

УДК 338.2

---

### **РАЗВИТИЕ МЕТОДОВ ПРОГРАММНО ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА КОНКУРЕНТНОМ РЫНКЕ**

---

**Смотровая Татьяна Ивановна**<sup>1,2</sup>, канд. экон. наук, доц.

**Фокина Ольга Михайловна**<sup>2</sup>, канд. экон. наук, доц.

<sup>1</sup> Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394006; e-mail: s-tanik@yandex.ru

<sup>2</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Воронежский филиал, Московский пр-т, 143, Воронеж, Россия, 394005; e-mail: s-tanik@yandex.ru; omfokina@mail.ru

*Цель:* исследовать нормативную базу и программно-целевые методы планирования как инструмент государственного управления транспортной инфраструктуры и предложить рекомендации по их развитию. *Обсуждение:* применение методов программно-целевого планирования транспортной инфраструктуры направлено на решение одной из важнейших социально-экономических проблем отечественной экономики – развитие современной транспортной системы, позволяющей обеспечить выполнение функций в развитии экономики не только отдельных регионов, но и РФ в целом, доступности и безопасности услуг транспортного комплекса. Практика последних лет показала, что регионы с высокой транспортной доступностью являются экономически более развитыми. *Результаты:* программно-целевое планирование развития транспортной инфраструктуры требует комплексный подход к совершенствованию методов планирования. Предложены пути совершенствования планирования транспортной инфраструктуры на основе разграничения практики на законодательном уровне полномочий региональных, федеральных и муниципальных властей и создание согласованной системы законодательных актов.

**Ключевые слова:** транспорт, транспортная инфраструктура, планирование, программно-целевое планирование, социально-экономическое развитие.

**DOI:** 10.17308/meps.2019.4/2082

## **Введение**

Социально-экономическое развитие регионов приоритетной целью ставит повышение уровня и качества жизни населения. Достижение этой цели возможно через решение проблемных задач каждого региона, выявленных в результате стратегического анализа. Одновременно с этим формулируются целевые индикаторы достижения стратегических целей.

В транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г. доступность и безопасность транспортного комплекса России [10] определяется как значимое направление развития, достижение этих целей возможно в том числе через совершенствование развития транспортной инфраструктуры.

В свою очередь развитая инфраструктура способствует динамичному и сбалансированному социально-экономическому развитию региона. Это связано с тем, что транспорт функционирует в общенациональном масштабе и одновременно имеется региональная специфика в развитии и доминировании его определенного вида; результаты развития и функционирования транспорта оказывают непосредственное влияние на общие параметры оценки региона; наблюдается тесная взаимосвязь транспортной инфраструктуры с другими элементами региональной системы.

В связи с этим важным аспектом научно-исследовательской задачи является развитие теоретических и методических положений по оценке места и роли транспортной инфраструктуры в социально-экономическом развитии региона и применении методов программно-целевого планирования.

## **Методология исследования**

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» перед всеми субъектами РФ в срок до 01.01.2019 г. была поставлена задача определения направлений стратегического социально-экономического развития [13]. В то же время основные положения «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года» связаны с приоритетами развития транспорта и обеспечении доступности транспортных услуг [11] для грузовладельцев и населения.

Достижение поставленных задач на местах в регионах ведется через разработку целевых программ. Управление социально-экономическим развитием региона ведется через создание системы документов, в которых проводится мониторинг текущего состояния транспортной инфраструктуры, отражаются желаемые показатели и уровень их достижения, учитываются тенденции экономического развития и отражаются способы достижения утвержденных целей.

Следует отметить, что транспортная инфраструктура определяется как система элементов [5], включающих транспортную сеть определенной конфигурации, используемую для осуществления перевозок, и организационно-сервисные объекты, обеспечивающие ее эффективную работу. При этом различается понимание транспортной инфраструктуры на

уровне национальной экономики, включающей подвижный состав и пути сообщения. А на региональном уровне транспорт рассматривается как элемент дополнительной инфраструктурной отрасли региона. В нормативных документах преобладает подход в рамках отрасли.

К транспортной инфраструктуре относят [6] все виды существующих транспортных путей сообщения, пункты остановки, перегрузочные терминалы, сооружения и информационные комплексы транспортного назначения, здания и оборудование, необходимое для работы транспорта.

