



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.24:332.1

А.И. ТАТАРКИН, д.экон.н., Академик РАН, профессор, директор
ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук,
г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
Электронный адрес: tatarkin_ai@mail.ru

К.А. НОВИКОВА, помощник директора, соискатель
ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук,
г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
Электронный адрес: ksenija2011@yandex.ru

ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛОМ ТЕРРИТОРИИ КАК ПОТРЕБНОСТЬ ЕЕ СИСТЕМНОГО РАЗВИТИЯ¹

Потенциал территории и его роль в системном развитии

В настоящее время «центр внимания» большинства экономических реформ в стране (в том числе создание информационного общества, формирование инновационного пространства, внедрение экономики знаний) смещается на уровень регионов и территорий. В этих условиях представляется целесообразным использовать обновленные подходы к использованию принципов и механизмов согласования инновационной политики федерального центра и регионов (территорий),

В статье рассмотрены условия для устойчивого развития территорий, роль общественности в инновационном обновлении потенциала территории. Дано определение понятия «потенциал территории» и его инновационной направленности, предложен вариант определения ее социально-экономического потенциала. Выделены конкурентные преимущества территории, благодаря которым территория получает определенные преференции. Предложен вариант определения конкурентоспособности с точки зрения способности территории развиваться с учетом имеющихся ресурсов. Проанализированы данные: 1) консолидированного бюджета России в 1999-2014 гг., 2) по развитию города Екатеринбурга в сравнении с другими городами-миллионниками, 3) потребность населения в управлении потенциалом развития территории.

Ключевые слова: потенциал территории; инновации; рейтинг; научный потенциал; интеллектуальный потенциал; стратегический план; экономика знаний; селективная модель управления; конкурентные преимущества

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке программы УрО РАН №14 «Фундаментальные проблемы региональной экономики», проект № 15-14-7-13 «Сценарные подходы к реализации уральского вектора освоения и развития российской Арктики в условиях мировой нестабильности»

определению сущности и содержания процессов инновационного развития хозяйствующих субъектов, разработке критериев оценки эффективности различных стратегических направлений развития экономики территорий.

Анализ различных теоретико-методологических подходов к оценке сущности и содержания понятия «потенциал инновационного развития территорий» позволяет определить его как: 1) совокупность макроэкономических, политических, научно-образовательных условий, позволяющих и побуждающих территории активно и с максимальной эффективностью использовать природно-географические, финансово-экономические, социально-психологические, политические, научно-образовательные ресурсы и возможности для создания, обновления и коммерческого использования инноваций в интересах системного развития территории; 2) готовность бизнес-сообщества, населения и самой территории (в лице территориальных органов управления) внедрять передовые разработки, инновационные продукты, услуги, технологии; 3) способность воспринимать и гибко реагировать на все изменения внутренней и внешней среды, оперативно адаптируясь к новым условиям хозяйствования [1].

Каждая территория (субъект, регион, муниципалитет) имеет определенный потенциал, ориентируясь на который можно сравнивать и оценивать уровень развития конкретной территории, определять территории, нуждающиеся в дополнительных инвестициях для обеспечения достойного качества жизни своего населения.

Термин «потенциал» применяется для обозначения средств, запасов и источников развития, имеющихся в наличии и могущих быть использованными для достижения установленной цели, решения ряда задач на основе учета специфических возможностей отдельного субъекта экономических отношений в какой-либо области [9, с. 33]. Требуется постоянный мониторинг ситуации в экономике и социальной сфере каждого региона, комплексной объективной оценки имеющихся ресурсов, обоснования наиболее рационального выбора траектории и механизмов развития каждой территории. Потенциал развития территории, *с одной стороны*, может представлять собой ресурсные, производственные, трудовые, интеллектуальные возможности территории. *С другой* – все иные процессы и регуляторы, связанные с задействованием населения, бизнеса (в том числе из сопредельных территорий), науки и образования и т.п. с целью системного развития социально-экономических направлений. *Социально-экономический потенциал территории* традиционно рассматривается как совокупность всех имеющихся в границах территории ресурсов (средств, запасов, источников) – материальных и духовных, природных и человеческих, как уже вовлеченных в процессы общественного производства и социального развития, так и тех, которые могут быть использованы для наращивания экономических возможностей, установления и укрепления социально-политической стабильности, повышения уровня и качества жизни населения данной территории [10, с. 8]. Эти ресурсы могут быть и привлечены из других территорий посредством развития кооперации и интеграции, создания межтерриториальных кластеров, технологических платформ.

В условиях дальнейшей трансформации российской экономики становится все более востребованным ускоренный переход к инновационному развитию.

