

I. Характеристика проблемы, на решение которой направлена Программа

Безопасность дорожного движения является одной из важных социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. Аварийность на автомобильном транспорте наносит огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам. Дорожно-транспортный травматизм приводит к исключению из сферы производства людей трудоспособного возраста. Гибнут или становятся инвалидами дети.

Ежегодно в Российской Федерации в результате дорожно-транспортных происшествий погибают или получают ранения свыше 275 тыс. человек. На дорогах за последние 9 лет погибли 9852 ребенка в возрасте до 16 лет, травмированы 209223 ребенка. Демографический ущерб от дорожно-транспортных происшествий и их последствий за 2004 - 2011 годы составил 571407 человек.

Размер социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий и их последствий за 2004 - 2011 годы оценивается в 8188,3 млрд. рублей, что можно сопоставить с доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2012 год (8064,3 млрд. рублей). Несмотря на то что в 2011 году социально-экономический ущерб от дорожно-транспортных происшествий и их последствий снизился до 862 млрд. рублей, его годовой размер тем не менее все равно существенен и примерно равен расходам консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации за 2011 год на жилищно-коммунальное хозяйство (881,25 млрд. рублей).

Обеспечение безопасности дорожного движения является составной частью задач обеспечения личной безопасности, решения демографических, социальных и экономических проблем, повышения качества жизни и содействия региональному развитию.

В ряде стратегических и программных документов вопросы обеспечения безопасности дорожного движения определены в качестве приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

Внедрение программ повышения безопасности на дорогах России Президент Российской Федерации В.В.Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2013 год назвал одной из актуальных задач развития страны.

Целями государственной демографической политики, установленными Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, являются снижение темпов естественной убыли населения, стабилизация и создание условий для роста его численности, а также повышение качества жизни и увеличение ее ожидаемой продолжительности.

Одним из главных направлений демографической политики в соответствии с Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. N 1351, является снижение смертности населения, прежде всего высокой смертности мужчин в трудоспособном возрасте от внешних причин, в том числе в результате дорожно-транспортных происшествий.

Одним из инструментов достижения целей демографической политики Российской Федерации согласно плану мероприятий по реализации в 2011 - 2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2011 г. N 367-р, должна стать федеральная целевая программа "Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах" (далее - Программа).

Задачи по обеспечению безопасности дорожного движения также решаются в рамках реализации государственной программы Российской Федерации "Доступная

среда" на 2011 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 1297 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2020 годы", целью которой является создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов в общество и повышению уровня их жизни. Мероприятия указанной государственной программы Российской Федерации носят адаптационный характер и нацелены на решение инфраструктурных проблем пользования транспортной системой людьми с ограниченными возможностями. (в ред. Постановления Правительства РФ от 11.10.2016 N 1031)

В рамках реализации Программы предусматриваются мероприятия, целью реализации которых станет решение организационных и образовательных проблем безопасного участия людей с ограниченными возможностями в дорожном движении (создание системы обучения людей с ограниченными возможностями пользоваться специальными автотранспортными средствами в качестве водителя и пассажира, а также решение ряда организационных проблем, связанных с допущением их к участию в дорожном движении и обучении).

В федеральную целевую программу "Развитие транспортной системы России (2010 - 2020 годы)", утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. N 848, входит подпрограмма "Автомобильные дороги", целевые индикаторы которой отражают деятельность, направленную на увеличение протяженности автомобильных дорог общего пользования федерального значения, соответствующих нормативным требованиям. Ожидаемые результаты реализации подпрограммы "Автомобильные дороги" предполагаются в виде снижения ограничения пропускной способности автомобильных дорог федерального значения, строительства и реконструкции таких дорог, включая строительство платных автомобильных и скоростных дорог в составе международных транспортных коридоров. На условиях софинансирования из федерального бюджета планируется построить и реконструировать автомобильные дороги регионального и межмуниципального значения.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года одной из заявленных целей государственной политики в сфере развития транспорта является создание условий для повышения конкурентоспособности экономики и качества жизни населения, включая повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы.

