

# ЭКОНОМИКА И ОБРАЗОВАНИЕ

УДК 001+37+658.002

А. И. Татаркин

## СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>

*Аннотация.* В статье оцениваются региональные и муниципальные возможности модернизации пространственного развития РФ. На посткризисном этапе для активизации инновационных процессов и становления социально-ориентированного государства, для «плавного» перехода от региональной политики выравнивания к новому ее типу, соответствующему федеративному устройству страны, требуется не снижение, а повышение наукоемкости принимаемых решений по всем направлениям общественного развития. Автор излагает свое видение идеологии такого перехода и считает, что при выборе приоритетов и институтов развития следует использовать системный подход. Рассмотрен потенциал отдельных факторов, в том числе науки и образования, 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, человекоориентированная парадигма институционального развития, саморазвитие регионов и территорий как наиболее эффективный институт федеративного устройства общества, стратегия программно-проектного планирования и управления развитием.

*Abstract.* The paper estimates the regional and municipal opportunities of spatial development modernization in the Russian Federation. In the post-crisis period, it is necessary to facilitate the innovative processes and society oriented state development to give way to the steady transition from the regional policy to the federal state structure, which requires scientifically based decision making in all the directions of

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена на средства Программы № 31 РАН и УрО РАН «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал». Науч. рук. – акад. РАН В. М. Котляков.

social development. The author considers the ideology of such transition and recommends using the systematic approach to choosing priorities and development institutions. Several perspective factors such as education and science are analyzed in the context of systematic regional and territorial development along with the necessity for program-project modernization of the federal state structure. The following new institutions for regional development are proposed: regional and municipal self-development, business territories, program-project planning of spatial development.

*Index terms:* spatial development, sources and factors of spatial development, institutions of program-project development management, human oriented paradigm of institutional development, regional and territorial self-development as the most effective institution of the federal society structure, strategy of program-project planning and management development.

Переход российского государства к инновационному социально ориентированному типу экономического развития возможен только при серьезном повышении роли науки и образования в опережающем развитии тех секторов отечественной экономики, которые определяют ее специализацию в мировой системе хозяйствования и позволяют в максимальной степени реализовать национальные конкурентные преимущества. Такой подход требует комплекса взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований как отраслевого, так и территориального характера. К последним следует отнести разработку и освоение новой модели пространственного развития и управления российской экономикой, благодаря которой можно будет, с одной стороны, создать 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 прогресса глубинные и окраинные регионы и территории [19].

Грамотное и профессиональное управление предъявляет повышенные требования к подготовке кадров, особенно руководящего состава разного уровня – от федеративного до муниципального. Вряд ли эту проблему можно успешно решать в условиях постоянного и непродуманного реформирования системы образования, сокращения ее бюджетного финансирования.

На посткризисном этапе для активизации процессов инновационного развития и становления социально-ориентированного государства в России необходимо не снижение, а повышение роли научного обоснования «плавного» перехода от региональной политики выравнивания к новому ее типу, соответствующему федеративному устройству страны. Нау-

коемкость принимаемых решений должна значительно увеличиться по всем направлениям общественного развития. Идеология этого перехода нам видится в следующем.

I. Прежде всего, государству следует активно и целенаправленно формировать *институциональную среду* через систему рыночных и более прогрессивных институтов развития и норм, способствующих **созданию полицентричной пространственной структуры экономики страны**. Это означает организацию не одного-двух, а многочисленного каркаса центров экономического роста, к которым можно отнести практически все крупнейшие и крупные регионы и города, что будет способствовать реализации сетевого эффекта вокруг этих центров. К числу таких центров, готовых 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. Включенные в данные агломерации малые и средние города, а также другие глубинные и окраинные территории получают импульс к экономическому развитию.

II. Помимо выделения и поддержания крупных центров, нужен **поиск новых территориальных источников и институтов повышения конкурентоспособности**. В развитых странах, в том числе в странах Европейского союза, известного своими традициями в области региональной политики, используется стратегия, основанная на идее территориального сплочения и, соответственно, сбалансированного подхода к территориальному инновационному развитию, осуществляющемуся не только через мегаполисы. Опыт европейских государств показывает важность для экономического роста регионов наличия связей между большими, малыми городами и отдаленными сельскими территориями (полицентричное развитие). Роль связующего звена выполняют средние города, которые при соответствующих макроэкономических и региональных условиях содействуют интеграции и способны сдерживать депопуляцию сельских территорий.

