

# Культуры регионального развития

Сергей Зуев

Лекция

21.02.2007г.

Мы публикуем полную стенограмму лекции, прочитанной известным специалистом по культурной и региональной политике, деканом факультета «Менеджмент в сфере культуры», проректором Российско-британского университета – Московская Высшая школа Социальных и экономических наук, директором Центра региональных исследований Академии Народного Хозяйства при Правительстве РФ **Сергеем Зуевым** 21 февраля 2007 года в клубе – литературном кафе Bilingua в рамках проекта «Публичные лекции «Полит.ру».

**Сергей Зуев** в 1978 г. закончил Филологический факультет МГУ, специализируясь по семиотике и теоретическому языкознанию. В 1982 защитил кандидатскую диссертацию по теме «Проблемы взаимодействия массовой литературы и массового кинематографа». С 1998 г. – декан факультета «Менеджмент в сфере культуры» Российско-британского университета - Московской Высшей школы Социальных и экономических наук. В 2000 – 2002 гг. – заместитель руководителя научной программы Фонда «Центр Стратегических Разработок Северо-Запад». С 2000 – учредитель и эксперт Центра стратегических исследований Приволжского Федерального Округа. С 2003 проректор Российско-британского университета – Московской Высшей школы Социальных и экономических наук, с 2005 - заместитель заведующего кафедрой Региональной экономики и политики Академии Народного Хозяйства при Правительстве РФ, с 2005 – директор Центра региональных исследований Академии Народного Хозяйства при Правительстве РФ. Начиная с 1991 года провел более 100 игр и семинаров по тематике «регионального и городского развития» Общее число участников семинаров – более 5000 человек. Среди проектов, выполненных в 2003 – 2007 годах: руководство экспертной группой по разработке сценариев развития российского Севера («Сценарии стабилизации и развития российского Севера»), руководство проектом разработки стратегии и комплексной программы развития Калининградской области (По заказу Правительства области), руководство проектом разработки стратегии и комплексной программы развития Республики Бурятия (По заказу Правительства Республики), руководство проектом разработки стратегии социально-экономического развития Калужской области (По заказу Правительства области), координация и разработка программы МРА (Master of public administration) на базе АНХ при Правительстве РФ, разработка и реализация программы «Национальная ассоциация менеджеров социально-культурных проектов» и др. Член рабочей группы по вопросам совершенствования механизма государственного управления при

Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Член Межведомственной комиссии по рассмотрению стратегий социально-экономического развития Субъектов РФ при Министерстве регионального развития РФ. Член экспертного совета Благотворительного Фонда Михаила Прохорова.

## **Текст лекции**

Здравствуйте, уважаемые коллеги, друзья.

Так сложилось, что эта площадка является для меня сейчас почти идеальной. Дело в том, что последние 10 -15 лет у меня происходила профессиональная эволюция, я постепенно сдвигался из зоны чисто искусствоведческой, гуманитарной, филологической (по первичному образованию я филолог и искусствовед) в зону социально-экономического консалтинга.

Последние 3-4 года я и мои коллеги, моя команда занимались тем, что разрабатывали либо стратегии социально-экономического развития тех или иных территорий (я пока специально не использую слово «регион»), либо городов. И этот дрейф из гуманитарной в такую, я бы не сказал экономическую, а скорее в стратегическую действительность представляется сейчас, по крайней мере, для меня значимым и в известной степени знаковым.

Почему люди с гуманитарным образованием могут оказаться востребованными в таких, вроде бы, не принадлежащих к вопросам их компетенции областях? Сегодня я попробую хотя бы отчасти ответить на этот вопрос.

Основной вопрос, который решается в современной регионалистике, связан с базовой единицей, относительно которой мы можем выделять то, что называется регионом. Здесь возникает очень много разных контекстов.

Будучи консультантом по разработке стратегий развития, я присутствую преимущественно на административном рынке. И этот рынок обладает несколькими особенностями, в рамках которых иногда очень сложно работать.

Во-первых, в административном сознании совершенно слиты два понятия – субъект федерации и регион. Обычно, если мы читаем какие-то документы, относящиеся к государственной или надгосударственной политике, то при упоминании слова «регион» сразу перед глазами возникает субъект федерации с губернатором во главе, с главным столичным городом в центре или на периферии

(это как повезет) и со всеми относящимися сюда обстоятельствами административного и политического характера.

