

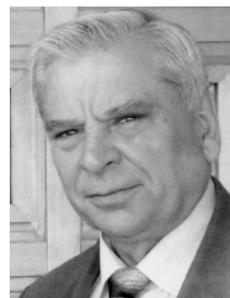
Инновационные источники пространственного развития Российской Федерации

Оцениваются возможности и готовность регионов и муниципалитетов на инновационной основе модернизировать пространственное развитие РФ 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 инновационно направленные институты регионального развития – саморазвитие территорий, бизнес территории, программно-проектное планирование пространственного развития и др.

Ключевые слова: пространственное развитие, институты программно-проектного управления развитием, саморазвитие регионов и территорий, стратегия программно-проектного планирования и управления развитием.

Традиционно считается, что инновационный сценарий экономического развития основан на серьезном повышении роли науки в опережающем развитии приоритетных и «локомотивных» секторов отечественной экономики, которые определяют ее специализацию в мировой системе хозяйствования, в максимальной степени задействуя имеющиеся ресурсы для реализации национальных конкурентных преимуществ. Такой подход требует внедрения 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 создавать каркас региональных и территориальных центров сосредоточения экономического роста, способных формировать и передавать сопредельным субъектам инновационные импульсы развития экономики. *Реализация этого положения потребует инновационного обновления управления этими процессами, опираясь на рыночные институты, выводя на траекторию ускоренного развития глубинные и окраинные регионы и территории (более подробно этот вопрос рассмотрен в статье [1]).* Идеология этого обновления видится в последовательном решении целого ряда проблем.

Первое: активное и целенаправленное формирование государством *институциональной среды* через систему рыночных и прогрессивных институтов раз-



А. И. Татаркин,
академик РАН,
директор Института экономики РАН,
Екатеринбург
e-mail: tatarkin_ai@mail.ru

вития и норм, способствующих созданию *полицентральной пространственной структуры экономики страны*. Это означает формирование не одного–двух, а многочисленных центров экономического роста, к числу которых большинство стран Европы и Китая относят 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, а также другие глубинные и окраинные территории, через развитие и включение их в агломерации. 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.

Считаю принципиальным 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 мой взгляд, во-первых, отсутствием однозначного ответа на вопрос об эффективности агломерационной кооперации. Утверждается, в частности, что эффект как правило монополизирован крупными центрами, 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 и эффекта в другие регионы, ибо рынок автономно это сделать не в состоянии. Его миссионерская роль — в сохранении и углублении неравномерности как закономерного результата рыночной конкуренции. Отсутствие же эффективных диффузионных механизмов — одна из серьезных причин неудачной модернизации во многих странах.

Второе: необходим поиск новых территориальных источников и институтов повышения конкурентоспособности. В развитых странах, в том числе в странах Европейского союза, известно 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 инновационную активность, *и не только крупных городов*. Активизируются и усилия Китая повысить интерес глубинных и окраинных территорий к проблемам развития расширением их инфраструктурных возможностей [2, 29, 30]. Именно такой подход позволит уделять повышенное внимание городским агломерациям в России как новым центрам инновационного развития, способным *стать импульсом развития на основе обновления институтов и формирования новых центров генерирования нового знания об источниках и путях пространственного развития:*

- окраинных территорий как выразителей геополитических интересов России в приграничных отношениях с другими странами;
- глубинных территорий и малых городов как участников кластерных проектов и решений, рождаемых

в крупных региональных центрах, что позволит превратить данные территории в центры экономического развития регионального масштаба;

- сельских территорий как зарождающихся центров конкурентоспособности, возникающих в процессе формирования диверсифицированной экономики. Новые возможности по использованию возобновляемых источников энергии, повышению эффективности и изменению технологий сельхозпроизводства, приближению переработки сельхозпродуктов к производству способны повысить инновационную активность этих территорий.

Названные территории могут стать новыми источниками инновационной активности и масштабной внутристрановой конкурентоспособности наряду с крупными городами.

