

Татаркин А. И.

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНЫХ ПОДХОДОВ

Оцениваются возможности и готовность регионов и муниципалитетов модернизировать пространственное развитие использованием системного подхода к выбору приоритетов и программно-проектных институтов рыночного развития. Рассмотрен потенциал отдельных факторов и институтов в системном развитии регионов и территорий, обоснована потребность в программно-проектной модернизации федеративного устройства Российской Федерации. Предложены новые институты регионального развития – саморазвитие регионов и муниципалитетов, бизнес территории, программно-проектное планирование пространственного развития и др.

Ключевые слова: пространственное развитие, его источники и факторы, институты программно-проектного управления развитием, саморазвитие регионов и территорий как наиболее эффективный институт федеративного устройства общества, стратегия программно-проектного планирования и управления

Рис.: 1. Табл.: 1. Библ.: 30.

Татаркин Александр Иванович – доктор экономических наук, профессор, академик РАН, директор, Институт экономики Уральского отделения РАН (ул. Московская, д. 29, Екатеринбург, 620014, Россия)

Email: tatarkin_ai@mail.ru

УДК 332.1

Татаркін О. І.

ПРОСТОРОВИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНИХ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ ПРОГРАМНО-ПРОЕКТНИХ ПІДХОДІВ

Оцінюються можливості і готовність регіонів і муниципалітетів модернізувати просторовий розвиток використанням системного підходу до вибору пріоритетів і програмно-проектних інститутів ринкового розвитку. Розглянуто потенціал окремих факторів та інститутів в системному розвитку регіонів і територій, обґрунтована потреба в програмно-проектній модернізації федеративного устрою Російської Федерації. Запропоновано нові інститути регіонального розвитку – саморозвиток регіонів і муниципалітетів, бізнес території, програмно-проектне планування просторового розвитку та ін

Ключові слова: просторовий розвиток, його джерела та чинники, інститути програмно-проектного управління розвитком, саморозвиток регіонів і територій як найбільш ефективний інститут федеративного устрою суспільства, стратегія програмно-проектного планування та управління

Рис.: 1. Табл.: 1. Бібл.: 30.

Татаркін Олександр Іванович – доктор економічних наук, професор, академік РАН, директор, Інститут економіки Уральського відділення РАН (вул. Московська, д. 29, Екатеринбург, 620014, Росія)

Email: tatarkin_ai@mail.ru

UDC 332.1

Tatarkin A. I.

MARKET INSTITUTIONS OF SPATIAL DEVELOPMENT OF REGIONAL AND TERRITORIAL ECONOMIC SYSTEMS

This paper estimates the capacity and willingness of regional and municipal entities to modify the spatial development using a systematic approach to the selection of priorities and market development program-project institutions. The potential of the individual factors and institutions in the system of regions and territories development is reviewed; the need for program-project modernization of the federal structure of the Russian Federation is justified. New institutions for regional development – self-development of regions and municipalities, business area of program-project planning of spatial development, etc. – are proposed.

Keywords: spatial development, its sources and factors, institutions of program-project development management, self-development of regions and areas as the most effective institution of a federal structure of the society, strategy of program-project planning and development

Pic.: 1. Tabl.: 1. Bibl.: 30.

Tatarkin Aleksandr I. – Doctor of Science (Economics), Professor, Academician of RAS, Director, Institute of Economics, The Ural Branch of RAS (ul. Moskovskaya, d. 29, 620014, Russia)

Email: tatarkin_ai@mail.ru

Переход российского государства к инновационному социально ориентированному сценарию экономического развития возможен при серьезном повышении роли науки в опережающем развитии тех секторов отечественной экономики, которые определяют ее специализацию в мировой системе хозяйствования и позволяют в максималь-

ной степени реализовать национальные конкурентные преимущества. Такой подход требует реализации комплекса взаимосвязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований как отраслевого, так и территориального характера. К последним следует отнести необходимость перехода к новой модели пространственного развития

и управления российской экономикой, которая позволит, с одной стороны, создавать каркас региональных (республиканских, областных, краевых, окружных) и территориальных (городских, районных) центров сосредоточения экономического роста, способных формировать и передавать сопредельным субъектам инновационные импульсы развития экономики. С другой, управлять этими процессами, опираясь на рыночные институты, выводя на траекторию ускоренного развития глубинные и окраинные регионы и территории¹ [1, с. 19–30].

На этапе посткризисного развития России для активизации процессов инновационного развития и становления социально ориентированного государства необходимо повышение роли науки в обосновании «плавного» перехода от региональной политики выравнивания к новому ее типу, соответствующему федеративному устройству России, повышать, а не понижать наукоемкость принимаемых решений по всем направлениям общественного развития. Идеология этого перехода видится нами в решении целого комплекса проблем формирования благоприятной для развития рыночной среды на российском пространстве.

Обостряется вопрос об активном и целенаправленном формировании государством институциональной среды через систему рыночных и более прогрессивных институтов развития и норм, способствующих созданию полицентричной пространственной структуры экономики страны. Это означает формирование не одного-двух, а многочисленного каркаса центров экономического роста, к числу которых большинство стран Европы, а также Китай стали относить практически все крупнейшие и крупные регионы и города, что способствует реализации сетевого эффекта вокруг этих центров. Импульс к развитию должны получать малые и средние города через развитие и включение их в агломерации, а также другие глубинные и окраинные территории. К числу таких центров, способных уже сейчас выполнять эту миссию, можно отнести: Московскую, Санкт-Петербургскую, Екатеринбургскую, Челябинскую, Самарско-Тольяттинскую, Нижегородскую, Волгоградскую, Вологодскую, Казанскую, Уфимскую, Новосибирскую, Томскую, Омскую, Красноярскую, Иркутскую, Хабаровскую, Владивостокскую агломерации, а также агломерацию юга Ростовской области и Краснодарского края.

