

А.И. Татаркин

ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК УСЛОВИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ¹

Обоснована модель инновационного развития социально-экономических систем использованием программно-проектного планирования и управления общественным развитием. Оценена роль государственного планирования социально-экономических процессов в формировании инновационного менеджмента и национальной инновационной системы. Показана возможность через государственное планирование и программно-проектные формы его реализации обеспечивать наиболее эффективные формы интеграции власти, общественного мнения, образования, науки и бизнеса в инновационном обновлении Российской Федерации, ее регионов и отдельных территориальных образований.

Ключевые слова: *планирование, государство, инновации, инновационное обновление, программно-проектное планирование, менеджмент, результативно-ориентированный менеджмент.*

Чужой западноевропейский ум признан
был нами, чтобы научить нас жить своим умом,
но мы пытаемся заменить им свой ум.

В.О. Ключевский

После более чем семнадцати лет массового и публичного игнорирования государственного планирования как важнейшего инструмента согласования интересов разных социальных групп общества, государства и бизнеса 12 мая 2009 года Указом Президента Российской Федерации под № 536 с грифом «Для служебного пользования» в целях реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности были утверждены «Основы стратегического планирования в Российской Федерации». Факт сам по себе вроде бы и рядовой, но наводит на определенные размышления.

С одной стороны, столь продолжительная не востребованность планирования как наиболее эффективного института системного развития большинства стран мирового сообщества наводит на серьезные сомнения в качестве государственного управленческого воздействия на социально-экономическое и общественное развитие страны в годы рыночных преобразований.

© Татаркин А.И., 2014

Татаркин Александр Иванович – академик Российской академии наук, д-р экон. наук, профессор, директор Института экономики УрО РАН (Россия, Екатеринбург), e-mail: tatarkin_ai@mail.ru.

¹ Публикация подготовлена на средства совместного проекта УрО РАН № 12-С-7-1001 «Социально-экономическое развитие региона: прогнозирование и оптимальное управление».

Приоритетное использование исключительно либерально-рыночных институтов и государственно-рыночных регуляторов не позволило за более чем двадцать лет восстановить уровень промышленного производства начала 90-х годов XX века по большинству объемных показателей. Рост ВВП страны и общих доходов населения за эти годы также далеко не бесспорное свидетельство преимуществ либерально-рыночной модели развития и высокого качества государственного управления. В работе «Капитализм, социализм и демократия» Й. Шумпетер справедливо критиковал Альфреда Маршалла и Леона Вальраса за необоснованные оценки, «что в условиях совершенной конкуренции стремление производителя к прибыли ведет к максимизации производства...», «что конкурентная экономика приводит к максимальному удовлетворению потребностей» [2, с. 455]. Он считает: «делание денег обязательно отвлекает производство от общественных целей, а прибыль частных лиц... представляет собой *чистый убыток для всех, кроме ее получателей* (курсив наш. – А.Т.) и потому составит чистый выигрыш при социализме» [2, с. 454]. Рост ВВП в российской экономике обеспечивается преимущественно (до 90 %) за счет ценовых и стоимостных факторов, а общий рост денежных доходов населения сопровождается за годы реформ усиливающейся дифференциацией резко возрастающих доходов олигархов и чиновников от власти и сокращающихся у остальных категорий российского населения, особенно пенсионеров и бюджетников [3].

С другой стороны, институт планомерной организации рыночной системы хозяйствования становится в современных условиях мощнейшим фактором интеграции экономического потенциала рыночных агентов (крупного, среднего и малого бизнеса) с политико-организационными возможностями государства расширять им «коридор возможностей» для укрепления инновационных позиций на национальном и, особенно, на мировом рынке капитала, товаров и услуг [4]. По справедливому утверждению П.А. Кохно, «200 лет назад, когда стоимость исследований и разработок была невелика и, например, Закон всеобщего тяготения можно было открыть, лежа под яблоней, синергетический эффект от экономии на указанных затратах был незначителен. Поэтому именно конкурентно-рыночный механизм обеспечивал максимально эффективное использование ресурсов» [5, с. 50].