Третье: центральным звеном (ядром) пространственного развития должна стать *человекоориентированная парадигма институционального развития каждой территории и страны в целом*.

Для нашей страны важнейшим императивом становится форсирование всего спектра инвестиций в развитие человеческого потенциала, в первую очередь, его инновационных составляющих. Именно в этом заключается *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, его активная инновационно-новаторская позиция могут стать доминирующим фактором, определяющим контуры будущего развития России.

*Важнейшей проблемой устойчивого развития регионов становится отсутствие и (или) понижение результативности, мотивирующей составляющей высокопроизводительного труда. Особенно это касается глубинных регионов с большими объемами сельскохозяйственных территорий и территорий — мест традиционного природопользования коренных малочисленных народов*¹ [3, 25].

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

¹ «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» [36]. 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» [3].

учитывая потенциальных возможностей ориентации на инновационно-новаторскую инициативу и ответственность за судьбу страны, являющихся эталонными проявлениями трудовой и гражданской активности.

Именно поэтому в рамках пространственного развития целесообразно обсудить возможности расширения масштаба эффекта повышением мотивации трудовой активности по ключевым направлениям:

- формирование стандартов достойного и высокопроизводительного труда в регионах и муниципальных образованиях;
- развитие в регионах (особенно нового освоения) корпоративной культуры взаимоотношений администрации и рядовых работников, населения городов и поселений;
- повышение мотивирующего потенциала социальных технологий на основе соблюдения принципов обоснованности, справедливости и информированности;
- расширение потенциала работников регионов и муниципалитетов, ориентированных на инициативный и творческий труд.

Четвертое: дополнительным источником инновационного развития российской экономики могла бы стать *опора на процессы саморазвития всех уровней региональных и территориальных социально-экономических систем*² [4–6]. Для этого должны быть определены механизмы и инструменты выбора наиболее эффективных приоритетов пространственного развития, в том числе в отношении проблемных территорий, нацеленных на повышение их устойчивого функционирования на основе самоорганизации, самокупаемости и самоуправления³ [7, 23, 26, 29].

Сложным и дискуссионным остается вопрос определения саморазвивающейся региональной (муниципальной) экономической системы. Не углубляясь в детальный разбор имеющихся подходов, предложим для обсуждения авторский вариант. Под саморазвитием территориальных экономических систем 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 условий:

- внутренней самодостаточности региональной экономической системы, способной обеспечить долговременную устойчивость регионального развития (материальные и финансовые ресурсы, кадры, целевые программы, стратегии, планы);
- благоприятных внешних условий, способных обеспечивать устойчиво сбалансированное саморазвитие региональных и территориальных систем на стратегическую перспективу.

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

Системообразующая и системосохраняющая роль внешних условий, гарантий и факторов на процессы становления и функционирования саморазвивающихся регионов видятся в следующем (более подробно эти проблемы рассмотрены в работах [6, 37] и др). *Если внутренняя самодостаточность региональной экономической системы обеспечивает источники интенсивного 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 общенациональных и региональных целевых задач, обеспечения устойчивости и безопасности Российской Федерации в целом.*

Предложенное определение саморазвивающейся территориальной социально-экономической системы позволяет, во-первых, определить критерии саморазвития в виде ежегодно прироста ВРП за счет собственных ресурсных источников, инициативности и предприимчивости руководителей и населения территорий. По поводу предложенного определения и критерия можно спорить, приводить дополнительные аргументы как за, так и против. Но расчеты по 83 субъектам федерации дают основание считать, что 20–25 субъектов уже готовы функционировать в режиме самокупаемости. Еще 30–35 субъектов федерации могут к этому статусу приблизиться при улучшении макроэкономических условий (эти вопросы исследованы в работах [14, 19]).