Принципиальным считаем вопрос о том, следует ли запускать маховик агломерационных преимуществ с отдельных и наиболее подготовленных к агломерационным объединениям центров. Или, нацеливаясь на масштабный эффект, действовать по всему спектру сформированных и формируемых агломерацией, подключая к их функционированию новые, ранее не задействованные агломерационной кооперацией территории. Сомнения и замедленные действия объясняются, на наш взгляд, во-первых, отсутствием однозначного ответа на вопрос об эффективности агломерационной кооперации. Утверждается, в частности, что эффект как правило монополизируется крупными цен-

трами, обладающими серьезным потенциалом развития. Во-вторых, отсутствием серьезных научных разработок (методик, концепций, положений) по созданию и «запуску» агломерационных объединений и их нацеленности на системное развитие входящих в агломерацию территорий. Не наблюдается, к сожалению, интереса властных структур регионов привлекать серьезные научные коллективы к созданию, «запуску» и научному сопровождению агломерационных соглашений. А без этого организаторы постоянно сталкиваются с проблемами, решение которых невозможно лишь на основе практического знания и опыта.

В принципе, можно допустить, что широкомасштабная стратегия будет предусматривать на начальном этапе активизацию лишь ограниченного числа агломерационных объединений, к запуску которых будут подключены все уровни власти, финансовые ресурсы, в том числе и федеральные, научное сообщество региона и общественность. Но каждая агломерация индивидуальна и ее нельзя формировать «под копирку», без серьезной научной проработки и научного сопровождения, хотя бы в интересах минимизации возможных рисков утраты преимуществ. При этом необходимо заранее определять механизмы диффузии (распространения, передачи) положительного опыта в другие регионы и территории, ибо рынок автономно это сделать не в состоянии. Его миссионерская роль – в сохранении и углублении неравномерности как закономерного результата рыночной конкуренции между регионами и территориями. Отсутствие же эффективных диффузионных механизмов – одна из серьезных причин неудачной модернизации во многих странах.

Выделение и поддержание центров – важная, но не единственная проблема, требующая решения. Необходим поиск новых территориальных источников и институтов повышения конкурентоспособности. В развитых странах, в том числе в странах Европейского союза, известного своими глубокими традициями в области региональной политики, сформулирована и реализуется стратегия, ориентированная на внедрение идеи территориального сплочения и соответственно сбалансированного подхода к территориальному развитию. Европейские страны признали научным фактом экономического роста инновационное развитие, и не только через крупные города. Активизируются и усилия руководства Китая повысить роль глубинных и окраинных территорий к проблемам развития расширением их инфраструктурных возможностей². Именно такой подход позволит повышенное внимание уделять городским агломерациям в России как новым центрам инновационного развития, способным стать импульсом развития регионов и территорий на основе обновления институтов

² См.: Бергер Я. М. Китайская модель развития. – «Мировая экономика и международные отношения». 2009. – №9. – С. 73–81. Силь Л. К вопросу о китайской модели. – «Мир перемен». 2011. №1. С. 83–89. Реализация китайским руководством инфраструктурной программы в частности строительства дорог (преимущественно скоростных) в глубинные и окраинные регионы, по оценкам специалистов, позволило повысить темпы развития этих регионов до уровня средних по Китаю и даже выше. См.: Кошечев Н. Экономика как таковой в России просто нет. – «наши деньги». 2012. – №5. С. 40–41.

¹ Более подробно этот вопрос рассмотрен нами в статье: Татаркин А. И. Историческая миссия срединного региона в модернизации Российской экономики. – «Федерализм». 2011. – № 1. – С. 19–30.

развития и формирования новых центров генерирования конкурентоспособности:

- окраинных территорий как выразителей и трансляторов геополитических интересов России в приграничных отношениях с другими странами;
- глубинных территорий и малых городов как необходимых участников кластерных проектов и решений, рождаемых в крупных региональных и территориальных центрах и агломерациях, что позволит превратить данные территории в центры экономического развития регионального масштаба;
- сельских территорий как зарождающихся центров конкурентоспособности, возникающих на базе формирования диверсифицированной экономики. Новые возможности по использованию возобновляемых источников энергии, повышению эффективности и коренному изменению технологий сельхозпроизводства, приближению переработки сельхозпродуктов к производству будут способствовать росту конкурентоспособности данных территорий в большей степени, чем городов.

Перечисленные территории могут стать новыми источниками не менее масштабной конкурентоспособности страны наряду с крупными городами. Новая региональная политика должна быть нацелена на реализацию потенциала данных территорий при постоянном развитии и обновлении их интеграции с городами и региональными центрами инноваций.

Новая региональная политика должна быть основана на человекоориентированной парадигме институционального развития.

Для нашей страны важнейшим императивом становится форсирование всего спектра инвестиций в развитие человеческого потенциала, в первую очередь, его инновационных составляющих. Именно в этом заключается новая человекоориентированная парадигма социально-экономического развития XXI века. Сегодня стало аксиомой понимание, что решающим и единственным активным и ориентированным на будущее фактором успешной реализации ресурсных возможностей РФ становится социально и экономически заинтересованный, профессионально и граждански активный человеческий потенциал. Качественные характеристики населения страны, их активная инновационно-новаторская позиция могут стать доминирующим фактором, определяющим контуры ее будущего развития.

Одной из важнейших проблем устойчивого развития экономики регионов становится отсутствие и/или понижение результативности мотивирующей составляющей эффективного высокопроизводительного труда. Особенно это касается глубинных регионов с большими объемами сельскохозяйственных территорий и территорий – мест традиционного природопользования коренных малочисленных народов³.

