Журнал правовых и экономических исследований.
Journal of Legal and Economic Studies, 2020, 4: 218–223
© Л.В. Коваленко, А.В. Тахтарев, 2020

DOI 10.26163/GIEF.2020.43.20.032
УДК 629:332.14

L.V. Kovalenko, A.V. Taxtarev

ANALYSIS OF REGIONAL TRANSPORT DEVELOPMENT PROGRAMS

Leonid Kovalenko – postgraduate student, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina; **e-mail: Pravo-klv@ya.ru**.
Andrey Taxtarev – postgraduate student, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina; **e-mail: gg7474@yandex.ru**.

We clarify the role of transport in regional socio-economic development. The key regional factors for improving the efficiency of the transport system are identified. Certain results of comparative analysis of strategic planning of transport development in various regions of the Russian Federation are presented. We introduce a scheme of regional transport development strategy, the key factors ensuring necessary quality of regional transport development strategy and factors contributing to effective strategy implementation are identified. We distinguish the main reserves for improving the strategic planning concerning regional transport development.

Keywords: *region; transport; development strategy; comparative analysis; channels of economic communication; competitiveness of regional transport; creating comfortable living environment.*

Л.В. Коваленко, А.В. Тахтарев

АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТА

Леонид Валерьевич Коваленко – аспирант, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; **e-mail: Pravo-klv@ya.ru**.
Андрей Валерьевич Тахтарев – аспирант, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; **e-mail: gg7474@yandex.ru**.

В статье уточнена роль транспорта в социально-экономическом развитии региона. Определены основные региональные факторы повышения эффективности транспортной системы. Приведены некоторые результаты сравнительного анализа опыта стратегического планирования развития транспорта в разных регионах РФ. Предложена схема разработки стратегии развития транспорта в регионе. Определены ключевые факторы, обеспечивающие необходимое качество разработки стратегии развития регионального транспорта, и факторы, обеспечивающие результативность реализации стратегии. Выявлены основные резервы совершенствования процесса стратегического планирования по отношению к развитию транспорта в регионе.

Ключевые слова: *регион; транспорт; стратегия развития; сравнительный анализ; каналы экономической связи; конкурентоспособность регионального транспорта; формирование комфортной среды проживания.*

Сбалансированность социально-экономической системы является обязательным условием ее устойчивости. Поэтому при решении вопросов социально-экономического развития региона, в первую очередь, определяются факторы достижения динамической сбалансированности отраслей региональной экономики. Не менее важной задачей является оценка экономической устойчивости отдельных отраслей, сложившейся на текущий момент, а также определение потенциала и

вектора развития отраслей. Конечно, при разработке программы развития особое внимание уделяется традиционно приоритетным для данного региона отраслям экономики, но в любом регионе задачи совершенствования региональной транспортной системы занимают в совокупности задач развития экономики одно из центральных мест. Это определяется, главным образом, тем, что в результате неэффективной работы транспорта происходит дезинтеграция экономики, что негативно сказывается на уровне устойчивости региона и, как следствие, снижает его экономическую безопасность и конкурентный статус.

В связи с этим можно отметить, что в научных публикациях часто высказывается мнение о важности принятия решений по развитию региона с позиций достижения его социально-экономической устойчивости [7 и др.].

То, что транспорт заслуживает особого внимания аналитиков, разрабатывающих целевые программы развития региона, объясняется функциональным предназначением этой отрасли.

Основными функциями транспорта с позиции общих проблем социально-экономического развития региона являются: 1) обеспечение функционирования каналов экономической связи внутри и вне региона и 2) удовлетворение постоянно растущих и качественно изменяющихся транспортных потребностей населения региона. С региональных позиций наиболее значимыми являются такие результаты исполнения этой функции, как обеспечение конкурентоспособности регионального транспорта на межрегиональных и международных рынках перевозок, а также снижение транспортных издержек в организациях региональных отраслей экономики. Достижение этих результатов является фактором роста экономического потенциала региона.