К примеру, удаленные (окраинные, приграничные) регионы традиционно получают дотации на компенсации транспортных расходов, дотации на поддержку АПК, которые можно бы минимизировать объективным регулированием закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию и законодательным ограничением числа посредников. Помимо финансирования через федеральные целевые программы продолжается практика дотирования большинства регионов на развитие транспортной и иной инфраструктуры, решение вопросов

² Обстоятельный анализ возможностей саморазвития региональных и территориальных социально-экономических систем обоснован в работах [4–6].

³ В литературе обстоятельно рассматриваются отдельные аспекты саморазвития. В.С. Бочко упор делает на интегративном стратегическом развитии территорий как неотъемлемого звена саморазвития территорий (см. [7]). А.А. Абишев обосновывает необходимость опережающего развития технологического способа производства в саморазвивающихся социально-экономических системах (см. [8]). Высказываются предложения по разработке «модели управления инновационным саморазвитием региональной промышленной системы» [23]. О.С. Сухарев обстоятельно исследует и описывает базовые принципы развития финансовой и производственно-технической систем [26].

социальной защиты отдельных категорий населения, консервируя тем самым иждивенческие настроения руководства и населения дотируемых регионов. Хотя решение этой проблемы есть и оно поддерживается большинством специалистов. Его суть в увеличении доли регионов и муниципалитетов в консолидированных доходах бюджета РФ с 34–37 до 50–55%, как это было до 2000 г. и как это практикуется в других странах с федеративной формой государственного устройства⁴ [21, 27].

Во-вторых, превратить регионы и муниципалитеты в реальные (работающие, зарабатывающие и ответственные) институты устойчивого развития Российской Федерации, устранив политические и административные барьеры для повышения их инициативности и предприимчивости в решении вопросов пространственного развития своих территорий.

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 те, кто экономически сильнее, но менее активны. 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 общегосударственную казну.

В процессе системной модернизации экономики России необходимо 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.

Пятое: одним из приоритетов пространственного развития должно стать *создание бизнес-территорий* в границах региона и (или) муниципалитета как одного из институтов территориально-производственного саморазвития.

Типичными примерами бизнес-территорий являются технополисы, технопарки, специальные (особые) экономические зоны, промышленные и индустриальные парки, транспортно-логистические центры, специализированные торгово-складские зоны и др. Бизнес-территории могут быть образованы в любом

месте региона или муниципального образования, если появляются или созданы соответствующие 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.

Шестое: расширение инновационных возможностей пространственного развития на основе *создания, внедрения и совершенствования различного рода территориальных институтов развития*. При этом институты должны быть достаточно разнообразны и обеспечивать многоцелевую направленность развития территорий. Первая группа институтов должна быть связана с прямыми действиями государства по реализации основных положений региональной политики, особенно в отношении проблемных территорий. К таким институтам могут быть отнесены следующие фонды: реформирования ЖКХ; финансовой поддержки субъектов РФ; реформирования региональных финансов; регионального развития и др. Вторая группа включает институты, обеспечивающие стимулирование инновационного развития территорий: создание особых экономических зон, бизнес-территорий, инogradов и др. Третья группа институтов может быть ориентирована на изменение (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, ГЧП, проектное планирование и др.

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, с середины 80-х гг. прошлого века на Урале, а конкретно в Нижнем Тагиле, Свердловске, Серове, Верхней Туре 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, они решили многие вопросы сбалансированного и комплексного развития территорий (см., к примеру [9] и др.).

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, способствуют развитию горизонтальных

⁴ См. [21]. Именно ограниченность бюджетных возможностей и отсутствие прав по выбору модели развития региона, по справедливому утверждению В. Н. Лексина, не позволяет регионам и муниципалитетам полноценно исполнять закрепленные за ними Конституцией РФ полномочия (см. [27]). Эти обстоятельства ограничивают и инновационную активность регионов [35].

сетевых отношений по интеграции и кооперации, обмену опытом, партнерскому взаимодействию бизнеса – власти – науки – образования⁵ [10–13, 24].

