

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.2

УДК 334.025 | ББК 65.050

© Шулепов Е.Б., Задумкин К.А., Щербакова А.А.

К ВОПРОСУ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ КРУПНЫМ ГОРОДОМ



ЕВГЕНИЙ БОРИСОВИЧ ШУЛЕПОВ

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Российская Федерация, 103265, г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1

E-mail: shulepov@duma.gov.ru

ORCID: 0000-0001-6731-1653



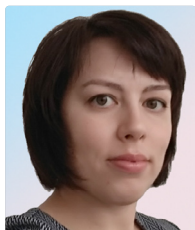
КОНСТАНТИН АЛЕКСЕЕВИЧ ЗАДУМКИН

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: zk00@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5313-0835



АННА АЛЕКСАНДРОВНА ЩЕРБАКОВА

Вологодский государственный университет

Российская Федерация, 160000, г. Вологда, ул. Ленина, д. 15

E-mail: annascherbakova@mail.ru

ORCID: 0000-0002-3733-1909

В стабильной социально-экономической ситуации применяемые на практике инструменты управления, такие как долгосрочные программы и планы при реализации стратегий развития городов, в увязке с бюджетом и генеральным планом позволяют добиваться запланированных результатов. Однако при современных тенденциях развития общества эти инструменты теряют свою эффективность. В статье авторы выдвигают и доказывают гипотезу – именно проектное управление в стратегическом планировании и для обеспечения реализации стратегий городов и других муниципальных образований является наиболее целесообразным

Для цитирования: Шулепов Е.Б., Задумкин К.А., Щербакова А.А. К вопросу использования проектного подхода в стратегическом управлении крупным городом // Проблемы развития территории. 2020. № 2 (106). С. 19–33. DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.2

For citation: Shulepov E.B., Zadumkin K.A., Shcherbakova A.A. Revisiting project approach usage in the strategic management of a major city. *Problems of Territory's Development*, 2020, no. 2 (106), pp. 19–33. DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.2

и эффективным в динамичных условиях внешней среды. При этом, для того чтобы обеспечить свою конкурентоспособность, муниципалитеты должны разработать проекты по двум стратегическим направлениям: развитие и создание инфраструктуры (городской хард); формирование позитивного психологического климата в городе (городской софт) путем создания интересной, безопасной, подвижной, энергичной, доброжелательной среды. Проектный подход при разработке стратегии города дает следующие преимущества: высокая гибкость при формировании перечня проектов; высокая степень свободы в выборе форм, методов, ресурсов и участников реализации отдельных проектов; возможность гармонизировать интересы и объединить ресурсы различных социальных групп (власти, бизнеса, жителей); возможность сконцентрировать ресурсы на отдельных наиболее перспективных проектах, имеющих конкретное время начала и завершения; возможность легко организовать взаимодействие и конструктивный диалог между властью, бизнесом и жителями, так как обсуждать конкретные проекты намного проще и интереснее, чем общие замыслы. Также важно внедрить в практику стратегического управления городом соучаствующее проектирование. По мнению авторов, сегодня необходимо переходить от поиска компромисса сообществами, заинтересованными в развитии города, к разработке механизмов партнерства, при использовании которых все участники достигают своих целей и выигрывают. Авторами предложена общая схема системы стратегического управления развитием города или другого муниципального образования. Разработанные теоретические подходы апробированы на практике в городе Вологде. Полученные результаты, касающиеся динамики основных показателей народосбережения города, наглядно иллюстрируют эффективность проектного управления при реализации стратегии социально-экономического развития территории.

Проектный подход, стратегическое управление, развитие, крупный город, реализация.

Введение в проблематику

За последние десятилетия стратегическое планирование в России в научном и методологическом плане шагнуло далеко вперед. Благодаря исследованиям российских ученых, таких как Л.И. Абалкин, А.Г. Аганбегян, О.Т. Богомолов, А.Г. Гранберг, С.Ю. Глазьев, Б.С. Жихаревич, В.В. Ивантер, Г.Б. Клейнер, Д.С. Львов, А.И. Татаркин, Т.В. Ускова, Н.П. Федоренко, общие подходы к разработке региональных и муниципальных стратегий хорошо изучены и описаны [1–5]. В науке сформулированы основы теории устойчивого социально-экономического развития территорий, служащей содержательной базой большинства действующих стратегий. Результатом того, что необходимость стратегического планирования на государственном уровне стала очевидна, явилось принятие в 2014 году Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ¹. Однако большинство ученых

останавливается в своих исследованиях на уровне стратегического планирования, предлагая потенциально эффективные, но трудно или не реализуемые в российской практике инструменты и механизмы. Эмпирический опыт разработки и особенно успешной реализации принятых региональных и муниципальных стратегий в России пока еще недостаточно изучен и обобщен. Если на вопрос «Что делать?» наука и практика дают ответ, что находит отражение в научных публикациях и официально принятых документах, то вопрос «Как осуществить задуманные изменения при существующих ограничениях?» во многих стратегиях остается открытым. В этом случае практики стратегического планирования, как правило, прибегают к использованию одного из двух инструментов:

– составление общего плана реализации стратегии, включающего в себя набор различных мероприятий;

¹ В указанном законе только глава 11 регламентирует порядок стратегического планирования на муниципальном уровне.

– разработка комплекса муниципальных целевых программ по основным направлениям развития муниципалитета.

Основная проблема заключается в том, что эти инструменты муниципального управления в увязке с бюджетом и генеральным планом позволяют добиваться запланированных результатов только в стабильной социально-экономической ситуации. Однако в ситуации, когда правила игры на федеральном и региональном уровне постоянно меняются, характерной для последних десятилетий в России, они теряют эффективность. Перманентные изменения отчасти являются объективной тенденцией развития современного общества – скорость накопления и объем знаний в мире в целом быстро растут, все динамичнее экономические и политические процессы, все существеннее влияние технологий и новых бизнес-моделей [6; 7]. За счет повсеместного внедрения и использования информационных технологий все более оперативным и многогранным становится взаимодействие с жителями территории и бизнесом. Буквально одно высказывание в социальных сетях способно кардинально повлиять на репутацию и принятое ранее решение. Есть и отечественные особенности государственного управления, связанные с построением оптимальной управленческой системы в стране, влияющие на стабильность работы муниципалитетов:

1) продолжающаяся административная реформа: муниципалитеты объединяются; идет постоянное изменение и передача полномочий; изменяются система органов власти и порядок назначения (выборов) на ключевые должности;

2) частое изменение межбюджетных отношений;

3) периодическая смена приоритетов на федеральном и региональном уровнях и, как следствие, изменение порядка и сроков финансирования, а также объемов и направлений государственных целевых программ и проектов.

