

УДК 332.132

DOI: 10.52531/1682-1696-2025-25-4-92-95

Научная статья

EDN: IDWTHX

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ И ПРОЕКТНЫЕ ПОДХОДЫ В УПРАВЛЕНИИ И ПЛАНИРОВАНИИ НОВЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОБЪЕКТОВ (НА ПРИМЕРЕ АГЛОМЕРАЦИЙ)

И.Ю. ПолетаевАО «Институт региональных
экономических исследований»,
Москва, Российская Федерация

Повышение роли городских агломераций в экономике и инновационном развитии страны в целом и ее отдельных регионов в частности, является императивом для организации целенаправленного стратегического планирования развития этих территориальных образований, а также управления ими. В настоящее время проблемы применения органами государственного управления методов планирования развития агломераций недостаточно исследованы. Несмотря на многочисленность публикаций по региональному планированию, ощущается потребность в разработках в этой области, в том числе, при реализации региональных программ и проектов, применении налогов, кредитов, льгот, государственных заказов и других рыночных механизмов, при установлении взаимовыгодных партнерских отношений с бизнесом.

Ключевые слова: стратегического планирование, региональные программы и проекты, методы управления, стратегии регионального развития

ВВЕДЕНИЕ

В процессе реализации закона РФ о стратегическом планировании руководители регионов, исследователи и специалисты обращают внимание на необходимость дальнейшего совершенствования системы планирования. Речь идет не только об увеличении горизонта плановых процедур, расширении круга объектов, охваченных планированием, повышении научного уровня и обоснованности плановых решений, но и о создании новых плановых документов и

Original article

PROGRAM-TARGETED AND PROJECT-BASED APPROACHES TO MANAGING AND PLANNING NEW TERRITORIAL ECONOMIC ENTITIES (USING AGGLOMERATIONS AS AN EXAMPLE)

I.Y. POLETAEVJSC «INSTITUTE OF REGIONAL ECONOMIC
STUDIES», MOSCOW, RUSSIAN FEDERATION

Increasing the role of urban agglomerations in the economy and innovative development of the country as a whole, and its individual regions in particular, is a requirement for the organization of purposeful strategic planning of the development of new territorial formations, including agglomerations, as well as their current management. Despite the publications on regional planning, there is a need for developments in this area, including the implementation of regional programs and projects, the use of taxes, loans, benefits, government orders and other market mechanisms, and the establishment of mutually beneficial partnerships with business.

KEY WORDS: strategic planning, regional programs and projects, management methods, strategies of regional development

плановых органов, преодолении недостаточности полномочий в сфере стратегического планирования [1, 2, 4].

Речь идет не только об устранении ограниченности и расширении состава документов стратегического планирования, но и о преодолении их недостаточной взаимосвязи и иерархичности [3, 7]. В частности, о ликвидации разрывов между стратегиями социально-экономического развития регионов и региональными целевыми программами, предназначенными для реализации стратегий, а также о разработке стратегических документов для ряда новых элементов территориальной организации экономики – минерально-сырьевых центров, хозяйственно высокоинтегрированных субъектов РФ (Москва – Московская область, Санкт-

Петербург – Ленинградская область, Севастополь – Республика Крым).

Актуализация стратегических документов для городских агломераций особенно значима, поскольку они играют важнейшую роль в пространственной организации современной экономики и общества, выступают фактором ускоренного развития. Российские города с численностью населения более 1 млн человек, выступающие ядрами агломераций, являются центрами урбанизированных территорий, обладают высоко-развитой многоотраслевой экономикой, концентрируют основную часть экономических, интеллектуальных и финансовых ресурсов соответствующих регионов. На эти города в регионах приходится от 20 до 50% населения, до 65% работников организаций, до 75% основных фондов и инвестиций в основной капитал соответствующих регионов. При этом, как показывают данные за 2011–2024 гг., процессы концентрации населения, рабочей силы и производства в рамках российских агломераций продолжаются. Так в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. отмечается, что в РФ сформировалось 40 крупнейших и крупных городских агломераций. Численность населения в них превысила 70 млн человек, 20 городских агломераций являются главными центрами экономического роста страны и обеспечивают половину ее ВВП.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Практика планирования развития городских агломераций в нашей стране находится в начальной стадии и пока не обеспечена нормативной базой федерального уровня в связи с непринятием Государственной Думой законопроекта «О городских агломерациях», предложенного еще в 2020 г. Минэкономразвития. Тем не менее, в целом ряде городских агломераций уже разработаны концепции, стратегии и планы перспективного развития. Для их реализации и контроля сформированы Координационные советы агломераций, в них представлены муниципалитеты, на территории которых они и расположены.