Что касается второй функции транспорта, то в этом случае следует отметить заинтересованность региона в повышении качества услуг пригородного, междугороднего и международного пассажирского транспорта (оптимизация маршрутной сети, соблюдение регулярности движения общественного транспорта, сокращение времени ожидания транспорта при совершении трудовых, бытовых и культурных поездок и т.п.). В этом случае эффективность деятельности пассажирского транспорта рассматривается как ключевой фактор социальной интеграции, которая в значительной степени определяется транспортной доступностью. Эффективное исполнение этой функции транспорта представляет интерес как для населения региона, так и для потоков людей, въезжающих в регион и выезжающих за его пределы. Кроме того, качество транспортных услуг пассажирских транспортных организаций способствует развитию ряда других отраслей региона непосредственно (развитие туризма) или опосредованно (кадровое обеспечение отраслей).

Необходимо особо отметить, что деятельность транспорта непосредственно влияет на безопасность жизнедеятельности в регионе. В результате эффективного функционирования транспортных организаций снижается степень загрязнения природной среды региона, уменьшается число дорожно-транспортных происшествий, сопоставленного с численностью населения региона, повышается надежность транспортного обслуживания в кризисных ситуациях (неотложная медицинская помощь, использование транспорта в ситуации катастрофы, при авариях в коммунальном хозяйстве региона и т.п.).

Формирование комфортной среды проживания в регионе также зависит от результатов деятельности транспортных организаций. Здесь можно назвать такие результаты, как вывоз бытового и промышленного мусора, уборка селитебных территорий, обслуживание людей с ограниченными возможностями и др. Формирование комфортной среды проживания, является фактором сохранения здоровья и работоспособности населения и повышает привлекательность региона, как места жительства, и поэтому способствует притоку трудовых ресурсов и, как следствие, росту экономического потенциала региона.

Таким образом, можно говорить о ведущей роли развития транспорта в общем

процессе социально-экономического развития региона. Важно заметить, что результативность транспортных организаций, являясь фактором устойчивости развития региона, в свою очередь, находится под влиянием региональных факторов. Так, существенное влияние на результативность транспортных организаций оказывают: ситуация на региональном рынке труда, региональная система поддержки малого и среднего транспортного бизнеса, состояние дорог, размер инвестиций в развитие отдельных видов транспорта, политика региона по отношению к развитию профессионального образования. В процессе разработки стратегических программ развития транспорта появляется реальная возможность учета и регулирования влияния этих факторов.

К настоящему времени накоплен большой опыт формирования территориальных стратегических программ развития транспорта. Приоритетные направления развития транспортных систем в целом для страны предложены в Транспортной стратегии Российской Федерации [3]. В этом документе названы и далее структурированы такие направления развития, как формирование единого транспортного пространства; обеспечение объема, доступности, качества и конкурентоспособности транспортных услуг; обеспечение безопасности транспортных систем; снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду; развитие транспортной техники и технологии.