Эта ситуация, которая реально сейчас присутствует в сознании не только большинства администраторов, но и большинства жителей страны, связана с тем, что мы обычно уподобляем субъект федерации региону. Как только мы заводим разговор о программах развития, и кто-нибудь начинает обсуждать развитие макрорегионов: Дальний Восток, Забайкалье, Юг России или более мелкого территориального образования – то в сознании сразу всплывает административная структура.

Проблема в том, что никогда в истории идея развития не укладывалась исключительно в административные рамки – и это даже шире, чем разговор собственно о регионалистике. Это просто не со-масштабные вещи. И как только речь заходит о развитии или каком-то рывке вперед (будь это развитие в сугубо философском и теоретическом смысле, как это обсуждали немецкие классики, либо развитие в более прикладном значении, как переход от индустриальной парадигмы к постиндустриальной, инновационной), то тормоз, который возникает, связан именно с тождеством региона и административного образования. И это наша большая концептуальная проблема.

Именно поэтому такая площадка публичных лекций, которую предоставляет «Полит.ру» и «Билингва», является очень хорошим местом, поскольку в рамках административного рынка сложно обсуждать вещи такого рода.

**Борис Долгин:** Переводя на русский язык, если администрация некоторого региона, в смысле субъекта РФ, дает заказ на концепцию развития, то вы вынуждены работать с концепцией развития именно для этого региона. Вы это хотели сказать?

**Зуев:** Понимаете, все равно, конечно, приходится работать как-то иначе. Просто здесь возникает целый ряд сложностей, непониманий и т.д. Я бы сейчас не стал углубляться в сугубо административные тонкости, потому что, например, существует Межведомственная комиссия при Министерстве регионального развития, в функции которой входит рассмотрение стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Я по случайности являюсь членом этой комиссии, и я вижу, как проходит это обсуждение, и какое напряжение обычно возникает между экспертами, которые думают в категориях развития, в том числе

социально-экономического, и лицами, принимающими решение, которые занимают административные должности.

Этот раскол, развал в системе управления показывает несоразмерность или несомасштабность идеи развития в существующей системе административного управления. Это базовая проблема, относительно которой надо обсуждать все дальнейшее. Это первый момент, который я хотел отметить.

Второй момент, который очень важен для нашего разговора. Так случилось, что в 80-ые гг., когда идея общей Европы набрала значительную инерцию и традицию, я оказался (в качестве внешнего эксперта) участником проекта, который возглавлял Мишель Бассан.

Проект назывался Culture and Regions, Культура и регионы. Он реализовывался под эгидой Совета Европы, был собран пул международных экспертов, которые с чисто культурологической, я бы сказал, гуманитарной точки зрения обсуждали, что такое регионы Европы.

Очень любопытный результат этого исследования – в книге, которую опубликовал Мишель Бассан в самом конце 80-х гг. Результат был связан с тем, что появилась новая карта.

Есть карта политическая, а есть, как это называли в конце 80-х гг., карта культурных регионов. Она была значительно менее масштабна, в ней захватывались значительно меньшие территории, чем национальные государства, и вся территория Европы была испещрена такими локусами, мозаикой, из которой Европа состояла.

Интерес был в следующем. В основу типологии и классификации регионов был положен целый ряд критериев: это место, которое собирается вокруг какого-нибудь культурного фактора, например, языка, архитектуры, определенного типа преподавания (университет как ядро региона) или системы коммуникаций, которые традиционно складываются на этой территории. Но, в общем, все это служило одной, как я понимаю, политической цели.

Именно в этот период, конец 70-х – начало 80-х гг., наднациональная бюрократия Европы, условно говоря, Брюссель решал очень важную задачу. А именно – задачу преодоления эгоизма в их понимании национальных государств взамен того общего поля построения социального, культурного, экономического, миграционного, трудового пространства, которое могло бы возникнуть на месте этой большой Европы.

В этом смысле идея региона, в частности культурного региона, и возвращение интереса к гуманитарным исследованиям, к языкам, к диалектам, к образам жизни, к тем или иным видам архитектуры, было связано с попыткой переструктурировать европейское пространство несколько иначе, чем то, которое состоит из отдельных национальных государств – из Германии, Франции, Италии, Швейцарии и т.д.