Но уже сегодня в обществе все более ощущается необходимость в ускоренном и системном инновационном обновлении технико-технологической основы экономики, повышении инновационной “наполняемости” привлекаемых инвестиций. В создании конкурентного преимущества региона и территорий возрастает роль и значение научных знаний, образования, и как факторов развития производства, и как источников формирования инновационного потенциала региона [17, с. 10]. В литературе активно обсуждаются вопросы возможности повышения инновационного уровня территориального развития путем формирования на территориях полноценно подготовленного и инновационно активного человеческого капитала. *С одной стороны*, человеческий капитал увеличивает и количественно, и качественно потенциал территории. *С другой* – передает ему инновационные импульсы к системному и более результативному производственному и социальному развитию, превращаясь в дополнительный источник развития.

Муниципальные образования призваны аккумулировать все имеющиеся ресурсы и эффективно их использовать для создания благоприятных условия для жизни населения и развития бизнеса. Выгодное географическое положение, ресурсообеспеченность, многопрофильное и интегрированное производство, инвестиционная привлекательность, инновационно ориентированный человеческий потенциал, инновационная его активность – все это обуславливает конкурентные преимущества территории. Но не каждая территория обладает всем набором ресурсов для развития. Потребности территории выступают в качестве мобилизационной базы для обеспечения системного развития территории и повышения качества жизни населения как основного ресурса и конкурентоспособности. Чем выше потенциал развития территории и его системное использование, тем выше возможности территории конкурировать на региональных и национальном рынках. Территориальная конкурентоспособность, рассматриваемая нами как способность территории формировать, производительно использовать свои ресурсы (природные, человеческие, производительные и др.) и своевременно и системно обновлять их на инновационной основе, становится дополнительной производительной силой в системном развитии территории и повышении качества жизни населения [14, с. 20-21].

Конкурентные преимущества территории формируются, прежде всего, путем выявления имеющихся ресурсов (минеральных, производственных, трудовых) и возможностей к устойчивому и системному развитию. В числе последних следует особо выделить: наличие на территории функционирующего бизнеса и индивидуального предпринимательства; устойчивую и пространственно не ограниченную политику органов власти – направлять функционирование рыночных (и не рыночных) агентов в нужном для территориального развития направлении на основе использования рыночных институтов и механизмов (государственно-частное партнерство – ГЧП); кооперацию и интеграцию с другими территориями, вузами и научными, венчурными и другими инновационными компаниями; создание межтерриториальных кластеров и др. По нашим оценкам, которые подтверждаются и другими авторами, именно «замедленное» вовлечение в рыночный оборот ресурсов и возможностей, отсутствие постоянной координации местными органами власти

деятельности бизнеса и активности населения превращаются в сдерживающий фактор их системного развития. Необходимо постоянно мониторить те сферы социально-экономического развития территории, которые в меньшей степени задействованы в реализации приоритетов территории из-за финансовых, и прежде всего бюджетных, ограничений, недостатка квалифицированных кадров и др. (см. табл. 1).

Таблица 1

**Структура консолидированного бюджета России в 1999– 2014 гг., %
(после перераспределения финансовой помощи)**

		1999	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Федеральный бюджет	Доходы	48,2	51,5	63,0	55,3	56,0	59,8	61,5	61,5	62,0
	Расходы	48,1	45,6	50,5	56,6	56,8	54,7	57,4	57,2	58,4
Консолидированные региональные бюджеты	Доходы	51,8	48,5	37,0	44,7	44,0	40,2	38,5	38,5	38,0
	Расходы	51,9	54,4	49,5	43,4	43,2	45,3	42,6	42,8	41,6
В том числе: региональные бюджеты	Доходы	30,4	32,3	30,0	37,3	36,8	34,1	32,8	32,3	32,7
	Расходы	26,1	29,3	40,0	36,3	36,1	38,3	36,3	36,2	35,8
муниципальные бюджеты	Доходы	21,4	16,2	7,0	7,4	7,2	6,1	5,7	6,2	5,3
	Расходы	25,8	25,1	9,5	7,1	7,1	7,0	6,3	6,6	5,8
Итого		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Исходя из представленных данных можно сделать несколько выводов. *Во-первых*, с 1999 года по настоящее время динамика региональных и муниципальных бюджетов ухудшается в сторону наращивания его дефицита, в то время как федеральный бюджет пребывает в профицитной зоне. *Во-вторых*, регионы и муниципалитеты едва покрывают свои расходы, поэтому об их возможностях развития речь может вестись лишь гипотетически. Им не хватает финансовых ресурсов на текущие расходы, и вопросы обновления производств, развития технологий, повышения качества жизни, обновления своего потенциала остаются без внимания. *В-третьих*, происходит пространственное вымирание, оскудение муниципалитетов, которые не могут прокормить себя сами. За пятнадцать лет резко снизились как муниципальные расходы, так и доходы, – почти в 4 раза с 1999 года. Саморазвития муниципалитетов не происходит, финансовой помощи от регионов нет, так как бюджет регионов также претерпевает финансово-экономические трудности. Следовательно,

необходимо консолидированными усилиями федерации, регионов, муниципалитетов, населения и бизнеса действовать, работать и развивать общегосударственные программы при условии фактического субсидирования этих программ федерацией на нижестоящие бюджеты.