Использование подобного подхода в России позволило бы различным территориям стать, наряду с крупными городами, не менее масштабными центрами генерирования конкурентоспособности страны:

- *окраинным территориям* – выразителями и трансляторами геополитических интересов России в приграничных отношениях с другими странами;

- *глубинным территориям и малым городам* – необходимыми участниками кластерных проектов и решений, рождаемых в крупных региональных и территориальных центрах и агломерациях, что позволило бы превратить данные территории в центры экономического развития регионального масштаба;

- *сельским территориям* – зарождающимися центрами конкурентоспособности, возникающими 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.

Новая региональная политика должна быть нацелена на реализацию потенциала перечисленных территорий при постоянном развитии и обновлении их интеграции с региональными центрами инноваций.

III. Во главу угла новой региональной политики должна быть поставлена ***человекоориентированная парадигма институционального развития***.

«Сама экономическая реальность остро ставит вопрос о повышении конкурентоспособности человеческого капитала... – справедливо пишут В. Н. Белкин, Н. А. Белкина и Л. В. Владыкина, – однако этот факт осознан далеко не всеми... да и вклад науки в теоретическое обоснование этого процесса не достаточен» [1]. Призывы готовить инициативного, конкурентоспособного специалиста нового типа, звучащие прежде всего в сфере профессионального образования, к сожалению, остаются во многом пока декларациями, как и призывы к повышению роли науки в наполнении процессов модернизации новыми технологическими и управленческими решениями.

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 в.* Сегодня уже является аксиомой понимание, что решающий и единственный, ориентированный на будущее фактор успешной реализации ресурсных возможностей РФ – это социально и экономически заинтересованный, профессионально и граждански активный человеческий потенциал. Качественные характеристики населения страны, его инновационно-новаторская позиция – те доминанты, которые определяют контуры дальнейшего развития государства.

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 мест традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

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. 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» [10].

В мировой практике сложилось устойчивое понимание того очевидного факта, что успеха в общественном и прежде всего в социально-экономическом развитии могут добиться и добиваются лишь те страны, где инициативность и новаторские способности каждого жителя и рыночного агента используются в интересах развития и повышения качества жизни. Понятно, что это требует от властных структур целенаправленных усилий по формированию благоприятной макроэкономической среды, функционирующей инновационной системы и соответствующего инновационного климата, способных в своем системном взаимодействии мотивировать участников к инновационно результативной деятельности.

Именно поэтому в рамках обновляемой региональной политики было бы целесообразно обсудить возможности расширения масштаба эффекта повышением мотивации трудовой активности по таким ключевым направлениям, 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, прежде всего через реорганизацию профессионального и дополнительного и дополнительного образования, формирование при ведущих вузах курсов повышения квалификации, потенциала работников регионов и муниципалитетов, ориентированных на инициативный и творческий труд.

IV. Движущей силой российской экономики и общества является **опора на процессы саморазвития и автономного управления всех уровней региональных и территориальных социально-экономических систем** [9, 17, 19]. Для этого должны быть найдены и обозначены инструменты выбора и механизмы реализации приоритетов территориального развития (в том числе в отношении проблемных территорий), наиболее эффективно содействующие повышению устойчивого функционирования экономики регионов на основе самоорганизации, самоокупаемости и самоуправления.

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 (ВРП) 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.

1. Внутренняя самодостаточность региональной экономической системы, способной обеспечить долговременную устойчивость регионального развития за счет

- необходимых и достаточных для развития и расширения воспроизводства ВРП материальных, трудовых, финансовых, интеллектуальных и др. ресурсов, а также производственных, инфраструктурных, предпринимательских и иных возможностей;

- объективно определенной миссии и цели саморазвития региона, приоритетов и мотивов саморазвития [2, с. 272–285]. Миссия и цель при-

званы, с одной стороны, опираться на целевые установки макроэкономической системы в целом, обеспечивая их системную реализацию, с другой – обеспечивать реализацию региональной цели, отражающую потребности и интересы проживающего на данной территории населения. Возможность реализовать региональные потребности и интересы как составная часть макроэкономической потребности в процессе саморазвития выступает, на наш взгляд, мощным мотивом дальнейшего совершенствования инструментов саморазвития;

- внутрирегиональных производственных, инфраструктурных, организационно-управленческих и иных систем, способных автономно перенастраиваться под воздействием внутренних и внешних изменений.

