Территория полуприцепов

Нужна ли России стратегия пространственного развития?

Александр Трушин подписка подписка 18.03.2019

2

Фото: Денис Вышинский / Коммерсантъ | купить фото

Правительство утвердило Стратегию пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. Документ вызвал недоумение в экспертном сообществе. «Огонек» попытался понять, почему.

Беседовал Александр Трушин

Разговоры о необходимости создания национальной стратегии пространственного развития начались еще на старте нулевых. Уже тогда ученые-экономисты настаивали: без стратегического планирования, без внятного целеполагания страна не может успешно развиваться. Прислушались к ним, правда, не сразу: жили за счет высоких нефтяных цен, ничто «не капало»...

Но потом грянул кризис и вскрылись огромные разрывы в развитии разных регионов, в уровне и условиях жизни людей. Оказалось, что вопрос, в какой стране мы живем, какой она должна быть через пять, десять, 20 лет, перестал быть риторическим для власти и стал остроактуальным — в 2014 году был принят федеральный закон о стратегическом планировании в Российской Федерации.

Экспертное сообщество восприняло его позитивно, а о том, как должна измениться страна, с энтузиазмом рассуждали ведущие экономисты. В «Огоньке», например, об этом говорил Михаил Дмитриев, президент партнерства «Новый экономический рост» (№5, 47 за 2016 год и № 16 за 2018 год). Он рассказывал, в частности, что экспертная команда под его руководством «закончила разработку сценариев пространственного развития, которую мы выполняли по заказу Минэкономразвития. Такого рода работа вообще делается в России впервые. Мы исследовали огромный массив данных по муниципалитетам и конкретным предприятиям — количество занятых, объемы выручки и прочее, вплоть до географических координат...» И вот в конце февраля пришла новость: стратегия пространственного развития утверждена правительством. Неужто свершилось?

Увы: документ в самом деле имеется, только вовсе не такой, каким его ожидали увидеть эксперты. Начать с того, что уже первое предложение утвержденной правительством стратегии ставит профессиональных людей в тупик: «Целью пространственного развития Российской Федерации является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации». Получается, целью развития является развитие?

Вопросы по ходу знакомства с текстом множатся и дальше: предлагается «обеспечить целостность», «содействовать межрегиональному сотрудничеству», «обеспечить комплексный

подход», встречаются такие понятия, как агломерация, геостратегическая территория, агропромышленный центр, минерально-сырьевой центр... Но лишь упоминаются, без объяснений, что с ними надо делать и как это повлияет на качество жизни людей. Много написано о том, что у нас плохие авто- и железные дороги. И даже предлагается добиться, чтобы грузы от Владивостока до Калининграда шли семь дней. Но как это сделать — не объяснено. И опять возникает вопрос: зачем? Чтобы быстро перевозить китайские товары в Европу? И мы от этого будем лучше жить? Среди основных направлений стратегии на первом месте стоит «ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения». Задача, несомненно, важная, но как-то мелковато для национальной стратегии. Во всяком случае, не складывается представление о том, какой будет наша страна в 2025 году.

Словом, по прочтении этого документа возникает много вопросов.

Редакция обратилась с ними к заведующему кафедрой финансовой стратегии Московской школы экономики, руководителю Центра стратегических исследований МГУ Владимиру Квинту.

Владимир Квинт, экономист

Фото: Евгений Павленко, Коммерсантъ

— Как можно оценить принятый документ?

— Конечно же, это не стратегия. При разработке любой стратегии, но особенно общегосударственного и регионального уровня, должны учитываться три важнейших постулата: любая стратегия может предлагать к реализации только приоритеты, отражающие национальные и региональные интересы, и при этом они должны быть полностью обеспечены всеми видами трудовых, материальных, финансовых, а также инфраструктурных ресурсов. Причем только те приоритеты принимаются к реализации, которые обеспечены конкурентными преимуществами. Но для этого нужно было провести гигантскую работу, выявить, где какие существуют предприятия, какие трудовые ресурсы в регионе или в городе и многое другое. Ничего этого нет в стратегии. Я назвал бы представленный документ набором пожеланий, и не всегда полезных для страны и ее субъектов.

— Но ведь там подробно описаны многие проблемы нашей инфраструктуры...