Ко всему этому добавляются муниципальные, региональные и федеральные вы-

борные циклы; ограничения, связанные с расходованием бюджетных средств; постоянное изменение законодательства по самому широкому кругу вопросов.

В результате наблюдается ситуация, когда планы развития территорий устаревают уже на этапе их составления, а трудоемкость их подготовки, согласования и корректировки растет. Стратегические документы в своем большинстве плохо увязаны с бюджетом, так как он, как правило, составляется всего на три года. Все указанные ограничения и предпосылки определяют актуальность представленного исследования, направленного на решение проблемы поиска и разработки эффективных инструментов стратегического управления на муниципальном уровне.

Гипотеза и цель исследования

Авторы глубоко убеждены (гипотеза), что для стратегического управления и обеспечения реализации стратегий городов и других муниципальных образований наиболее целесообразным и эффективным является проектный подход к управлению.

Проектное управление [8], перестав считаться новой парадигмой, стало неотъемлемым элементом современной государственной системы управления, включая и муниципальный уровень. Действительно, на протяжении тысячелетий города строились и продолжают строиться именно путем последовательной реализации отдельных проектов. Но, тем не менее, внедрение проектного подхода в современную практику отечественного муниципального управления является сложной комплексной задачей. Эта сложность обусловлена изменениями существующих управленческих процессов, многократно возросшей ролью населения и предпринимательского сообщества в жизни современного города, повышением значимости средств коммуникаций и социальных проектов. Если пару столетий назад решение о строительстве какого-либо объекта в городе, как правило, принималось единолично, мнение жителей не учитывалось, то с развитием демократических институ-

тов эта ситуация кардинально изменилась. Современные условия, соответственно, требуют адаптации основных теоретических положений проектного управления и стратегического планирования для муниципального уровня.

Цель исследования – обосновать целесообразность использования проектного подхода в стратегическом управлении для обеспечения реализации стратегий крупных городов и других муниципальных образований.

Проект представляет собой «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений». Такое определение содержится в постановлении Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». В то же время в Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» госпрограмма понимается как «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития».

Сегодня программно-целевой метод управления постепенно приобретает черты проектного управления [9; 10]. Для решения стратегически важных задач используются госпрограммы, включающие отдельные проекты с целевыми показателями и сроками реализации. Однако сама практика разработки и реализации таких программ еще далека от идеала и требует совершенствования.

В нашем понимании проект представляет собой комплекс неповторяющихся действий, ограниченных по времени, бюджету и другим ресурсам, но не ограниченных

жестко по составу участников и имеющих четкие цели, задачи и указания в отношении выполнения.

Основными характеристиками проекта являются:

- 1) четко установленные и описанные цели, задачи и результаты;
- 2) выполнение чего-то нового, меняющего жизнь, чего никогда не делалось в городе ранее;
- 3) жестко определенная продолжительность выполнения с точкой начала и завершения всех работ, потенциальная способность к периодичной повторяемости;
- 4) возможность участия множества людей и организаций, состав которых может меняться, кратнo и безболезненно увеличиваться или уменьшаться в ходе реализации;
- 5) особые требования по затратам и качеству выполнения работ;
- 6) способность к переносу в другие муниципальные образования.

Инициацию и организацию в городе какого-либо крупного события (мероприятия и т. п.) тоже можно отнести к проекту, так как соблюдаются все характеристики и требования в соответствии с нашим пониманием его сущности.

Управление проектом определяется как последовательное выполнение основных управленческих функций: планирование, организация, координация, учет, контроль и анализ, а также эффективное использование временных, материальных, технических, финансовых, информационных и других ресурсов на протяжении жизненного цикла проекта для достижения определенных в нем результатов по составу и объему работ, стоимости, времени, качеству и удовлетворению участников.

Результаты исследования

Города «конкурируют за людей». Этот доказанный тезис тиражируется во многих стратегиях муниципальных образований. Курс на политику народосбережения особенно актуален для нашей страны, что неоднократно подчеркивалось Президентом РФ В.В. Путиным. Взяв его за основу, остается

найти наиболее эффективные инструменты достижения этой цели.

В нашем понимании для обеспечения своей конкурентоспособности муниципалитеты должны сконцентрировать усилия на двух стратегических направлениях:

- развитие и создание инфраструктуры (по аналогии с ИТ-сферой – городской хард, от англ. «hard»), то есть базовых условий для комфортной жизни, работы, отдыха и передвижений (комфортная городская среда);

- создание позитивного психологического климата в городе (городской софт, от англ. «soft») путем формирования интересного, безопасного, подвижного, энергичного, доброжелательного городского сообщества.

Городская среда воздействует на поведение жителей города и наоборот. Более того, если при наличии финансовых средств и технологий трансформировать городскую среду можно достаточно быстро, то повысить общий уровень культуры, образования, добрососедства и изменить целевые установки жителей намного труднее. При этом очень легко разрушить доверие и социальные связи, остановить диалог в городе, допустить градостроительные ошибки и создать тем самым условия для деградации городской среды. В связи с этим органам местного самоуправления необходимо обеспечить системное и согласованное равномерное развитие городского софта и харда для достижения синергетического эффекта.

Живой и разнообразный город во всех отношениях куда более привлекателен для работы, жизни и отдыха, чем реализация любой градостроительной концепции или PR-компании, насколько бы рациональными они ни были. Активные жители концентрируют вокруг себя инновационную предпринимательскую среду [11], в том числе и в социальной сфере, в которую вовлекаются и более пассивные горожане. Они, в свою очередь, также вносят вклад в развитие города. Им становится интереснее жить, они бережнее относятся к городской инфраструктуре, снижается уровень негативных настроений и желаний сменить место жительства.