Мировая практика и отечественные «попытки» планирования социально-экономического развития. С развитием науки и техники заметно возрастают затраты на НИР и внедрение их результатов в производство и доведение инновационных товаров до конечного потребителя. Для максимизации синергетического эффекта, использование ограниченных ресурсов начинает все в большей степени обеспечиваться возрастающим обобществлением производственных процессов и использованием коллективных форм взаимодействия рыночных агентов. Рыночная конкуренция в ее классическом понима-

нии постепенно, но вытесняется кооперацией крупных, средних и малых предпринимательских структур для организации партнерского взаимодействия на всех стадиях воспроизводственного цикла. Большинство западных специалистов связывают эти процессы с «революцией в менеджменте» [6, с. 174], конечным результатом ее должно стать формирование экономических систем принципиально новой модификации, повышение эффективности которых будет достигаться развитием встречных процессов: ограничение конкуренции посредством планомерного развития отношений сотрудничества и коллективизма для получения синергетического экономического эффекта и обеспечения согласованности и гармоничности общественного развития.

Исследуя происходящие в развитых странах процессы трансформации отношений конкуренции в планомерно организованные «сообщества товаропроизводителей», все больше исследователей задаются вопросом: «Может ли рыночная экономика устойчиво, системно и инновационно развиваться без планомерного регулирования и координации со стороны государства?» Ответы на эти вопросы, как и их аргументация, разные, но преобладают более мотивированные, что нет, не может! Показательным в этом отношении можно рассматривать организованный в конце февраля 2012 года в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации шестой по счету семинар «Управление эффективностью и результативностью». С докладом на эту тему выступил д-р экон. наук, профессор, исполнительный вице-президент Ассоциации российских банков, руководитель Экспертного совета Координационного совета отечественных товаропроизводителей (КСОТ) А.И. Милюков. Его официальным оппонентом выступил д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой «Банки и банковский менеджмент» Финансового университета О.И. Лаврушин.

Основная идея семинара, предложенная для обсуждения А.И. Милюковым, – необходимость восстановления при Правительстве РФ структуры, подобной существовавшему в советские времена Госплану и, к слову, продолжающей существовать в разных формах во Франции, Японии, Корее, Китае и других развитых в рыночном отношении странах, – не оставила равнодушным участников семинара.

Особо дискуссионно обсуждалось два вопроса. *Первый* – насколько целесообразно возвращаться к советскому Госплану с его жесткой централизацией всех стадий воспроизводственного цикла (производства, распределения, обмена и потребления), поскольку это неизбежно будет сковывать инициативу и предпринимательскую активность рыночных агентов? В выступлениях участников семинара звучали достаточно аргументированные высказывания, что «Стратегия-2020» и «Стратегия-2030» по своей сути и направленности наиболее соответствуют потребностям рыночного развития экономики Российской Федерации и могут выступать как «стартовая площадка» для восста-

новления государственного индикативного планирования и инновационного управления развитием всех экономических, социальных, экологических, инфраструктурных и иных систем.

Второй – насколько зависима эффективность экономического развития от качества и профессионализма управления? Если эта зависимость существует, а в условиях глобализации еще и усиливается, то какие меры необходимо принимать по повышению качества подготовки менеджеров и управленцев, какие институты следует задействовать для достижения Россией необходимых для гармоничного развития всего общества макроэкономических показателей? Ответы на некоторые из поставленных вопросов были предложены и в основных докладах, и в выступлениях участников семинара [7]. Однако разговор об управлении эффективностью и результативностью экономического развития Российской Федерации, роли планирования и некоторых других институтов советской плановой системы в решении этих проблем проведенным семинаром не закончился. Его отголоски и поднятые проблемы вышли за пределы ставшего уже традиционным семинара.

В условиях нестабильности мировой экономики общественное мнение все активнее склоняется к признанию стратегического планирования в качестве важнейшего инструмента и института устойчивого развития рыночной экономики. По мнению лауреата Нобелевской премии Дж. Стиглица, стратегические инвестиционные проекты, рассчитанные на 10–15 лет, способны минимизировать роль спекулятивного капитала и обеспечить большую устойчивость мировой экономики.