— А это уже серьезная методологическая ошибка. Стратегия, будь то стратегия страны или города или предприятия, создается для достижения перспективных приоритетов, а не для латания дыр. Проблем в России много, и их решение — это нормальная текущая деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Но нельзя делать все сразу: денег и других ресурсов не хватит. Национальные стратегические приоритеты должны быть сформулированы в стратегии пространственного развития страны. Однако данный документ прописывает массу второстепенных задач, которые органы власти в субъектах и так решают. Так что, увы...

— Известны ли авторы этого документа?

— Они не названы. Известно только, что готовился документ в Министерстве экономического развития (МЭР), где в последние годы департаменты стратегической ориентации то ликвидировались, то опять создавались. Понятно, что над данным документом работали прежде всего департамент стратегического развития и инноваций, департамент планирования территориального развития , но и другие структуры МЭР. Судя по всему, представлены некие результаты проделанной работы. Должен сказать, не слишком профессиональной. Как сложилась бумага, понятно: сначала МЭР собирало предложения от федеральных министерств, затем согласовывало их с регионами, которые должны были выбрать себе специализации по видам экономической деятельности — где и что будут производить. К полученному приписали некое обоснование, со специализацией регионов не связанное. Вот, собственно, и все...

— И что же в итоге получилось?

— Достаточно привести один пример. В стратегии есть приложение №1, называется «Перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации». Так вот, у 39 регионов на первом или втором местах стоит в нем производство автоприцепов или полуприцепов. Не знаю, насколько в нынешней экономической ситуации выгодным для страны и регионов оказалось производство этой продукции, но почему-то этот приоритет стал сногсшибательно важным. Только представьте: половина регионов страны будет заниматься выпуском полуприцепов!

— А как должна была разрабатываться стратегия «в идеале»?

— Прежде всего должны быть определены и сформулированы национальные интересы. Например, в стратегии много говорится о проблемах инфраструктуры. Но зачем надо ее развивать, для реализации каких стратегических интересов и приоритетов — нет ни слова. Стратегические интересы — это очень большие, обобщенные ориентиры, их надо декомпозировать в более частные приоритеты, пригодные для достижения (через отраслевые ведомства и регионы). Дальше нужно в каждом конкретном случае смотреть, как национальные приоритеты могут локализоваться на данной территории, как при этом будут использоваться региональные преимущества, каковы ресурсы для их достижения, как приоритеты декомпозируются в цели и реализуются на основе целевых программ, проектного финансирования и технологических платформ. Кстати, они были утверждены правительственной комиссией в 2011 году. Но об этом в данном документе не слова...

— То есть соответствуют ли амбиции амуниции?

— Именно. Главная проблема большинства российских стратегий, особенно региональных, в том, что они никак не связаны с предприятиями. Как будто их нет. А ведь недостаточно указать вид экономической специализации, например животноводство и растениеводство в Смоленской области. Кому будут адресно выделять ресурсы?

— Сразу напрашивается: правительству области...

— Как раз напрашивается другое: если мы говорим о национальном приоритете, значит надо думать о конкретных предприятиях, на которых будет эта задача решаться. Ведь не правительству области, а предприятиям потребуются средства для модернизации оборудования, покупки современной техники, подготовки и переподготовки кадров. И только обобщив все эти «надобности», можно верстать программы специального финансирования для территориальных субъектов стратегирования. Кстати, в значительной степени, хотя и не полностью, именно такой подход отражен в стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга. Отдельный и, наверное, самый сложный вопрос — отбор приоритетов. На мой взгляд, акцент надо делать на конкурентные преимущества регионов, где возможна быстрая и качественная отдача, где есть ресурсы, обеспечивающие наиболее эффективное достижение национальных интересов. Кстати, в стратегии вопросы эффективности выделяемых средств и их достижения вообще не упоминаются.

— Можете ли вы на каком-нибудь примере объяснить, как национальные интересы могут коррелировать с возможностями, условиями, ресурсами регионов?

