

Н.П. Распопов

МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ (На примере Нижегородской и Калужской областей)*

Распопов Николай Петрович – доцент
кафедры государственного и муниципального управления
НИУ–ВШЭ – Нижний Новгород.

Задача ускорения роста ВВП требует перехода от политики выравнивания социально-экономического развития территорий к политике «поляризованного развития» – к определению и поддержке регионов – «локомотивов роста». Через такой ускоренный рост прошли практически все страны, пережившие социальный и экономический подъем. Концентрация усилий в рамках отдельных регионов позволяет получить эффект масштаба и эффект агломерации, которые создают в «полюсах роста» («локомотивах») силы саморазвития. Со временем правильный выбор таких полюсов обеспечивает подъем окружающих регионов. Принцип поляризованного развития эффективен только тогда, когда на территории страны появляется сеть плюсов роста. Нижегородская область отвечает многим требованиям глобальной конкуренции, она сохранит основное для формирования экономики знаний преимущество – достаточно высокий уровень развития человеческого капитала.

Уже в 1990-е годы область претендовала на неформальный статус «модели» экономических реформ, источника инноваций в управленческой сфере и поэтому не нуждалась в заимствовании внешних рекомендаций. Так было в период губернаторства Б. Немцова (1991–1997), И. Склярова (1997–2001) Первым этапом прихода москвичей на серьезные управленческие должности стало формирование в 2001 г. правительства Г. Ходырева и появление в нем «внешних», но желавших укорениться в регионе фигур. В период «позднего

* В работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения гранта НИУ–ВШЭ № 08-04-0032.

И. Складорова и полпреда Президента РФ С. Кириенко (2000–2005) в Нижегородскую область начали постепенно приходить со своими капиталами, организационными и кадровыми ресурсами крупнейшие финансово-промышленные группы России. Поскольку каждая из них встречалась с серьезным сопротивлением на местном уровне и проходила через череду скандалов, крупному бизнесу была необходима административно-управленческая поддержка. В 2000-е годы нижегородский регион уже стал составной частью московской экономики. В течение ряда лет он находится под влиянием федеральной политики, изменений, начатых в 2004 г. административной реформой Правительства РФ и др. Область, кроме того, стала территорией освоения, присоединения, экспансии команды бюрократов правительства Москвы и аффилированного сегмента столичного менеджмента и бизнеса. Эту московскую команду с 2005 г. возглавил бывший вице-мэр Москвы В. Шанцев.

Региональное развитие стоит сегодня перед необходимостью смещения конкуренции между регионами из материальной сферы в сферу инновационных идей, концепций, стратегий, технологий, проектов. Ряд российских регионов становятся более активными игроками на глобальном рынке: они способны продуцировать более масштабные проекты, развиваться в рамках тенденции к переходу от индустриального типа экономики к экономике знаний. Это тем более необходимо, что ресурсы авторитарной модели модернизации в России близятся к исчерпанию. Авторитарная модернизация обычно решает задачи развития современной промышленности и экономической инфраструктуры, устранения или нейтрализации традиционных коррумпированных элит и т.п. В качестве примера успешного применения авторитарной стратегии часто указывают на опыт Южной Кореи, Сингапура. Авторитарные элиты выступили здесь в роли своеобразного «доброго пастыря» для незрелого еще социального организма. Правда, подобная роль требует высокого уровня моральной и гражданской ответственности элитных групп, которые стоят во главе авторитарной политики. В противном случае всякий положительный потенциал авторитаризма исчезает (1, с. 13).