Цели повышения уровня безопасности транспортной системы, снижения тяжести последствий дорожно-транспортных происшествий, числа пострадавших и погибших в них обозначены в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. N 1734-р. Задачи указанной Стратегии предлагают стратегические ориентиры в решении проблем безопасности всей транспортной системы России, в то время как Программа направлена на решение на тактическом уровне одной из задач указанной Стратегии - повышение безопасности дорожного движения.

Таким образом, задачи сохранения жизни и здоровья участников дорожного движения (за счет повышения дисциплины на дорогах, качества дорожной инфраструктуры, организации дорожного движения, повышения качества и оперативности медицинской помощи пострадавшим и др.) и, как следствие, сокращения демографического и социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий и их последствий согласуются с приоритетными задачами социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочной и среднесрочной перспективе и направлены на обеспечение снижения темпов убыли населения Российской Федерации, создания условий для роста его численности.

Результаты реализации федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. N 100, свидетельствуют, что использование программно-целевых методов управления в этой сфере позволило значительно улучшить ситуацию с дорожно-транспортной аварийностью в стране. В ходе реализации этой программы основной акцент был сделан на таких важных

направлениях, как предупреждение опасного поведения участников дорожного движения, профилактика детского дорожно-транспортного травматизма, развитие системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях, совершенствование условий движения транспортных средств и повышение безопасности пешеходов. Активизировалась работа по обеспечению безопасности дорожного движения на региональном и муниципальном уровнях. Во всех субъектах Российской Федерации и большинстве муниципальных образований были приняты и реализовывались соответствующие программы. Таким образом, на федеральном, региональном и местном уровнях были сформированы единые подходы к снижению ущерба, наносимого государству и обществу последствиями дорожно-транспортных происшествий.

Итогом реализации программных мероприятий стало сокращение на 18,9 процента числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях.

В количественном выражении этот показатель снизился с 34506 человек в 2004 году до 27991 человека в 2012 году. Также отмечается сокращение по таким важным индикаторам, как тяжесть последствий дорожно-транспортных происшествий (на 19 процентов), социальный и транспортный риски (на 17,6 процента и 41 процент соответственно). В целом за 7 лет действия Программы сохранены жизни более 35 тыс. человек.

Позитивное влияние программно-целевых методов управления на состояние аварийности подтверждается динамикой значений следующих основных показателей аварийности в 1997 - 2012 годах, где:

1997 - 2003 годы - период деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения в условиях отсутствия программно-целевого подхода, характеризующийся существенным ухудшением ситуации с аварийностью, в частности, рост числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях за 6 лет составил 28,7 процента;

2004 - 2005 годы - период начала действия программно-целевого подхода, характеризующийся сокращением числа лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях, на 4,6 процента в сравнении с уровнем 2003 года;

2006 - 2007 годы - период начала действия федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах", в котором отмечается первичный рост и последующее незначительное сокращение числа лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях, на 1,9 процента в сравнении с уровнем 2005 года;

2008 - 2012 годы - период снижения числа лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях, по сравнению с 2007 годом. Снижение составило 16 процентов.

В 2009 году после преодоления инерции стартового периода реализации федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах" в России удалось впервые с 2000 года последовательно обеспечивать сокращение количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими и достичь минимального зарегистрированного 20 лет назад уровня числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях за год. В этот период число погибших в дорожно-транспортных происшествиях не только сократилось, но и по темпам своего снижения опережало ожидаемую динамику значений этого показателя (за 2006 - 2010 годы - на 2039 человек).

Оценивая эффективность федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах", следует учитывать, что значительная часть периода ее реализации происходила в условиях недостаточного ресурсного обеспечения из-за последствий мирового финансового кризиса. В первую очередь это коснулось региональных целевых программ.