Программно-целевой подход – это сложившаяся практика применения отдельных элементов программно-целевого планирования [9], применяемая не только при разработке комплексных целевых программ, но и в бизнес-планировании, т.е. принятие управленческих решений, связанных с планированием экономического и социального развития от первоначально-го этапа формирования целей до заключительного этапа определения путей их достижения.

Как уже упоминалось ранее, «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года» формулирует стратегические цели, в основе которых лежит формирование единого транспортного пространства России и создание эффективной транспортной инфраструктуры на основе сбалансированного опережающего развития. Данный документ составляет основу для планирования транспортного комплекса и разработки целевых программ [1].

Проведенная оценка транспортно-логистической инфраструктуры Воронежской области [10] показала, что основные направления развития транспортной инфраструктуры и транспортной системы отражены в Постановлении Правительства Воронежской области от 31 декабря 2013 г. № 1188 «Об утверждении государственной программы Воронежской области «Развитие транспортной системы» [8]. В первую очередь реализация данной программы связана с увеличением густоты автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием и приростом протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, включая необходимую транспортную инфраструктуру.

«Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Воронежской городской агломерации» и Генеральный план предусматривают комплексное развитие [7] всех видов транспорта в составе Воронежской агломерации, предоставление населению г. Воронеж транспортных услуг и поддержание на высоком уровне и развитие магистральной улично-дорожной сети. Данные положения требуют корректировки с учетом направлений концепции перспективного развития транспортной инфраструктуры и достижения целевых индикаторов социально-экономического развития региона в части удовлетворенности транспортными услугами населения городского округа.

Для программно-целевого метода планирования характерно обеспечение временной интеграции участвующих субъектов и временной интеграции, которая обеспечивает последовательное выполнение всех этапов программы для достижения предусмотренной цели. Основным условием программно-целевого подхода является соблюдение содержательной части программы с ее организационным и финансовым механизмом реализации, последующего контроля и обратной связи.

На местах региональные структуры формируют и утверждают органы программно-целевого управления, на которые возлагаются функции заказчика и ответственность за проектирование и реализацию программы. Процесс управления и контроль реализации, ответственность за некачественное и несвоевременное исполнение программы.

Программы социально-экономического развития региона играют колоссальную роль в достижении целей региональной политики [4]. Они способствуют укреплению экономических связей, территориальной целостности, становлению и развитию региональных рынков, институциональной и рыночной инфраструктуры, обеспечению занятости населения, повышению его жизненного уровня.

Целевая направленность стратегического планирования развития транспортного инфраструктурного комплекса может соблюдаться и реализовываться в полной мере в условиях сочетания и взаимообусловленности принимаемых мер экономического, социального, научно-инновационного, финансово-инвестиционного, структурно-организационного и маркетингового характера разноуровневыми органами управления автомобильным транспортом и дорожным хозяйством как в рамках осуществляемых стратегий, так и реализуемых целевых программ развития дорожно-транспортной инфраструктуры [12].

Применение и использование программно-целевого подхода при планировании транспортной инфраструктуры имеют ряд недостатков. Первая проблема связана с оптимизацией в разграничении полномочий различных уровней власти, эффективное исполнение обеспечивается не в полном объеме, сам процесс планирования ведётся недостаточно последовательно. Вторая проблема связана с недостаточной координацией деятельности органов власти на всех уровнях управления, связанных с комплексным социально-экономическим развитием и созданием благоприятного инвестиционного климата. Третья проблема связана с нечёткими критериями отнесения регионов к «донорам» или «реципиентам» и недостаточно эффективным механизмам повышения уровня обеспеченности бюджета. Четвертая проблема затрагивает несовершенство долгосрочного планирования стратегии регионального развития, т.к. возникают ситуации, когда стратегия уже пересмотрена, а реализуемые программы продолжают работать в рамках ранее утвержденных целей и задач. И, наконец, еще одна проблема связана с недостаточной теоретической и методологической проработкой

методов программно-целевого планирования, что объясняется имеющимся опытом планирования директивной экономики и заимствованным опытом рыночной экономики зарубежных стран, комбинирование этих подходов не всегда становится успешным.

По нашему мнению, путями преодоления выявленных проблем является комплексный подход, базирующийся на следующих положениях:

1) Разграничение системы полномочий региональных, федеральных и муниципальных властей и создание согласованной системы законодательных актов. При этом целесообразно на уровне региона учитывать требования международных инвестиционных и финансовых институтов с целью участия в международных проектах и программах.