³ «Сама экономическая реальность остро ставит вопрос о повышении конкурентоспособности человеческого капитала... – справедливо пишет В. Н. Белкин, – однако этот факт осознан далеко не всеми... да и вклад науки в теоретическое обоснование этого процесса не достаточен». Бел-

Коренные изменения социально-экономической системы в период реформ привели к радикальной трансформации условий протекания мотивационных процессов. Значительная часть предприятий в большей степени ориентируется на стратегию принуждения, используя сильный для современного этапа отрицательный мотив возможности увольнения и безработицы. Данная модель мотивации формирует отношение к работе как средству получения материальных благ и задействует лишь нижние уровни мотивации, не учитывая потенциальных возможностей ориентации на инновационно-новаторскую инициативу и ответственность за судьбу страны, являющихся эталонными проявлениями трудовой и гражданской активности.

Именно поэтому в рамках обновляемой региональной политики было бы целесообразно обсудить возможности расширения масштаба эффекта повышением мотивации трудовой активности по таким ключевым направлениям, таким как:

- формирование стандартов достойного и высокопроизводительного труда в регионах и муниципальных образованиях;
- развитие в регионах корпоративной культуры взаимоотношений администрации и рядовых работников, населения городов и поселений;
- использование стимулирующего потенциала социальных технологий, реализуемых в правовых и экономических рамках на основе соблюдения принципов обоснованности, справедливости и информированности;
- расширение потенциала работников регионов и муниципалитетов, ориентированных на инициативный и творческий труд.

Движущей силой российской экономики и общества должна стать опора на процессы саморазвития и автономного управления всех уровней региональных и территориальных социально-экономических систем⁴. Для этого должны быть определены механизмы и инструменты выбора наиболее эффективных приоритетов территориального развития, в том числе в отношении проблемных территорий, нацеленных на повышение их устойчивого

кин В. Н. Формирование конкурентоспособного человеческого капитала предприятия. Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН. – 2012. – С.31, 32. М. Старчевой призывает «пересмотреть неоклассическую теорию и построить новую модель человека, которая сможет объяснить многое из того, что ранее понималось неверно или вообще исключалось из анализа». Старчевой М. Новая модель человека для экономической науки. – «Вопросы экономики». – 2011. – № 4. – С. 78.

⁴ Обстоятельный анализ возможностей саморазвития региональных и территориальных социально-экономических систем обоснован нами в работах: Татаркин А. И., Татаркин Д. А. Дialeктика формирования и функционирования саморазвивающихся территориальных экономических систем. – «Федерализм». 2009. – № 4. – С. 77–99; Татаркин А. И., Дорошенко С. В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система: переход через кризис. – «Экономика региона». 2011. – № 1. – С. 15–23; Саморазвивающиеся социально-экономические системы: Теория, методология, прогнозные оценки. Под. ред. акад. РАН А. И. Татаркина. В 2-х томах. – М.: изд. «Экономика», 2011.

функционирования на основе самоорганизации, самоокупаемости и самоуправления⁵.

Сложным и дискуссионным остается вопрос определения саморазвивающейся региональной (муниципальной) экономической системы. Не углубляясь в детальный разбор имеющихся подходов, возьмем на себя смелость предложить для обсуждения авторский вариант.

Под саморазвитием территориальных экономических систем нами понимается стратегически устойчивая способность региона в условиях сложившейся в обществе макросреды обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта за счет имеющегося потенциала собственных ресурсных возможностей и доходных источников в интересах реализации как макроэкономических целей и общенациональных приоритетов, так и внутрирегиональных целевых установок системного характера.

Саморазвитие региональной экономической системы предполагает наличие двух системообразующих признаков: внутренней самодостаточности региональной экономической системы, способной обеспечить долговременную устойчивость регионального развития (материальные и финансовые ресурсы, кадры, целевые программы, стратегии, планы).

Благоприятные внешние условия, способные в своей совокупности обеспечивать устойчиво сбалансированное саморазвитие региональных и территориальных социально-экономических систем на стратегическую перспективу.

Решающее значение приобретает готовность руководства регионов и территорий брать на себя ответственность за саморазвитие региональных и территориальных экономических систем, а также руководства Федерального центра создавать благоприятные общественно-политические и макроэкономические условия для успешного использования института саморазвития в интересах пространственного обустройства регионов РФ.

⁵ В литературе обстоятельно рассматриваются отдельные аспекты саморазвития. В. С. Бочко упор делает на интегративном стратегическом развитии территорий как неотъемлемого звена саморазвития территорий. См.: Бочко В. С. Интегративное стратегическое развитие территорий (теория и методология). – Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН. – 2010. – С. 272–285. А. А. Абишев обосновывает необходимость опережающего развития технологического способа производства в саморазвивающихся социально-экономических системах. См.: Абишев А. А. Социально-экономическая эволюция технологического способа производства: Монография. – 2-е изд. Алматы: изд. Экономика. 2009. – С. 18–36. Высказываются предложения по разработке «модели управления инновационным саморазвитием региональной промышленной системы». Татаркин А. И., Романова О. А., Гребенкин А. В., Акбердина В. В. Экономико-технологическое развитие: Методология диагностики и прогнозирования. – М.: Наука. 2011–2012. – С. 145. О. С. Сухарев обстоятельно исследует и описывает базовые принципы развития финансовой и производственно-технической систем. Сухарев О. С. Структурный анализ экономики. – М.: изд. «Финансы и статистика». – 2012. – С. 103–112. Активно исследуются возможности саморазвития социально-экономических систем для обеспечения макроэкономической устойчивости. См.: Проблемы устойчивого развития социально-экономических систем. Под ред. акад. РАН А. И. Татаркина и В. В. Криворотова. – М.: «Экономика». 2012.