В концепции долгосрочного развития РФ до 2020 г. декларируется многополярная стратегия, направленная на создание региональных центров роста и диффузию эффекта развития между регионами. Сегодня можно констатировать: административные и институциональные механизмы государственного управления выравниванием регионов во многом утратили свою эффективность. Старые административные формы российских регионов оказались мало восприимчивы к идущему в мире процессу нового регионального строительства. Более активными игроками на глобальном рынке становятся новые укрупненные регионы. Польша, например, в преддверии вступления в Евросоюз осуществила укрупнение своих воеводств (вместо 49 было создано 16). Широкую известность получил опыт ассоциаций муниципалитетов в

США и Японии. В Европе принята рамочная концепция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Сегодня в Европе эффективная форма приграничных сообществ представлена 136 еврорегистрами, в том числе в Центральной и Восточной Европе – 42. Например, после завершения строительства моста, соединяющего датский Копенгаген и шведский Мальме через пролив Эресунн, эти два города фактически образовали единый муниципалитет¹. Европейский союз исходит из того, что в XXI в. «Европа стран» станет «Европой регионов». Именно такие образования будут обеспечивать глобальную конкурентоспособность. Интенсивное строительство идет и в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Так, Китай реализует план создания почти 100 новых городов-«миллионников». В ноябре 2003 г. Госсовет КНР создал «руководящую группу» по возрождению «старых промышленных баз» в северо-восточных провинциях Ляонин, Цзилинь, Хейлунцзян как едином регионе. С первого полугодия 2004 г. темпы роста иностранных инвестиций в этих провинциях превысили средний общенациональный уровень. По сравнению с аналогичным периодом предыдущего года общий объем договорной суммы иноинвестиций в этих провинциях увеличился на 126, 57 и 151% соответственно. В Китае уже существует программа по развитию приграничных территорий, предусматривающая три уровня, – развитие Суйфыньхэ, зоны Суйфыньхэ-Дуннин и нашей приграничной территории, включая Пограничный, Покровку и Уссурийск².

Тренд «новой регионализации» с принципом поляризованного («сфокусированного») развития затрагивает и Россию. Нижегородская область включена в проект создания 14 «регионов-локомотивов» (напомним, что губернатор В. Шанцев в первый срок своего губернаторства (2005–2010) осуществлял в основном экспансионистскую модель развития территории). Рассмотрим в сопоставлении с ней «феномен калужской модернизации».

Калужская область, где нет ни нефти, ни газа, ни прочих золотовалютных даров природы, вышла в России на первое место по росту промышленного производства. В привлечении иностранных инвестиций она отправила в аутсайдеры такие финансово насыщенные регионы, как Ленинградская область и нефтегазовый север России. Калужская область, регион с населением 1 млн. человек (в Калуге – 327 тыс. человек), за последний год впитал в себя около 3 млрд. долл. инвестиций. Половина этой суммы – зарубежный капитал. В пересчете на каждого жителя округа – 1,5 тыс. долл. прямых иностранных инвестиций (в среднем по России – 180 долл., в Украине – 90 долл. на одного жителя). Все разрешения и лицензии приходящим компаниям оформляются в

1. (<http://mmk-mission.ru/prom/post/20040828-redsokolov.html>).

2. Источник: 21.07.2004. Агентство Синьхуа (<http://www.xinhuanet.com>). С. 1.

течение двух месяцев, в некоторых случаях меньше. Упал уровень безработицы. Выросли зарплаты. Минимальная зарплата на промышленных предприятиях от 17 тыс. руб. Зарплата в 30 тыс. руб. – вполне достижимый рубеж даже для работника невысокой квалификации. Немцы, французы, японцы построили в Калужской области автопредприятия, на которых собирают машины марок Volkswagen, Škoda, Peugeot, Citroen и Mitsubishi. По соседству – южнокорейский производитель бытовой техники Samsung, заработал польский фармзавод Hemofarm, швейцарская пищевая компания Nestle, американский пивоваренный завод SABMiller, французский производитель строительных смесей Lafarge, финский металлоконструктор Ruukko, немецкий производитель сельхозтехники Lemken.

Почему идут инвестиции в Калужскую область? Суть ответа руководства французской фабрики L'Oreal сводится к трем пунктам: готовые промышленные зоны, теплый инвестиционный климат, близость рынков сбыта. Последний пункт обеспечен географией региона. От новой фабрики до Москвы – 85 км, рядом с заводом – автотрасса на Украину.