Это подтверждается опытом развития многих городов, в том числе американских, описанных более 50 лет назад в книге Д. Джекобс «Смерть и жизнь больших американских городов» [12], которая до сих пор не утратила своего революционного значения в истории осмысления города и городской жизни. Именно в ней впервые были последовательно сформулированы аргументы против городского планирования, руководствующегося абстрактными идеями и игнорирующего повседневную жизнь горожан.

При этом очень важным является внедрение соучаствующего проектирования. Его основы сформулировал Г. СанOFF в книге «Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов» [13]. Применение инструментов соучаствующего проектирования в городе позволяет реализовать стратегию «выиграл – выиграл», при которой в плюсе оказываются горожане, местные сообщества, активисты, представители административных структур, бизнес, инвесторы, представители экспертного сообщества и другие группы, заинтересованные в развитии города. Все участники совместно ставят цели и определяют задачи развития, выявляют истинные проблемы и потребности жителей, принимают решения, разрешают конфликты и в целом повышают эффективность реализуемых в муниципалитете идей и проектов.

Необходимость партнерства городского бизнеса и органов муниципальной власти и управления также обозначается в книге К.А. Нордстрема, Й. Риддерстрале «Бизнес в стиле фанк. Капитал пляшет под дудку таланта» [6].

Проектный подход может широко применяться именно на муниципальном уровне [14–16], так как только на нем существует возможность непосредственного взаимодействия с социально ответственным бизнесом [17] и городскими активистами. При этом в качестве наиболее перспективного подхода нам видится политика партнерства и сотрудничества (корпоратизма) [18; 19].

До последнего времени была распространена точка зрения, согласно которой между различными группами общества возможна только борьба интересов (принцип «лебедь, рак и щука»). Политика корпоратизма изначально помогла перейти от борьбы к нахождению компромиссов между властью, социальными группами и бизнес-структурами. Однако, по нашему мнению, сегодня этого недостаточно. Важно переходить от поиска компромисса к разработке новых механизмов партнерства, при использовании которых все участники достигают своих целей и выигрывают (рис. 1).

Органы власти в современных условиях не всегда способны самостоятельно определить актуальные и приоритетные проблемы жителей, необходимо привлекать к разработке управленческих решений представителей различных социальных групп и гражданских институтов. При этом в условиях хронического дефицита ресурсов и компетенций невозможно добиться повышения комфортности проживания в городе, опираясь на сугубо бюджетные средства. В качестве одного из источников финансирования при решении наиболее острых проблем территорий государство вынуждено привлекать бизнес. Важно понимать, что и сам бизнес, работающий не только ради сиюминутной выгоды, но на перспективу, крайне заинтересован в партнерстве с властью, поскольку популярный развивающийся город генерирует высокий спрос на различные товары

и услуги, в первую очередь жилье и коммерческую недвижимость.

Характер современных процессов, происходящих в обществе, проявляющийся в быстром развитии сферы информационных технологий, вызывает необходимость поиска и выстраивания новых социально-экономических отношений [20]. Объединяющим звеном этих концепций может стать осознание важности системных партнерских взаимодействий власти и общества для поддержания социально-экономического развития как на общегосударственном и региональном, так и на муниципальном уровне.

В связи с распространением использования демократических процедур и институтов в практике муниципального и регионального управления (публичные слушания, территориальное общественное самоуправление, общественные советы и приемные, интернет-приемные, объединения некоммерческих организаций, партии, профессиональные союзы, общественные палаты и движения, молодежные парламенты, советы ветеранов, деловые клубы, «народные бюджеты», голосования и обсуждения в социальных сетях, рейтинги, социологические опросы и т. п.) органы власти приобретают в свое распоряжение уникальные инструменты для получения достоверной обратной связи от жителей. Следовательно, они могут разрабатывать качественные стратегии развития городов и грамотно их реализовывать с максимальным учетом мнений всех участников общественной жизни.



Рис. 1. Эволюция развития городского партнерства

Источник: разработано авторами.

В передовых городах политика компромиссов, использовавшаяся ранее и предполагавшая борьбу различных групп за ресурсы и сферы влияния, уступает политике партнерства между властью, социальными группами и бизнес-структурами. Именно она может обеспечить значительное повышение качества и эффективности муниципального управления. По нашему мнению, сегодня важно переходить к разработке механизмов построения партнерства, при использовании которых все участники достигают своих целей (стратегия «выиграл – выиграл»), и при этом еще обеспечивается достижение синергетических эффектов.

Для этого необходимо на постоянной основе привлекать к разработке управленческих решений представителей и лидеров различных социальных групп, ученых и профессиональных предпринимателей, обладающих высоким интеллектом и уникальными организационными компетенциями. Это тем более оправдано в ситуации, когда невозможно добиться значительного и си-

стемного повышения комфортности проживания в городе, опираясь только на средства бюджета.

Стратегия развития крупного города или другого муниципального образования должна базироваться на принципах, обозначенных в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ. В дополнение нами предложено учитывать социально-психологические факторы в стратегическом управлении городом. Огромную роль в создании и реализации стратегии имеет энергия, энтузиазм и оптимизм разработчиков и жителей, их вера в себя, в город, в то, что у него есть хорошее будущее.

Система стратегического управления городом строилась на основе схемы, представленной на рис. 2.