Е.М. Примаков обосновывает необходимость государственного индикативного планирования с потребностью преодолеть отставание в жизненном уровне российского населения от развитых стран [27, с. 7]. В.К. Сенчагов считает, что государственный стратегический план «должен частично быть индикативным и частично включать директивы с указанием исполнителей, сроков выполнения и источников финансирования» [23, с. 156].

Г.Б. Клейнер, исследуя проблему системности экономики справедливо утверждает, что российская экономика как целое должна рассматриваться, «с одной стороны, как макросистема, взаимодействующая с другими статусными макросистемами, такими как государство и общество, а с другой – как пространственно-временная арена возникновения (создания), функционирования (деятельности и взаимодействия), трансформации (реорганизации) и ликвидации (слияния, поглощения, расформирования и т.п.) экономических систем разного уровня и локализации» [8, с. 5]. Его мнение, которое, на наш взгляд, наиболее системно отражает политико-экономическую особенность российского общественного устройства: «Мы (россияне. – А.Т.) должны особое внимание уделить сохранению разнообразия и развитию. Нельзя всем тесниться в одном углу. В России всегда была, есть и будет смешанная эко-

номика. Большие проблемы и беды всегда наступают в случае, если появляются люди, которые говорят, что мы обойдемся без смешанной экономики и нам нужна новенькая, хорошая, эффективная, современная экономика. Тогда страну начинают железной рукой втаскивать в ту или иную клетку для счастья, и начинаются беды и войны. Надо признать, что наша смешанная экономика – это имманентная характеристика нашей страны» [9, с. 10].

Логическая линия данной оценки нами видится в разумном сочетании государственного планового начала с рыночной инициативой и предприимчивостью участников рыночных отношений, административных и мотивационных механизмов регулирования отраслевых (производственных) и пространственных (социальных) приоритетов, макроэкономических и территориальных условий для устойчивого развития Российской Федерации и обустройства ее пространства. По утверждению С.Ю. Глазьева, создание системы государственного стратегического планирования позволит не только «выявлять перспективные направления экономического роста, но и направлять деятельность государственных институтов развития на их последовательную и системную реализацию» [10, с. 6]. С этим солидарен и И.Н. Руденский, председатель Комитета Государственной думы РФ по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, который считает, что многие проблемы России невозможно решить «без повышения качества государственного управления...» и «создания целостной системы стратегического планирования» [21, с. 39–40].

Принципиально важным в спорах о необходимости использования института планирования является его приоритетная поддержка большинством населения РФ. По результатам опроса Левада-центра в январе 2013 года, более 51 % опрошенных высказались за активное его использование в интересах системного социально-экономического и общественного развития. Еще более показательны результаты исследования большой группы ученых Института социологии РАН, опросивших 1750 респондентов из 22 субъектов Российской Федерации. На вопрос, какой «общественно-политический строй, в наибольшей степени, с точки зрения россиян, подходит для России», предпочтение было отдано смешанной экономике: «социализму с плановой экономикой и элементами рыночных отношений» (31 %) и «капитализму с рыночной экономикой и элементами планирования, социалистических принципов» (25 %). Значительно меньшую поддержку получил классический «капитализм со свободной рыночной конкуренцией и господством частной собственности» (17 %) и классический «социализм с плановой экономикой и господством государственной собственности» (22 %). Идеалом россиян, как видно, было и остается либо капиталистическое рыночное хозяйство с элементами социалистических принципов, либо социализм с элементами рыночных отношений [24, с. 91].

К этим оценкам следовало бы добавить еще одно наблюдение, которое высказывают многие не равнодушные к судьбе Российской Федерации люди. И не только россияне. Они бесспорно за смешанную экономику, полагая, что российское многообразие укладов и огромные пространства, которые следует осваивать, а не исключать из оборота «варварской добычей ресурсов», уничтожая природу и все живое, вплоть до малочисленных народов, испокон живущих на этих территориях. Население тревожит отсутствие контроля за действиями компаний, в том числе и государственных. Они не могут понять, почему государственные задания (лицензии на освоение и добычу, программы, стратегии, планы), даже не самые качественные, все же мотивируют увеличивать производство (добычу, переработку), решать инфраструктурные, социальные и экологические проблемы. А вот рыночные институты, под звуки либерально рыночного марша о «свободе рынка», при отсутствии государственного регулирования и административного контроля, при осознанном ограничении общественного контроля за деятельностью этих институтов «самотивирован» на коррупцию, произвольное повышение цен и затрат и другие способы безнаказанного «растаскивания» бюджетных средств и народу принадлежащих природных ресурсов. И все это должно вписываться в либерально-рыночную идеологию развития Российской Федерации?