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 развития»⁶ [28].

Седьмое: основой реализации инновационных идей в пространственном развитии должен стать *программно-проектный подход*, как отвечающий современным потребностям глобализируемой экономики институт реализации общегосударственных региональных стратегий развития.

Механизм реализации общегосударственной стратегии основан на определении ее стратегических приоритетов и в связи с этим возрастает потребность в разработке и утверждении *Концепции (основных направлений) региональной политики Российской Федерации* как организационного раздела 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, как основном и наиболее эффективном механизме реализации стратегий федерального и регионального уровней.

Инициатором использования программно-проектного развития территорий стал город Екатеринбург, который первым в Российской Федерации принял 10 июня 2003 г. решением городской Думы «Стратегический план Екатеринбурга» (см. [15]). 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 (см. [15]). 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 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 более чем из 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» (см. [15]).

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 реализации программных приоритетов. Это важнейшее, но не единственное его достоинство. Он позволяет, с одной стороны, объединить в одном документе возможности использования в интересах развития планово-административные и рыночные инициативы, административный ресурс и предприимчивость, согласованно удовлетворять интеграцией власти, науки, бизнеса и общественного мнения городские потребности. С другой, – распределять нагрузку по финансированию программ и проектов между бюджетом города, бизнесом и населением, что значительно сокращает суммарные расходы и увеличивает эффект от реализации бизнес-

⁵ Совместно с Правительством Свердловской области сотрудниками Института экономики УрО РАН разработана методология создания кластерных объединений с учетом отраслевых, видовых и территориальных особенностей (см. [10, 11]). Заслуживает внимания опыт волгоградцев по использованию кластерной модели управления комплексной застройкой в крупных городах (см. [12]), ФНИЦП «Алтай (Бийск)» использующих производственную и социальную инфраструктуру головного предприятия коллективами других отделившихся предприятий с использованием кластерной модели (см. [13, 24]).

⁶ Проблема использования региональных агентств экономического развития рассмотрена в работе [28]. 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. [38]).

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

Города	Екатеринбург	Новосибирск	Ниж. Новгород	Самара	Челябинск	Уфа	Омск	Казань	Ростов-на-Дону	Волгоград	Пермь	Красноярск	Санкт-Петербург	Москва
Численность населения на конец года, тыс. чел.	1411,1/1346,3	1497,5/1391,9	1263,6/1286,4	1169,3/1139,1	1143,2/1091,5	1082,4/1029,8	1156,5/1134,8	1145,4/1116,0	1091,5/1051,6	1018,8/1020,8	1001,0/990,2	–	–	–
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	100,8/36,8	63,2/29,9	71,0/23,5	53,7/30,3	54,3/23,8	43,5/34,0	46,4/24,8	107,7/52,1	29,4/21,3	30,5/14,7	39,86/34,2	–	–	–
Розничный товарооборот на душу населения, тыс. руб.	560,9/149,1	286,4/96,0	241,2/90,2	219,0/98,3	259,4/105,4	337,6/130,9	193,1/81,4	301,3/109,3	273,2/118,3	198,6/78,3	270,45/134,5	–	–	–
Ввод жилья, тыс. м ²	1050,2/735,3	1029,8/827,9	393,8/443,3	746,5/228,8	752,4/512,3	702,2/521,1	391,1/723,4	942,7/729,6	895,1/707,4	253,6/388,9	406,6/426,1	–	–	–
Среднемесячная зарплата, руб.	29544/14026	25937/11806	24581/10188	23186/11376	23420/11106	25125/11916	21951/10812	21878/9773	23806/10587	20264/9801	24989,7/12468	–	–	–
Количество родившихся, промилле*	13,0/10,3	12,8/9,9	10,7/8,9	11,3/9,6	12,6/10,3	14,4/11,2	12,1/9,5	13,2/9,3	10,3/8,7	10,4/8,7	11,7/10,0	–	–	–
Количество умерших, промилле*	11,6/12,8	12,9/14,0	16,3/16,9	16,1/15,8	12,6/13,7	12,2/12,4	12,9/14,0	13,2/13,4	12,9/13,6	14,3/14,6	11,9/13,7	–	–	–
Естественный прирост (убыль) населения, человек на 1000 жителей*	1,4/–2,5	0,1/–4,1	–5,6/–8,2	–4,8/–6,4	0,0/–3,5	2,2/–1,2	–0,8/–4,5	0,0/–4,1	–2,6/–4,9	–3,9/–5,9	0,2/–3,7	–	–	–
Бюджетная обеспеченность городов-миллионников за 2011 г., тыс. руб. на чел.	21,8	24,8	20,4	16,2	25,6	17,4	12,8	26,8	22,4	12,0	22,0	28,0	88,1	133,8