Принятие и реализация федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах" позволили заложить основы программно-целевого подхода к решению проблем аварийности на дорогах России, в частности:

установлены до 2012 года цель, задачи, измеримые целевые ориентиры снижения числа лиц, ежегодно погибающих в дорожно-транспортных происшествиях; разработана система программных мероприятий, ориентированных на достижение цели, и определены объемы и источники финансирования этих мероприятий;

во всех субъектах Российской Федерации и более чем в 1500 муниципальных образованиях приняты и реализуются программы по обеспечению безопасности дорожного движения;

активно работают региональные комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения.

Существенным результатом реализации федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах" стало начавшееся изменение отношения всех органов государственной власти к безопасности дорожного движения как к одному из национальных приоритетов государственной политики Российской Федерации.

Одним из основных факторов, позволивших достичь таких результатов, является успешная реализация программных мероприятий.

В рамках федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах" реализовано более 4 тысяч основных мероприятий стоимостью около 28 млрд. рублей, на средства федерального бюджета для субъектов Российской Федерации приобретено 13246 единиц материально-технических ресурсов на сумму свыше 7,9 млрд. рублей.

Для обучения детей правилам безопасного поведения на дороге построено и введено в действие 3 федеральных экспериментальных центра "Детский автогород" (в гг. Владивостоке, Ульяновске и Туапсе) и 15 детских автогородков, в 1000 общеобразовательных школ всех субъектов Российской Федерации для учащихся и учителей осуществлена рассылка комплектов учебно-методической литературы по безопасному участию детей в дорожном движении.

В подмосковном г. Ногинске, пос. Ковалевка Ростовской области и пос. Иноземцово Ставропольского края построены учебно-тренировочные комплексы для подготовки спасателей Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и отработки действий сотрудников служб, участвующих в ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий.

В г. Москве введен в эксплуатацию комплекс административных зданий Центра специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения, являющегося территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Модернизировано 1529 светофорных объектов, включая оснащение светодиодными светофорами, современными управляющими контроллерами, табло обратного отсчета времени разрешающего сигнала, дополнительными звуковыми сопровождающими сигналами и др.

На территории 12 субъектов Российской Федерации оснащены дорожными удерживающими и пешеходными ограждениями свыше 219 км наиболее опасных участков улично-дорожной сети.

Оборудовано искусственным освещением свыше 200 км автомобильных дорог общего пользования.

Созданы системы маршрутного ориентирования участников дорожного движения (разработка маршрутов, установка информационно-указательных дорожных знаков) более чем в 190 городах.

Изготовлены, смонтированы и переданы в субъекты Российской Федерации 100 передвижных лабораторий для контроля за технико-эксплуатационным состоянием улично-дорожной сети городов.

Построено 15 пешеходных переходов в гг. Казани (3 объекта), Кирове (3 объекта), Белгороде, Бердске, Благовещенске, Воронеже, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Оренбурге, Тамбове и станции Новотиторовская Краснодарского края.

Для подразделений Госавтоинспекции закуплено 6203 комплекса видеofиксации нарушений Правил дорожного движения Российской Федерации (далее - Правила дорожного движения), работающих в автоматическом режиме, и 3352 автомобиля, оборудованных средствами контроля и выявления правонарушений.

В 74 субъектах Российской Федерации созданы и функционируют центры автоматизированной фиксации правонарушений, обеспечивающие реализацию процедур обращения административных материалов к исполнению.

Создана и активно используется в работе многопараметрическая информационно-аналитическая система прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Произведена закупка оборудования для учебного центра подготовки преподавателей по обучению водителей, сотрудников служб, участвующих в ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий, приемам оказания первой медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате дорожно-транспортных происшествий, на базе Института проблем медицины катастроф федерального государственного бюджетного учреждения "Всероссийский центр медицины катастроф "Защита" Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Реализован комплекс научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по таким направлениям, как повышение правового сознания и предупреждение опасного поведения участников дорожного движения, приняты организационно-планировочные и инженерные меры по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов в городах, развитию системы оказания помощи пострадавшим в результате дорожно-транспортных происшествий, а также меры по совершенствованию нормативно-правовых, методических и организационных основ системы управления деятельностью в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Вместе с тем, несмотря на эффективность реализации федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах", движение на дорогах России остается небезопасным по сравнению с наиболее развитыми странами, в частности на 100 тыс. жителей в дорожно-транспортных происшествиях в России гибнет почти в 5 раз больше человек, чем в Нидерландах, и в 2 раза больше, чем в Чехии, уровень автомобилизации в которой почти в 2 раза выше российского.