Системообразующая и системосохраняющая роль внешних условий, гарантий и факторов на процессы становления и функционирования саморазвивающихся регионов видятся в следующем⁶. Если внутренняя самодостаточность региональной экономической системы обеспечивает источники ее устойчивого развития и воспроизводства ВРП, простого или расширенного, то внешние условия призваны формировать и воспроизводить общественно-политическую, законодательную, макроэкономическую и внешнеэкономическую среду, способную обеспечивать наиболее полное и результативное использование территориальных возможностей и ресурсов для реализации общефедеральных и региональных целевых задач, обеспечения устойчивости и безопасности Российской Федерации в целом.

Предложенное для обсуждения определение саморазвивающейся территориальной социально-экономической системы позволяет, во-первых, определить критерии саморазвития в виде ежегодно прироста ВРП за счет собственных ресурсных источников, инициативности и предпринимчивости руководителей и населения территорий. По поводу предложенного определения и критерия можно спорить, приводить дополнительные аргументы как за, так и против предлагаемого критерия. Но расчеты по 83 субъектам федерации дают основание считать, что 20–25 субъектов уже готовы функционировать в режиме самоокупаемости. Еще 30–35 субъектов федерации могут к этому статусу приблизиться при улучшении макроэкономических условий⁷. К примеру, удаленные (окраинные, приграничные) регионы традиционно получают дотации на компенсации транспортных расходов, продолжают существовать дотации на поддержку АПК, которые можно бы минимизировать объективным регулированием закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию и законодательным ограничением числа посредников между сельхозпроизводителями и потребителями. Помимо финансирования через федеральные целевые программы продолжается практика дотирования большинства регионов на развитие транспортной и иной инфраструктуры, решение вопросов социальной защиты отдельных категорий населения, консервируя тем самым иждивенческие настроения руководства и населения дотируемых регионов. Хотя решение этой проблемы есть и оно поддерживается большинством

⁶ Более подробно эти проблемы рассмотрены нами в специальной работе: Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки. Отв. ред. акад. РАН А. И. Татаркин. Том 1. Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем. Москва-Екатеринбург: ЗАО «Издательство «Экономика». 2011. – С. 191–196; 199–209; Татаркин А. И., Татаркин Д. А. Саморазвивающиеся территориальные социально-экономические системы. – СПб. изд. СПб УЭУ. – 2011 и др.

⁷ Эти вопросы исследованы в работах: Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф. Признаки и свойства саморазвивающихся социально-экономических систем // Экономика региона. 2010. – №4. – С. 32–39; Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф., Некрасов А. А. Классификация регионов РФ по критериям саморазвития // Экономика региона. – 2011. – №3. – С. 54–63.

специалистов, но блокируется Министерством финансов РФ. Его суть в увеличении доли регионов и муниципалитетов в консолидированных доходах бюджета РФ с 34–37 до 50–55 процентов, как это было в период президентства Б. Н. Ельцина и как это практикуется в других странах с федеративной формой государственного устройства⁸.

Во-вторых, превратить регионы и муниципалитеты в реальные (работающие, зарабатывающие и ответственные) институты устойчивого развития Российской Федерации, устранив политические и административные барьеры для повышения инициативности и предприимчивости региональной власти и населения самостоятельно решать вопросы пространственного развития своей территории.

В литературе активно обсуждаются вопросы субординации и системности федеральных, региональных и муниципальных стратегий и приоритетов развития. Высказываются разные варианты их субординации и системности, но большинство единодушно в одном: инициативные муниципалитеты и регионы добиваются более высоких результатов чем более экономически сильные, но менее активные. Еще недавно не самые экономически развитые субъекты федерации стали лидерами в сфере инновационного развития (Томская область), привлечения иностранных инвестиций (Калужская область), формирования авиатранспортной инфраструктуры (Свердловская область). Справедливости ради следует сказать, что регионы и муниципалитеты от этих инициатив получают по минимуму, передавая выгоды от инициатив в общефедеральную казну.

Очевидно, в процессе системной модернизации экономики России необходимо, ориентируясь на систему общефедеральных приоритетов пространственного развития, полнее учитывать и задействовать производственные и социально-экономические преимущества регионов, поощряя и мотивируя их инициативу, конкуренцию между собой за привлечение ресурсов развития. Аналогичным образом должны выстраиваться отношения регионов с муниципалитетами и бизнесом, функционирующих на территории региона.

Одним из приоритетов региональной экономической политики, положительно зарекомендовавшей себя в развитых странах, становится формирование новых форм пространственной организации экономики посредством создания бизнес-территорий в границах региона и/или муниципалитетов как одного из реальных институтов территориально-производственного саморазвития.

Сложившимися типичными примерами бизнес-территорий, получившими апробацию в мировой и оте-

чественной практике и науке, являются технополисы, технопарки, специальные (особые) экономические зоны, промышленные и индустриальные парки, транспортно-логистические центры, специализированные торговоскладские зоны и др. Бизнес-территории могут быть образованы в любом месте региона или муниципального образования, если появляются или созданы соответствующие объективные и субъективные условия. При всем при этом наиболее перспективным считается формирование бизнес-территории в границах муниципального образования (города, района), способного системно и комплексно осваивать потенциал территории в интересах ее жителей на принципах самокупаемости и саморазвития.