Своеобразную позицию по данному вопросу высказывает П.А. Кахно, утверждая, что «существенные различия в уровнях научно-технического и технологического развития между развитыми странами и государствами с переходной экономикой... обусловлены тем, что первые осуществляют переход к инновационной экономике труда (и производства. – *А.Т.*), в то время как вторые – к рыночной» [5, с. 50]. По его мнению, потребность перевода российской экономики на рельсы инновационного развития с неизбежностью требует «отказа от ориентации на построение рыночной системы хозяйствования в пользу отрицающей ее модели экономики инновационного типа» [5, с. 51]. Подобный отказ, по мнению автора, должен сопровождаться заменой господствующей рыночно-конкурентной научно-образовательной парадигмы теорией планомерной организации ассоциативного поведения и экономической интеграции экономических агентов для формирования конкурентоспособных бизнес-систем принципиально нового (коллективистско-партнерского) формата и инновационной направленности.

Показательный пример планового управления экономическим и пространственным развитием демонстрирует Англия – страна с более чем двухсотлетней историей рыночного развития. В марте 2012 года в Великобритании был опубликован проект правительственного документа по дальнейшему развитию и уточнению системы планового управления социально-экономическим развитием под названием «Рамки политики национального планирования», в котором не только прописаны процедуры разработки планов, согла-

сования национальных, региональных и местных приоритетов социально-экономического развития с возможностями бизнеса, соблюдения требований защиты окружающей среды и содействия устойчивому росту. Во введении к опубликованному документу министр планирования Хон Грег Кларк обратил внимание на следующее: «Планирование предназначено для содействия достижению устойчивого развития. Обеспечение лучшей жизни для себя не означает ухудшение жизни будущих поколений... Устойчивое развитие, согласованное с положительными темпами роста, делает доступным при этом экономический, экологический и социальный прогресс и для современного, и для будущего поколений. Система планирования помогает это сделать. Устойчивое развитие должно быть ориентиром движения вперед без промедления – должна соблюдаться презумпция в пользу устойчивого развития, которая является основой для каждого плана и для каждого решения...» [11, с. 169].

Перед принятием проект документа несколько месяцев обсуждался в научных журналах и на страницах газет и получил в целом положительную оценку специалистов и населения Великобритании.

После более чем трехлетних «раздумий» Минэкономразвития Российской Федерации подготовило проект ФЗ «О государственном стратегическом планировании», который был рассмотрен Государственной думой в первом чтении в ноябре 2012 года. В законопроекте определены основы государственного стратегического планирования в РФ, а также полномочия и функции федеральных и региональных органов власти, порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями. Согласно проекту ФЗ, все проекты документов государственного стратегического планирования подлежат общественному обсуждению и должны размещаться на официальных сайтах в Интернете. Оценка результативности и эффективности государственного стратегического планирования предлагается осуществлять посредством системы мониторинга реализации плановых документов Советом безопасности РФ и федеральными органами исполнительной власти.

Советом Государственной думы 17 июня 2013 года было принято решение (Протокол № 100) перенести рассмотрение законопроекта во втором чтении на более позднее время. Объяснений этому решению официально не приводится, но есть основания считать, что не всех членов Совета Думы устраивает проработанность механизмов и институтов реализации документов государственного стратегического планирования, их доведения до конкретных производственных, экологических, инфраструктурных, социальных, организационных и иных действий непосредственных исполнителей – рыночных агентов и других исполнителей.

