

СКОЛЬКО МИНИСТРОВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СМЕНИТСЯ ДО 2020 Г.?

Сайт производственного объединения Построй, **07/11/2008**

http://www.po-stroy.ru/index.php?news_ng=yes&news_id=378

Слово «стратегия», по-гречески означающее искусство ведения войны, в последние годы утратило свою боевую интонацию от слишком частого и ни к чему не обязывающего употребления. Своя стратегия есть у каждой отрасли, у каждого крупного города, а кое-где и у более мелких населенных пунктов. Но от отчетного срока исполнителей, как правило, отделяет настолько много времени, что в напряжении сил нет особой нужды: кто знает, к примеру, сколько министров регионального развития сменится до 2020 г.? Возможно, по этой причине масштаб дискуссий оказывается обратно пропорциональным их полезному содержанию. Между тем сегодняшние реалии явно требуют иного подхода.

Два взгляда на пространство

В конце октября один из телеканалов ошарашил всероссийскую аудиторию сразу двумя сообщениями: якобы в Санкт-Петербурге на стратегическом форуме постановили, во-первых, что федеральный центр не должен больше перечислять никаких средств регионам, а во-вторых, что Санкт-Петербург подлежит-таки объединению с Ленобластью.

Участники форума были удивлены не меньше рядовых телезрителей. Форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России», ничего, разумеется, постановить был не вправе, а вышеназванные идеи были весьма гротескной интерпретацией отдельных полемических реплик. Впрочем, в представлении тележурналистов о судьбоносности мероприятия был резон: и участие в форуме представителей 5 министерств, и само словосочетание «стратегическое планирование» создавали впечатление об универсальных решениях, призванных изменить судьбу всей державы.

Впрочем, репортеров могла ввести в заблуждение и сложная лексика участников собрания. В числе иронических пожеланий следующему форуму екатеринбургский делегат Рафаэль Алиханов предложил включить разработку единого языка, чтобы сами участники не путались в терминах. В самом деле, когда с трибуны звучит определение региона как «совокупности разных вложенностей целого и его частей», не только журналисту требуется незаурядная работа извилин.

Во избежание недоразумений в интерпретации, Впрочем, следовало бы раскрыть два небольших секрета участников форума. Во-первых, разработчики документов, именуемых стратегиями социально-экономического развития регионов и округов России, равно как и отраслей ее экономики, являются, как правило, узкими специалистами, и специальность эта в советский период называлась скромно – экономическая география. Дополнительную и, несомненно, необходимую квалификацию многие разработчики приобрели в области права, поскольку для составления долгосрочных программ, никак не обойтись без знания федерального и местного законодательства. Сам же термин «стратег» в этом применении возник с легкой руки основателей Центра стратегических разработок (ЦСР) в Москве и одноименных научных учреждений в федеральных округах.

Второй секрет состоит в значении сквозного термина «пространственное развитие», постоянно звучавшего с трибуны. Фактически термин является прямым переводом английского словосочетания spacial development, которое применяют в европейских странах к тому, что в России именуют региональным развитием. Такой термин, в частности, применяется партнером ЦСР – Европейской конференцией министров пространственного развития. Впрочем, не ясно насколько адекватен этот перевод

термина, учитывая, что в странах Западной Европы размещение производительных сил и жилых территорий сталкивается с проблемой ограниченности пространства, а в России дело обстоит, за редкими исключениями мегаполисов, как раз наоборот. Опять же, такая проблема, как длинное «транспортное плечо» на малонаселенных пространствах Сибири, европейцам на практике незнакома.

Ориентация - «Мауритус»

Решение провести всероссийский форум специалистов по региональному развитию именно в Петербурге официально объяснялось тем, что именно здесь зародилась инициатива стратегического планирования городов, почин которому положил Леонтьевский центр. Действительно, коллектив этого нового научного учреждения разработал План стратегического развития города еще в ту пору, когда не было в проекте ни Генплана, ни Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. (которая дала форуму брэндовое наименование «Территория-2020»).

Впрочем, в ходе мероприятия выявился и второй, более практический повод для создания именно в Петербурге постоянной «площадки стратегирования». Не зря же на берегах Невы ежегодно проводится Международный экономический форум, также не без гордости (до недавних пор) именованный чиновниками «российским Давосом». Как намекнул президент Центра стратегических разработок (Москва) Михаил Дмитриев, у двух мероприятий могло бы сформироваться общее экспертное обеспечение. Иными словами, «форум стратегов» готов предоставить МЭФ собственный интеллектуальный и кадровый потенциал.

Как нетрудно догадаться, такая посредническая функция создает весьма привлекательный плацдарм для региональных экспертов. Предполагаемое объединение усилий никак не может обойтись без иностранных партнеров отечественных разработчиков регионального развития. Представители 18 зарубежных стран, присутствовавшие на форуме, давно консультируют российские регионы по привлечению инвестиций, исполняя в данном случае вполне осмысленную посредническую функцию, а также занимаются рейтинговыми исследованиями. К примеру, BaumannInnovation представила участникам мероприятия сравнительную характеристику российских регионов, поделив их на «лидирующие», «относительно благополучные», «средние», «отстающие» и «проблемные».