Реализация положений новой региональной политики возможна исключительно на основе создания, внедрения и совершенствования различного рода институтов развития. При этом институты должны быть достаточно разнообразны и обеспечивать многоцелевую направленность территориального развития. Первая группа институтов может быть связана с прямыми действиями государства по реализации основных положений региональной политики, особенно в отношении проблемных территорий. К таким институтам могут быть отнесены: фонд реформирования ЖКХ; фонд финансовой поддержки субъектов РФ; фонд реформирования региональных финансов; фонд регионального развития и др. Вторая группа включает институты, обеспечивающие стимулирование инновационного развития территорий: создание особых экономических зон, бизнес-территорий, инноградов и др. Третья группа институтов может быть ориентирована на изменения (внедрение, усовершенствование) технологий регионального планирования и управления. К числу таких институтов можно отнести создание револьверного фонда, ориентированного на внедрение проектного управления в регионах и муниципалитетах, индикативное планирование и др. Четвертая группа институтов развития связана с активизацией бизнес-сообщества в формате укрепления горизонтальных связей, в том числе через кластерные формы развития бизнеса, ГЧП, проектное планирование и др. Особо перспективным считается институт кластерного развития территорий и региона в целом.

Принято считать, что кластерные формы развития сформировались и начали активно использоваться в Европе (Италии) как институты производственно-территориального развития депрессивных и проблемных территорий. Между тем, в середине 80-х годов прошлого века на Урале, а конкретно в гг. Нижнем Тагиле, Свердловске, Серове, Верхней Туре и других стали функционировать производственно-территориальные объединения (ПТО) и территориальные межотраслевые комплексы (ТМК). Создаваемые на основе интеграции территориальных и производственных возможностей властных структур и производственного потенциала территорий

⁸ См.: Леонов С. Н., Сидоренко О. В. Зарубежный опыт регионального управления. – Хабаровск: изд. ИЭИ ДВО РАН. 2011. 34–48; 67–70; 125–134 и др. Именно ограниченность бюджетных возможностей, по справедливому утверждению В. Н. Лексина, не позволяет регионам и муниципалитетам полноценно исполнять закрепленные за ними Конституцией РФ полномочия. См.: Лексин В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки. – «Регион: экономика и социология». 2012. – №1. – С. 27–33.

они решали вопросы сбалансированного и комплексного развития территорий [9].

Кластерный подход позволяет «связать» центр и окружение за счет более тесного межфирменного взаимодействия; создания общих рынков труда, технологий, знаний и повышения доступности предприятий к использованию общих ресурсов; сокращения общих издержек и формирования синергетического эффекта взаимодействий. Все участники кластера получают дополнительные конкурентные преимущества под воздействием совокупного влияния эффектов масштаба синергии. Кроме того, кластер способствует развитию горизонтальных сетевых отношений по интеграции и кооперации, обмену опытом и др., а также партнерскому взаимодействию бизнеса – власти – науки – образования⁹ [10; 11; 12; 13; 15].

Отдельными авторами не без основания считается, что для «формирования эффективных индикативных планов и мониторинга их реализации существующую систему управления необходимо на всех уровнях дополнить институтами – посредниками, обеспечивающими взаимодействие между администрациями, бизнесом, наукой и гражданским обществом». По мнению академика РАН В. М. Полтеровича подобную миссию наряду с кластерами «могли бы выполнять региональные агентства экономического развития¹⁰» [16. с. 17–29].

Организационной основой реализации региональной политики и территориального развития, управления этими процессами наряду с региональными агентствами экономического развития может стать программно-проектный подход, как отвечающий современным потребностям глобализируемой экономики институт федеративного и территориального развития.

⁹ Совместно с Правительством Свердловской области сотрудниками Института экономики УрО РАН разработана методология создания кластерных объединений с учетом отраслевых, видовых и территориальных особенностей. См.: Лаврикова Ю. Г. Кластеры: стратегия формирования и развития в экономическом пространстве региона. – Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН. 2008; Татаркин А. И., Лаврикова Ю. Г. Кластерная политика региона. – «Промышленная политика в Российской Федерации». 2008. – № 8. – С. 11–19 и др. Заслуживает внимания опыт волгоградцев по использованию кластерной модели управления комплексной застройкой в крупных городах (См.: Ивашова С. Комплексная застройка в крупных городах: кластерная модель управления. – «Проблемы теории и практики управления». 2011. – №4. С. 60–65), ФНЦП «Алтай (г. Бийск)» использующих производственную и социальную инфраструктуру головного предприятия коллективами других отделившихся предприятий посредством кластерной модели. (См.: Тихоокеанская Россия – 2030: сценарное прогнозирование регионального развития. Под ред. акад. РАН П. А. Минакира. Хабаровск: изд. ДВО РАН. – 2010. – С. 399. См. также: Татаркин А., Лаврикова Ю., Высокинский А. Развитие экономического пространства на основе кластерных принципов. – «Федерализм». 2012. – №1. С. 45–60.

¹⁰ Проблема использования региональных агентств экономического развития рассмотрена в работе: Полтерович В. М. Региональные институты модернизации. – «Экономическая наука современной России». 2011. – №4. – С. 17–29. Принято решение Правительства РФ о создании Уральского агентства стратегических инициатив с возложением на него обязанности определять и ранжировать последовательность, сроки и источники финансирования освоения территориями рыночных институтов развития. См.: «Прямые инвестиции». – 2012. – №6. – С.6.

Механизм реализации региональной политики связан с определением ее стратегических приоритетов и в связи с этим возрастает потребность в разработке и утверждении Концепции (основных направлений) региональной политики Российской Федерации как составной части – стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.

На базе стратегических приоритетов региональной политики (не более 4–5) должны быть разработаны программы, охватывающие наиболее комплексные проблемы развития регионов. Решение же конкретных задач должно строиться исключительно на основе программно-проектного подхода.