Именно эта проблема, как нам представляется, может стать «ахиллесовой пятой» в процессе реализации принятого ФЗ. Пока что единственно об-

стоятельно прописанным механизмом (институтом) реализации принимаемого государственного стратегического плана можно считать программы (целевые, федеральные, региональные, локальные) по приоритетным направлениям социально-экономического и общественного развития России, ее регионов, территорий и бизнес-структур. Трудно себе представить, что документы стратегического плана будут единодушно одобряться и безоговорочно «приниматься к неукоснительному исполнению». Для этого потребуется огромная разъяснительная и организационная работа, оценка возможностей использования различных институтов (механизмов) рыночной и плановой систем, пересмотр и обновление программ подготовки специалистов и другие меры.

Предложим свое видение процедуры реализации документов государственного стратегического плана «сверху донизу» использованием разнообразных институтов и механизмов смешанной экономики.

Институциональное обеспечение реализации государственных стратегических планов. Механизм реализации документов государственного стратегического планирования проект ФЗ обуславливает предварительной прогнозной оценкой состояния источников развития, возможностей их реализации и ресурсного обеспечения социально-экономического и общественного развития. Исходя из этого и опираясь на общественное мнение, он определяет стратегические приоритеты (отраслевые, пространственные, внешнеэкономические) общественного развития на стратегическую перспективу. К сожалению, проект ФЗ не предусматривает возможности принятия Концепции (основных направлений) региональной политики Российской Федерации как составной части государственной стратегии планового развития Российской Федерации. Ее разработка и принятие на федеральном уровне, *с одной стороны*, могла бы структуризировать и оптимизировать конституционное разграничение полномочий и предметов совместного ведения между Федерацией и регионами, *с другой* – ограничила бы возможности федеральных органов власти и управления передавать полномочия без их нормативного финансового обеспечения.

На основе стратегических приоритетов региональной политики Российской Федерации (не более 4–6) регионы могли бы разрабатывать стратегические программы, призванные системно решать наиболее инновационно «прорывные» проблемы развития регионов и муниципальных образований. Решение же конкретных программных задач предлагается осуществлять исключительно на основе программно-проектного подхода, с использованием института государственно-частного партнерства (ГЧП) при разработке и реализации региональных, отраслевых и муниципальных бизнес-проектов. Нельзя забывать мудрые слова Й. Шумпетера, утверждавшего, что развитие экономической науки и ее востребованность практикой объясняются не только сменой

научных доктрин, но и «совершенствованием техники исследования... и ... практики освоения результатов...» [1, с. 7, 8].

Об инновационных возможностях программно-проектного подхода пишут и говорят много и многие [8, 10, 12, 13, 14]. В выступлении на расширенном заседании коллегии Министерства финансов РФ Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев обратил внимание участников на неблагоприятные прогнозы на 2013 год и необходимость «формирования новой модели роста, использования современных технологий, позволяющих многократно снизить производственные издержки, новой социальной политики, существенных институциональных изменений». Премьер потребовал от Министерства уже в этом году «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» [13, 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 [13, с. 4–9].

Инициатором использования программно-проектного развития территорий стал город Екатеринбург, который первым в Российской Федерации принял 10 июня 2003 года решением городской Думы «Стратегический план Екатеринбурга» [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 всего населения города [15, 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 инициативой* 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 много ученых, руководителей разного уровня, депутаты, предприниматели, общественные организации и специалисты. Был изучен отечественный и зарубежный опыт городов Бирмингема (Великобритания),

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 более чем ста 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 которого можно кратко выразить одной фразой: «Работать на результат и не закрываться от нововведений» [15, 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 всем этом его отличает высокая инновационная направленность на решение общегородских проблем реструктуризации экономики, сбалансированности товарных и финансовых потоков ускоренным развитием 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 использования 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: Общественной палаты города, Координационного и Программного советов

городского развития и некоторых других. *С другой стороны*, такой подход позволяет 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 [4, с. 26–27].

Положительное отношение городского сообщества к программно-проектному развитию города и внушительные результаты реализации Стратегического плана в 2003–2008 годы потребовали определенной его корректировки в части пересмотра большинства программных показателей в сторону увеличения. Более системно и детально 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 [16]. В него были внесены уточненные по срокам и направлениям работы изменения, скорректированы приоритеты, серьезно пересмотрена проектная часть плана. Число проектов превысило 100. Заметно возросла активность бизнеса: до 45 % и более от стоимости проектов финансирует и реализует частный бизнес на основе ГЧП [17].