Полученные результаты были апробированы на практике в ходе разработки и реализации Стратегии комплексной модернизации городской среды муниципального образования «Город Вологда» на период

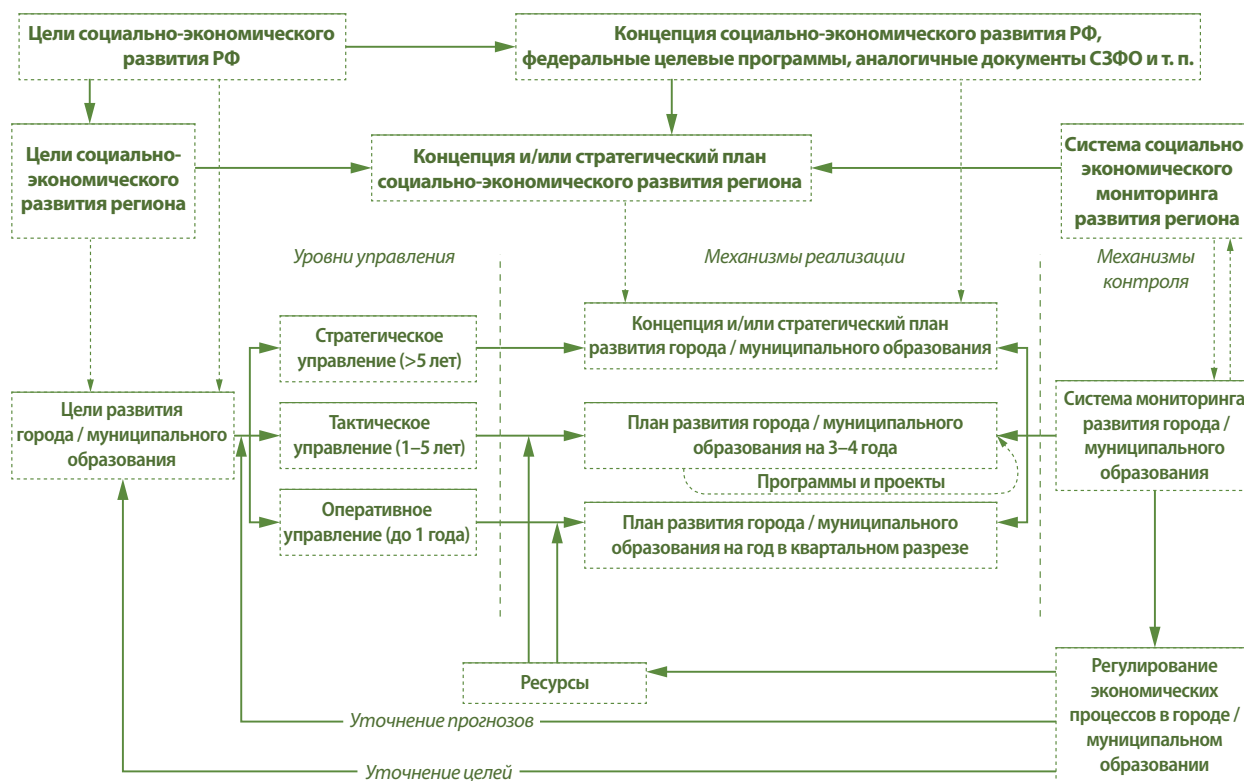


Рис. 2. Общая схема системы стратегического управления развитием города или другого муниципального образования

Источник: разработано авторами.

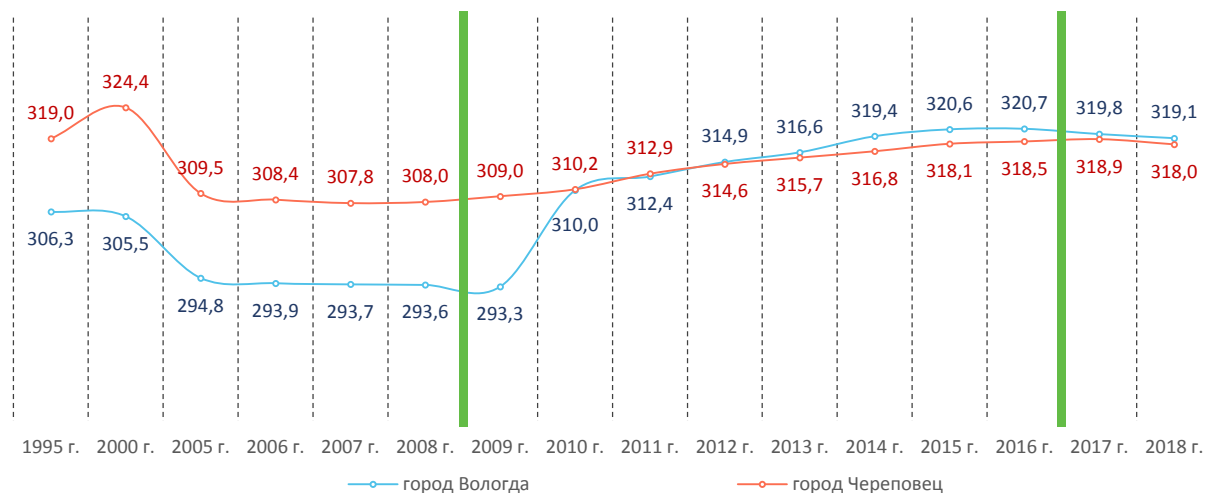


Рис. 3. Динамика численности населения, тыс. чел.

Источник: База данных показателей муниципальных образований Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: <https://volgdastat.gks.ru/folder/31463>

до 2020 года «Вологда – комфортный город» (Стратегия-2020), утвержденной решением Вологодской городской Думы от 1 июля 2011 года № 715.

Впервые в истории города Стратегия была сформирована на проектных принципах. Ее базой стали 178 проектов, согласованных с жителями и предпринимательским сообществом, объединенных общей целью повышения комфортности жизни в городе. Реализация проектов в рамках Стратегии-2020² началась в 2009 году (до момента утверждения параллельно с ее разработкой) и длилась до середины 2016 года. В 2016 году в городе прошла смена системы муниципального управления (переход от прямых выборов главы города к «двуглавой» системе, состоящей из главы города и мэра города (сити-менеджера)). После изменений в системе управления городом общая активность в сфере стратегического управления снизилась, хотя реализация отдельных проектов (в основном инфраструктурных) продолжилась³. Поэтому за анализируемый период для оценки эффективности применения проектного подхода в стратегическом

управлении на муниципальном уровне приняты 2009–2016 гг.

В этот период в Вологде наблюдалось резкое увеличение численности жителей – на 9,3% (рис. 3).