2. Благоприятные внешние условия, в совокупности способствующие стабильному функционированию и устойчивому сбалансированному саморазвитию региональных экономических систем. В перечень этих условий целесообразно включить:

- общественно-политическую и идеологическую готовность федерального и регионального руководства обеспечивать достижение социально-экономических параметров посредством саморазвития региональных экономических систем. Принципиально важным при этом является восприятие большинством населения идеи саморазвития регионов, поддерживаемой макроэкономическими условиями и гарантиями, как наиболее доступной и надежной формы удовлетворения групповых и индивидуальных потребностей и интересов граждан;

- конституционные и законодательные гарантии регионам и макроэкономические возможности (налоговые, бюджетные, кредитные, имущественные и др.) использования модели саморазвития для реализации как макроэкономических целей и приоритетов, так и региональных целевых установок. Среди последних наиболее перспективные – формирование и развитие бизнес-территорий на базе муниципальных образований, создание технополисов, центров трансфера передовых технологий, рыночных институтов по закреплению за регионом трудовых, земельных и лесных ресурсов, реформированию региональной собственности и др. *Принципиальным считаем снятие с регионов ограничений в создании ими региональных госкорпораций на принципах государственно-частного партнерства для решения вопросов структурной модернизации и реструктуризации, повышения конкурентоспособности отечественного производства посредством его инновационного обновления;*

- внешние факторы воздействия на региональное развитие, обусловленные изменениями конъюнктуры мирового рынка товаров и услуг, участием регионов в международных программах и проектах, налаживанием и укреплением международных интеграционных связей отдельных территорий и страны в целом. Процесс внедрения регионов в международное экономическое интеграционное пространство необходимо выстраивать с позиций расширения и укрепления конкурентных позиций, технической и технологической модернизации, ограничения импортной зависимости и расширения собственных производственных возможностей регионов и всей страны. Повышение финансовых рисков в процессе глобализации экономики неизбежно потребует взвешенных и научно-обоснованных решений по вхождению российских регионов в международные интеграционные союзы и сообщества [15, с. 3–15].

Если внутренняя самодостаточность региональной экономической системы обуславливает ее устойчивое развитие и воспроизводство ВРП, простое или расширенное, то внешние условия призваны формировать и воспроизводить общественно-политическую, законодательную, макроэкономическую и внешнеэкономическую среду, способную обеспечивать наиболее полное и результативное использование территориальных ресурсов и возможностей для реализации общефедеральных и региональных целевых задач, обеспечения устойчивости и безопасности Российской Федерации в целом.

На основе предложенного выше определения саморазвивающейся территориальной социально-экономической системы возможно:

- во-первых, обозначить критерии саморазвития в виде ежегодно прироста ВРП за счет собственных ресурсных источников, инициативности и предприимчивости руководителей и населения территорий;
- во-вторых, представить регионы и муниципалитеты как 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.

По поводу формулировки определения и критериев можно спорить, приводя аргументы как «за», так и «против». Но расчеты по 83 субъектам федерации дают основание считать, что 20–25 из них уже готовы функционировать в режиме самокупаемости, а еще 30–35 могут к этому ста-



тусу приблизиться при улучшении макроэкономических условий [3, 4]. Например, удаленные (окраинные, приграничные) регионы традиционно получают компенсацию на транспортные расходы и дотации, поддерживающие агропромышленный комплекс, которые можно было минимизировать объективным регулированием закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию и законодательным ограничением числа посредников между производителями и потребителями. Помимо финансирования по федеральным целевым программам продолжается практика дотирования большинства регионов на развитие транспортной и иных инфраструктур, решение вопросов социальной защиты отдельных категорий населения, тем самым консервируются изжившиеся настроения руководства и населения дотируемых регионов. Существующее решение этой проблемы, поддерживаемое большинством специалистов, блокируется Министерством финансов РФ. Его суть в увеличении доли регионов и муниципалитетов в консолидированных доходах бюджета РФ с 34–37 до 50–55%, как это было в период президентства Б. Н. Ельцина и как это практикуется в других странах с федеративной формой государственного устройства. Несмотря на неоднократные призывы и заявления Президента РФ и Председателя Правительства о необходимости расширения самостоятельности регионов и муниципалитетов при полноценном обеспечении их полномочий доходными источниками соответствующих бюджетов, Минфин продолжает порочную практику латания «макроэкономических дыр» в управлении бюджетным процессом за счет регионов и муниципалитетов, перекладывая на их плечи (и на бюджеты населения) все издержки непрофессионального управления.