В целом состояние дорожно-транспортной аварийности в России характеризуется следующими параметрами:

около 70 процентов дорожно-транспортных происшествий происходит на территории городов и населенных пунктов, в них погибают более 40 процентов и получают ранения более 65 процентов общего числа пострадавших;

основными видами дорожно-транспортных происшествий продолжают оставаться происшествия с высокой тяжестью последствий, в частности наезд на пешехода (30,7 процента всех дорожно-транспортных происшествий и 29 процентов погибших);

свыше половины (60,5 процента) погибших в дорожно-транспортных происшествиях в 2012 году составили лица в возрасте 26 - 60 лет, из которых более половины являлись лицами наиболее трудоспособного возраста (26 - 40 лет);

в 2012 году зарегистрировано 20879 дорожно-транспортных происшествий с участием детей и подростков в возрасте до 16 лет, в которых погибли 940 детей и получили ранения 22016 детей, 41,2 процента всех пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях детей являлись пешеходами (9462 человека), 45 процентов - пассажирами транспортных средств (10328 человек), 6,7 процента - велосипедистами, 6,7 процента - водителями транспортных средств;

каждый второй погибший в дорожно-транспортном происшествии ребенок участвовал в дорожном движении в качестве пассажира. В 8891 дорожно-транспортном происшествии с участием детей-пассажиров погибли 515 детей и получили ранения 9813 детей. Нарушение правил перевозки детей фиксируется при оформлении каждого десятого дорожно-транспортного происшествия;

в 2012 году зарегистрирован 9021 наезд на несовершеннолетних пешеходов, в которых погибли 309 детей и были ранены 9004 ребенка. Переход детьми проезжей части в неустановленном месте или неожиданный выход на проезжую часть из-за транспортных средств, деревьев и сооружений - самые распространенные причины наездов на детей (37,4 процента и 24,7 процента соответственно всех дорожно-транспортных происшествий по причинам нарушения детьми Правил дорожного движения);

в общей структуре аварийности наибольшее количество дорожно-транспортных происшествий происходит по причине нарушения Правил дорожного движения водителями транспортных средств, в таких дорожно-транспортных происшествиях погибает и получает ранения подавляющее большинство пострадавших (85,9 процента общего числа погибших и 91 процент общего числа раненых);

три четверти всех дорожно-транспортных происшествий по причине нарушения водителями транспортных средств Правил дорожного движения связаны с водителями легковых автомобилей, каждое тринадцатое дорожно-транспортное происшествие этой категории совершается водителями в состоянии опьянения;

в 2012 году основной причиной почти каждого пятого дорожно-транспортного происшествия (21 процент), гибели каждого четвертого участника дорожного движения (24,8 процента) и ранения каждого пятого участника дорожного движения (21,1 процента) являлись недостатки эксплуатационного состояния улично-дорожной сети;

около 60 процентов летальных исходов при совершении дорожно-транспортных происшествий приходится на догоспитальный период.

Расчет прогнозных показателей аварийности показывает, что при отказе от продолжения применения программно-целевого метода управления в области обеспечения безопасности дорожного движения число погибших в дорожно-транспортных происшествиях к 2020 году может достигнуть 32,5 тыс. человек.

Вероятными последствиями отказа от использования программно-целевого метода после 2012 года также могут стать:

разрозненные действия органов государственной власти на всех уровнях управления, снижение их ответственности и появление бессистемности в решении стоящих перед государством задач в области обеспечения безопасности дорожного движения;

невозможность формирования единых целевых индикаторов и показателей в этой сфере;

неэффективное использование бюджетных средств, отсутствие условий для привлечения внебюджетных средств в целях решения проблем обеспечения безопасности дорожного движения;

отсутствие эффективных механизмов контроля за реализацией мероприятий по повышению безопасности дорожного движения.