2) Совершенствование механизма финансово-бюджетного процесса. Также необходимо создание системы показателей и методики оценки текущего состояния региона, что позволяло бы сопоставлять имеющие проблемные направления и оперативно реагировать на них.

3) Совершенствование финансовых и инвестиционных инструментов и механизмов. Механизмы реализации этих возможностей необходимо организационно и законодательно обеспечить, что можно и должно реализовать в рамках программы социально-экономического развития региона.

4) Создание эффективной системы регионального маркетинга.

Таким образом, только используя комплексный подход к решению проблем программно-целевого планирования, можно достичь высокого уровня развития региона. Применение программно-целевого подхода для регионального развития России позволит сконцентрировать и мобилизовать все необходимые средства и ресурсы для повышения качества жизни населения и решения основных экономических задач органов государственной власти.

По нашему мнению, основными направлениями совершенствования нормативно-правовой базы, необходимой для функционирования и развития транспортной инфраструктуры Воронежской области, являются:

– применение экономических мер, стимулирующих инвестиции в объекты транспортной инфраструктуры;

– координация мероприятий и проектов строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры между органами государственной власти (по уровню вертикальной интеграции) и бизнеса;

– координация усилий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Воронежской области, органов местного самоуправления, представителей бизнеса и общественных организаций в решении задач реализации мероприятий (инвестиционных проектов);

– запуск системы статистического наблюдения и мониторинга необходимой обеспеченности учреждениями транспортной инфраструктуры в соответствии с утвержденными и обновляющимися нормативами;

– разработка стандартов и регламентов эксплуатации и (или) использования объектов транспортной инфраструктуры на всех этапах жизненного цикла объектов.

Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Воронежской области должна обеспечивать сбалансированное, перспективное развитие транспортной инфраструктуры муниципального образования в соответствии с потребностями в строительстве, реконструкции объектов транспортной инфраструктуры местного значения.

### **Заключение**

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод о том, что программно-целевое регулирование является важным и достаточно эффективным методом управления социально-экономическим развитием территории. Программы нацелены на решение не столько текущих, сколько стратегических задач реформирования экономики и социальной сферы. К основным свойствам программ относятся комплексность, четкая временная ограниченность, низкая степень определенности или полное отсутствие заданного заранее объекта мероприятий. Существуют различные виды целевых программ, но все их объединяет то, что любая программа нацелена на решение какой-либо проблемы. Поэтому построение эффективной системы программно-целевого регулирования позволит решить основные социально-экономические проблемы развития территории.

Предлагаемые направления развития методов транспортной инфраструктуры позволят обеспечить сбалансированное развитие региона и достижение целей социально-экономического развития.

### **Список источников**

1. Государственная программа «Развитие транспортной системы» // Правительство России. Доступно: <http://government.ru/programs/206/events/> (дата обращения: 03.03.2019).
2. Задворный Ю.В. Критерии эффективности транспортной инфраструктуры региона // *Российское предпринимательство*, 2011, no. 1-1. Доступно: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-effektivnosti-transportnoy-infrastruktury-regiona/> (дата обращения: 03.03.2019).
3. Закон Воронежской области от 19 июня 2015 г. № 114-ОЗ «О стратегическом планировании в Воронежской области». Доступно: <http://econom.govvrn.ru/its/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya/> (дата обращения: 05.03.2019).
4. Князева И.Ю., Волкова А.Г. Стратегический финансово-экономический анализ факторов социально-экономического развития муниципального района как этап разработки стратегии развития территории // *Финансовая экономика*, 2018, no. 5, с. 807-811.
5. Кудрявцев А.М., Руднева Л.Н. Методика комплексной оценки эффективности функционирования транспортной инфраструктуры региона // *Российское предпринимательство*, 2014, no. 8 (254), с. 109-121.
6. Макаров Е.И. Факторы и тренды развития региональных логистических структур // *В сборнике: Общество и экономическая мысль в XXI в.: пути развития и инновации. Материалы юбилейной IV Международной научно-практической конференции*, 2016, с. 126-128.
7. Паспорт программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Воронежской городской агломерации. Доступно: <https://www.govvrn.ru/documents/34650/1651437/Паспорт+программы+комплексного+>

развития+транспортной+инфраструктуры+Воронежской+городской+агломерации.pdf/bcfa1559-f1e7-c495-bd5a-9713ce52d651?version=1.0/ (дата обращения: 06.03.2019).