На данный момент на федеральном и региональных уровнях нет отдельного нормативно-законодательного документа, посвященного агломерациям. В подавляющем большинстве развитие урбанизированных территорий рассматривается с позиции градостроительства, инженерной инфраструктуры, транспортных систем без учета связей хозяйствующих субъектов, использования трудовых ресурсов, инвестиционной деятельности. Исследования практики территориального планирования (прежде всего программно-целевого), проведенные автором [3, 4] применительно к проблемам планирования повышения энергоэффективности на региональном уровне, показали следующее:

1. Идет расширение планового процесса на новые уровни территориального управления, охват плано-

выми процедурами все более широкого круга территориальных экономических объектов, включение в иерархическую вертикаль плановых документов новых видов стратегий и программ. Постепенно развертываются работы по программно-целевому планированию социально-экономического развития в масштабах российских макрорегионов и городских агломераций [7, 8]. Российские ученые-регионалисты – П.И. Бурак, В.Г. Ростанец, И.А. Рождественская – ставят вопрос и убедительно обосновывают целесообразность применения программно-целевого планирования в управлении развитием таких территориальных объектов как минерально-сырьевые центры; тесно интегрированные в социально-экономическом плане субъекты РФ – Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Севастополь и Республика Крым [1, 5, 6].

2. В методологическом аспекте подходы к планированию и управлению развитием агломераций должны учитывать специфику и особенности реализации самого программного подхода, когда необходима интеграция действий территориально взаимосвязанных субъектов управления (на этапах формирования проектов и программ: анализ тенденций развития и оценка ресурсных возможностей, определение целей, количественных и качественных показателей, определение затрат ресурсов, ожидаемой эффективности, сроков выполнения, исполнителей).

3. Применительно к агломерациям целесообразен переход к концепции проектной экономики, в которой перспективное развитие представлено в виде механизмов реализации крупных межотраслевых инвестиционных проектов, направленных на достижение стратегических целей социально-экономического развития. Проектные и программно-целевые механизмы близки по сути и дополняют друг друга. В то же время, проектный подход более конкретен, детализирован и теснее связан с существующей системой государственного управления.

В настоящее время концепция проектной экономики для достижения стратегических целей экономики России получает все большее развитие. Созданы методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: так в 2016 г. были приняты постановления Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 и Распоряжение от 15.10.2016 № 2165-р, где был установлен порядок организации проектной деятельности, который определяет организационную структуру ее системы управления, этапы инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения приоритетных проектов (программ). Органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано организовать проектную деятельность на региональном уровне [7].

4. На федеральном уровне и в субъектах РФ к настоящему времени создана институциональная струк-

тура проектного подхода, состоящая из следующих органов управления проектной деятельностью:

- постоянные органы управления проектной деятельностью: президиум совета, федеральный проектный офис, ведомственные координационные органы, проектные офисы федеральных органов исполнительной власти;

- формируемые для реализации проектов (программ) временные органы управления проектной деятельностью: кураторы, проектные комитеты, функциональные заказчики, старшие должностные лица, руководители и администраторы проектов, рабочие органы проектов, их руководители и участники;

- обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью: общественно-деловые советы, экспертные группы, центры компетенций проектного управления.