В литературе активно обсуждаются вопросы субординации и системности федеральных, региональных и муниципальных стратегий и приоритетов развития. Специалистами высказываются разные варианты и предложения, но многие авторы единодушны в том, что инициативные муниципалитеты и регионы добиваются более высоких результатов, чем пассивные, хотя и более экономически сильные. Так, еще недавно не самые развитые субъекты федерации превратились в лидеров в сферах инновационного развития (Томская область), привлечения иностранных инвестиций (Калужская область), формирования авиатранспортной инфраструктуры (Свердловская область). Справедливости ради следует заметить, что, к сожалению, регионы и муниципалитеты от подобных инициатив получают по минимуму, передавая полученные выгоды в общегосударственную 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, функционирующими на их территории.

V. Одной из новых, положительно зарекомендовавших себя в развитых странах форм пространственной организации экономики является **создание бизнес-территорий** как реальных институтов территориально-производственного саморазвития в границах региона и/или муниципалитета. Типичные примеры бизнес-территорий, получившие апробацию в мировой и отечественной науке и практике, – технополисы, технопарки, специальные (особые) экономические зоны, промышленные и индустриальные парки, транспортно-логистические центры, специализированные торгово-складские зоны и др. При наличии объективных и субъективных условий они могут быть организованы в любом месте региона или муниципального образования. Наиболее перспективным считается формирование бизнес-территории в границах муниципального образования (города, района), способного системно и комплексно на принципах самокупаемости и саморазвития осваивать потенциал территории в интересах ее жителей.

В рамках одного региона или муниципального образования может располагаться несколько локальных бизнес-территорий (производственного или поселенческого характера). Все они приносят ощутимый вклад в развитие региональной (муниципальной) экономики благодаря развитию предпринимательства (в особенности малого и среднего), расширению и совершенствованию инфраструктуры, повышению степени занятости населения и уровня жизни, активизации инвестиционных и инновационных процессов, увеличению налогооблагаемой базы и доходов бюджета. Создание бизнес-территорий для моногородов является средством диверсификации экономики, создания новых производств и услуг. Для депрессивных районов и городов – это в первую очередь шанс для «ребрендинга», смены «имиджа», привлечения новых компаний и производств. Большую роль при создании бизнес-территорий в подобных районах играет редевелопмент земель (прежде всего старых промышленных зон), связанный с комплексным преобразованием объектов недвижимости. Редевелопмент в ближайшее время может стать весьма востребованным и актуальным инструментом региональной по-

литики, поскольку до 85% городов в России росло вокруг или на базе крупных промышленных предприятий, которые в условиях рыночной экономики оказались невостребованными, но по-прежнему обладают колоссальным территориальным и инфраструктурным ресурсом. Редевелопмент позволяет нивелировать такой недостаток создания бизнес-территорий «с нуля», как существенные финансовые затраты на возведение необходимой инфраструктуры и коммуникаций.

VI. Реализация положений новой региональной политики возможна на основе **создания, внедрения и совершенствования различного рода институтов развития**<sup>1</sup>. Разнообразие групп институтов должно быть достаточным для обеспечения многоцелевой направленности 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 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, инogradов и др. Третья группа регулирует изменения (внедрение, усовершенствование) технологий регионального планирования и управления. Это может быть 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, государственно-частного партнерства (ГЧП), проектное планирование и др. Особо перспективным является 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 гг. прошлого века на Урале, в Нижнем Тагиле, Свердловске, Серове, Верхней Туре и других городах

---

<sup>1</sup> К сожалению, одним из самых серьезных упущений в подготовке кадров было и остается отсутствие серьезной «привязки» обучения управленческих кадров к объекту управления (отраслевому, территориальному, функциональному) из-за отсутствия заказов на выпускников вузов, предоставления возможностей для прохождения практики и др.

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 решали вопросы сбалансированного и комплексного развития территорий (см., к примеру, [16]).

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; формирования совокупного синергетического эффекта взаимодействий, благодаря которому все участники кластера получают дополнительные конкурентные преимущества. Кроме того, кластер способствует развитию горизонтальных сетевых отношений по интеграции и кооперации, обмену опытом и др., а также партнерскому взаимодействию бизнеса – власти – науки – образования<sup>1</sup>.