Необходимо вернуться к вопросу о гуманизации межбюджетных отношений и не просто менять и обновлять бюджетную политику РФ, а расширять бюджетные возможности территорий инвестирования тех сфер, где наблюдаются «провалы» в развитии и которые ограничивают системное функционирование территорий. Тем самым реализуется возможность наращивать потенциал территории путем развития предпринимательства и создания новых рабочих мест, освоения новых производственных процессов, в том числе и создания совместных с другими территориями, направляя экономику по пути развития «экономики знаний». В своем развитии территория призвана опираться как на традиционные, так и на инновационные процессы, что позволяет занимать ведущие места в рейтингах и становиться «территориальным локомотивом» развития всей российской экономики и цивилизованного обустройства всего российского пространства.

Развитие интеллектуального потенциала населения должно стать приоритетной национальной программой не только Российской Федерации, но и регионов, территорий. Без подключения к ее реализации с учетом местных условий и возможностей каждой муниципальной территории, разнообразного бизнеса и всего (или хотя бы большей части) населения этой задачи стране не решить. Именно поэтому необходимо крайне осторожно и взвешенно проводить реформы в социальной сфере, всемерно поддерживая науку, образование и здравоохранение. Развитие творческих способностей молодежи за счет повышения качества всей системы образования, стимулирование исследовательской деятельности, в том числе и повышением доли работников умственного труда и формирования уважительного к нему отношения – должно стать приоритетом всей государственной политики.

Регулирование инновационных процессов на федеральном уровне осуществляется на базе ФЗ «О государственном стратегическом планировании», которое включает инновационный прогноз, стратегии, программы, проекты и мероприятия по поддержке инновационной деятельности. На основании инновационной стратегии Правительство РФ разрабатывает государственную инновационную программу, которая является составной частью программы социально-экономического развития РФ на среднесрочный период. Государственная инновационная программа включает в себя: федеральные целевые инновационные программы по важнейшим базисным инновациям, крупные инновационные проекты, федеральные программы поддержки инновационной деятельности, развития инновационной инфраструктуры. На основе государственных программ органы государственной власти субъектов РФ разрабатывают региональные и межрегиональные инновационные программы. Органы местного самоуправления разрабатывают комплексную программу развития инновационной деятельности с учетом своих компетенций и финансовых возможностей [7, с. 180].

Проектная модель реализации потенциала территории

В литературе общепринятой стала оценка конкурентного рынка как необходимого, но отнюдь не основного условия устойчивого и гармоничного развития экономики и роста общественного благополучия. Конкурентный рынок в оценках большинства специалистов рассматривается лишь как наиболее благоприятная среда, которая может обеспечить, а может и не обеспечить успешное развитие и общественное процветание. Только многообразие форм собственности и многоукладность экономики при централизованном плановом регулировании приоритетных для общества направлений развития, с подключением наиболее эффективных и результативных источников и институтов, могут обеспечить устойчивое и гармоничное функционирование всего общества каждой его структуры и рыночного агента [16, с.19].

В этих условиях возрастает необходимость своевременно выявлять новые потребности территории и определять варианты (модели) их реализации, прогнозировать их влияние на динамику территориального развития, а также возможности их реализации в условиях бюджетных и кредитных ограничений. Инициатива муниципальных органов власти г. Екатеринбурга совместно с наукой и общественностью города органично соединить плановые методы регулирования экономики с возможностями городского сообщества через развитие института государственно-частного партнерства, к примеру, позволила качественнее и с меньшими издержками удовлетворить территориальные потребности и оптимизировать развитие территории под потребности населения. По существу был инициирован и внедрен программно-проектный план системного развития крупного города-миллионника, показав и доказав, что инновационная инициатива не ограничивается только производственными процессами.

В выступлении на расширенном заседании коллегии Министерства финансов РФ Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев обратил внимание участников на неблагоприятные прогнозы на 2013 г. и последующие годы. Призвав руководство страны к необходимости «формирования новой модели роста, использования современных технологий, позволяющих многократно снизить производственные издержки, новой социальной политики, существенных институциональных изменениях», премьер потребовал от Министерства «перейти к полноценному долгосрочному бюджетному планированию, разработав долгосрочную бюджетную стратегию..., скорректировав требования к государственным программам... На выходе программ должны быть конкретные результаты, а не доклады об освоении сметы» [8, с. 4].