В исследованиях, проводимых автором [3, 4] применительно к разработке стратегий и программ обеспечения энергоэффективности макрорегионов, предлагаются подходы по координации взаимодействия хозяйствующих субъектов, органов государственного управления, инвесторов по реализации на этих территориях мероприятий по повышению энергоэффективности, а также реализации мер поддержки и стимулирования энергосберегающей деятельности.

Например, в Сибирском ФО сосредоточены огромные мощности энергогенерации, многочисленные энергоемкие производства (цветная металлургия), имеются протяженные энергетические сети, что делает содержательную повестку мероприятий по энергоэффективности для входящих в этот федеральный округ регионов во многом однотипной. В формирующемся Арктическом макрорегионе РФ для всех входящих в него территорий актуальны и типичны меры по обеспечению энергоэффективности жилищного фонда, промышленных зданий, объектов социальной инфраструктуры, мобильных источников энергии. В Уральском макрорегионе актуальным для всех субъектов федерации является повышение энергоэффективности промышленных производств, поскольку макрорегион относится к категории т.н. «старопромышленных».

Весомым аргументом для разработки координирующих программ энергоэффективности макрорегионального масштаба является фактор технологического единства энергетических сетей. Кроме того, в масштабах макрорегионов в настоящее время реализуются крупнейшие инвестиционные проекты («Енисейская Сибирь», трубопроводы «Сила Сибири» и др.), представляющие собой важные потенциальные объекты энергосбережения и повышения энергоэффективности.

По сути дела, те же факторы обуславливают необходимость и возможность проведения скоординированной политики обеспечения энергоэффективности в рамках городских агломераций. «Городские агломе-

рации представляют собой систему компактно расположенных и экономически взаимосвязанных урбанизированных территорий, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и технической инфраструктурой, совместно используемыми земельными ресурсами» [8].

Таким образом, представляется целесообразным формирование в рамках единой системы территориального планирования РФ следующей иерархической вертикали стратегий и программ обеспечения энергоэффективности:

- федеральные;
- федеральных округов (макрорегионов);
- высокоинтегрированных субъектов РФ (Москва – Московская область, Санкт-Петербург – Ленинградская область, Севастополь – Республика Крым);
- региональные;
- городских агломераций;
- муниципальные.

В целом, разработка стратегий и программ обеспечения энергоэффективности макрорегионов, тесно интегрированных субъектов РФ и городских агломераций будет заключаться в координации взаимодействия хозяйствующих субъектов, органов государственного управления, инвесторов по реализации на этих территориях мероприятий по повышению энергоэффективности, а также реализации мер поддержки и стимулирования энергосберегающей деятельности.

Планирование социально-экономического развития городских агломераций, разработка для них специальных плановых документов предполагает наличие в агломерациях управляющих и плановых органов. В настоящее время многие специалисты выступают с предложениями о наделении этими функциями и полномочиями координационных комитетов агломераций [8] или же о формировании для этих целей каких-то новых структур многостороннего состава. По нашему мнению, в качестве плановых органов для городских агломераций, а также органов управления реализацией их стратегий и программ, могут выступать уже сформированные и работающие в субъектах РФ проектные офисы. Использование этих уже действующих структур с компетентным кадровым составом позволит сократить расходы и ускорит развертывание самого планового процесса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прогнозно-аналитические разработки и планирование в городских агломерациях должны проводиться по единым научно обоснованным принципам, на единой методической базе и опираться на комплексность анализа прошедшего периода и текущего состояния социально-экономического развития агломераций. Необходимо рациональное сочетание программно-целевого и проектного подходов. Настоятельной по-

требностью остается принятие базового федерального закона о городских агломерациях.

Акцент на развитии опорных населенных пунктов, сделанный в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 г., никоим образом не снижает важности развития и управления городскими агломерациями. Агломерации и опорные населенные пункты не являются антагонистами. Наоборот, эффективное пространственное развитие России, ее экономики возможно только при условии гармоничного сочетания городских агломераций и широкой сети опорных населенных пунктов.