Для более объективной оценки следует учитывать, что в 2010 году была проведена перепись населения, в рамках которой в численности жителей Вологды учтены жители села Молочного, вошедшего в состав городского округа. Население села Молочного по переписи 2010 года составило 7525 человек, в 2016 году – 7919 человек. Без учета села Молочного за 2009–2016 гг. численность жителей города Вологды увеличилась на 6,6%. Для сравнения, в городе Череповце – на 2,7%.

В 2009 году учеными Вологодского научного центра РАН был выполнен прогноз численности жителей на период до 2025 года, рождаемости и смертности в городе Вологде, рассчитанный на основе сложившихся демографических трендов [21]. В результате применения проектного управления в реализации стратегии развития города удалось скорректировать социально-психологический климат и целевые

² Стратегия-2020 пришла на смену Стратегическому плану развития муниципального образования «Город Вологда» на период до 2015 года, утвержденному решением Вологодской городской Думы от 17 ноября 2008 года № 960.

³ В настоящее время действует Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Вологда» до 2030 года, утвержденная решением Вологодской городской Думы от 30 мая 2019 года № 1845. Она также базируется на проектном подходе (разработано 58 проектов).

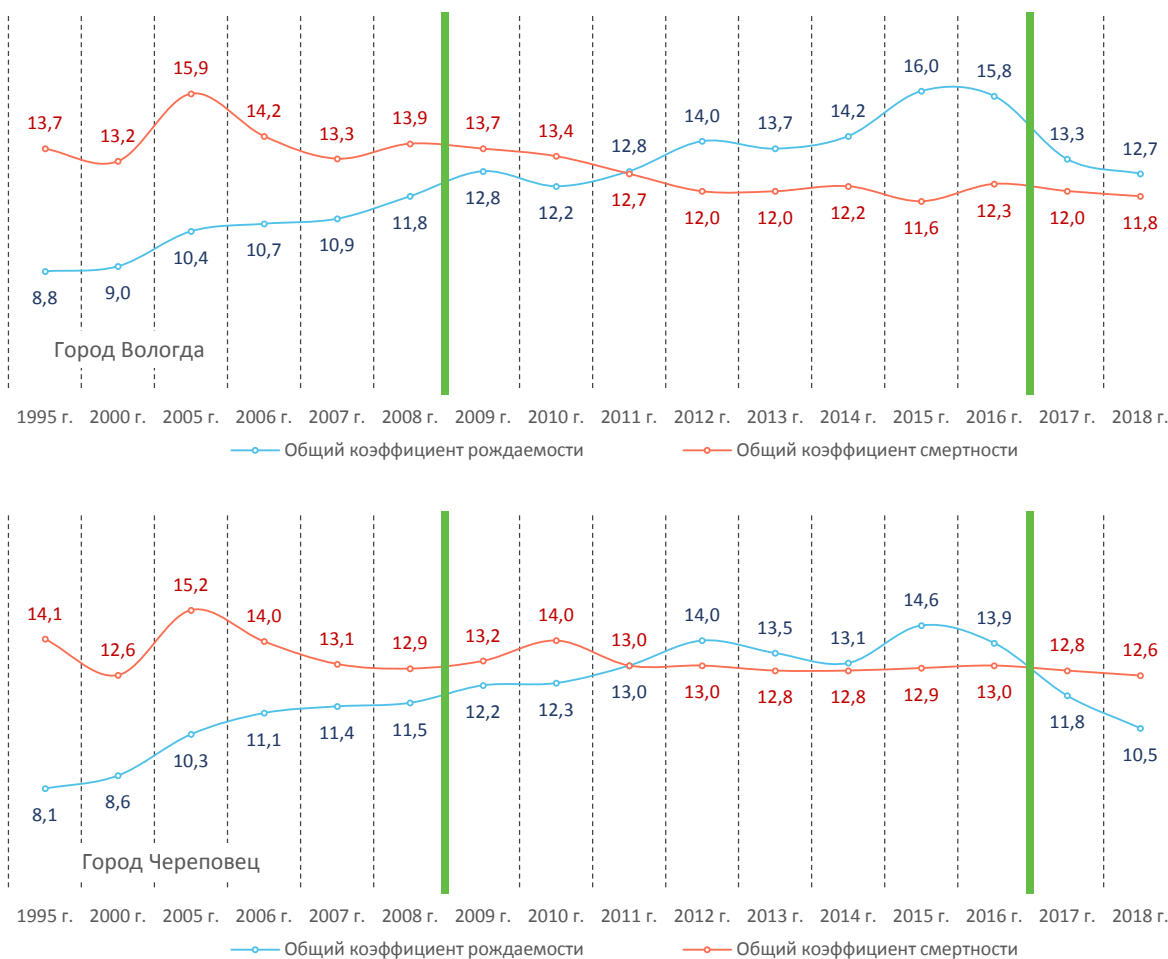


Рис. 4. Коэффициенты* рождаемости и смертности населения крупных городов Вологодской области, промилле

* Коэффициент рождаемости (смертности) равен отношению числа родившихся (умерших) за год к среднегодовой численности населения (на 1000 чел. населения).

Источник: База данных показателей муниципальных образований Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: <https://volgostat.gks.ru/folder/31463>

установки жителей, что привело не только к достижению, но и перевыполнению прогнозных значений показателей: рост численности горожан превысил прогноз на 9%, увеличение рождаемости – на 24%, смертность снизилась на 3% в сравнении с прогнозируемым показателем (рис. 4).

С 2006 года в России начал внедряться комплекс мер государственной поддержки молодых семей и женщин, призванный обеспечить стимулирование рождаемости [22]. В целом он дал позитивный результат. С 2009 по 2016 год были отмечены следующие темпы увеличения рождаемости: по России – на 4,9%, по Вологодской обла-

сти – на 6%, по Москве – на 7,3%, по городу Череповцу – на 13,9%, по городу Вологде – на 23,4%. Более значительный прирост в городе Вологде по сравнению с другими территориями позволяет сделать вывод об эффективности дополнения мер государственной поддержки, предусмотренных на федеральном уровне, региональными и, особенно, муниципальными инициативами и проектами.