Министр финансов РФ А. Г. Силуанов озвучил десять ключевых задач, стоящих перед Министерством, особо потребовав активнее использовать институт ГЧП в программах и проектах рыночных агентов с участием государства и его бюджетных средств и ресурсов. Поставлена задача продолжить совершенствование правовой основы бюджетного процесса, повышения качества управления бюджетным процессом на всех его уровнях, освоению программно-проектного управления развитием регионов, территорий и государственных корпораций [8, с. 4–9].

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» [11].

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 всего населения города [11, 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 его «скрепом», соединившем в одном документе *стратегическое программирование* приоритетов развития города с *проектной декларацией* приоритетов его населения активным использованием института ГЧП при реализации проектов.

Во-вторых, стратегический план с момента его разработки стал документом общегородским, в реализации которого заинтересовано и городская власть, и население, и бизнес города. В его трехлетней разработке и обсуждении принимали участие большая группа ученых, руководителей разного уровня, депутаты, предприниматели, общественные организации и специалисты. Был изучен отечественный и зарубежный опыт городов Бирмингема (Великобритания), Стокгольма (Швеция), Санкт-Петербурга, Ижевска, Кирова и других по программно-проектному развитию территорий.

Стратегический план прошел широкое общественное обсуждение, было рассмотрено и учтено огромное количество предложений и пожеланий жителей города, региональных и федеральных органов власти, бизнес-сообществ. Данное 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 почти 50 бизнес-проектов. Первое программное направление плана – «Сохранение и развитие человеческого потенциала» – открывает программу городского развития, а восьмое – «Генеральный план города Екатеринбурга – город для человека» – завершает программные действия созданием производственных, социальных, экологических, инфраструктурных и других общественно востребованных населением города условий для комфортного проживания. Показателен и заключительный раздел плана – «Механизмы реализации стратегического плана», суть которых можно кратко выразить одной фразой: «Работать на результат и не закрываться от нововведений» [11, с. 3].

Стратегический план города по своему содержанию является научно-обоснованным и одновременно всесторонне учитывающим потребности городского сообщества документом, основанным на учете многообразной специфики города и его конкурентных возможностей. При этом его отличает высокая инновационная направленность на решение общегородских проблем

реструктуризации экономики на достижение сбалансированности товарных и финансовых потоков на основе ускоренного развития производственной и, особенно, социальной инфраструктуры и др.

Достоинством программно-проектного планирования и управления общественным развитием в рыночных условиях считается не только инновационно-новаторское участие населения в разработке стратегических планов и постоянном общественном контроле за реализацией его программных приоритетов. Это важнейшее, но не единственное его достоинство. Программно-проектный подход позволяет, *с одной стороны*, объединять одним документом возможности использовать в интересах системного развития планово-административные и рыночные инициативы, административный ресурс и предприимчивость, научное стратегическое предвидение с возможностями городского развития. Наконец, именно программно-проектный подход «упрощает» процедуру согласованного удовлетворения городских потребностей интеграцией власти, науки, образования, бизнеса и общественного мнения формированием специальных общегородских общественных советов: Общественная палата города, Координационный и Программный советы городского развития и некоторые другие. *С другой* – распределять нагрузку по финансированию программ и проектов между бюджетом города, бизнесом и населением, что не только сокращает суммарные расходы на их реализацию, но и увеличивает синергетический эффект от реализации бизнес-проектов, снижая нагрузку на бюджеты всех уровней.

Положительное отношение городского сообщества к программно-проектному развитию города и внушительные результаты реализации Стратегического плана в 2003–2008 гг. потребовала определенной его корректировки в части пересмотра большинства программных показателей в сторону увеличения, расширения сферы проектного развития и конкретизации. Более системно и детальнее потребовалось учитывать потребности и пожелания участников городского сообщества (инвалидов-колясочников, пенсионеров, автовладельцев, сторонников «Зеленой экономики» и др.). После двухгодичного обсуждения, в 2010 году обновленный Стратегический план Екатеринбурга до 2025 года был утвержден городской Думой [12]. В него были внесены уточненные по срокам и направлениям работы изменения, скорректированы приоритеты, серьезно пересмотрена проектная часть плана. Число проектов приблизилось к 60. Заметно возросла активность бизнеса – до 45 и более процентов от стоимости отдельных проектов финансирует и реализует частный бизнес на основе ГЧП.

Использование программно-проектного управления позволяет более обоснованно определять цели, «приземляя» их к конкретным потребностям населения и бизнес структур территории, и на этой основе оптимально планировать инновационную, инвестиционную, образовательно-воспитательную и другие сферы деятельности регионов, отраслей и территорий. Проектное управление расширяет «коридор возможностей» для полноценного учета проектных рисков, оптимального использования имеющихся ресурсов и избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение плана и своевременно вносить коррективы, накапливать и успешно использовать в дальнейшем опыт работы с проектами [6, с. 55–58].