Инициатором использования программно-проектного развития территорий стал город Екатеринбург, который первый в Российской Федерации принял 10 июня 2003г. решением городской Думы «Стратегический план Екатеринбурга» [17]. По оценке главы города, а ныне депутата Совета Федерации РФ А. М. Чернецкого, план развития города разрабатывался и реализуется на основе трех принципиально новых для российской практики новаторских идей, потребовавших существенно изменить управленческий менталитет и руководителей города, и бизнеса, и населения города [17, с. 3]. Во-первых, девизом разработки, обсуждения и реализации плана стала идея «мыслить стратегически и действовать сообща». Именно эта идея стала отправной точкой для разработки Стратегического плана и соединения в одном документе стратегического программирования приоритетов развития города с проектной инициативой его населения. Во-вторых, Стратегический план с момента его разработки стал документом общегородским. В его трехлетней разработке и обсуждении принимали участие большая группа ученых, руководителей разного уровня, депутаты, бизнесмены, общественные организации и специалисты. Был изучен зарубежный опыт, в том числе и г. Бирмингема (Великобритания) по программно-проектному развитию. Стратегический план прошел широкое общественное обсуждение, было рассмотрено и учтено огромное количество предложений и пожеланий жителей города, региональных и федеральных органов. Это обстоятельство позволяет рассматривать Стратегический план города в качестве программно-проектного творчества всего городского сообщества.

В-третьих, стратегическая направленность плана развития Екатеринбурга на устойчивое повышение качества жизни горожан. Этой цели посвящены все восемь программных направлений плана и большинство из более чем ста бизнес-проектов. Первое программное направление плана – «Сохранение и развитие человеческого потенциала» – открывает программу действий, а восьмое – «Генеральный план города Екатеринбурга – город для человека» завершает программные действия городского сообщества по развитию Екатеринбурга. Заслуживает внимания и заключительный раздел плана – «Механизм реализации стратегического плана», суть которого можно кратко выразить словами: «Работать на результат и не закрываться от нововведений» [17, с. 3].

Стратегический план города по-своему содержанию является научно-обоснованным и одновременно основанным на потребностях практики документом, всесторонне учитывающий специфику города и его конкурентные возможности. При этом его отличает высокая инновационная направленность на решение общегородских проблем реструктуризации экономики, ускоренного развития производственной и социальной инфраструктуры и др.

Актуальность программно-проектного подхода в рыночных условиях видится не только в инновационно-новаторском участии населения в разработке стратегических планов и постоянном общественном контроле за реализацией программных приоритетов. Это важнейшее, но не единственное его достоинство. Программно-проектный подход позволяет, с одной стороны, объединить одним документом возможности использования в интересах развития планово-административные и рыночные инициативы, административный ресурс и предприимчивость, согласованно удовлетворять городские потребности интеграцией власти, науки, бизнеса и общественного мнения. С другой, – распределять нагрузку по финансированию программ и проектов между бюджетом города, бизнесом и населением, что не только значительно сокращает суммарные расходы и увеличивает эффект от реализации бизнес проектов, но и снижает нагрузку на региональный и федеральный бюджеты¹¹ [18, с. 24].

Позитивная оценка результатов реализации Стратегического плана Екатеринбурга в 2003–2008 гг. потребовала определенной его корректировки в части пересмотра большинства программных показателей в сторону увеличения. После почти двухгодичного обсуждения (2008–2010 гг.) в 2010 г. обновленный стратегический план Екатеринбурга до 2025 г. был утвержден городской Думой [17]. В него были внесены уточненные по срокам и направлениям работы изменения, скорректированы приоритеты, серьезно пересмотрена проектная часть плана. Число проектов доведено почти до 130. Заметно возросла активность бизнеса в финансировании проектов – до 45 и более процентов от общей стоимости проекта финансирует и реализует частный бизнес.

Применение методов программно-проектного управления позволяет более обоснованно определять цели и оптимально планировать инновационную, инвестиционную и другие сферы деятельности регионов и территорий, в том числе территорий нового хозяйственного освоения [19]. Проектное управление дает возможность более полно учитывать проектные риски, оптимизировать использование имеющихся ресурсов и избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение составленного плана, анализировать фактические показатели и вносить

¹¹ В литературе все чаще стали звучать призывы к переменам, которые определяются как «разгосударствление» экономической политики, переход от традиционного для России государственного монолога к многоголосию, где голос государства остается ведущим, но уже не подавляет остальные голоса. Это изменит не только состав субъектов, но и конфигурацию экономической политики». Королюк Е. Современная экономика России: стратегическая ориентация и хозяйственное пространство. – «Проблемы теории и практики управления». – 2011. – №4. – С. 24.

своевременную коррекцию в ход работ, накапливать, анализировать и использовать в дальнейшем опыт успешно реализованных проектов.

За прошедшие годы в городе заметно изменилось отношение горожан к проблемам города и возможностям его развития в интересах населения с учетом его предложений и пожеланий. Причины этого видятся в следующем. Во-первых, творческий подход к разработке и реализации стратегического плана позволил городу «продвинуться» на лидирующие позиции среди российских городов – миллионников по большинству социально значимых показателей (см. табл. 1)[20].

Во-вторых, интерес населения к городу и приоритетам его развития можно оценивать, на наш взгляд, по динамике миграции его жителей, которые «ногами голосуют» за правильность выбранной стратегии. Если вплоть до 2003 г., когда был утвержден стратегический план, из города уезжало больше, чем приезжало, то начиная с 2004 г. динамика устойчиво свидетельствует о предпочтениях приезжающих. Да и выезжать из города стало заметно меньше (см. рис. 1) [20, с. 30].