*Интегрирующий* характер кластерного подхода как института регионального развития заключается также в возможности комплексного решения следующих задач:

- региональной стратегии, нацеленной на повышение конкурентоспособности экономики региона и хозяйствующих субъектов;
- промышленной политики, направленной на создание конкурентоспособного промышленного комплекса региона;
- перехода на инновационную модель регионального развития;
- формирования конкурентной среды, малого и среднего бизнеса во взаимодействии с крупным;
- повышения образовательного уровня в регионе;
- развития региональной инфраструктуры и др.

VII. Основой воплощения в жизнь региональной политики и территориального развития, управления этими процессами должен стать **про-**

---

<sup>1</sup> Совместно с Правительством Свердловской области сотрудниками Института экономики УрО РАН разработана методология создания кластерных объединений с учетом отраслевых, видовых и территориальных особенностей [8, 18 и др.]. Заслуживает внимания опыт волгоградцев по применению кластерной модели управления комплексной застройкой в крупных городах [5], ФНИЦП «Алтай (г. Бийск), где производственная и социальная инфраструктура головного предприятия используется коллективами других отделившихся предприятий посредством кластерной модели [20].

**граммно-проектный подход**, как отвечающий современным потребностям глобализируемой экономики институт федеративного и территориального развития.

Экономическая стратегия любого уровня включает постановку комплекса взаимовыгодных бизнесу и власти задач (приоритетов) в интересах проживающего на территории населения и разработку способов их реализации наименее затратным путем. Наиболее сложным в данном процессе является координирование бюджетного и денежно-кредитного рычагов для согласования их с производственными и социальными потребностями развития. Таким образом, формируется «среда», в которой деятельность всех участников направлена на достижение конечного результата с минимальными затратами.

Осуществление региональной политики невозможно без предварительного определения ее стратегических приоритетов, 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 (не более 4–5) региональной политики должны быть созданы 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 10 июня 2003 г. принял 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 осуществляется на основе принципиально новых для российской практики новаторских идей, потребовавших существенно изменить управленческий менталитет и руководителей города, и бизнеса, и горожан [Там же, с. 3]. Девизом разработки и реализации плана стала идея «мыслить стратегически и действовать сообща», т. е. идея *соединения в одном документе стратегического программирования приоритетов развития города с проектной инициативой его населения*. Стратегический план с момента его разработки стал общегородским документом. В его трехлетнем обсуждении принимали участие большая группа

ученых, руководителей разного уровня, депутаты, бизнесмены, общественные организации и специалисты. Была изучена зарубежная практика, в том числе опыт Бирмингема (Великобритания) по программно-проектному развитию; 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*.

Кроме того, следует отметить стратегическую цель плана развития Екатеринбурга – *устойчивое повышение качества жизни горожан*, которой посвящены все восемь программных направлений и львиная доля более чем ста бизнес проектов. Первое направление «Сохранение и развитие человеческого потенциала» открывает программу действий, восьмое – «Генеральный план города Екатеринбурга – город для человека» – является логическим завершением действий городского сообщества по развитию мегаполиса. Заслуживает внимания заключительный раздел плана – «Механизм реализации стратегического плана», его суть можно кратко выразить таким образом: «Работать на результат и не закрываться от нововведений» [Там же, с. 3].

Стратегический план города по своему содержанию является научно-обоснованным и одновременно базирующимся на потребностях практики документом, всесторонне учитывающим специфику города и его конкурентные возможности. При этом его отличает высокая степень инновационности решения 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 их осуществления. Данный подход позволяет, с одной стороны, объединить в интересах дальнейшего развития планово-административные и рыночные инициативы, административный ресурс и предприимчивость, удовлетворять городские потребности при помощи интеграции и согласованных действий 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 эф-

фekt от реализации бизнес-проектов, но и снижает нагрузку на региональный и федеральный бюджеты<sup>1</sup>.

Позитивные результаты реализации Стратегического плана Екатеринбурга в 2003–2008 гг. потребовали определенной его корректировки – пересмотра большинства программных показателей в сторону увеличения. После двухгодичного обсуждения (2008–2010) в 2010 г. обновленный стратегический план города до 2025 г. был утвержден городской Думой [12]. В него были внесены уточненные по срокам и направлениям приоритетные работы, существенно изменена проектная часть. Число проектов достигло почти 130. Заметно возросла активность частного бизнеса, который финансирует до 45% и более от общей стоимости проектов.

