюджетные средства расходуются неэффективно ввиду того, что расходы растут быстрее, чем объем результатов деятельности (протяженность дорог, ввод в эксплуатацию). Происходит увеличение бюджетных расходов на километр дорожного полотна.

В работе представлен порядок оценки эффективности бюджетных расходов. В исследовании были предложены критерии оценки эффективности бюджетных расходов дорожных фондов. В общем виде такими критериями являются: сокращение расходов на единицу результата; увеличение результата на единицу расходов. Предложенные подходы разработки критериев оценки эффективности бюджетных расходов полностью соответствуют принципам эффективности использования бюджетных средств. Проведенные расчеты по представленной методике выявили падение эффективности использования бюджетных ассигнований ФДФ. Расходы на введение в эксплуатацию возрастают. Таким образом, отраженный в статье порядок оценки эффективности расходов может быть использован с целью получения статистической информации для внутренних и внешних пользователей. Полученные результаты могут быть использованы при принятии управленческих решений.

#### *Библиографический список*

1. Афанасьев, Р. С. Финансовое обеспечение дорожных фондов в Российской Федерации//Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 32 (74). – С. 51-54.
2. Кульнева, Е. В., Конвисарова, Е. В. Вопросы совершенствования налоговых источников финансирования дорожного хозяйства//Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-1. – С. 670-687.
3. Кульнева, Е. В., Конвисарова, Е. В. Оценка результатов возрождения дорожных фондов в России//Международный студенческий научный вестник. – 2015. – № 4-3. – С. 411-412.
4. Маркович, А. В., Полосухина, А. В. Финансовое обеспечение дорожной отрасли в РФ //Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 10-9. – С. 91-94.
5. Николаева, М. В., Сергиенко, Н. С. Особенности функционирования дорожных фондов в Российской Федерации//Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации. – 2015. – С. 137-140.
6. Протасеня, С. И. Генезис дорожных фондов в России//Финансы и бизнес. – 2017. – № 3. – С. 43-54.
7. Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.mintrans.ru/activities/214/56> (дата обращения: 10.08.2019).

#### *References*

1. Afanasiev R. S. Finansovoe obespechenie dorozhnykh fondov v Rossiiskoi Federatsii [*Financial support of road funds in the Russian Federation*], Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya [*Problems of modern science and education*], 2016, I. 32, pp. 51-54.
2. Kul'neva V. E., Konvisarova E. V. Voprosy sovershenstvovaniya nalogovykh istochnikov finansirovaniya dorozhnogo khozyaistva [*Issues of improvement of tax sources for financing of road economy*], Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya [*Modern problems of science and education*], 2015, I. 1, pp. 670-687.
3. Kul'neva V. E., Konvisarova E. V. Otsenka rezul'tatov vozrozhdeniya dorozhnykh fondov v Rossii [*Evaluation of the results of the revival of road funds in Russia*], Mezhdunarodnyi studencheskii nauchnyi vestnik [*International students scientific bulletin*], 2015, I. 4-3, pp. 411-412.

4. Markovich A.V., Polosukhina A.V. Finansovoe obespechenie dorozhnoi otrasli v RF [*Financial support of the road industry in Russia*], *Sovremennye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologii* [*Current trends of development of science and technologies*], 2016, I. 10-9, pp. 91-94.
5. Nikolaeva M. V., Sergienko N. S. Osobennosti funktsyonirovaniya dorozhnykh fondov v Rossiiskoi Federatsii [*Features of functioning of road funds in the Russian Federation*], *Potentsial rossiiskoi ekonomiki i innovatsionnye puti ego realizatsii* [*Potential of the Russian economy and innovative ways of its realization*], 2015, pp. 137-140.
6. Protasenya S. I. Genezis dorozhnykh fondov v Rossii [*Genesis of road funds in Russia*], *Finansy i biznes* [*Finance and business*], 2017, I. 3. pp. 43-54.
7. Ofitsial'nyi sait Ministerstva transporta Rossiiskoi Federatsii [*The Official website of the Ministry of Transport of the Russian Federation*]. Available at: <https://www.mintrans.ru/activities/214/56> (accessed 10.08.2019).