* В числителе всех городов-миллионников кроме Екатеринбурга показатели 2010 г.

проектов, но и снижает нагрузку на бюджеты всех уровней⁷ [16].

Позитивная оценка результатов реализации Стратегического плана Екатеринбурга в 2003–2008 гг. потребовала его корректировки в части пересмотра ряда 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 (см. [15]). 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. Вместе с тем, реализация стратегического плана выявила и его недостатки, устранить которые усилиями лишь самих муниципалитетов невозможно. Во-первых, стратегические планы муниципальных образований оказались «не встроенными» в региональную и общегосударственную системы государственного стратегического

планирования и действуют (разрабатываются) автономно. Федерация и регионы участвуют в их реализации лишь через федеральные (региональные) целевые программы. Именно поэтому, во-вторых, высоки риски «сбоев» по причине частых и не всегда обоснованных изменений макроэкономических условий (полномочий, не обеспеченных ресурсами, бюджетного процесса и др.).

В-третьих, в перечне серьезных проблем муниципалитетов было и остается их бюджетное недофинансирование, что побуждает их заниматься «муниципальным рэкетом». Более 90% муниципалитетов в РФ хронически дотационные, что лишает их возможности использовать бюджетные средства в интересах стратегического развития и наращивания конкурентной активности на российском и СНГ пространстве.

Применение методов программно-проектного управления позволяет более обоснованно определять цели и оптимально планировать инновационную, инвестиционную и другие сферы деятельности региона и территорий (более подробно эти вопросы рассмотрены в работе [18], см. также [22]). Оно дает возможность более полно учитывать проектные риски, оптимизировать использование имеющихся ресурсов и избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение составленного плана, анализировать фактические показатели и вносить своевременную коррекцию в ход работ, накапливать, анализировать и использовать в дальнейшем опыт успешно реализованных проектов.

⁷ В литературе 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» [16].

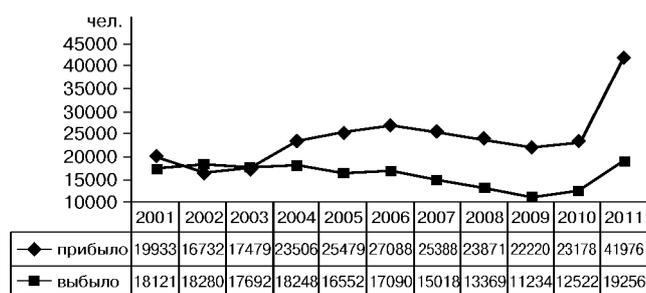


Рис. 1. Миграционное движение населения в Екатеринбурге, чел.