— Есть у России конкретный национальный интерес, совершенно не вызывающий сомнений и справедливо акцептированный в

последние годы руководством страны,— это экономическое освоение Арктики. Для его реализации надо определить и выделить приоритеты. Например, условно, это могут быть развитие научных исследований Арктики, создание ледокольного флота, развитие портов и прибрежных территорий и так далее. Дальше давайте смотреть, в каких регионах есть условия для реализации этих приоритетов. Среди научных центров, занимающихся Арктикой, самый крупный, безусловно, в Санкт-Петербурге. И вообще, региональная специализация этого города связана с огромным вкладом науки в региональный валовый продукт, этот вклад самый высокий в стране — 48%. Значит, город должен обеспечиваться ресурсами именно для реализации этого национального приоритета, тем более что ледокольный флот для Арктики в подавляющей части строят здесь же — в Санкт-Петербурге. Вот вам и сочетание национального интереса и регионального. Затем вокруг эпицентра реализации этого приоритета нужно развивать научную и социальную инфраструктуру целевого стратегического финансирования, иначе стратегию не реализуешь...

Впрочем, если речь вести конкретно об этой территории, то есть и другие сферы с серьезным потенциалом развития — туризм, например, в котором у Петербурга неоспоримые конкурентные преимущества мирового уровня, а еще связь и информатика. Значит, в общенациональной стратегии эти позиции должны быть учтены, на них и надо сосредотачивать федеральные и региональные ресурсы.

— И что, в стратегии, о которой мы говорим, все это предусмотрено?

— Ни словом. В перечне перспективных специализаций Петербурга на первом месте стоит опять же производство полуприцепов. Строительство ледоколов просто отсутствует. Наука стоит на предпоследнем месте. А производство табачных

изделий оказалось для Петербурга важнее, чем информатика и связь. Это абсолютно абсурдный документ.

— Какое-то объяснение этому существует?

— У меня есть своя версия: причина неудачи в том, что нарушен закон — ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014. В его ст. 9 перечислены участники стратегического планирования на федеральном уровне: президент РФ, затем Федеральное собрание, правительство, Совет безопасности, Счетная палата, Центральный банк и т. д. Определены и участники стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. А в случае, который мы разбираем, разработчик оказался один — МЭР. И утверждающая инстанция одна — правительство. То есть получился полуфабрикат, к тому же не обязательный для исполнения.

— А в регионах стратегии разрабатывали?

— Конечно. И тут мы попали в большую засаду: в стране почти нет специалистов по стратегическому планированию. На нашей кафедре финансовой стратегии МГУ (первой в стране и по сути единственной) за 12 лет подготовлено около 400 экономистов и финансистов со специализацией на изучении процессов стратегирования. Есть две проблемы. Во-первых, для страны это ничтожно мало, потому что стратеги нужны и на каждом большом предприятии, и во всех органах федеральной и региональной власти. А во-вторых, в дипломах у них пишут «экономист», а не «экономист-стратег». Не предусмотрена такая квалификация. Нужен новый образовательный стандарт. В результате разработка региональных стратегий превратилась в профанацию. По стране с начала 2000-х стали разъезжать команды мошенников, предлагавших под копирку одну и ту же стратегию для разных регионов. Я сам читал один такой документ, в котором в нескольких местах забыли вычеркнуть название предыдущего региона, где они продали свои «труды».

— Как-то странно получается: написан и утвержден правительством документ, который никто не сможет исполнить. Зачем писали?

— Как-то все делается наоборот, не так, как следовало бы. Например, в постановлении правительства об утверждении стратегии сказано, что МЭР должно подготовить планы ее реализации. Получается, стратегия есть, а планов нет. А когда начнут создавать планы, выяснится, что на все ресурсов не хватит. И что тогда делать? Зачем же так дискредитировать важные документы. Стратегия по смыслу своему должна иметь целостную систему стратегического управления реализацией, и схему финансирования, и мотивацию исполнителей. Но ничего этого нет. А если у людей, предприятий и регионов нет мотивации, если они не понимают, зачем они это делают, как они будут исполнять то, что там написано?

Вообще авторы умудрились написать стратегию без всяких цифр. Лишь в последнем приложении (№5) «Целевые показатели пространственного развития Российской Федерации» приводятся среднегодовые темпы роста валового регионального продукта субъектов РФ к 2025 году. Даются два варианта: инерционный 2,6, целевой 3,7%. Непонятно, зачем нужен первый: ведь инерция и есть главный враг стратегии, они несовместимы. А разница между сценариями всего 1,1%. У мировой экономики нет глобальной стратегии, она сама по себе, инерционно растет темпами около 3% в год. Так стоило ли ради этого вообще городить огород? Как говорил две с половиной тысячи лет назад великий стратег Сунь Цзы, «стратегия без тактики — самый медленный путь к победе. Тактика без стратегии — это суета перед поражением».