Инновационные изменения в муниципалитетах как системный результат программно-проектного управления территориальным развитием. Инновационные преимущества программно-проектного планирования и управления пространственным развитием многообразны и динамичны в пространственных и временных оценках. «Глобальные вызовы человечеству: запрос на инновации» – с такой темы начался московский форум «Открытые инновации» [19, с. 63].

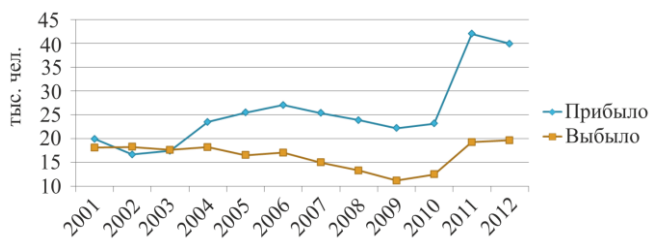
Главными вызовами нынешнего века участники форума назвали: поддержание устойчивого странового и мирового развития, рост населения, продовольственную и энергетическую проблемы, исчерпание запасов многих ресурсов и изменения климата. По оценке участников форума, эти вызовы могут спровоцировать повышенную инновационную активность и новую технологическую волну в развитии.

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 позволяет расширить «коридор возможностей» для полноценного учета проектных рисков, оптимального использования имеющихся ресурсов и избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение плана и свое-

временно вносить коррективы, накапливать и успешно использовать в дальнейшем опыт работы с проектами [20, с. 55–58].

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 (таблица).

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 года, когда был утвержден Стратегический план, из города выезжало примерно столько, сколько приезжало, то начиная с 2004 года устойчиво растет количество приезжающих. Да и выезжать из города стало заметно меньше (рис. 1) [18, с. 20, 21, 24].



Год	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Прибыло	19 933	16 732	17 479	23 506	25 479	27 088	25 388	23 871	22 220	23 178	41 976	39 891
Выбыло	18 121	18 280	17 692	18 248	16 552	17 090	15 018	13 369	11 234	12 522	19 256	19 670

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

Использование программно-проектного управления территориальным развитием позволяет ускорить внедрение результативно-ориентированной модели управления, которая обеспечивая системное развитие позволяет [22, 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;

**Основные показатели развития г. Екатеринбурга в сравнении с городами-миллионниками
в 2006–2012 годах (числитель – 2012 год, знаменатель – 2006 год)**