8. Постановление Правительства Воронежской области от 31 декабря 2013 г. № 1188 «Об утверждении государственной программы Воронежской области «Развитие транспортной системы» (с изменениями на 20 декабря 2018 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Доступно: <http://docs.cntd.ru/document/460270767/> (дата обращения: 06.03.2019).

9. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. *Программно-целевое планирование и управление*: учебник. Москва, ИНФРА-М, 2002.

10. Смотров Т.И. Оценка транспортно-логистической инфраструктуры Воронежской области // *В сборнике: Государственное и муниципальное управление в России: опыт, проблемы, перспективы развития. Материалы X Международной научно-практической конференции*. Под ред. Б. Г. Преображенского; Воронежский филиал ФГБОУ ВО «РАНХиГС», 2017, с. 164-171.

11. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года.

Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р (В редакции, введенной в действие распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2014 года № 1032-р). Доступно: <http://docs.cntd.ru/document/902132678/> (дата обращения: 01.03.2019).

12. Управление социально-экономическими системами и бизнес-процессами российских регионов (на примере Воронежской области): коллективная монография / [под общ. науч. ред. Е.И. Макарова] Воронежский филиал РЭУ им. Г.В. Плеханова. Воронеж, Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2017.

13. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция) Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (действующая редакция 11.07.2014) // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». Доступно: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164841/> (дата обращения: 05.03.2019).

---

# THE DEVELOPMENT OF METHODS OF PROGRAMME TARGETED PLANNING OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE

---

**Smotrova Tatiana Ivanovna**<sup>1,2</sup>, Cand. Sc. (Econ.), Assoc. Prof.

**Fokina Olga Michaylovna**<sup>2</sup>, Cand. Sc. (Econ.), Assoc. Prof.

<sup>1</sup> Voronezh State University, University sq., 1, Voronezh, Russia, 394018; e-mail: s-tanik@yandex.ru

<sup>2</sup> The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration VORONEZH BRANCH OF RANEPА, Moscow av., 143, Voronezh, Russia, 394005; e-mail: s-tanik@yandex.ru; omfokina@mail.ru

*Purpose:* to study the regulatory framework and program-target methods of planning as a tool of public administration of transport infrastructure and to offer recommendations for their development. *Discussion:* the application of the methods of program-target planning of transport infrastructure is aimed at solving one of the most important socio-economic problems of the domestic economy – the development of a modern transport system that allows to ensure the performance of functions in the development of the economy not only of individual regions, but also of the Russian Federation as a whole, the availability and safety of transport services. The practice of recent years has shown that regions with high transport accessibility are more economically developed. *Results:* application of methods of program-target planning of transport infrastructure program-target planning of development of transport infrastructure requires an integrated approach to the improvement of planning methods. The ways of improving the planning of transport infrastructure on the basis of differentiation of practice at the legislative level of the powers of regional, Federal and municipal authorities and the creation of a coherent system of legislative acts are proposed.

**Keywords:** transport, transport infrastructure, planning, program and target planning, social and economic development.

## References

1. Gosudarstvennaya programma «Razvitiye transportnoj sistemy». Pravitel'stvo Rossii. [State program "Development of the transport system"]. Available at: <http://government.ru/programs/206/events/> (accessed: 03.03.2019). (In Russ.)
2. Zadvornyj YU.V. Kriterii ehffektivnosti transportnoj infrastruktury regiona [Criteria of the efficiency of the region's transport infrastructure]. *Rossijskoe predprinimatel'stvo*, 2011, no. 1-1. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-ehffektivnosti-transportnoj-infrastruktury-regiona/> (accessed: 03.03.2019). (In Russ.)
3. Zakon Voronezhskoj oblasti ot 19 iyunya 2015 g. № 114-OZ «O strategicheskom planirovanii v Voronezhskoj oblasti» [The Law of the Voronezh Region of June 19, 2015 № 114-OZ «On Strategic Planning in the Voronezh Region»]. Available at: <http://econom.govvrn.ru/its/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya/> (accessed: 05.03.2019). (In Russ.)
4. Knyazeva I.YU., Volkova A.G. Strate-



gicheskij finansovo-ehkonomicheskij analiz faktorov social'no-ehkonomicheskogo razvitiya municipal'nogo rajona kak ehtap razrabotki strategii razvitiya territorii [Strategic financial and economic analysis of the factors of socio-economic development of a municipal area as a stage in the development of a territory development strategy]. *Finansovaya ehkonomika*, 2018, no. 5, pp. 807-811. (In Russ.)