За период реализации Стратегии-2020 на основе проектного управления были созданы условия для активного диалога власти и бизнеса. В результате за восемь лет объем инвестиций, вложенных в город организа-

циями, находящимися на его территории, составил 103,5 млрд руб.⁴ Количество хозяйственных субъектов за 2009–2016 гг. увеличилось в 2,2 раза и составило 31,7 тыс. организаций. За 2016–2018 гг. количество хозяйствующих субъектов уменьшилось на 15,4% и составило 26,8 тыс. организаций⁵.

Положительные тенденции сформированы и в сфере туризма. Был разработан календарь крупных событий, каждое из которых рассматривалось как отдельный общегородской проект. В 2016 году Вологду посетило 210,7 тыс. туристов, таким образом, с 2009 года турпоток увеличился в 2,1 раза. В 2018 году город Вологду посетило 237,2 тыс. туристов, прирост составил 12,6% относительно данных 2016 года.

То, каких результатов можно добиться, системно выстраивая партнерство власти, жителей и бизнеса на базе городской стратегии по принципу «выиграл – выиграл», хорошо видно на примере сферы жилищного строительства. Когда люди понимают и разделяют образ будущего города; видят положительную динамику в развитии инфраструктуры; уверены, что власть открыта к диалогу и уважает их, то и свое будущее, а также будущее своих детей и внуков они связывают с городом. Строительный бизнес, основываясь на растущем спросе на недвижимость, начинает развивать свои производственные мощности и торговлю. Органы власти и управления в результате получают новые рабочие места и объекты налогообложения. Как результат – рост налоговых отчислений в бюджеты, которые можно направлять на дальнейшее развитие инфраструктуры и повышение качества жизни горожан. Последовательно раскручивая такой «маховик» из года в год, можно существенно улучшить темпы социально-экономического развития города, даже имея ограниченные ресурсы, и наоборот, когда в самых

благоприятных условиях население, бизнес и власть действуют по принципу «лебедь, рак и щука», город будет деградировать, терять жителей и перспективы.

На *рис. 5* представлена динамика ввода в действие жилых домов в крупных городах Вологодской области. С 2009 года отмечалось превышение значения в городе Вологде по сравнению с Череповцом. Однако в отдельные годы наблюдалось резкое снижение ввода в действие жилых домов, которое в последующем периоде компенсировалось ростом.

В 2016 году в Вологде был достигнут максимальный показатель ввода в действие жилых домов за предыдущие 20 лет, превысивший значение, установленное Стратегией развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года: при достижении уровня строительства жилья до 120 млн кв. м в год значение показателя для России будет равно 0,82 кв. м на человека ежегодно⁶.

Развитие строительной отрасли и рост предложения на рынке позволили стабилизировать цены на жилье и сделать его доступней. Если в отдельные годы цена квадратного метра в Вологде превышала 50 тыс. руб., то в рассматриваемом периоде она находилась в пределах 30–38 тыс. руб. В совокупности с развитием ипотеки с государственной поддержкой и выплатами материнского капитала это позволило многим семьям с детьми успешно решать жилищные проблемы. А как известно, наличие своего благоустроенного, комфортного и просторного жилья является важнейшим условием для повышения рождаемости. За 2009–2016 гг. при средней цене за квадратный метр в 35 тыс. руб. только в новую жилую недвижимость города Вологды люди инвестировали свыше 54 млрд руб.

⁴ База данных показателей муниципальных образований Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: <https://vologdastat.gks.ru/folder/31463>

⁵ Отчеты о реализации Стратегии комплексной модернизации городской среды муниципального образования «Город Вологда» на период до 2020 года «Вологда – комфортный город» за 2016, 2017 и 2018 годы. URL: https://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda/index.php?SECTION_ID=266

⁶ Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <https://www.minstroyrf.ru/docs/15909> (дата обращения 09.01.2020).

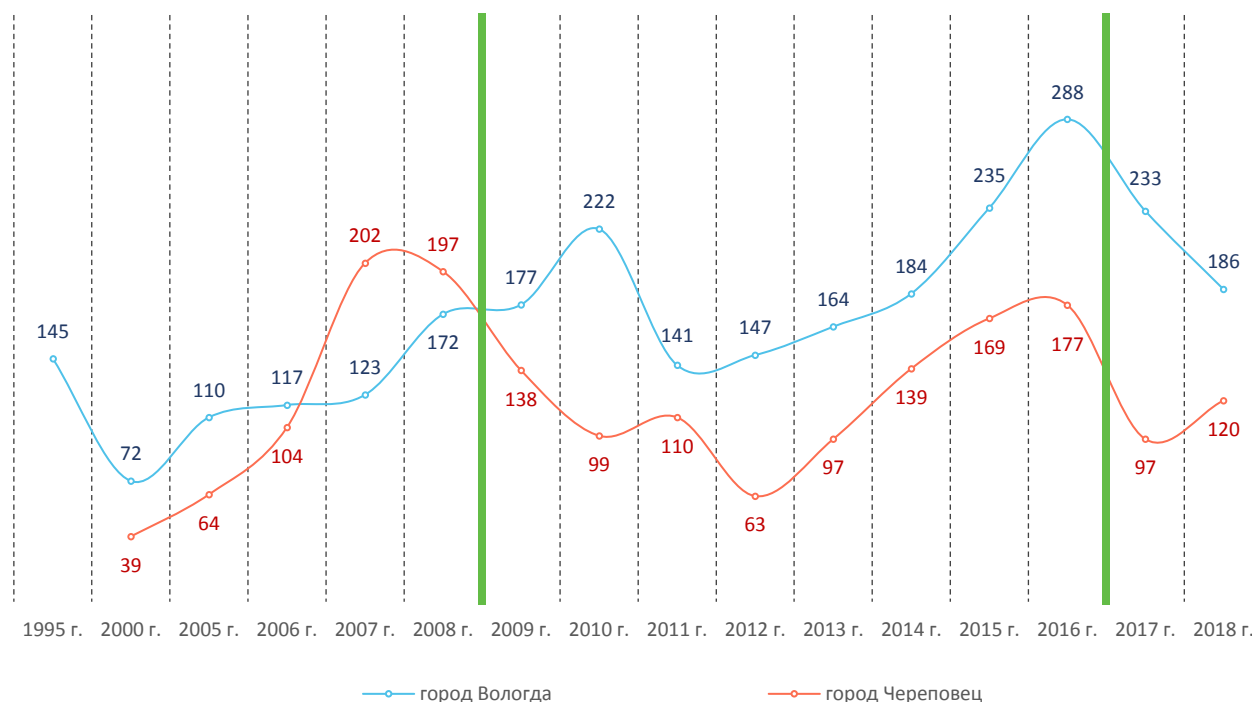


Рис. 5. Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м

Источник: База данных показателей муниципальных образований Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: <https://vologdastat.gks.ru/folder/31463>