Таблица 2

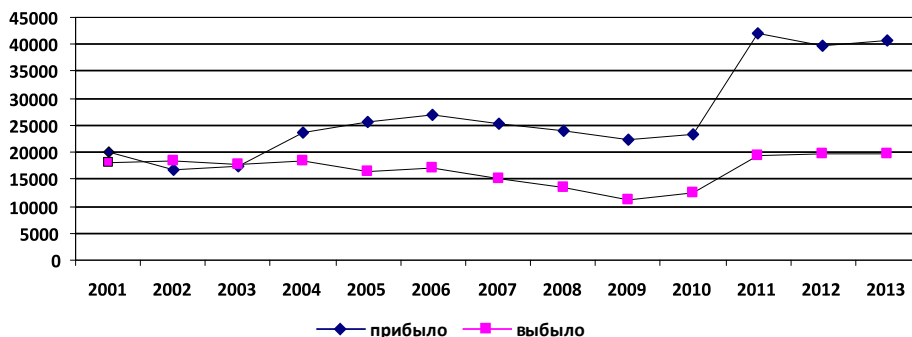
Основные показатели развития городов-миллионников в 2006–2013 гг. (числитель – 2013 г., знаменатель – 2006 г.)

Показатели	Екатеринбург	Новосибирск	Нижний Новгород	Самара	Челябинск	Уфа	Омск	Казань	Ростов-на-Дону	Волгоград	Пермь	Красноярск	Санкт-Петербург	Москва
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Численность населения на конец года, тыс. чел.	1445,7 1346,3	1547,9 1391,9	1272,7 1286,4	1172,4 1139,1	1169,4 1091,5	1106,6 1029,8	1166,1 1134,8	1190,9 1116,0	1109,8 1051,6	1018 1020,8	1026,5 990,2	1036,6 1009,5	-	-
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	131,9 36,8	81,7 29,9	70,5 23,5	57,1 30,3	56,5 23,8	54,4 34,0	62,0 24,8	117,0 52,1	38,2 21,3	41,3 14,7	80,0 34,2	66,9 34,3	-	-
Розничный товарооборот на душу населения, тыс. руб.	608 149,1	300 96,0	281 90,2	211 98,3	277 105,4	367 130,9	222 81,4	373 109,3	314 118,3	207 78,3	282 134,5	250 120,6	-	-
Ввод жилья, тыс. кв. м	1075 735,3	1115 827,9	574 443,3	904 228,8	1003 512,3	767 521,1	482 723,4	1000 729,6	938 707,4	352 388,9	462 426,1	700 633,2	-	-
Среднемесячная зарплата, руб.	33429 14026	29641 11806	27935 10188	26215 11376	26232 11106	28421 11916	25098 10812	25387 9773	27531 10587	23462 9801	29477 12468	32520 15120	-	-
Число родившихся, промилле	11,6 7,8	12,8 9,9	11,6 8,9	12,9 9,6	11,6 10,3	14,4 11,2	12,9 9,5	13,2 9,3	11,2 8,7	12,2 8,7	11,7 10,0	-	-	-
Число умерших, промилле	13,9 10,3	11,9 14,0	14,7 16,9	15,3 15,8	10,6 13,7	10,9 12,4	12,0 14,0	9,4 13,4	12,9 13,6	10,3 14,6	10,2 13,7	-	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Естественный прирост (убыль) населения, человек на 1000 жителей	<u>2,3</u> -2,5	<u>0,9</u> -4,1	<u>-3,1</u> -8,2	<u>-2,4</u> -6,4	<u>1,0</u> -3,5	<u>3,5</u> -1,2	<u>0,9</u> -4,5	<u>3,8</u> -4,1	<u>-0,7</u> -4,9	<u>-1,9</u> -5,9	<u>1,5</u> -3,7	-	-	-
Бюджетная обеспеченность горожан миллионников за 2011 г., тыс. руб. на чел.	<u>22,7</u> 21,8	<u>24,6</u> 24,8	<u>18,2</u> 20,4	<u>18,5</u> 16,2	<u>27,8</u> 25,6	<u>19,0</u> 17,4	<u>12,2</u> 12,8	<u>20,4</u> 26,8	<u>23,3</u> 22,4	<u>15,5</u> 12,0	<u>21,7</u> 22,0	<u>29,6</u> 28,0	<u>131,8</u> 88,1	<u>150,3</u> 133,8
С использованием ГЧП	<u>18%</u> 4%	-	-	<u>1,7</u> 0,6	<u>2,3</u> 2,9	<u>9%</u> 3%	<u>11,0</u> 4,3	<u>16,5</u> 7,0	-	<u>6,0</u> 1,2	<u>6,7</u> 4,3	<u>11,3</u> 6,3	-	-

В процессе реализации стратегического плана существенно изменилось отношение горожан к проблемам города и возможностям его развития с учетом пожеланий горожан. Причины этого видятся в следующем. *Во-первых*, творческий подход к разработке и реализации Стратегического плана позволил городу занять лидирующие позиции среди российских городов-миллионников по большинству социально-значимых показателей (табл. 2) [15, с. 15]. В сравнении с другими городами развитие г. Екатеринбурга по итогам 2013 года по многим показателям опережает развитие городов-миллионников.