5. Kudryavcev A.M., Rudneva L.N. Metodika kompleksnoj ocenki ehffektivnosti funkcionirovaniya transportnoj infrastruktury regiona [Methodology for a comprehensive assessment of the effectiveness of the functioning of the region's transport infrastructure]. *Rossijskoe predprinimatel'stvo*, 2014, no. 8 (254), pp. 109-121. (In Russ.)

6. Makarov E.I. Faktory i trendy razvitiya regional'nyh logisticheskikh struktur [Factors and trends in the development of regional logistics structures]. *V sbornike: Obshchestvo i ehkonomicheskaya mysl' v XXI v.: puti razvitiya i innovacii Materialy yubilejnoj IV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*, 2016, pp. 126-128. (In Russ.)

7. PASPORT programmy kompleksnogo razvitiya transportnoj infrastruktury Voronezhskoj gorodskoj aglomeracii [PASPORT of the program of integrated development of the transport infrastructure of the Voronezh urban agglomeration]. Available at: <https://www.govvrn.ru/documents/34650/1651437/Pasport+programmy+kompleksnogo+razvitiya+transportnoj+infrastruktury+Voronezhskoj+gorodskoj+aglomeracii.pdf/bcfa1559-f1e7-c495-bd5a-9713ce52d651?version=1.0/>. (accessed: 06.03.2019). (In Russ.)

8. Postanovlenie Pravitel'stva Voronezhskoj oblasti ot 31 dekabrya 2013 g. № 1188 «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Voronezhskoj oblasti «Razvitie transportnoj sistemy» (s izmeneniyami na 20 dekabrya 2018 goda). EHlektronnyj fond pravovoj i normativno-tekhnicheskoy dokumentacii [Decree of the Government of the Voronezh Region of December 31, 2013 № 1188 «On approval of the state program of the Voronezh Region» Development of the transport system». Available at: <http://docs.cntd.ru/document/460270767/> (accessed: 06.03.2019). (In Russ.)

9. Rajzberg B.A., Lobko A.G. Program-

mno-celevoe planirovanie i upravlenie: uchebnik [Program-targeted planning and management: a textbook]. Moscow, INFRA-M, 2002. (In Russ.)

10. Smotrova T.I. Ocenka transportno-logisticheskoy infrastruktury Voronezhskoj oblasti [Assessment of the transport and logistics infrastructure of the Voronezh region]. *V sbornike: Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie v Rossii: opyt, problemy, perspektivy razvitiya Materialy X Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. Pod red. B.G. Preobrazhenskogo; Voronezhskij filial FGBOU VO «RANHiGS», 2017, pp. 164-171. (In Russ.)

11. Transportnaya strategiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22 noyabrya 2008 goda № 1734-r (V redakcii, vvedennoj v dejstvie rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 11 iyunya 2014 goda № 1032-r [ransport strategy of the Russian Federation for the period up to 2030. Approved by the decree of the Government of the Russian Federation of November 22, 2008 № 1734-p]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902132678/> (accessed: 01.03.2019). (In Russ.)

12. Upravlenie social'no-ehkonomicheskimi sistemami i biznes-processami rossijskich regionov (na primere Voronezhskoj oblasti): kollektivnaya monografiya [Management of socio-economic systems and business processes of Russian regions] / [pod obshch. nauch. red. E.I. Makarova] Voronezhskij filial REHU im. G.V. Plekhanova. Voronezh, Izdatel'skopoligraficheskij centr «Nauchnaya kniga», 2017. (In Russ.)

13. Federal'nyj zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» ot 28.06.2014 № 172-FZ (poslednyaya redakciya) Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» (dejstvuyushchaya redakciya 11.07.2014). Oficial'nyj sajt kompanii «Konsul'tant Plyus». [Federal Law «On Strategic Planning in the Russian Federation» dated June 28, 2014 № 172-FZ]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164841/>. (accessed time: 05.03.2019) (In Russ.)