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 [13, с. 11–41]. Проектное управление дает возможность полнее учитывать проектные риски, оптимизировать использование имеющихся ресурсов, избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение составленного плана, анализировать фактические показатели и своевременно вносить коррекцию в ход работ, накапливать, анализировать и использовать в дальнейшем опыт успешно выполненных проектов.

За несколько лет заметно изменилось отношение населения к проблемам мегаполиса и возможностям его развития. Общая заинтересованность горожан, творческий подход к разработке и реализации стратегического плана позволили Екатеринбургу «продвинуться» на лидирующие позиции среди российских городов-миллионников по большинству социально значимых показателей (таблица) [6, с. 10–11].

Интерес людей к городу и приоритетам его развития можно оценивать, на наш взгляд, и по динамике миграции его жителей, которые «голосуют ногами» за правильность выбранной стратегии. Если вплоть до 2003 г., когда был утвержден стратегический план, из Екатеринбурга уезжало больше, чем приезжало, то начиная с 2004 г. стал нарастать обратный процесс (рис. 1) [6, с. 30].

---

<sup>1</sup> 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 [7].

Основные показатели развития Екатеринбургa в сравнении с городами-миллионниками  
в 2006 (знаменатель) – 2010 (числитель) гг.

Города Показатели	Екате- рин- бург	Ново- си- бирск	Ниж- ний Новго- род	Сама- ра	Челя- бинск	Уфа	Омск	Казань	Ростов- на-Дону	Волгог- рад	Пермь
Численность насе- ления на конец го- да, тыс. чел.	<u>1386,5</u> 1346,3	<u>1473,7</u> 1391,9	<u>1250,6</u> 1286,4	<u>1164,9</u> 1139,1	<u>1130,3</u> 1091,5	<u>1062,3</u> 1029,8	<u>1154,0</u> 1134,8	<u>1143,6</u> 1116,0	<u>1089,9</u> 1051,6	<u>1021,2</u> 1020,8	<u>991,5</u> 990,2
Инвестиции в основ- ной капитал, млрд р.	<u>62,3</u> 36,8	<u>50,0</u> 29,9	<u>44,3</u> 23,5	<u>45,2</u> 30,3	<u>40,9</u> 23,8	<u>36,6</u> 34,0	<u>41,7</u> 24,8	<u>76,2</u> 52,1	<u>25,4</u> 21,3	<u>21,8</u> 14,7	<u>36,0</u> 34,2
Розничный товаро- оборот на душу на- селения, тыс. р.	<u>239,0</u> 149,1	<u>126,6</u> 96,0	<u>146,2</u> 90,2	<u>137,9</u> 98,3	<u>162,9</u> 105,4	<u>219,0</u> 130,9	<u>116,7</u> 81,4	<u>170,3</u> 109,3	<u>173,7</u> 118,3	<u>122,0</u> 78,3	<u>185,7</u> 134,5
Ввод жилья, тыс. м²	<u>1026,8</u> 735,3	<u>1017</u> 827,9	<u>365,4</u> 443,3	<u>588,7</u> 228,8	<u>487,4</u> 512,3	<u>654,4</u> 521,1	<u>349,8</u> 723,4	<u>77,2</u> 729,9	<u>850,0</u> 707,4	<u>325,5</u> 388,9	<u>314,1</u> 426,1
Среднемесячная зарплата, р.	<u>26097</u> 14026	<u>23390</u> 11806	<u>21821</u> 10188	<u>20722</u> 11376	<u>20501</u> 11106	<u>22090</u> 11916	<u>19344</u> 10812	<u>19390</u> 9773	<u>20981</u> 10587	<u>18306</u> 9801	<u>21954</u> 12468
Количество родив- шихся, промилле	<u>13,0</u> 10,3	<u>13,0</u> 9,9	<u>10,7</u> 8,9	<u>11,3</u> 9,6	<u>12,6</u> 10,3	<u>14,4</u> 11,2	<u>12,1</u> 9,5	<u>13,2</u> 9,3	<u>10,3</u> 8,7	<u>10,4</u> 8,7	<u>11,7</u> 10,0
Количество умерших, промилле	<u>11,8</u> 12,8	<u>12,9</u> 14,0	<u>16,3</u> 16,9	<u>16,1</u> 15,8	<u>12,6</u> 13,7	<u>12,2</u> 12,4	<u>12,9</u> 14,0	<u>13,2</u> 13,4	<u>12,9</u> 13,6	<u>14,3</u> 14,6	<u>11,9</u> 13,7
Естественный при- рост (убыль) насе- ления, чел. на 1000 жителей	<u>1,2</u> -2,5	<u>0,1</u> -0,4	<u>-5,9</u> -8,2	<u>-4,8</u> -6,4	<u>0,0</u> -3,5	<u>2,2</u> -1,2	<u>-0,8</u> -4,5	<u>0,0</u> -4,1	<u>-2,6</u> -4,9	<u>-3,9</u> -5,9	<u>0,2</u> -3,7