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, прежде всего, в творческом подходе к разработке и реализации стратегического плана, что позволило городу «продвинуться» на лидирующие позиции среди российских городов-миллионников по большинству социально значимых показателей (см. табл. 1) [20, 39, 40]. При этом по уровню бюджетной обеспеченности город находится на девятом месте среди российских городов-миллионников, имея на одного проживающего 21,8 тыс. руб. бюджетных доходов (см. табл. 1). Из них налоговые доходы составляют чуть более 16%, а остальные средства получены в форме дохода от использования объектов муниципальной собственности. Более активное использование института государственно-частного партнерства для реализации проектов позволило привлечь частный капитал и средства населения на взаимовыгодной основе в интересах комплексного развития городского хозяйства и его инфраструктуры.

Интерес населения к городу и приоритетам его развития можно оценивать, на мой взгляд, и 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 с 2004 г. динамика устойчиво свидетельствует о предпочтениях приезжающих. Заметно снизилось количество и уезжающих из города (см. рис. 1) [20, 39].

Использование проектного управления территорией позволило ускорить внедрение результативно ориентированной модели управления [5, 33], которая дает возможность:

- одним документом задействовать наиболее эффективные институты пространственного развития всех уровней, органично согласуя возможности и интересы всех уровней власти, бизнеса и населения;
- 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 изменения бюджета в сторону увеличения или уменьшения;



Рис. 2

- «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 планового управления пространственным развитием (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 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. По справедливому утверждению В. А. Гневко⁸, «муниципальное вмешательство в хозяйственную среду должно быть нацелено на поддержку конкретных мероприятий, а также определенных видов деятельности, обеспечивающих повышение конкурентоспособности

⁸ В работе [31] автор попытался обобщить позитивные инициативы муниципальных и региональных систем (Заречного, Ижевска, Свердловской области, Удмуртской республики, Санкт-Петербурга и др.) по программно-проектному их развитию.

местного производства и выпускаемой продукции, способствующих удовлетворению муниципальных потребностей, росту доходов местных бюджетов, решению социально-экономических проблем территорий... повышением их инновационной активности» [5].

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 в целом.

* * *

Публикация подготовлена на средства проекта УрО РАН 12-7-8-007. Арктика. «Формирование институциональных основ и организационно-экономических механизмов инновационного освоения арктических территорий».