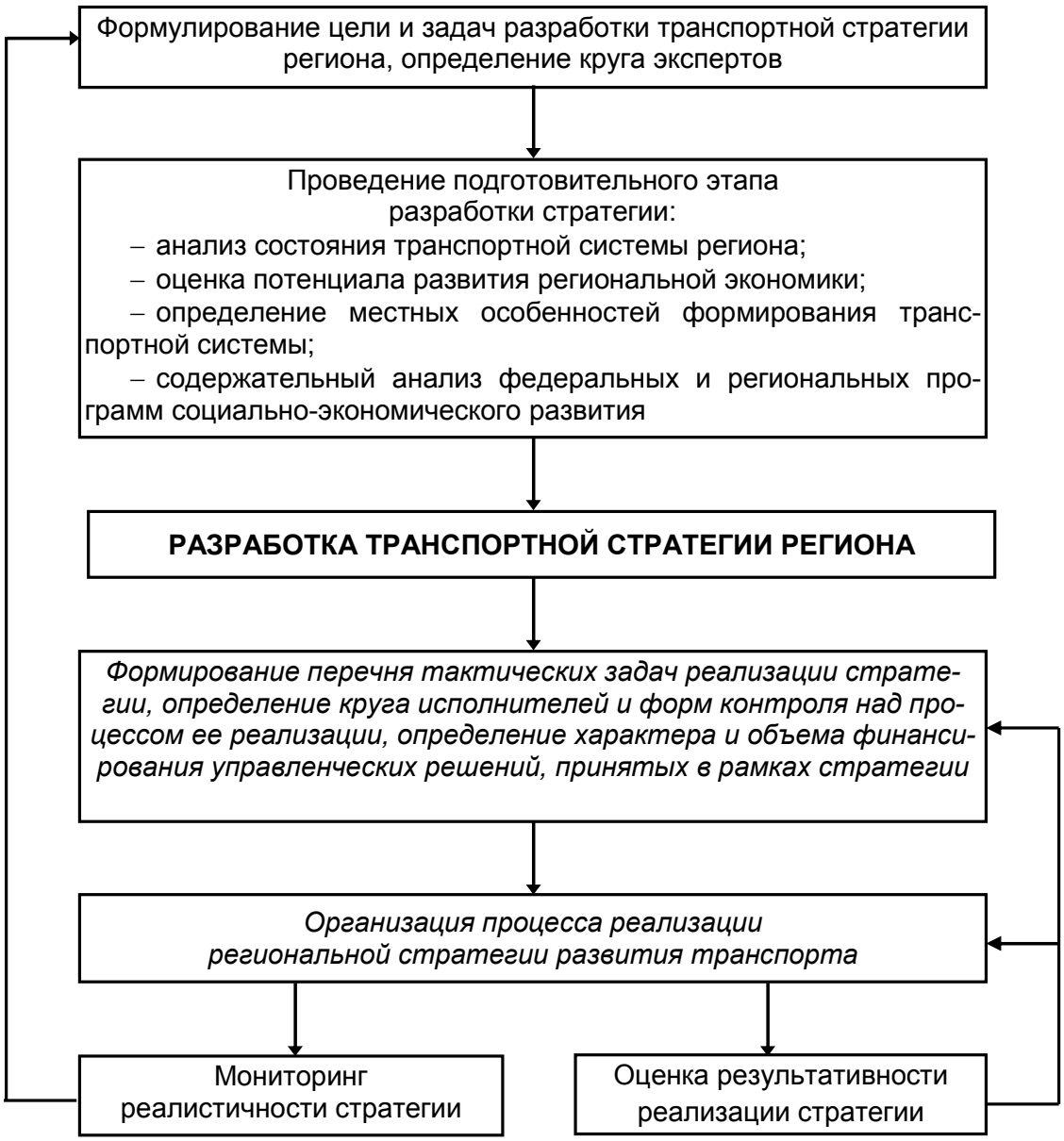
Следует отметить достаточно общий характер формулирования в федеральном программном документе приоритетных направлений развития транспорта, что, очевидно, связано с масштабом рассматриваемой проблемы. Поэтому существует необходимость дальнейшего определения приоритетных направлений развития транспорта с учетом территориальных особенностей, т.е. в разработке региональных программ развития транспорта. Такие программы чаще всего представлены в регионах нашей страны в форме стратегии развития регионального транспорта.

Наличие всесторонне обоснованной региональной стратегии развития транспорта имеет ряд положительных последствий, в числе которых следует указать следующие. Во-первых, в процессе разработки долгосрочной программы появляется реальная возможность уточнить и согласовать деятельность организаций регионального управления, участвующих в процессе развития транспорта. Во-вторых, управленческим службам становится ясным, какие субъекты рынка транспортных услуг в наибольшей мере заслуживают региональной поддержки. Появляется возможность использования программы развития транспорта в качестве ориентира при распределении части регионального бюджета. И, в-третьих, внятная стратегия развития транспорта повышает его инвестиционную привлекательность, т.к. инвесторы на основании региональных замыслов, отраженных в стратегии, могут заранее определить степень вероятности и ориентировочные сроки окупаемости вложенного капитала.