Использование проектного управления территорией позволило ускорить внедрение результативно-ориентированной модели управления [17, с. 15–23], которая, обеспечивая развитие, дает возможность:

- получать измеримые результаты реализации каждой цели, каждой услуги и мероприятия;
- при определении цели «просчитывать» количество и качество услуг и мероприятий, которые будут предоставляться населению региона (территории);
- оценивать, как изменение бюджета (в сторону увеличения или уменьшения) повлияет на изменение показателей плана;
- «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.

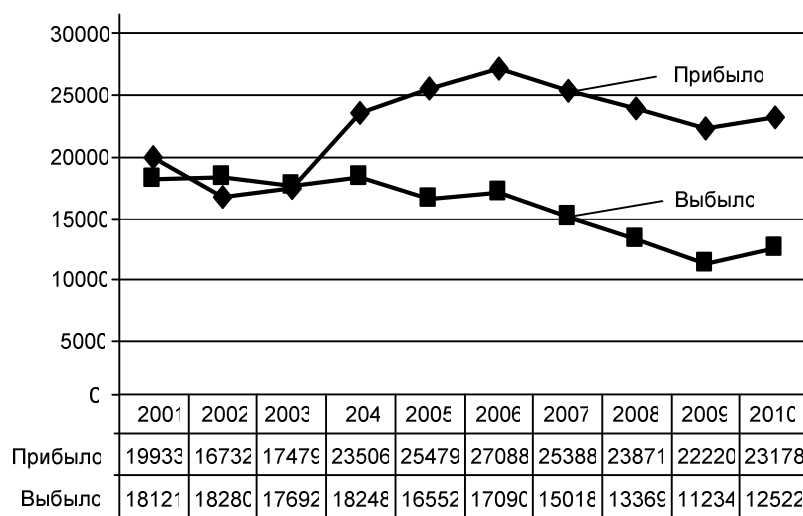


Рис. 1. Миграционное движение населения в г. Екатеринбурге, чел.

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).

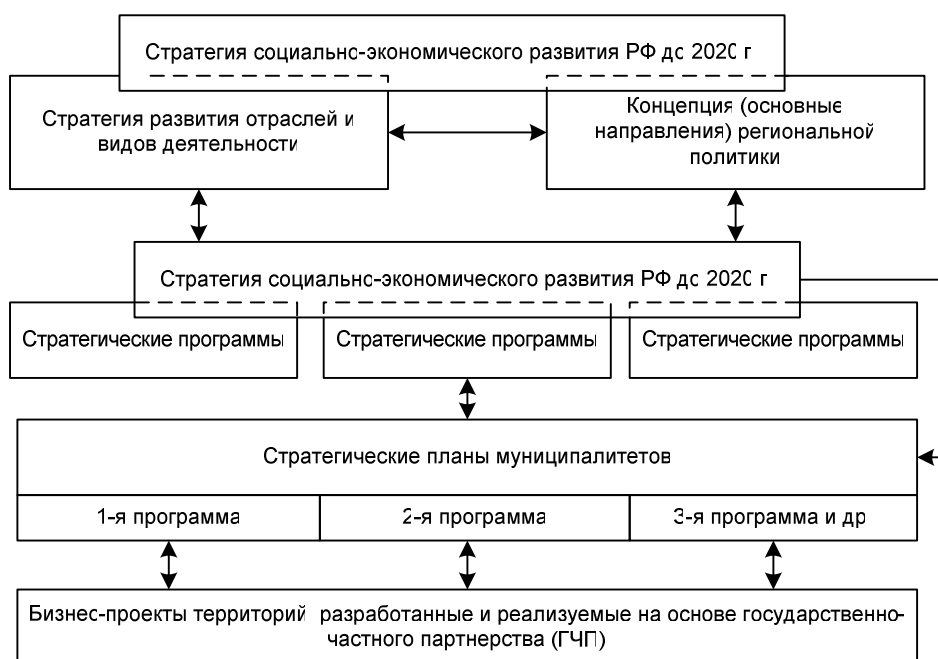


Рис. 2. Логическая схема общегосударственного стратегического управления

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 разработка 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.