Показатель	Екате- ринбург	Новоси- бирск	Нижний Новгород	Самара	Челя- бинск	Уфа	Омск	Казань	Ростов- на-Дону	Волго- град	Пермь	Красно- ярск
Численность населения на конец года, тыс. чел.	$\frac{1429,4}{1346,3}$	$\frac{1497,5}{1391,9}$	$\frac{1263,6}{1286,4}$	$\frac{1169,3}{1139,1}$	$\frac{1143,2}{1091,5}$	$\frac{1082,4}{1029,8}$	$\frac{1156,5}{1134,8}$	$\frac{1145,4}{1116,0}$	$\frac{1091,5}{1051,6}$	$\frac{1018,8}{1020,8}$	$\frac{1001,0}{990,2}$	–
Инвестиции в основной капи- тал, млрд руб.	$\frac{131,9}{36,8}$	$\frac{81,7}{29,9}$	$\frac{70,5}{23,5}$	$\frac{57,1}{30,3}$	$\frac{56,5}{23,8}$	$\frac{54,4}{34,0}$	$\frac{62,0}{24,8}$	$\frac{117,0}{52,1}$	$\frac{38,2}{21,3}$	$\frac{41,3}{14,7}$	$\frac{80,0}{34,2}$	$\frac{66,9}{34,3}$
Розничный това- рооборот на ду- шу населения, тыс. руб.	$\frac{608}{149,1}$	$\frac{300}{96,0}$	$\frac{281}{90,2}$	$\frac{211}{98,3}$	$\frac{277}{105,4}$	$\frac{367}{130,9}$	$\frac{222}{81,4}$	$\frac{373}{109,3}$	$\frac{314}{118,3}$	$\frac{207}{78,3}$	$\frac{282}{134,5}$	$\frac{250}{120,6}$
Ввод жилья, тыс. м ²	$\frac{1075}{735,3}$	$\frac{1115}{827,9}$	$\frac{574}{443,3}$	$\frac{904}{228,8}$	$\frac{1003}{512,3}$	$\frac{767}{521,1}$	$\frac{482}{723,4}$	$\frac{1000}{729,6}$	$\frac{938}{707,4}$	$\frac{352}{388,9}$	$\frac{462}{426,1}$	$\frac{700}{633,2}$
Среднемесячная зарплата, руб.	$\frac{33429}{14026}$	$\frac{29641}{11806}$	$\frac{27935}{10188}$	$\frac{26215}{11376}$	$\frac{26232}{11106}$	$\frac{28421}{11916}$	$\frac{25098}{10812}$	$\frac{25387}{9773}$	$\frac{27531}{10587}$	$\frac{23462}{9801}$	$\frac{29477}{12468}$	$\frac{32520}{15120}$
Количество родившихся, ‰	$\frac{13,9}{10,3}$	$\frac{12,8}{9,9}$	$\frac{11,6}{8,9}$	$\frac{12,9}{9,6}$	$\frac{11,6}{10,3}$	$\frac{14,4}{11,2}$	$\frac{12,9}{9,5}$	$\frac{13,2}{9,3}$	$\frac{11,2}{8,7}$	$\frac{12,2}{8,7}$	$\frac{11,7}{10,0}$	–
Количество умерших, ‰	$\frac{11,6}{12,8}$	$\frac{11,9}{14,0}$	$\frac{14,7}{16,9}$	$\frac{15,3}{15,8}$	$\frac{10,6}{13,7}$	$\frac{10,9}{12,4}$	$\frac{12,0}{14,0}$	$\frac{9,4}{13,4}$	$\frac{12,9}{13,6}$	$\frac{10,3}{14,6}$	$\frac{10,2}{13,7}$	–
Естественный прирост (убыль) населения, чел. на 1000 жителей	$\frac{2,3}{-2,5}$	$\frac{0,9}{-4,1}$	$\frac{-3,1}{-8,2}$	$\frac{-2,4}{-6,4}$	$\frac{1,0}{-3,5}$	$\frac{3,5}{-1,2}$	$\frac{0,9}{-4,5}$	$\frac{3,8}{-4,1}$	$\frac{-0,7}{-4,9}$	$\frac{-1,9}{-5,9}$	$\frac{1,5}{-3,7}$	–

- 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 общегосударственного 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 выгодность 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» [25, 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 общественно-го согласия*, в реализации которых заинтересованы не только его инициаторы и участники, но и все население муниципального образования и региона в целом.



Рис. 2. Государственно-частное партнерство (ГЧП)

Инновационная мотивация планового управления пространственным развитием. 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 года (РИО+20) в принятой Концепции целей устойчивого развития [26, 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 возможности самим строить свою жизнь». Выделим наиболее системные мотивы:

- 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 приоритетной становится проблема инновационной активности и согласованного взаимодействия всех участников рынка для максимизации синергетического эффекта, как экономического, так и социального;

- 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 и его результативность развитием всецело зависят от инновационной и предпринимательской активности не только рыночных агентов, но и федеральных, региональных, территориальных органов власти и населения, настроенных 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 возможностей территорий для обеспечения комфортной жизни, ведения бизнеса, возможностей для 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 интересах, 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. Шумпетер Й. История экономического анализа: в 3 т. – СПб.: Экономическая школа, 2001. – Т. 1. – 396 с.
2. Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. – М.: Эксмо, 2008. – 864 с.

3. Татаркин А.И. Итоги мирового кризиса: что приобрел мир и что потеряла Россия? // Наука. Общество. Человек. Вестник Уральского отделения РАН. – 2011. – № 1. – С. 13–24.

4. Татаркин А.И. Инновационные источники пространственного развития Российской Федерации // Инновации. – 2013. – № 3. – С. 23–29.

5. Кахно П.А. России нужна инновационная экономика труда // Человек и труд. – 2013. – № 5–6. – С. 47–52.