Все перечисленные выше положительные последствия разработки стратегии развития транспорта возникают только при условии ее достаточно высокого качества. Выполнение этого условия должно быть обеспечено в процессе разработки стратегии, укрупненная схема которого предложена на рисунке. На этом же рисунке отражены основные элементы процесса реализации стратегии. В блоках, относящихся к реализации стратегии развития транспорта, текст выделен курсивом.

Как на этапе разработки стратегии развития транспорта, так и на этапе ее реализации должна осуществляться оценка качества стратегии и, при необходимости, ее корректировка.

Для выполнения обобщающей оценки качества стратегии могут быть использованы существующие методики, например, [6]. При этом целесообразно учесть, что принципы стратегического планирования, исполнение которых предлагается оценивать в этой методике, достаточно подробно сформулированы в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1].



Разработка транспортной стратегии региона

В число ключевых факторов, определяющих качество разработки стратегии, следует включить:

- соблюдение основных принципов стратегического планирования в процессе разработки стратегии развития транспортной системы;
- полноту и методическую корректность обоснования целеполагания стратегии развития транспорта;
- высокий уровень профессиональной компетентности разработчиков стратегии и привлекаемых экспертов;
- результативность механизма контроля качества и своевременность корректировки стратегии;
- наличие и эффективность материальных стимулов, обеспечивающих заинтересованность юридических и физических лиц, вовлеченных в процесс разработки региональной стратегии развития транспорта;
- высокое качество информации, используемой в процессе разработки стратегии развития транспорта;
- наличие и качество общей и отраслевой методической базы стратегического планирования.

Далее определим основные факторы, обеспечивающие результативность реали-

зации стратегии развития транспорта. В эту группу факторов можно включить:

- корректность выбора источников и схем финансирования проектов, осуществляемых в соответствии со стратегией;
- высокий уровень профессиональной компетентности исполнителей тактических задач, решение которых обеспечивает исполнение целей стратегического развития транспорта в регионе;
- готовность участников процесса реализации стратегии развития транспорта к сотрудничеству и деловому компромиссу;
- наличие и эффективность материальных стимулов, обеспечивающих заинтересованность юридических и физических лиц, вовлеченных в процесс реализации стратегии.

Следует также упомянуть, что существует достаточно большая группа внешних факторов, определяющих результативность реализации программы развития транспорта, формирующихся в связи с изменениями социально-экономической ситуации. Влияние этих факторов, как позитивное, так и негативное, может быть достаточно существенным и, к сожалению, не всегда предсказуемо. Поэтому выявление, ранжирование и определение методов регулирования влияния внешних факторов является частью процесса разработки и реализации программы развития транспорта, включая ее корректировку.

Сравнительный анализ программ развития транспорта, разработанных в отдельных регионах, позволил сделать определенные выводы об их особенностях и схожести и на этой основе выявить резервы совершенствования процесса разработки программ. Некоторые из выводов приведены ниже.

1. Как правило, в проанализированных региональных стратегических документах формулировка достаточно большой части направлений развития транспорта дана в форме декларации и представляет собой, скорее, общую цель развития, а не ее конкретный вектор, признанный приоритетным в прогнозируемом периоде развития. Это относится, например, к формулировкам типа: «Увеличение объема и повышения качества транспортных услуг» или «Повышение конкурентоспособности транспортных услуг».

2. В большинстве проанализированных региональных программ в качестве ключевых позиций развития транспорта рассматривается создание условий для его функционирования (дорожное строительство, создание терминалов и т.п.) и развитие системы обеспечения безопасного движения транспортных средств [2; 4; 5 и др.]. Это объясняется, скорее всего, областью компетенций региона.