В качестве рабочих органов планирования развития агломераций, контроля и мониторинга реализации стратегий и программ их развития, по нашему мнению, могут выступать проектные офисы, созданные в субъектах РФ для реализации национальных и региональных проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. БУРАК П.И., РОСТАНЕЦ В.Г. Регионы РФ с высокой степенью интеграции экономик как новый объект государственного стратегического планирования и управления / Научные труды ВЭО России, 2024. Т. 250. № 6. С. 300–322.
2. БУРАК П.И., КАСИМОВ Л.Б. Выбор приоритетных направлений на региональном уровне (на примере Иркутской области) // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». 2020. Вып. 2. С. 94–101.
3. ПОЛЕТАЕВ И.Ю. Концептуальные подходы к управлению повышением энергоэффективности экономики регионов РФ. монография. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. 2024. 126 с.
4. ПОЛЕТАЕВ И.Ю., КАСИМОВ Л.Б. Программно-целевые методы планирования и управления на региональном уровне: актуальные вопросы применения в новых экономических условиях // Вестник РАЕН. 2021. № 2. С. 91–95.
5. РОСТАНЕЦ В.Г. Пути усиления взаимодействия производственных комплексов российских минерально-сырьевых центров с экономикой окружающих территорий // Вестник РАЕН. 2025. Т. 25. № 2. С. 93–98.
6. РОСТАНЕЦ В.Г., РОЖДЕСТВЕНСКАЯ И.А. Минерально-сырьевые центры как новые объекты управления и стратегического планирования на макрорегиональном уровне // Вестник РАЕН. 2021. Т. 21. № 2. С. 83–87.
7. Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года. Утв. в 2019 г. Указ президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». 2021 г.
8. Стратегическое планирование и управление экономическим развитием городских агломераций Рос-

сии: перспективные механизмы и организационные решения. М.: Научный консультант. 2020. С. 14.

REFERENCES

1. BURAK P.I., ROSTANETS V.G. "Russian regions with a high degree of economic integration as a new object of state strategic planning and management." Scientific works of the VEO of Russia. 2024;250;(6):300–322. (In Russian).
2. BURAK P.I., KASIMOV L.B. Selecting priority areas at the regional level (using the Irkutsk region as an example). *Vestnik Rossiyskogo novogo universiteta. Seriya «Chelovek i obshchestvo»*. 2020;2:94–101. (In Russian).
3. POLETAEV I.YU. Conceptual approaches to managing the improvement of energy efficiency in the economies of Russian regions. Monograph. Yekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta. 2024:126. (In Russian).
4. POLETAEV I.YU., KASIMOV L.B. Program-targeted methods of planning and management at the regional level: current issues of application in the new economic conditions. *Vestnik RAYEN*. 2021;2:91–95. (In Russian).
5. ROSTANETS V.G. Ways to strengthen the interaction of production complexes of Russian mineral resource centers with the economies of surrounding territories. *Vestnik RAYEN*. 2025;25;(2):93–98. (In Russian).
6. ROSTANETS V.G., ROZHDESTVENSKAYA I.A. Mineral resource centers as new objects of management and strategic planning at the macroregional level. *Vestnik RAYEN*. 2021;21;(2):83–87. (In Russian).
7. Strategy for spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025. Approved in 2019. Decree of the President of the Russian Federation "On Approval of the Fundamentals of State Policy in the Sphere of Strategic Planning in the Russian Federation" 2021. (In Russian).
8. Strategic Planning and Management of Economic Development of Urban Agglomerations in Russia: Promising Mechanisms and Organizational Solutions. Moscow: Scientific Consultant. 2020:14. (In Russian).

Полетаев Илья Юрьевич,

к.э.н., старший научный сотрудник АО "Институт региональных экономических исследований"

✉ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16,
119002, Moscow, lane Sivtsev Vrazhek, 29/16,
тел.: +7 (499) 241-10-66, e-mail: poletaev1@gmail.com