10 января 2012 г. на видеоконференции, которую провел Владимир Путин, речь шла об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Калужская область была отмечена в числе регионов, достигших наилучших показателей социально-экономического развития, а также наибольшего роста налогового потенциала. За четырехлетний период, который лег в основу последней оценки, региону дважды удалось стать лидером по темпам роста промышленного производства. Валовый региональный продукт по отношению к 2007 г. вырос в 1,7 раза. Ежегодный темп роста собственных доходов области опережает аналогичный показатель по всем регионам России. За указанный период среднемесячная заработная плата в регионе увеличилась почти вдвое³.

В преддверии X Международного инвестиционного форума «Сочи-2011» Международная организация кредиторов (WOC) провела исследование с целью выявить субъекты РФ, наиболее привлекательные для притока иностранного капитала. В 2010 г. прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в РФ составили 13 810 млн. долл. США. По регионам они распределились следующим образом:

1. Москва – 3794;
2. Московская область – 2202;
3. Калужская область – 1055;
4. Сахалинская область – 798;
5. Санкт-Петербург – 538;

3. <http://www.mininvest.ru/stat>

6. Архангельская область – 425;

7. Нижегородская область – 396.

Важным показателем привлекательности субъектов РФ для иностранных инвесторов является отношение ПИИ к валовому региональному продукту. По этому показателю Калужская область занимает 1-е место с большим отрывом от других регионов (18,1%), на 2-м и 3-м местах – Сахалинская и Владимирская области, у которых значение показателя почти втрое ниже, чем у лидера. В рейтинге Международной ассоциации кредиторов по инвестиционной привлекательности регионы России распределились в следующем порядке: 1) Калужская область; 2) Владимирская область; 3) Новгородская область; 4) Московская область; 5) Республика Коми; 6) Сахалинская область; 7) Ленинградская область; 8) Амурская область; 9) Тульская область; 10) Липецкая область; 11) Нижегородская область⁴.

Но самый мощный фактор инвестиционной привлекательности Калуги – шесть новых технопарков: это огромные индустриальные площадки от 130 га до 1,3 тыс. га – специализированные территории, на которых размещены научно-исследовательские организации, офисы, выставочные и образовательные центры. Чаще всего такого рода индустриальные парки строго специализированы: автомобильный кластер, кластер биотехнологий, фармацевтики, ядерной медицины и т.д. Парки построены недавно. На всю индустрию потрачено 7,5 млрд. руб. (250 млн. долл.). Если учесть, что за два последних года в этот оазис бизнеса привлечено около 3 млрд. долл. иностранных инвестиций и открыто несколько десятков тысяч рабочих мест, то выгоды очевидны. Сейчас Внешэкономбанк планирует выкупить у области 25% в технопарках, так как осознает высокий потенциал этого проекта.

Какие регионы, какие мегаполисы могут стать площадками для реализации форвардских проектов в условиях «новой регионализации» – зависит от определенного типа культуры этих территорий. По мнению представителей политико-финансовой группировки, сформировавшейся на базе московского правительства, такого рода «культурно-экономическим» регионом мог бы стать мегаполис Нижний Новгород, являющийся уникальным географическим, экономическим, научно-техническим и гуманитарным центром. По своей инвестиционной привлекательности Нижегородская область имеет ряд неоспоримых преимуществ перед другими регионами. С точки зрения географии и логистики, она расположена на пересечении торговых путей и вблизи от столицы. В радиусе 500 км от Нижнего Новгорода проживают 43 млн. человек (более 30% населения России), что превышает показатели Москвы и Санкт-Петербурга. Нижний Новгород расположен в точке пересечения меж-

4. <http://www.raexpert.ru/about/>

дународного транспортного коридора «Север–Юг» и Еврокоридора № 2, проходящего по трассе «Транссиба». Высок уровень развития транспортной инфраструктуры: 12 тыс. км автомобильных дорог, 1300 км – железнодорожных и 900 км – водных путей, международный аэропорт (запасной аэродром Москвы). Высока плотность населения: в регионе проживают 3,7 млн. жителей (в Нижнем Новгороде – 1,4 млн. человек). Научный, образовательный и кадровый потенциалы области отличаются следующими характеристиками:

– значителен удельный вес организаций, осуществляющих технологические и организационные инновации, а также удельный вес инновационной продукции в экспорте (выше, чем в Татарстане; несколько уступает Самарской области).