Использование проектного управления территорией позволило ускорить внедрение результативно-ориентированной модели управления [5, с. 30], которая обеспечивая развитие и дает возможность:

- получать измеримые результаты реализации каждой цели, каждой услуги и мероприятия;
- при определении цели «просчитывать» количество и качество услуг и мероприятий, которые будут представляться населению региона (территории);
- оценить, как повлияет на изменение показателей плана изменение бюджета в сторону увеличения или уменьшения;
- «получать» социально-значимые результаты для населения региона от оказания конкретных услуг;
- оценивать эффективность работы ведомств и учреждений на основании анализа их расходов относительно полученных результатов;
- определять по каждой поставленной задаче социально-экономического развития территории реальную стоимость ее достижения, инструменты реализации и ответственных за выполнение.

На уровне регионов и муниципалитетов применение проектного подхода требует соблюдения двух условий. Во-первых, проекты должны быть встроены в систему комплекса документов стратегического планирования территорий и логично вытекать из целей и задач стратегического плана (стратегии) развития региона (муниципалитета). Иными словами, данные проекты по своей сути должны стать стратегическими проектами, встроенными в логическую цепочку общегосударственного стратегического управления (рис. 2).

Во-вторых, при таком подходе стратегические проекты превращаются в конкретные механизмы (институты) реализации стратегических программ развития, не только муниципалитета, но и региона в целом. Их разработка, как и документов, из которых они вытекают, осуществляется

Таблиця 1

Основные показатели развития г. Екатеринбурга в сравнении с городами-миллионниками в 2006–2010 гг., числитель – 2010г., знаменатель – 2006 г.

Показатели	Города										
	Екатеринбург	Новосибирск	Нижний Новгород	Самара	Челябинск	Уфа	Омск	Казань	Ростов-на-Дону	Волгоград	Пермь
Численность населения на конец года, тыс. человек	$\frac{1386,5}{1346,3}$	$\frac{1473,7}{1391,9}$	$\frac{1250,6}{1286,4}$	$\frac{1164,9}{1139,1}$	$\frac{1130,3}{1091,5}$	$\frac{1062,3}{1029,8}$	$\frac{1154,0}{1134,8}$	$\frac{1143,6}{1116,0}$	$\frac{1089,9}{1051,6}$	$\frac{1021,2}{1020,8}$	$\frac{991,5}{990,2}$
Инвестиции в основной капитал, млрд рублей	$\frac{62,3}{26,8}$	$\frac{50,0}{29,9}$	$\frac{44,3}{23,5}$	$\frac{45,2}{30,3}$	$\frac{40,9}{23,8}$	$\frac{366}{34,0}$	$\frac{41,7}{24,8}$	$\frac{76,2}{52,1}$	$\frac{25,4}{21,3}$	$\frac{21,8}{14,7}$	$\frac{36,0}{34,2}$
Розничный товароборот на душу населения, тыс. рублей	$\frac{239,0}{149,1}$	$\frac{126,6}{96,0}$	$\frac{146,2}{90,2}$	$\frac{137,9}{98,3}$	$\frac{162,9}{105,4}$	$\frac{219,0}{130,9}$	$\frac{116,7}{81,4}$	$\frac{170,3}{118,3}$	$\frac{173,7}{118,3}$	$\frac{122,0}{78,3}$	$\frac{185,7}{134,5}$
Ввод жилья, тыс. м ²	$\frac{1026,8}{735,3}$	$\frac{1017,0}{827,9}$	$\frac{365,4}{443,3}$	$\frac{588,7}{228,8}$	$\frac{487,4}{512,3}$	$\frac{654,4}{521,1}$	$\frac{349,8}{723,4}$	$\frac{77,2}{729,6}$	$\frac{850,0}{707,4}$	$\frac{325,5}{388,9}$	$\frac{314,1}{426,1}$
Среднемесячная зарплата, рублей	$\frac{26097}{14026}$	$\frac{23390}{11806}$	$\frac{21821}{10188}$	$\frac{20722}{11376}$	$\frac{20501}{735,3}$	$\frac{22090}{11916}$	$\frac{49344}{10812}$	$\frac{19390}{9773}$	$\frac{20981}{10587}$	$\frac{18306}{9801}$	$\frac{21954}{12468}$
Количество родившихся, промилле	$\frac{13,0}{10,3}$	$\frac{13,0}{9,9}$	$\frac{10,7}{8,9}$	$\frac{11,3}{9,6}$	$\frac{12,6}{10,3}$	$\frac{14,4}{11,2}$	$\frac{12,1}{9,5}$	$\frac{13,2}{9,3}$	$\frac{10,3}{8,7}$	$\frac{10,4}{8,7}$	$\frac{11,7}{10,0}$
Количество умерших, промилле	$\frac{11,8}{12,8}$	$\frac{12,9}{14,0}$	$\frac{16,3}{16,9}$	$\frac{16,1}{15,8}$	$\frac{12,6}{13,7}$	$\frac{12,2}{12,4}$	$\frac{12,9}{14,0}$	$\frac{13,2}{13,4}$	$\frac{12,9}{13,6}$	$\frac{14,3}{14,6}$	$\frac{11,9}{13,7}$
Естественный прирост (убыль) населения, человек на 1000 жителей	$\frac{1,2}{-2,5}$	$\frac{0,1}{-4,0}$	$\frac{-5,6}{-8,2}$	$\frac{-4,8}{-6,4}$	$\frac{0,0}{-3,5}$	$\frac{2,2}{-1,2}$	$\frac{-0,8}{-4,5}$	$\frac{0,0}{-4,1}$	$\frac{-2,6}{-4,9}$	$\frac{-3,9}{-5,9}$	$\frac{0,2}{-3,7}$