Сравнение городов Вологды и Череповца позволяет сделать вывод, что при схожих условиях развития этих муниципальных образований, при наличии работающих на федеральном и региональном уровнях механизмах стимулирования демографических процессов в Череповце положительная динамика по рассмотренным показателям ниже, чем в Вологде. При этом следует отметить, что доходы жителей города Череповца значительно выше⁷. Таким образом, можно заключить, что использование проектного подхода в стратегическом управлении крупным городом позволяет получить более высокие темпы социально-экономического развития муниципального образования.

Выводы

Использование проектного подхода на муниципальном уровне при реализации

стратегий развития городов является оправданным и эффективным при условии, что все проекты увязаны между собой и подчинены генеральной цели стратегии.

Преимущества использования проектного подхода в стратегическом управлении:

1. Высокая гибкость (перечень проектов можно легко менять и дополнять, не ломая общей логики стратегии).

2. Высокая степень свободы в выборе форм, методов, ресурсов и участников реализации отдельных проектов.

3. Возможность гармонизации интересов и объединения ресурсов различных социальных групп. Сделать это в рамках общей стратегии очень трудно, а в рамках отдельных локальных проектов, связанных общей целью, намного легче.

4. Возможность сконцентрировать ресурсы (и внимание) власти, жителей, бизне-

⁷ По данным рейтинга РИА Новости Череповец оказался на 13 месте среди российских городов с самой высокой заработной платой. Среднемесячная чистая зарплата в первом полугодии 2019 года в нем составила 47,7 тыс. руб. Вологда в этом рейтинге заняла 63 место – 36,3 тыс. руб. Добавим, что в исследовании также отражено соотношение зарплаты и стоимости стандартного потребительского набора. В Череповце данное соотношение составило 2,58; в Вологде – 1,90. Источник: Рейтинг российских городов по уровню зарплат – 2019. URL: <https://ria.ru/20191007/1559447334.html> (дата обращения 18.02.2020).

са на отдельных наиболее перспективных проектах, имеющих конкретное время начала и завершения. То есть легко дозировать напряжение и показать результаты работы. Успешность проекта определяется привлечением к его организации и реализации бизнеса, власти и населения.

5. Возможность легко организовать взаимодействие и конструктивный диалог между властью, бизнесом и жителями, так как обсуждать конкретные проекты намного проще и интереснее, чем общие замыслы или ошибки друг друга.

6. Рассматриваемый подход позволяет одновременно двигаться в нескольких направлениях, не теряя концентрации. При этом задержка с реализацией одного проекта не снижает темп в целом – в это время можно заниматься другими проектами.

7. Потенциальная возможность сорвать «джекпот», когда один (или серия) удачных проектов (джекпот-проектов) может кардинально изменить к лучшему условия жизни и динамику развития в городе. Эти проекты уникальны, в случае реализации в одном городе их копирование другими теряет смысл⁸.

Проектный подход на муниципальном уровне позволяет объединить инициативы и усилия населения, бизнеса и власти, связать их с существующими мерами государственной поддержки на федеральном и региональном уровнях. В результате можно существенно повысить темпы социально-экономического развития города.

Поведение власти и жителей является одной из движущих сил развития города, так как оно формирует отношение к городской среде, которая в свою очередь также воздействует на социально-психологический климат в городе. В связи с этим органам местного самоуправления для достижения синергетических эффектов необходимо обеспечить системное и согласованное равномерное развитие городского харда и софта.

При использовании проектного подхода чрезвычайно важны преемственность, так как проекты чувствительны к смене руководителей и участников, и последовательность, поскольку увеличение роли и масштабов проекта требует времени. Так, например, данные обстоятельства следует особенно учитывать при работе с крупными инвестиционными, инфраструктурными и событийными проектами, сроки реализации которых могут значительно выходить за период действия городской стратегии.

Анализ развития Вологды в период с 2009 по 2016 год убедительно доказывает, что главными инвесторами, вкладывающими в развитие городов свои деньги, время, интеллект и энергию, выступают жители и местный бизнес. При этом объем и динамика бюджетных инвестиций в городской хард и софт служат для них маркерами, показывающими серьезность намерений органов власти реализовывать заявленные стратегии.

Таким образом, вклад авторов в развитие теоретической и прикладной науки заключается в следующих положениях научной новизны:

1. Стратегия развития крупного города должна содержать систему городских проектов, связанных между собой и направленных на достижение общей цели. При этом каждый проект решает множество задач, в результате достигается синергетический эффект.

2. Стратегическое управление крупным городом должно в обязательном порядке учитывать социально-психологический климат в нем, а также концентрировать усилия на его улучшении. Всем заинтересованным сторонам – власти, бизнесу и жителям – нужно иметь высокий уровень доверия друг к другу. Это приведет к снижению транзакционных издержек на реализацию совместных проектов.

3. Обязательна концентрация на глобальной цели развития города. Необходимо

⁸ В качестве примеров джекпот-проектов можно привести архитектурные (Эйфелева башня в Париже, статуя Свободы в Нью-Йорке, Московский Кремль и др.), событийные (Октоберфест в г. Мюнхене, Карнавал в Рио-де-Жанейро, Фестиваль «Алые Паруса» в Санкт-Петербурге и др.), инвестиционные (строительство Череповецкого металлургического комбината в Череповце, проект «Родина Деда Мороза» в Великом Устюге и др.) проекты.

найти «точку прорыва», то есть то потенциальное конкурентное преимущество крупного города, которое позволит ему выйти в своем развитии на новый уровень.