Во-вторых, интерес населения к реализуемому программно-проектному варианту Стратегического плана развития города можно оценивать, на наш взгляд, и по динамике миграции его жителей, которые «ногами голосуют» за правильность выбранной стратегии и ее реализацию в интересах городского сообщества. Если вплоть до 2003 г., когда был утвержден Стратегический план, из города выезжало примерно столько, сколько приезжало, то начиная с 2004 г. динамика устойчиво свидетельствует о предпочтениях приезжающих. Да и выезжать из города стали заметно меньше по сравнению с приростом населения (рис. 1) [3, с. 20, 22, 24; 4].



Показатели	Прибыло	Выбыло
2001	19933	18121
2002	16732	18280
2003	17479	17692
2004	23506	18248
2005	25479	16552
2006	27088	17090
2007	25388	15018
2008	23871	13369
2009	22220	11234
2010	23178	12522
2011	41976	19256
2012	39891	19670
2013	40611	19813

Рис. 1. Миграционное движение населения в г. Екатеринбурге

Использование программно-проектного управления территориальным развитием позволяет ускорить внедрение результативно-ориентированной модели управления, которая обеспечивая системное развитие [13, с. 30]:

- одним документом задействовать наиболее эффективные институты инновационного развития территорий всех уровней, органично согласуя возможности и интересы всех уровней власти, населения и бизнеса;
- получать измеримые результаты реализации каждой цели, каждой услуги и объективно оценивать стоимость осуществленного мероприятия;
- при определении цели "просчитывать" количество и качество услуг и мероприятий, которые будут предоставлены населению и рыночным структурам;
- оценивать, как повлияет на изменение показателей плана изменения бюджета в сторону увеличения или уменьшения;
- получать социально значимые результаты для населения территории от реализации конкретных видов государственных/муниципальных услуг;
- оценивать эффективность работы ведомств и конкретных учреждений на основе анализа их расходов относительно полученных результатов;
- определять по каждой решаемой задаче социально-экономического развития реальную стоимость ее достижения, инструменты реализации и ответственных за ее выполнение.

На уровне региональных и территориальных социально-экономических систем использование программно-проектного подхода требует соблюдения двух условий. *Во-первых*, проекты должны быть «встроены» в систему документов стратегического планирования территории (региона) и органично «вписываться» в приоритеты вышестоящей социально-экономической системы (региона, федерации). По существу, данные проекты призваны стать стратегическими проектами, встроенными в логическую цепочку общефедерального государственного стратегического планового управления общественным развитием в качестве институтов пространственного развития Российской Федерации.

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, на основе которых они разрабатываются, основывается на взаимодействии всех участников территориального сообщества: власти, бизнеса, науки, образования, представителей общественности, проявляющих интерес к их разработке и реализации. Основой стратегических проектов становятся бизнес планы развития частного бизнеса на принципах ГЧП. В подобных условиях ГЧП превращается в инструмент взаимной экспертизы: бизнес оценивает общественную востребованность проекта и коммерческую выгоду от его исполнения; власть – обоснованность его стоимости и цены товара (услуги) для населения от реализации проекта (рис. 2). По справедливому утверждению В.А. Гневко, «муниципальное вмешательство в хозяйственную среду должно быть нацелено на поддержку конкретных мероприятий, а также определенных видов деятельности, обеспечивающих повышение конкурентоспособности местного производства и выпускаемой продукции, способствующих удовлетворению муниципальных потребностей, росту доходов местных бюджетов, решению социально-экономических проблем, повышению их инновационной активности» [2, с. 110, 115].

Предложенная модель инновационного управления развитием регионов и территорий Российской Федерации позволяет нацелить проекты на эффективное взаимодействие всех разработчиков проекта, который может уточняться определением вполне конкретных мероприятий и своевременного внесения изменений (уточнений) по ходу выполнения проекта. 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.



Рис. 2. Программно-проектное планирование с использованием государственно-частного партнерства

Инновационная мотивация управления потенциалом территории

Подводя предварительный итог исследования, необходимо выделить инновационные мотивы планового управления пространственным развитием, которые в той или иной степени были продекларированы Конференцией государств-членов ООН в Рио-де-Жанейро в июне 2012 г. (РИО + 20) в принятой Концепции целей устойчивого развития [5, с. 422]. Конференция признала, что одним из важнейших «столпов» устойчивого развития стран и всего мирового сообщества должно стать «эффективное управление, развитие способностей общества активно участвовать в работе политических институтов, предоставление людям возможность самим строить свою жизнь». Выделим наиболее системные мотивы, которые отличает программно-проектное планирование от других институтов:

- плановое управление социально-экономическими процессами в глобализируемой экономике активно прогрессирует и расширяется, порождая новые импульсы к инновационному развитию, оптимизации показателей и уточнению целей общественного развития;
- в плановом управлении приоритетным становится проблема инновационной активности и согласованного взаимодействия всех участников рынка для максимизации синергетического эффекта и наращивания потенциала территории, как экономического, социального, так и инновационного;

- управление инновационной активностью требует модернизировать систему отношений органов власти всех уровней со всеми заинтересованными группами и участниками рыночных отношений (население, бизнес, наука, образование, инвесторы и др.) и непременно с учетом их потребностей и заинтересованности в общественном развитии;
- качество планового управления развитием и его результативность всецело зависят от инновационной и предпринимательской активности не только рыночных агентов, но и федеральных, региональных, территориальных органов власти и населения, способных и готовых поддерживать инновационный "настрой" рыночных структур;
- стратегической целью планового управления инновационным развитием обоснованно считается обеспечение растущего уровня и качества жизни населения посредством формирования институтов и механизмов оптимального использования имеющихся ресурсов и возможностей территорий для обеспечения комфортной жизни, ведения бизнеса, возможностей учебы, отдыха и т.п.;
- важнейшим мотивом планового управления инновационным развитием территорий становится опора на общественное мнение при принятии решений, научная их "проработанность" и учет интересов всех слоев населения. В этих целях закономерно повышается роль и значение институтов гражданского общества в общественной жизни не только Российской Федерации в целом, но и каждого региона и муниципального образования;
- базовой основой качества планового управления и его результативности справедливо считается уровень и качество подготовки управленческих кадров и специалистов для рыночных (коммерческих) структур. Необходимо, как нам представляется, восстановить и обновить систему повышения квалификации и периодической переподготовки кадров с учетом меняющихся потребностей и приоритетов территориального и общественного развития.

В заключение отметим, что полноценное формирование и использование инновационной мотивации может осуществляться лишь при постоянном и, главное, качественном мониторинге условий и результативности территориального развития в целях, *во-первых*, выявления и устранения «слабых звеньев» в инновационном развитии территорий; *во-вторых*, придания дополнительного импульса «прорывным направлениям» инновационного развития, способных вывести территории на более высокий уровень социально-экономического развития.

Список литературы

1. *Барлыбаева Ф.Б.* Потенциал инновационного развития территории: методика исследования и направления эффективной реализации [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами. URL: <http://www.uecs.ru/logistika/item/384-2011-04-04-09-03-17> (дата обращения: 29.05.2013).
2. *Гневко В.А.* Модернизация систем развития муниципального образования. М.: Экономика, 2012. 414 с.
3. *Итоги* социально-экономического развития МО «Город Екатеринбург» в 2011 году / Департамент экономики. Екатеринбург, 2012. 198 с.

4. *Итоги* социально-экономического развития муниципального образования «Город Екатеринбург» за 2013 год: постановление Администрации г. Екатеринбурга от 28 мая 2014 г. №1442. Екатеринбург, 2014. 205 с.
5. *Как достичь счастья: обзор основных положений* докл. «Счастье в мире» // Вестник РАН. 2013. Т. 83, № 5. С. 415-424.
6. *Компетенции*, необходимые руководителю для эффективного управления изменениями: обзор обсуждаемых проблем в кадровом центре «ЮНИТИ» // Человек и труд. 2013. № 2. С. 55-58.
7. *Попов О.В., Цукублина Н.Н.* Инновационные стратегии как элемент стратегического плана развития территории. Проблемы и задачи при построении стратегических программ развития инновационного потенциала на территории // Известия Томского политехнического университета. 2005. Т. 308, № 1. С.179-184.
8. *Приоритеты* бюджетной и налоговой политики // Об итогах исполнения федерального бюджета за 2012 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2013 год: материалы расширенного заседания коллегии Министерства финансов Рос. Федерации (8 апреля 2013 г.) // Финансы. 2013. № 4. С.3-13.
9. *Савруков А.Н.* Методика оценки потенциала ипотечного жилищного кредитования в регионе // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 8. С. 33-43.
10. *Социально-экономический потенциал региона: проблемы оценки, использования и управления* / под ред. чл.-корр. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 1997. 379 с.
11. *Стратегический план* Екатеринбурга. Екатеринбург: Город, 2003. 192 с.
12. *Стратегический план* развития Екатеринбурга: утв. гор. Думой 26 окт. 2010 г. Екатеринбург: Город, 2010. 294 с.
13. *Татаркин А.И.* Конкурентная активность территорий в пространственном развитии России // Экономика и управление. 2012. № 11. С. 20-29.
14. *Татаркин А.И.* Регулирующий потенциал существующих моделей социально-экономического развития // Журнал эконом. теории. 2014. № 2. С. 7-20.
15. *Татаркин А.И.* Скрытый потенциал российских городов: от агломерационных объединений к программно-проектным стратегиям развития территорий // Эконом. наука современной России. 2014. № 2. С. 7-24.
16. *Татаркин А.И., Дорошенко С.В.* Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система // Экономика региона. 2011. № 1. С. 15-23.
17. *Шайдаров К.Я.* Определение стратегических преимуществ региона в процессе трансформации российской экономики // Эконом. науки. 2009. № 7 (56). С. 7-10.