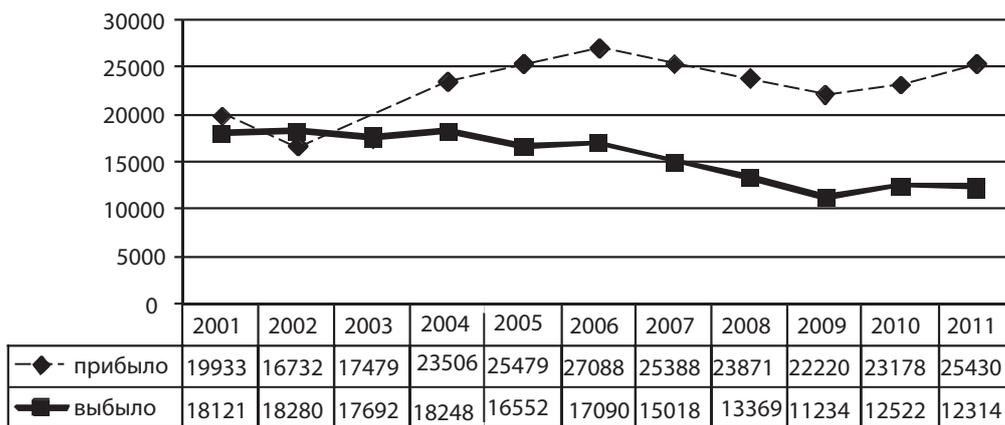


Рис. 1. Миграционное движение населения в г. Екатеринбурге, человек

на основе взаимодействия всех участников территориального сообщества: частного бизнеса, органов власти и управления всех уровней, науки, образования, представителей общественности, сведущих в области реализации проекта. Основой стратегических проектов становятся бизнес-планы развития частного бизнеса, в том числе на принципах ГЧП.

Предложенный подход позволяет нацелить проекты на эффективное взаимодействие всех разработчиков проекта, которые могут уточняться на основе четкого планирования и определения вполне конкретных мероприятий

и источников их финансирования для каждого из участников этих проектов. Только в этом случае планы, программы и проекты становятся документами общественного согласия, в реализации которых заинтересованы не только его инициаторы и участники, но и все население муниципального образования и региона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Татаркин А. И. Историческая миссия срединного региона в модернизации Российской экономики // Федерализм. – 2011. – №1. – С.19–30.



Рис. 2. Логическая цепочка общенационального стратегического управления

2. Бергер Я. М. Китайская модель развития. – «Мировая экономика и международные отношения». – 2009. – №9. – С. 73–81.
3. Старчевой М. Новая модель человека для экономической науки // Вопросы экономики. – 2011. – №4. – С. 76087.
4. Татаркин А. И., Татаркин Д. А. Диалектика формирования и функционирования саморазвивающихся территориальных экономических систем // Федерализм. – 2009. – №4. – С. 77–99.
5. Татаркин А. И., Дорошенко С. В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система // Экономика региона. – 2011. – №1. – С. 15–23.
6. Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки. Под ред. акад. РАН А. И. Татаркина. – М.: изд. «Экономика». 2011: Том 1: Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем. – 308 с. Том 2: Проблемы ресурсного обеспечения саморазвития территориальных социально-экономических систем. – 386 с.
7. Бочко В.С. Интегративное стратегическое развитие территорий (Теория и методология). – Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН. 2010. – 316с.;
8. Абишев А. А. Социально-экономическая эволюция технологического способа производства. Монография. 2-е издание. – Алматы. Экономика. 2009. – 280 с.
9. Татаркин А. И., Важенин С. Г., Данилов Н. И. Организационно-экономические основы создания и хозяйственной деятельности территориальных межотраслевых комплексов (ТМО). – Свердловск: изд. ИЭ УрО РАН СССР. – 1989. – 147 с.
10. Лаврикова Ю. Г. Кластеры: стратегия формирования и развития в экономическом пространстве региона. – Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН. – 2008. – 271 с.
11. Татаркин А. И., Лаврикова Ю. Г. Кластерная политика региона // Промышленная политика в Российской Федерации. – 2008. – № 8. – С. 11–19.
12. Ивашова С. Комплексная застройка в крупных городах: кластерная модель управления. – «Проблемы теории и практики управления». – 2011. – № 4. – С. 60–65.
13. Тихоокеанская Россия – 2030: сценарное прогнозирование регионального развития. Под ред. акад. РАН П. А. Минакира. – Хабаровск: изд. ДВО РАН 2010. – 399 с.;
14. Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф. Признаки и свойства саморазвивающихся социально-экономических систем // Экономика региона. – 2010. – №4. – С. 32–39.
15. Татаркин А., Лаврикова Ю., Высокинский А. Развитие экономического пространства на основе кластерных принципов. – «Федерализм». – 2012. – №1. – С. 45–60.
16. Полтерович В. М. Региональные институты модернизации. – Экономическая наука современной России. – 2011. – №4. – С. 17–29.
17. Стратегический план Екатеринбурга. – Екатеринбург, 2003. – С. 3.
18. Королюк Е. Современная экономика России: стратегическая ориентация и хозяйственное пространство. – «Проблемы теории и практики управления». – 2011. – №4. – С. 24.
19. Стратегия хозяйственного освоения малоизученных территорий Уральского Совета. Под ред. акад. РАН А. И. Татаркина. – Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН. – 2011. – С. 11–41.
20. Итоги социально-экономического развития муниципального образования «город Екатеринбург» в 2010 году. – Екатеринбург. Комитет стратегического планирования. – 2011. – С. 10–11.