6. Кемпбелл Э., Лачс К. Стратегический синергизм: пер. с англ. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 456 с.

7. Материалы семинара «Управление эффективностью и результативностью» // Эффективное антикризисное управление. – 2012. – № 1. – С. 38–59.

8. Клейнер Г.Б. Системная экономика как платформа развития современной экономической теории // Вопросы экономики. – 2013. – № 6. – С. 4–28.

9. Клейнер Г.Б. Экономические задачи не решить без участия государства // Экономика. Налоги. Право. – 2013. – № 2. – С. 7–10.

10. Глазьев С.Ю. Нам нужна новая индустриализация // Экономика. Налоги. Право. – 2013. – № 2. – С. 4–7.

11. Краснопольских Б.Х. Пространственно-экономическое планирование: Опыт Великобритании (О докладе «Рамки политики национального планирования») // Пространственная экономика. – 2012. – № 2. – С. 168–173.

12. Кошкин Л.И., Соловьев М.М. Методологические аспекты программно-целевого управления в условиях рыночных преобразований в России // Менеджмент в России и за рубежом. – 2012. – № 6. – С. 30–42.

13. Приоритеты бюджетной и налоговой политики. Материалы расширенного заседания коллегии Министерства финансов «Об итогах исполнения федерального бюджета за 2012 г. и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2013 г.» (8 апреля 2013 г.) // Финансы. – 2013. – № 4. – С. 3–13.

14. Кулаченко Г.М. О внедрении программного бюджета // Финансы. – 2013. – № 2. – С. 16–20.

15. Стратегический план Екатеринбурга. – Екатеринбург: Город, 2003. – 192 с.

16. Стратегический план развития Екатеринбурга: утв. городской Думой 26.10.2010 г. – Екатеринбург: Город, 2010. – 294 с.

17. Итоги социально-экономического развития муниципального образования «Город Екатеринбург» в 2010 году / Комитет стратегического планирования. – Екатеринбург, 2011. – 181 с.

18. Итоги социально-экономического развития МО «Город Екатеринбург» в 2011 году / Департамент экономики. – Екатеринбург, 2012. – 198 с.

19. Костина Г., Медовиков Д., Сараев В. Институты ищут середину // Эксперт. – 2012. – № 44. – С. 62–66.

20. Компетенции, необходимые руководителю для эффективного управления изменениями. Обзор обсуждаемых проблем в кадровом центре ЮНИТИ // Человек и труд. – 2013. – № 2. – С. 55–58.
21. Руденский И.Н. Экономика России: 20 лет спустя // Наука и практика: науч.-практ. журн. Рос. экон. ун-та им. Г.В. Плеханова. – 2013. – № 1. – С. 36–40.
22. Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система // Экономика региона. – 2011. – С. 15–23.
23. Сенчагов В.К. О формировании новой парадигмы бюджетной политики // Вопросы экономики. – 2013. – № 6. – С. 152–158.
24. О чем мечтают россияне: идеал и реальность / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, Н.Е. Тихоновой. – М.: Весь Мир, 2013. – 400 с.
25. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. – М.: Экономика, 2012. – 414 с.
26. Как достичь счастья. Обзор основных положений доклада «Счастье в мире» // Вестник РАН. – 2013. – Т. 83, № 5. – С. 415–424.
27. Примаков Е.М. Сила идей и образов // Аргументы недели. – 2012. – 5 дек. – С. 5.

Получено 4.03.2014

A.I. Tatarkin

PROGRAM-PROJECT MANAGEMENT AS A CONDITION OF INNOVATION DEVELOPMENT OF SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS

The paper considers the model of innovation development of socio-economic systems by using program-project planning and social development management. The role of state planning of socio-economic processes in the forming of innovation management and national innovation systems is estimated. The opportunity of providing the most effective power integration forms, forms of public opinions, education, science and business in the innovation upgrade of the Russian Federation, its regions and individual localities is showed.

Keywords: planning, state, innovations, innovation upgrade, program-project planning, management, result-oriented management.

Tatarkin Alexander Ivanovich – Russian Academy of Sciences, Doctor of Economic Sciences, Professor, Director of the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia, Ekaterinburg), e-mail: tatarkin_ai@mail.ru.