Получено 28.05.2015

References

1. Barlybaeva, F. (2011) "Potential of innovative territory development: methods and directions of effectiveness", [Online], available at: <http://www.uecs.ru/logistika/item/384-2011-04-04-09-03-17> (accessed: 29 May 2013).

2. Gnevko V.A. (2012), *Modernizaciya system razvitiya mynicipalnogo obrazovaniya* [Modernization of municipality development system], Economica, Moscow, Russia.
3. Results of socio-economic development of Yekaterinburg-city in 2011 (2012), Ministry of economic, Yekaterinburg, Russia.
4. Results of socio-economic development of Yekaterinburg-city in 2013 (2014), Yekaterinburg, Russia.
5. "How to reach happiness. Main points of "Happiness in the world" (2013), Herald of the Russian academy of sciences, vol.83, no. 5, pp. 415-424.
6. "Competences which are necessary for effective management of changes", Overview of issues in labor centre "Unity" (2013), Chelovek I trud, no. 2, pp. 55-58.
7. Popov O.V. and Cykyblina N.N. (2005) "Innovative strategies as an element of strategic plan of territory development: problems and challenges at the discussion of strategic programs of innovative potential territory development", Izvestia Tomskogo polytechnicheskogo universiteta, vol.308, no. 1, pp. 179-184.
8. "Priorities of budget and tax policy. The extended session of the Collegium of the Ministry of Finance "About results of execution of the Federal budget for 2012 and the tasks of the authorities of the financial system of the Russian Federation in 2013", (2013), Financy, no. 4, pp. 3-13.
9. Savrukov A.N. (2012), "Methods of assessing the potential of mortgage lending in the region", Regionalnaya ekonomika: teoria i practica, no. 8, pp. 33-43.
10. Tatarkin A.I. (ed) (1997), *Socio-economic potential of the region: problems of evaluation, using and management*. Ural branch of RAS, Yekaterinburg, Russia.
11. Strategic plan of Yekaterinburg (2003), Gorod, Yekaterinburg, Russia.
12. Strategic plan of Yekaterinburg (2010), Gorod, Yekaterinburg, Russia.
13. Tatarkin A.I. (2012) "Competitive activity of territories in spatial development of Russia", Ekonomika i upravlenie, no. 11, pp. 20-29.
14. Tatarkin A.I. (2014) "Latent potential of Russian cities: from agglomerations to program-project strategies of territory development", Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii, no. 2, pp. 7-24.
15. Tatarkin A.I. (2014) "Regulative potential of current models of socio-economic development", Journal of economic theory, no. 2, pp. 7-20.
16. Tatarkin A.I. and Doroshenko S.V. (2011) "Region as self-development socio-economic system", Ekonomika regiona, no. 1, pp. 15-23.
17. Shaydarov K. (2009) "Determination of strategic regional advantages in the process of transformation of Russian economy", Ekonomicheskie nauki, no. 7 (56), pp. 7-10.

PROGRAMM PROJECT MANAGEMENT OF TERRITORY POTENTIAL AS S NEED OF ITS SYSTEM DEVELOPMENT

Alexandr I. Tatarkin

*The Institute of Economics of the Ural branch of Russian academy of sciences, 29
Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014 Russia
E-mail: tatarkin_ai@mail.ru*

Ksenia A. Novikova

*The Institute of Economics of the Ural branch of Russian academy of sciences, 29
Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014 Russia
E-mail: ksenija2011@yandex.ru*

Conditions for sustainable territory development, the role of population in the innovative modernization of potential are reviewed in this article. Territory potential and its innovative perspective are defined; an option to specify socio-economic territory potential is offered too. Territory competitive advantages giving specific preferences to a territory are pointed out. One way to define “competitiveness” with the territory’s possibility to develop using the present resources is offered. The article analyzes the information of consolidate budget of Russia during 1999-2014. The article gives an example of Yekaterinburg-city strategic planning, which was among the first cities to use program-project planning in its practices and analyzes the example. The information of Yekaterinburg-city development is compared with the other cities with million population. The paper analyzes the population’s need to participate in city management by expressing their opinion and suggesting municipality development. Program-project planning with its effectiveness becomes more positive with public-private partnership.

Key words: territory potential; innovations; rating; science potential; intellect potential; strategic plan; knowledge-economy; select management model; competitive advantages