В этом случае государственная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения в стране может свестись преимущественно к совершенствованию организационно-правовых основ деятельности в этой области, что обеспечит лишь локальную результативность в части снижения основных показателей аварийности.

С учетом изложенного можно сделать вывод об актуальности и обоснованной необходимости продолжения работы в области обеспечения безопасности дорожного движения в рамках Программы и активизации роли государства в решении задач с использованием программно-целевого метода.

Для эффективного решения проблем, связанных с дорожно-транспортной аварийностью, и дальнейшего снижения ее показателей до уровня развитых стран мира необходимы продолжение системной реализации мероприятий по повышению безопасности дорожного движения и их обеспечение финансовыми ресурсами, в связи с чем требует дальнейшего развития институциональное обеспечение реализации комплексных мер по повышению безопасности дорожного движения в целях:

соблюдения баланса понимания обществом опасности дорожного движения, возможностей и мер государства по обеспечению безопасного движения на дорогах;

расширения использования возможности влияния законодательства Российской Федерации и иных мер воздействия на агрессивное и противоправное поведение участников движения;

урегулирования вопросов реализации организационно-правовых и организационно-технических функций в сфере организации движения транспортных средств и пешеходов;

приведения элементов дорожно-транспортной инфраструктуры в соответствие с нормативными требованиями в части безопасности дорожного движения;

системной проработки механизмов вовлечения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в софинансирование и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения и их экономической заинтересованности в достижении результата;

дальнейшей детальной разработки инструментов синхронизации системы программных мероприятий органов управления на федеральном, региональном и местном уровнях;

развития системы показателей и индикаторов деятельности по повышению безопасности дорожного движения для органов управления на федеральном, региональном и местном уровнях.

Эффективное продолжение решения существующих проблем возможно только в условиях пролонгации применения в качестве основы государственного управления в области обеспечения безопасности дорожного движения программно-целевого метода посредством принятия и последующей реализации Программы, поскольку это позволит:

установить единые цели и задачи деятельности по повышению безопасности дорожного движения до 2020 года;

сформировать систему приоритетных мероприятий по повышению безопасности дорожного движения, обоснованно и системно воздействующих на причины аварийности;

повысить эффективность управления в области обеспечения безопасности дорожного движения на федеральном, региональном и местном уровнях, а также в области межведомственного и межуровневого взаимодействия и координации федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

концентрировать ресурсы государства на реализации мероприятий, соответствующих приоритетным целям и задачам в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;

применять принципы бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Продолжение применения программно-целевого метода для решения проблем дорожно-транспортной аварийности в России позволит не только сохранить накопленный потенциал и привести к сокращению числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях в Российской Федерации в 2020 году, гармонизации системы обеспечения безопасности дорожного движения в целях конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина России, но и сформировать предпосылки для достижения более амбициозных стратегических целей снижения дорожно-транспортного травматизма на следующее десятилетие.

Вместе с тем реализация мероприятий Программы может сопровождаться возникновением следующих законодательных, информационных, кадровых и иных рисков:

пробелы и противоречия в нормативной правовой базе, ограничивающие действия и взаимодействие органов государственной власти и их способность эффективно реагировать на ситуацию с аварийностью;

недостаточность, а иногда и отсутствие информации о целях, направлениях и результатах деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;

недостаточная пропаганда безопасного дорожного движения и культурного поведения участников дорожного движения.

Минимизация влияния указанных рисков на реализацию Программы потребует формирования и поддержания в актуальном состоянии процессов планирования,

исполнения, мониторинга, контроля и ресурсного обеспечения программной деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, межведомственного и межуровневого взаимодействия, обеспечения публичности, информационной открытости и инвестиционной привлекательности Программы.