По числу занятых в инновационной сфере Нижегородская область лидирует в ПФО:

– затраты на НИОКР самые высокие в ПФО и растут темпами в 7%;

– количество исследователей на 10 тыс. населения в области в 4 раза превышает средний показатель по России;

– существенным элементом в становлении инновационных кластеров университетов является рынок образовательных услуг. Ведущие вузы региона входят в десятку лучших в стране. Формируется «университетский округ» – связка вуза, лицеев, гимназий. Такой округ в ПФО есть еще только в Перми.

Как следствие, регион имел до кризиса 2008 г. достаточно благоприятный инвестиционный климат. Агентство Moody's оценило долгосрочные рейтинги Нижегородской области в иностранной и национальной валюте как «Ba2», национальный долгосрочный рейтинг – «Aa2.ru». Агентство Fitch Ratings (Великобритания) – как «BB-» и «A+» соответственно. Область стабильно входила в десятку регионов с наименьшими инвестиционными рисками (по данным рейтингового агентства «Эксперт-РА»)⁵.

Однако в посткризисный период 2010–2011 гг. Нижегородский регион вошел в группу регионов с увеличившимися рисками для внешних инвестиций, в то время как Калужская область – в десятку регионов-лидеров с уменьшающимися рисками⁶.

По мнению специалистов, массовый поток крупных инвестиций в Нижегородскую область сдерживается административными барьерами. Весь период губернаторства В. Шанцева (2005–2010) московская команда наиболее активно действовала в сфере строительства, сетевой розничной торговли и землепользования. Ведущим сектором инвестиций и будущей прибыли было избрано жилищное строительство.

5. Источник: Министерство инвестиционной политики Нижегородской области. <http://www.mininvest.ru/stat>

6. Эксперт РА. 20.12.2010 г. Москва. <http://www.raexpert.ru/about/>

Цены на жилую недвижимость выросли с 17 тыс. руб. за м² до 60 тыс. (в центре города), приближаясь к московским. Начался строительный бум, появились проекты целых городов. В регион в экспансионистском режиме вошли крупнейшие московские застройщики (СУ-155, ПИК-РЕГИОН и др.), основательно потеснившие местные строительные компании. Такой живой рынок привлекает спекулянтов (как и в Москве), что тоже влияет на цены. С недавних пор началось строительство элитного жилья, поскольку спрос на него значительно возрос. Аналитики говорят о необходимости тормозить ипотечные кредиты. По нашему мнению, это действительно может немного сбавить темп роста цен, но только на жилье эконом-класса.

Поскольку инвестиционный поток в экономику страны и Нижегородский регион, в частности, уменьшился, необходимо грамотно регулировать инвестиции. В этом направлении предпринимаются определенные шаги, например, создан Инвестиционный совет при губернаторе. Это отражается в различных мерах государственной поддержки инвестиционных проектов: налоговых льготах, кредитах, сопровождении стратегически важных проектов и пр. Однако в качестве центра фокусировки инвестиционных средств на стратегически значимых для региона территориях развития этот орган работает слабо. Он реализует модель точечных инвестиций, часто мелких, разбросанных по разным географическим точкам. Совет работает в режиме сбора всех инвестиционных заявок, но не формирует приоритетов региона для инвесторов.

Ставка на развертывание рынка жилья не сопровождается внедрением более экономичных проектов в сфере строительства – внедрения дешевых строительных материалов, удешевления подвода всего комплекса коммуникаций, строительства парковок в новых микрорайонах и т.д. Индустрия стройматериалов не развивается, практически все они завозятся в регион издалека. Власть не обращает внимания на то, что есть местные экономичные проекты жилищного строительства.

Развитие Калужского региона происходит на базе шести технопарков. Технопарки в Нижегородской области, обладающей мощным научно-техническим потенциалом, развиваются медленно. Региональная власть не создала необходимого уровня управления этой важнейшей составляющей экономики знаний.