Если вы думаете, что Санкт-Петербург относится к лидерам, то вы глубоко заблуждаетесь. Даже во второй подгруппе специалисты Baumann отвели нашему городу непочетное пятое место. Следуя ссылке, соединяющей таблицу рейтингов российских регионов с колонкой международного рейтинга Давосского форума, мы обнаруживаем, что по конкурентоспособности Санкт-Петербург равен загадочному государству под названием Мауритус. Так российские сотрудники германской рейтинговой компании перевели на родной язык слово «Маврикий».

Параметры, по которым определялась конкурентоспособность, остаются загадкой. Впрочем, замеры рейтинга производятся с учетом интервьюирования представителей городской власти и бизнеса. По причинам, не названным Baumann, в рейтинге не фигурирует Москва. Можно предположить, что столичные чиновники, поинтересовавшись методом сопоставления, попросту отказались «рейтинговаться». Гостеприимный Санкт-Петербург не мог отказать. Расстраиваться, Впрочем, не стоит: два самых передовых региона по списку Baumann, а именно Новосибирск и Татарстан, «доросли» аж до уровня Турции, а Краснодарский край (один из партнеров Baumann) занимает почетное место на уровне Латвии.

Первыми в мире по рейтингу числятся США. Следует отметить, что последний Давосский форум проводился в январе, когда недавно обанкротившийся банк Lehmann Brothers имел наилучший рейтинг из возможных. Впрочем, германская компания ни мало не задумалась о целесообразности некоторой корректировки своих замеров.

Представители городского правительства никак не прокомментировали «щедрые» оценки германской компании. Вице-губернатор Михаил Осеевский, в отличие от европейских гостей, исходил из современной ситуации. Он отметил, что Санкт-Петербург достаточно диверсифицировал свою экономику, чтобы быть готовым к самым различным международным неожиданностям, а наполнение бюджета города не принуждает его прибегать к внешним заимствованиям. Подход к решению социально-экономических проблем в нашем городе, по словам М.Осеевского, как раз стратегический: вначале по простым и понятным параметрам рассчитывается потребность в той или иной услуге, а затем производятся соответствующие проектные расчеты, составляется целевая программа, определяются ответственные ведомства и лица.

При всем понимании того факта, что отнюдь не все целевые программы близки к завершению, слушатель-петербуржец не мог не порадоваться за городских чиновников, не ударивших в грязь лицом. Впрочем, с учетом международных кризисных реалий, разверзшихся как раз в «стране номер один» по давосскому ранжиру, поневоле задумаешься об объективности рейтинга.

С думой об еще одном кодексе

Оглядка на западные авторитеты ничуть не преуменьшает амбиций «стратегов» в своем отечестве. На схеме, которую представила участникам форума руководитель отдела Института экономики города (Москва) Людмила Ладилья-Сароса, в виде треугольника отображались три функции – бюджетная, градостроительная и стратегическая. Первым двум соответствовали два недавно принятых федеральных кодекса, а напротив третьей был поставлен вопросительный знак. В самом деле, на федеральном уровне по каждой сфере хозяйства разработано по нескольку концепций и стратегий, а «стратегического кодекса» нет.

С высокой «стратегической колокольни» специалистам, действительно, видны детали, не принимаемые во внимание действующим законодательством. Глава того же Института экономики города Александр Пузанов сетовал, что в российских законах не фигурирует термин «агломерация», в то время как в реальности этот феномен существует. Приводя множество западных примеров, оратор не упомянул о том, что в той же Германии границы земель порой пересекают агломерации (Гессен и Райнланд-Пфальц), а пригород Вашингтона Арлингтон, куда можно за пять минут добраться на метро, относится не к округу Колумбия, а к штату Вирджиния.

Поверив, что в России, как всегда, все делается не так, как у «цивилизованных людей», оратора энергично поддержали представители Иркутска, где согласно Градкодексу должны быть раздельно составлены генпланы областного города и двух его спутников. Похоже, сибирскому докладчику было невдомек, что разработкой самого Градкодекса наше отечество, и Иркутск в частности, обязан именно московскому Институту экономики города.

Впрочем, у предусмотренного Градкодексом планирования схем территориального развития на уровне муниципальных образований находятся не только критики, но и сторонники. Директор Института экономики Карельского научного центра РАН Анатолий Шишкин полагает, что стратегическое планирование должно осуществляться именно так – снизу вверх, причем у каждого муниципального образования должна быть не только своя стратегия, но и своя идеология – основанная, в частности, на особенностях национального быта. На этой идеологии, по мнению карельского теоретика, и должна строиться капитализация (!) отдельно взятого МО.

По словам А.Шишкина, он был бы не прочь прислушаться и к идеологическим разработкам федерального центра, но ничего внятного из Москвы почему-то не слышно. Это сетование можно понять: треугольные схемы вряд ли могут послужить

источником вдохновения региональных планировщиков развития хотя бы потому, что на этой схеме никак не отобразен ни субъект преобразований, ни его приоритеты.