Предложенный подход позволяет нацелить на эффективное взаимодействие всех разработчиков программ и проектов, которые постоянно должны уточняться на основе четкого планирования и определения вполне конкретных мероприятий, источников их финансирования для каждого из участников этих проектов. Только в этом случае эти документы превращаются в *документы общественного согласия* и в их реализации становятся заинтересованы не только их инициаторы и исполнители, но и все население муниципального образования или региона.

### Литература

1. Белкин В. Н., Белкина Н. А., Владыкина Л. В. Формирование конкурентоспособного человеческого капитала предприятия. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2011.
2. Бочко В. С. Интегративное стратегическое развитие территорий (теория и методология). Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2010. 316 с.
3. Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф. Признаки и свойства саморазвивающихся социально-экономических систем // Экономика региона. 2010. № 4. С. 32–39.
4. Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф., Некрасов А. А. Классификация регионов по критериям саморазвития // Экономика региона. 2011. № 3. С. 54–63.
5. Ивашова С. Комплексная застройка в крупных городах: кластерная модель управления // Проблемы теории и практики управления. 2011. № 4. С. 60–65.
6. Итоги социально-экономического развития муниципального образования «город Екатеринбург» в 2010 году. Екатеринбург: Комитет стратегического планирования, 2011. 181 с.
7. Корольюк Е. Современная экономика России: стратегическая ориентация и хозяйственное пространство // Проблемы теории и практики управления. 2011. № 4. С. 18–25.
8. Лаврикова Ю. Г. Кластеры: стратегия формирования и развития в экономическом пространстве региона. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2008. 271 с.
9. Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки / под ред. акад. РАН А. И. Татаркина. М.: Экономика, 2011. Т. 1: Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем. 308 с. Т. 2: Проблемы ресурсного обеспечения саморазвития территориальных социально-экономических систем. 386 с.
10. Старчевой М. Новая модель человека для экономической науки // Вопр. экономики. 2011. № 4. С. 76–87.
11. Стратегический план Екатеринбурга. Екатеринбург: Город, 2003. 192 с.
12. Стратегический план развития Екатеринбурга. Утвержден Городской Думой 26.10.2010 г. Екатеринбург: Город, 2010. 284 с.
13. Стратегия хозяйственного освоения малоизученных территорий Уральского Севера / под ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2011. 520 с.

14. Татаркин А. И. Историческая миссия срединного региона в модернизации российской экономики // *Федерализм*. 2011. № 1. С. 19–30.
15. Татаркин А. И. Управление финансовыми рисками как условие межрегиональной сбалансированности // *Финансовый аналитик*. 2010. № 8. С. 3–15.
16. Татаркин А. И., Важенин С. Г., Данилов Н. И. Организационно-экономические основы создания и хозяйственной деятельности территориальных межотраслевых комплексов. Свердловск: Ин-т экономики УрО РАН СССР, 1989. 147 с.
17. Татаркин А. И., Дорошенко С. В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система // *Экономика региона*. 2011. № 1. С. 15–23.
18. Татаркин А. И., Лаврикова Ю. Г. Кластерная политика региона // *Промышленная политика в Российской Федерации*. 2008. № 8. С. 11–19.
19. Татаркин А. И., Татаркин Д. А. Диалектика формирования и функционирования саморазвивающихся территориальных экономических систем // *Федерализм*. 2009. № 4. С. 77–99.
20. Тихоокеанская Россия – 2030: сценарное прогнозирование регионального развития / под ред. акад. РАН П. А. Минакира. Хабаровск: ДВО РАН, 2010. 399 с.

УДК 378.095

**Е. Г. Калабина,  
Е. А. Александрова**

## **РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ И РАЗВИТИЯ РАБОТНИКОВ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* На современном этапе модернизации российской экономики одним из ключевых условий динамического роста конкурентоспособности промышленных предприятий становится построение эффективной системы профессионального обучения и развития персонала. В статье исследуются актуальные вопросы формирования системы дополнительного профессионального обучения и развития персонала

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках проекта № 09-П-6-1003 УрО РАН «Закономерности формирования и функционирования саморазвивающихся экономических систем (хозяйствующих агентов, территорий, регионов) на основе использования передовых организационных и управленческих технологий», выполняемого в рамках программы Президиума РАН № 29.