Отличительной особенностью первого срока губернаторства В. Шанцева стала своеобразная проверка региональной «Стратегии развития Нижегородской области до 2020 г.» на выполнимость и соответствие стратегиям федеральным. Номером один в стратегических приоритетах регионального правительства названо автомобилестроение (4). Однако становится все очевиднее, что развивать автомобилестроительный сектор региона по кластерной модели пока не удастся. На создание оригинальных (с патентной точки зрения) авто-

...линии, их агрегатов и узлов ресурсов у «ГАЗа» нет. Из кризисной ситуации 2008–2009 гг. автозавод выходил при колоссальной господдержке для погашения долгов, а также за счет резкого сокращения количества работающих. Так что пока можно вести речь лишь о функционировании традиционного отраслевого территориально-производственного комплекса (ТПК).

Кластерная модель развития свойственна только инновационным производственным системам, т.е. производящим патентно-оригинальную продукцию. Инновационная кластерная система способна самообновлять изобретения, оборудование, кадры, технологии, а система ТПК изначально является производством «second hand» и быть источником собственной модернизации не может. Здесь проявляется неспособность федеральной и региональной властей и корпоративного бизнеса разрешить фундаментальные проблемы стечественного Автопрома.

Надо заметить, что «технологические» компоненты системы управления В. Шанцева связаны с переносом на нижегородскую почву опыта управления московским мегаполисом (в частности, привычка работать в централизованной административной системе, старый опыт «второго лица» при авторитарном лидере и др.). В основе системы управления, созданной В. Шанцевым, лежат: серия договоренностей с ключевыми участниками процедуры назначения и переназначения его губернатором в 2005 и 2010 гг., обязательства перед федеральными лоббистами – как политическими, так и финансово-промышленными; функционально-технологическая модернизация исполнительной власти региона под «свою руку». Принцип системности и технологичности в такой модели управления территорией работает на уровне нормативно-документальной «верхушки», но не доходит до низовых подразделений системы управления области. Выборочная модернизация административного аппарата управления не формирует новой технотруктуры.

Динамика экономики области подчинена: а) задачам федеральных бюджетных вливаний, которые дают суммарный рост показателей бюджетнообеспеченности, но медленно ведут к структурному развитию региональной экономики (например, к формированию производственных кластеров, к развитию кредитно-финансовой инфраструктуры); б) задачам ФПГ, пользующимся политическим влиянием в регионе, которые также дают краткосрочный рост ряда показателей бюджетнообеспеченности, но не имеют инновационного или модернизирующего значения; в) задачам управления земельными ресурсами и государственной собственностью (1).

При такой модели управления регионом для губернатора не важны вопросы партнерства, политического наследия. Проблемы часто решаются путем превентивных действий против возможной оппозиции, а также перманентных PR-акций для поддержания имиджа реформатора.

Экспансионистская модель освоения территории породила целый ряд системных конфликтов. Весь первый губернаторский срок развивался конфликт между мэром Нижнего Новгорода В. Булавиновым и В. Шанцевым по широкому кругу проблем управления мегаполисом. Вся подводная часть конфликтного «айсберга» была скрыта от глаз непосвященных. В 2010 г. с помощью федерального центра в связи с повторным назначением губернатора публично активная оппозиция во главе с мэром В. Булавиновым была побеждена. Город возглавила группа прогубернаторски настроенных бизнесменов во главе с О. Сорокиным, руководителем группы компаний «Столица-Нижний».

Проблема региона состояла в том, что политический опыт последних лет не позволял выработать культуру разрешения конфликта, существовала тенденция к созданию одного центра власти – исполнительной и у нее не было конкурирующих групп с сопоставимыми ресурсами. Еще А. Токвиль указывал на два политических института, способных атаковать новый Левиафан – местное самоуправление и добровольные ассоциации. Первое – как в стране, так и в области – практически лишено возможности влиять на принятие решений государственной властью. Второе, если говорить о бизнес-объединениях (НАПП, «Деловая Россия», отраслевые объединения) как представителях бизнеса и гражданского общества одновременно, не оказывают заметного влияния на укрепление «вертикали власти» и «бархатную реприватизацию» (З, с. 132). Поэтому региональная власть после назначения В. Шанцева на второй срок смогла провести многоходовую операцию по вытеснению группировки В. Булавинова из политико-административной сферы (через фракцию «Единая Россия» в Городской думе было внесено изменение в законодательство – прекращено избрание мэра всеобщим голосованием, введено разделение власти Нижнего Новгорода на городского голову и наемного сити-менеджера и др.).