Нельзя сказать, чтобы Институт экономики города не изыскивал приоритетов там, где они лежали на коммерческой поверхности. Как рассказала Л. Ладилья-Сароса, институт при поддержке USAID разрабатывал проект строительства «Азова-Сити» в Ростовской области. Правда, как пишет газета USA Today, новая столица российского казино (именно таков «стратегический» приоритет развития запроецированной агломерации) в кризисный период вряд ли заинтересует серьезных инвесторов.

Оно нам надо?

Предложение разработать по идеологии на каждый муниципалитет вообще-то знакомо. Примерно такие рецепты разрабатывались в конце 1980-х гг., когда вошло в моду слово «методология». Кстати, некоторые термины, понятные лишь для части аудитории «форума стратегов», черпались как раз из полузабытого лексикона классиков этого своеобразного направления. Хотя, вроде и время другое, и опытом «раздачи суверенитетов» насытились.

Тем не менее, при разработке Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г., которая дала имя форуму, был предпринят именно самый «центробежный» из возможных подходов: каждому региону было предписано «нарисовать» собственную стратегию. Что они и сделали, мобилизовав на это немало средств и рабочего времени местных экспертов. И только сейчас в Министерстве регионального развития поняли, что получилось что-то не то.

Как признается М.Дмитриев, для того, чтобы удовлетворить все региональные пожелания, государственному бюджету потребовался бы темп прироста в размере 30% в год. Между тем подобные чудеса в ближайшее время не предвидятся – и не только в России. По оценке представителя Danske Bank в Петербурге Эдвина Корнелиуса, в посткризисные годы на рост в 10-12% не сможет рассчитывать ни одна страна, в том числе и Китай. Ибо реальность показала, что при оценке кредитных организаций ориентироваться следует не на рейтинговые агентства, а исключительно на органы банковского надзора, которые и не дадут теперь инвесторам строить воздушные замки и финансовые пирамиды.

Это означает, что большая часть разработок, представленных в федеральное правительство, подлежит в лучшем случае существенной корректировке в сторону сокращения appetites. Готовы ли к этому в регионах? Если судить по реакции А.Шишкина на употребленное М.Дмитриевым словосочетание «требования к регионам», то похоже, что нет. Амбиции приграничных регионов на фоне сокращения финансирования еще могут дать себя знать. Достояна ли проблема дискуссии? Увы, организаторы «Территории-2020» предпочли вместо этого организовать круглый стол по трансграничной торговле. То ли эта тема сиюминутно «приоритетна», то ли таковы были пожелания зарубежных гостей – к примеру, из USAID, без партнерства с которым никто из ведущих «стратегов» почему-то никак не может обойтись.

Руководитель Северо-Западного Центра социально-консервативной политики Игорь Шувалов считает, что стратегическое планирование регионального развития должно начинаться не снизу вверх, а сверху вниз. Стране необходимо разработать общефедеральные приоритеты – точно так же, как это делается на уровне нашего городского правительства, но с учетом всей совокупности территорий, акваторий, недр, действующей и бездействующей инфраструктуры.

Очевидно, в этой связи и возник проект нового закона, который был анонсирован организаторами как «закон о новом Госплане». На форуме одни ораторы упоминали почему-то Закон о стратегическом планировании, а другие – Закон о государственном прогнозировании и социально-экономическом развитии. Стоило немало труда, чтобы

выяснить, что два проекта разрабатывались разными министерствами, а единый документ если и существует, то скорее в воображении, чем на бумаге.

Нельзя сказать, чтобы федеральная исполнительная и законодательная власть не умела при необходимости работать с примерной оперативностью. Так, закон «О дополнительных мерах по укреплению стабильности банковской системы» был принят Госдумой сразу в трех чтениях 23 октября, утвержден Советом Федерации 27 октября, подписан Президентом 28 октября и в тот же день применен на практике. Со стратегическим законодательством дело обстоит хуже: в последний раз Закон о государственном прогнозировании социально-экономического развития принимался в 1995 г.

Неудивительно, что, несмотря на обилие отраслевых документов, каждый регион отстаивает на федеральном уровне лишь собственные интересы, и на отраслевых конференциях планировщики, скажем, Ленобласти с изумлением узнают о том, что соседние северные регионы намерены направить грузопотоки в собственные порты. После чего каждый ориентируется на собственные пробивные способности, а результат никакому прогнозированию неподвластен.

Так нужно ли стране определить приоритеты развития во времени и пространстве? Достаточно ли ясно они изложены в Стратегии развития до 2020 г., или здесь все же нужна конкретизация, а с учетом кризисных реалий – и серьезная коррекция, или же можно ограничиться теоретическими спорами о самом предмете стратегирования?

Как признавались многие участники форума, в этой области, как и во всех прочих, проблема упирается в «человеческий фактор». Но прежде чем решать, кто именно из специалистов по агломерациям и трансграничному маркетингу будет включен в 2009 г. в различные экспертные группы, следовало бы подчитать КПД самого сообщества, не сумевшего на сегодняшний день разработать ни применимой концепции размещения производительных сил, ни законопроектов, заполняющих порожденные межведомственной чехардой пробелы – что, собственно, и требуется от «стратегов».

Константин Черемных