Список использованных источников

1. А. И. Татаркин. Историческая миссия срединного региона в модернизации Российской экономики//Федерализм, № 1, 2011.
2. Я. М. Бергер. Китайская модель развития//Мировая экономика и международные отношения, № 9, 2009.
3. М. Старчевой. Новая модель человека для экономической науки//Вопросы экономики, № 4, 2011.
4. А. И. Татаркин, Д. А. Татаркин. Диалектика формирования и функционирования саморазвивающихся территориальных экономических систем//Федерализм, № 4, 2009.
5. А. И. Татаркин, С. В. Дорошенко. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система//Экономика региона, № 1, 2011.
6. Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки/Под ред. А. И. Татаркина. В 2-х т. М.: Экономика, 2011.
7. В. С. Бочко. Интегративное стратегическое развитие территорий (Теория и методология). Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2010.
8. А. А. Абишев. Социально-экономическая эволюция технологического способа производства. Монография. 2-е изд. Алматы: Экономика, 2009.
9. А. И. Татаркин, С. Г. Важенин, Н. И. Данилов. Организационно-экономические основы создания и хозяйственной деятельности территориальных межотраслевых комплексов (ТМО). Свердловск: изд. ИЭ УрО РАН СССР, 1989.
10. Ю. Г. Лаврикова. Кластеры: стратегия формирования и развития в экономическом пространстве региона. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2008.
11. А. И. Татаркин, Ю. Г. Лаврикова. Кластерная политика региона//Промышленная политика в Российской Федерации, № 8, 2008.
12. С. Ивашова. Комплексная застройка в крупных городах: кластерная модель управления//Проблемы теории и практики управления, № 4, 2011.
13. Тихоокеанская Россия-2030: сценарное прогнозирование регионального развития/Под ред. П. А. Миннакира. Хабаровск: ДВО РАН, 2010.
14. Е. А. Захарчук, А. Ф. Пасынков. Признаки и свойства саморазвивающихся социально-экономических систем//Экономика региона, № 4, 2010.
15. Стратегический план Екатеринбурга. Утвержден Городской Думой 26.10.2010 г. Екатеринбург: Город, 2003.
16. Е. Королюк. Современная экономика России: стратегическая ориентация и хозяйственное пространство//Проблемы теории и практики управления, № 4, 2011.
17. Стратегический план развития Екатеринбурга. Утвержден Городской Думой 26.10.2010 г. Екатеринбург: Город, 2010.
18. Стратегия хозяйственного освоения малоизученных территорий Уральского Севера/Под. ред. акад. РАН А. И. Татаркина. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН. 2011.
19. Е. А. Захарчук, А. Ф. Пасынков, А. А. Некрасов. Классификация регионов по критериям саморазвития//Экономика региона, № 3, 2011.
20. Итоги социально-экономического развития муниципального образования «город Екатеринбург» в 2011 г. Екатеринбург: Департамент экономики, 2012.
21. С. Н. Леонов, О. В. Сидоренко. Зарубежный опыт регионального управления. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН. 2011.
22. А. И. Чужмаров. Развитие государственно-частного партнерства в условиях Севера. М.: Эконинформ. 2012.
23. А. И. Татаркин, О. А. Романова, А. В. Гребенкин, В. В. Акбердина. Экономико-технологическое развитие: методология диагностики и прогнозирования. М.: Наука, 2011–2012.
24. А. Татаркин, Ю. Лаврикова, А. Высокинский. Развитие экономического пространства на основе кластерных принципов//Федерализм, № 1, 2012.
25. В. Н. Белкин. Теория человеческого капитала. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН. 2012.
26. О. С. Сухарев. Структурный анализ экономики. М.: Финансы и статистика, 2012.
27. В. Н. Лексин. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки//Регион: экономика и социология, № 1, 2012.
28. В. М. Полтерович. Региональные институты модернизации//Экономическая наука современной России, № 4., 2011.
29. Л. Синь. К вопросу о китайской модели//Мир перемен, № 1, 2011.
30. Н. Кошечев. Экономика как таковой в России просто нет//Наши деньги, № 5, 2012.
31. В. А. Гневко. Модернизация систем развития муниципального образования. М.: Экономика. 2012.
32. С. С. Артоболевский. Территориальные проблемы и государство: трансформация или деформация пространства?//«ЭКО», № 1, 2013.
33. А. И. Татаркин, О. А. Романова, Р. И. Чененова, И. В. Макарова. Региональная промышленная политика: от макроэкономических условий формирования к новым институтам развития. Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН. 2012.
34. Давос. Экономический форум. Выступление Премьера России Д. А. Медведева//«Экономика и жизнь», № 3, 2013.
35. А. Мельникова. Долгосрочные стратегии регионального развития: перспективы роста и ограничения//«Проблемы теории и практики управления», № 1, 2013.
36. В. Н. Белкин. Формирование конкурентоспособного человеческого капитала предприятия. Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН, 2012.
37. А. И. Татаркин, Д. А. Татаркин. Саморазвивающиеся территориальные социально-экономические системы. СПб.: изд. СПб УЭУ, 2011.
38. Прямые инвестиции, № 6, 2012.
39. Итоги социально-экономического развития муниципального образования «город Екатеринбург» в 2010 г. Екатеринбург: Комитет стратегического планирования, 2011.
40. Столица Урала, № 35, 2012.

Innovative sources of spatial development of the Russian Federation

A. I. Tatarkin, Academician of Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Economics RAS, Ekaterinburg.

This paper estimates the opportunities and willingness of regional and municipal entities on the innovation base to modify the spatial development of the Russian Federation using a systematic approach to the selection of priorities and program-project institutions of market development. 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. Innovative direction institutions of regional development – self-development of territories, business areas, 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, strategy of program-project planning and development management.