Для того, чтобы описать процесс расширения федерального и столичного влияния в регионах в результате назначения губернаторов – заместителей центральной власти, возможно использовать термины передел, экспансия, освоение. Но вполне применимо и такое понятие как «кормление»⁷. Традиции «кормления» в России имеют устойчивую основу, которая поддерживалась особой ролью бюрократии и состоянием гражданского общества. Сегодня «кормление» характерно и для государственной власти, и для бизнеса (так, на фактическое «кормление» были поставлены председателями советов директоров госкорпораций и значимых для бюджета частных компаний многие

7. <http://ru.wikipedia.org/wiki>

вице-премьеры и министры Правительства РФ. Все они, формально не являясь собственниками, распоряжались огромными ресурсами и финансами).

Сравнение Калужской и Нижегородской областей показывает, что технологическим инструментом государственной политики по отношению к регионам является кластеризация. В известной степени она представляет собой возврат к отраслевому подходу, но уже на новом этапе развития. В рамках кластерной модели управления для большинства регионов России стоит задача остаться в рамках того или иного кластера, что гарантирует государственную поддержку. Нижегородская область, не менее чем Самарская (Тольятинский узел), вправе претендовать на развитие в рамках Автопрома. Однако новые автомобильные производства открываются в Ленинградской и Калужской областях, но не в Нижегородской. Область практически выпала и из общероссийского авиационного кластера (ОАО «Сокол» в недавнем прошлом – один из ведущих заводов по производству «Мигов»). Это порождает большой риск превращения Нижегородской области в проблемный регион, а не в «локомотив роста».

Литература

1. Дахин А.В., Макарычев А.С., Распопов Н.П. Новые тенденции в развитии политической элиты: Федеральный и региональный аспекты // Политическое управление и публичная политика в XXI веке: Государство, общество и политические элиты. – М., 2008.
2. Максимов А., Царьков А. и др. «Осторожный оптимизм или “суровый реализм”»: Кто из нас станет регионом-локомотивом в ПФО? Взгляд из Нижегородской области. – Нижний Новгород, 2007.
3. Распопов Н.П. Политическая модернизация в России на современном этапе // Коммунистивистика: Прикладные аспекты социально-гуманитарного знания: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, 14 марта 2008 г. – Нижний Новгород, 2008.
4. Стратегия развития Нижегородской области до 2020 г. С. 19, 21 // <http://www.government-nnov.ru/?id=14488>

обеспечивающей опережающее становление базисных производств **нового** технологического уклада, что позволит вывести экономику страны на **новую** длинную волну роста в течение еще оставшегося для этого времени.

The strategy of regional innovative policy in Concept 2020 suggests multipolar territorial development and formation of new zones of advanced development. In fact this is an anti-crisis strategy which will ensure production basis of a new technological level and thus lead the country's economy to a new long wave of growth in the relevant term.

Н.П. Распопов. Модернизация региональной системы управления (На примере Нижегородской и Калужской областей)

N.P. Raspopov. Modernization of the Regional Management System (Case studies of the Nizhny Novgorod and Kaluga Provinces)

Ключевые слова: Россия, начало XXI в., модернизация, региональное управление, Нижегородская область, Калужская область.

Key words: Russia, early 21st century, modernization, regional management, Nizhny Novgorod Province, Kaluga Province.

Сравнение Калужской и Нижегородской областей показывает, что технологическим инструментом государственной политики по отношению к регионам является кластеризация. В известной степени она представляет собой возврат к отраслевому подходу, но уже на новом этапе развития. В рамках кластерной модели управления для большинства регионов России стоит задача остаться в рамках того или иного кластера, что гарантирует государственную поддержку.

The comparison of the Kaluga and Nizhny Novgorod provinces shows that cluster formation represents a technological instrument of federal policy toward regions. To a degree it is a return to the economic branch approach at the new stage of growth. In the framework of cluster development regulation most Russian regions face the task of remaining within a cluster because it guarantees federal support.