Представленные выводы и результаты исследования будут полезны руководителям и специалистам органов государственной

власти и местного самоуправления, общественных организаций, интересующимся вопросом использования проектного подхода в стратегическом управлении крупным городом и другими муниципальными образованиями, а также исследователям проблематики муниципального управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Львов Д.С., Гранберг А.Г., Егоршин А.П. Стратегическое управление: Регион. Город. Предприятие. М.: Экономика, 2005. 602 с.
2. Абалкин Л.И. Проблемы современной России. М.: Институт экономики, 2011. 110 с.
3. Стратегии малых городов: территория творчества / Б.С. Жихаревич [и др.]. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017. 68 с.
4. Ускова Т.В. Формирование системы индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований: на примере г. Вологды: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Вологда, 2003. 201 с.
5. Ускова Т.В., Нестеров А.Н. Управление современным городом: направленная модернизация. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. 196 с.
6. Нордстрем К., Риддерстрале Й. Бизнес в стиле фанк: капитал пляшет под дудку таланта / пер. с англ. П. Павловского. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2011. 279 с.
7. Талев Н.Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости / пер. с англ. В. Сонькина [и др.]. М.: Колибри, 2011. 525 с.
8. Дец И.А. Проектный подход в территориальном развитии: Байкальский регион. Новосибирск: Гео, 2018. 136 с.
9. Гайнутдинов Н.А., Меламед И.И., Столяров О.И. Стратегии развития городов и мегаполисов: проблемы, цели, механизмы. М.: Современная экономика и право, 2007. 289 с.
10. Якишин Ю.В. Экономика города: стратегия структурной перестройки. СПб.: Любавич, 2015. 462 с.
11. Шумпетер Й. Теория экономического развития: исследование предпринимательской прибыли капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры. М.: Прогресс, 1982. 455 с.
12. Джекобс Дж. Смерть и жизнь больших американских городов / пер. с англ. Л. Мотылева. М.: Новое издательство, 2011. 457 с.
13. Sanoff H. *Democratic design: participation case studies in urban and small town environments*. URL: https://www.academia.edu/8154922/Democratic_Design_Participation_case_Studies_in_Urban_and_Small_Town_Environments (accessed 08.01.2020).
14. Khan Z., Morshed M. *Implementing formal project management to local government projects*. URL: <https://www.pmi.org/learning/library/formal-pm-local-government-projects-6006> (accessed 08.01.2020).
15. Савельев Ю.В. Методические основы территориального стратегического планирования (на примере Республики Карелия): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Петрозаводск, 2001. 162 с.
16. Якуничев А.С. Управление перспективным развитием муниципальных образований городского типа: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Вологда, 2004. 192 с.
17. Юнус М. Мир трех нулей: как справиться с нищетой, безработицей и загрязнением окружающей среды / пер. с англ. М. Витебского. М.: Альпина Паблишер, 2019. 274 с.

18. Шулепов Е.Б. Социальный корпоратизм: теоретические основы и опыт реализации. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. 154 с.
19. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. 32 с.
20. Кулакова Т.А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2011. 382 с.
21. Шулепов Е.Б. Поговорим о демографии: город Вологда и его жители. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 262 с.
22. Елизаров В. Стимулирование рождаемости и поддержка семей с детьми в современной России // Рождаемость и планирование семьи в России: история и перспективы: сб. ст. М., 2011. С. 123–152.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Евгений Борисович Шулепов – Глава города Вологды (2008–2016 гг.), депутат, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Российская Федерация, 103265, г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1; e-mail: shulepov@duma.gov.ru

Константин Алексеевич Задумкин – кандидат экономических наук, доцент, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: zk00@mail.ru

Анна Александровна Щербакова – кандидат экономических наук, доцент, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Вологодский государственный университет». Российская Федерация, 160000, г. Вологда, ул. Ленина, д. 15; e-mail: annascherbakova@mail.ru

Shulepov E.B., Zadumkin K.A., Shcherbakova A.A.

REVISITING PROJECT APPROACH USAGE IN THE STRATEGIC MANAGEMENT OF A MAJOR CITY

In a stable socio-economic situation, management tools such as long-term programs and plans of city development strategies implementation used in practice, in conjunction with the budget and the general plan allow to realize the targets. However, in modern trends of society development, these tools lose their effectiveness. The authors of the article put forward and prove a hypothesis that it is project management in strategic planning and ensuring implementation of strategies for cities and other municipalities which is the most appropriate and effective tool in a dynamic environment. At the same time, to ensure competitiveness municipalities should develop projects in two strategic areas: infrastructure development and creation (urban hard); formation of a positive psychological climate in the city (city soft) by creating a fun, safe, active, energetic, friendly environment. Project approach in the development of a city strategy provides you with the following advantages: high flexibility when forming a list of projects; a high degree of freedom when choosing the forms, methods, resources, and participants of the individual projects; ability to harmonize the interests and combine the resources of different social groups (government, business, residents); ability to focus resources on the most promising projects having a specific start and end time; ability to easily organize interaction and a constructive dialogue between government, businesses and residents, as

far as it is much more interesting and easier to discuss concrete projects than general ideas. It is also important to put into practice citizens' involvement into the strategic city management. The authors believe that today it is necessary to move from compromise search by the groups interested in the development of the city to the developing of partnerships where all participants reach their goals and win. The authors propose a general scheme of strategic management of development of the city or other municipality. The developed theoretical approaches are tested in practice in the city of Vologda. The obtained results concerning the dynamics of the main indicators of the city's residents saving clearly illustrate the effectiveness of project management in the implementation the strategy for socio-economic development of the territory.

Project approach, strategic management, development, major city, implementation.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Evgeniy B. Shulepov – Head of Vologda city (2008–2016), Deputy, State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. 1, Okhotniy Ryad Street, Moscow, 103265, Russian Federation; e-mail: shulepov@duma.gov.ru

Konstantin A. Zadumkin – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: zk00@mail.ru

Anna A. Shcherbakova – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education “Vologda State University”. 15, Lenina Street, Vologda, 160000, Russian Federation; e-mail: annascherbakova@mail.ru