3. Стратегические направления развития транспорта в большинстве регионов определяются с учетом местных условий (географическое расположение региона, наличие водных путей, уровень развития отдельных отраслей экономики, вклад отдельных отраслей в региональный бюджет и т.п.).

Например, в транспортной стратегии, разработанной в Москве, особое внимание уделено экологической безопасности транспорта, а также развитию воздушного и речного транспорта и расширению области использования канатных дорог [4].

4. Чаще всего программные документы, разработанные в регионах, как по форме, так и по содержанию представляют собой долгосрочный план развития транспорта. Иногда в названии документов, где приведены сведения о фиксированных ожидаемых результатах развития транспорта, неправомерно используется слово «стратегия», т.к. в стратегии планируемые результаты принято показывать в пределах, заданных по времени и величине.

5. Далеко не всегда планируемые результаты реализации стратегии развития транспорта увязаны с основной целью социально-экономического развития региона – улучшением качества жизни населения и с такими тактическими задачами, как привлечение в регион новых видов бизнеса, развитие малого и среднего бизнеса, появление новых рабочих мест и т.д.

6. Формы и структура федеральных и региональных планов различаются, что затрудняет преемственность и сопостави-

мость программных документов. Так, в большинстве региональных стратегий развития транспорта из каких-то соображений приняты сценарии развития, по своему числу и названию отличающиеся от сценариев, принятых в Транспортной стратегии РФ, где предложен консервативный сценарий, разработанный для условий жестких бюджетных ограничений, и инновационный сценарий, предполагающий ускоренное развитие транспорта.

7. Выбор некоторыми регионами названий сценариев развития транспорта не всегда можно назвать удачным. Так, например, в [4] предлагаются такие названия, как базовый и инновационный сценарии, несмотря на то, что базовый сценарий может быть одновременно и инновационным, и в настоящее время для транспортных организаций характерно активное внедрение инноваций (новые методы организации цепи поставок, цифровые технологии, новые типы подвижного состава и т.д.). Вероятно, стремясь в названии сценариев соответствовать популярным трендам, разработчики отказываются от принятого в стратегическом менеджменте вполне обоснованного отличия сценариев в зависимости от характера общей социально-экономической ситуации (пессимистический, реальный, оптимистический).

В целом, сравнительный анализ опыта стратегического планирования развития транспорта в разных регионах нашей страны позволил определить методические и территориальные особенности реализации этой функции регионального управления, предложить укрупненную схему разработки и реализации стратегии развития транспорта в регионе, определить факторы, повышающие качество разработки стратегии и факторы результативности реализации стратегии. Результаты анализа могут быть использованы при выборе региональных критериев оценки эффективности деятельности транспортных организаций, при разработке отраслевых методик стратегического планирования, а также в процессе выборочного стимулирования транспортных организаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Государственная программа «Развитие транспортной системы и дорожного хозяйства Тамбовской обрасти» на 2014–2020 г., утв. администрацией Тамбовской области 20.06.2013 г. // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». URL: http://www.base.garant.ru (дата обращения: 21.09.2020).

3. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года №1734-р // Правительство России: [сайт]. URL: http://www.government.ru (дата обращения: 21.09.2020).

4. Транспортная стратегия Москвы // Информационное агентство ТАСС: [сайт]. URL: https//www.tass.ru/moskva (дата обращения: 21.09.2020).

5. Стратегия развития транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области на период до 2030 года, утв. на заседании Координационного совета по развитию транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области // Транспорт Российской Федерации. 2016. № 5(66). С. 36–41.

6. Методика оценки качества стратегического планирования на муниципальном уровне // Фонд «Институт экономики города». М., 2018.

7. *Перфилов В.А.* Сущность и типы устойчивости развития региональных социально-экономических систем // Проблемы современной экономики. 2012. № 2(42). С. 264–266.