Более того, понятно, что эта карта, которую делал Мишель Бассан и его команда, была не очень чувствительна к национальным границам. Это были не отдельные территории («регионы») внутри отдельных стран Европы. Там появлялись композиции совершенно нового порядка. Например, Трансильвания, т.е. территория, которая захватывает и Румынию, и Чехию, и, может быть, Венгрию и Южную Польшу. Или Вышеградская группа.

Потом и вовсе появилась идея «еврорегионов», которые совмещали территории разных государств в пределах одной территориальной единицей.

Это совсем не случайное явление, за которым лежит совершенно определенная политическая воля и иное понимание пространственной организации европейского континента, которое было связано, помимо всего прочего, с интересами этой наднациональной бюрократии. И это, что называется, регион №1, когда культура, диалект, архитектура, язык, образ жизни, дизайн коммуникации и пр. являлись основными критериями выделения тех или иных территориальных единиц.

Кстати, очень быстро ситуация изменилась. В той мере, в какой в процессе становления общей Европы появилась совсем иная потребность, иная линия поведения, связанная с выделением регионов-лидеров.

Например, четыре знаменитых «мотора» Европы: Мюнхен (Бавария), Барселона, Фландрия и т.д. Когда культура и это культурное, гуманитарное наполнение стало уже не критерием выделения той или иной территории, а ресурсом запуска тех или иных процессов преимущественно социально-экономического характера, за счет которых эти лидеры и становились лидерами.

Например, проведение олимпиады в Барселоне, очень резкий рост Франкфурта как финансового центра, с сильным акцентом и педалированием того регионального компонента, который

находится на этой территории. Аналогичные действие со стороны Мюнхенского магистрата, возрастание интенсивности коммуникации между, скажем, фландрской и валлонской частями Бельгии. Это косвенные признаки этого процесса.

Грубо говоря, второй этап, который проходит регионалистика Европы в этом коротком промежутке времени, начиная с 80-х гг., в отличие от первого, я бы обозначил как культурную политику как инструмент для достижения внекультурных целей: социальных, экономических, политических, каких-то еще. Когда активно использовалась специфика этой территории для того, чтобы подчеркнуть конкурентоспособный (инвестиционно-экономический, политический и пр.) потенциал данной территории.

Я бы сказал, что мы сейчас являемся свидетелями третьего «перехода» европейской регионалистики (подчеркиваю, что не российской, а европейской), когда появляется, как я это для себя обозначаю, третий регион. Выделение особых ядер роста, например, Давос или Оксфорд в Англии, которые обладают очень высоким историческим и символическим потенциалом, и на которых начинает за счет тех или иных механизмов концентрироваться то, что называется механизмами управления.

Это места, где принимаются решения. Это особые ядра роста, где формируются – по тем или иным причинам – лидерские группы. Это очень любопытно.

Один мой давний приятель, здесь также выступавший, когда стал профессором Оксфорда, рассказывал мне, что не мог на кредит, который выдает университет, купить себе квартиру. Он сказал, что за три-четыре года рост недвижимости в Оксфорде достиг таких темпов, что нормальный профессор не может приобрести себе квартиру именно в силу того, что на этой территории стали концентрироваться вторые или даже первые дома каких-то очень значимых целевых групп, которые очень быстро подняли стоимость недвижимости на этой территории. Аналогичные вещи происходят в Давосе и иных похожих местах.

Т.е. выделяются центры принятия решений, постоянные или сменные. И это для меня является критерием своего рода региона третьего типа.

Причем эти центры очень активно обыгрывают свою историческую ретроспективу. Про Оксфорд можно даже не говорить. Но если кто-нибудь зайдет на страницу бизнес-форума в Давосе, то там время от

времени появляются довольно любопытные материалы, связанные с тем, что есть Давос в европейской истории, каково его место - т.е. происходит его позиционирование.

Можно назвать целый ряд других мест типа Милана или формирующейся агломерации, растущей оси Мадрид-Барселона, города Лилля – и целый ряд других мест. Об этом можно будет поговорить подробнее, если у кого-то будет интерес, в конце встречи.

За короткое время практическая (подчеркиваю, что не теоретическая, а сугубо и вполне практическая) регионалистика Европы прошла эти три шага. Т.е. сначала выделение локальных территорий, в которых культура рассматривалась как исторический материал, этот материал был смысловозначающим признаком и фактором отношения к территории как к региону. Второй шаг был связан с наиболее эффективным (инструментальным) использованием особенностей территории и ее специфики, ее исторического образа для достижения тех или иных целей, прежде всего, целей конкурентоспособности, хотя в ряде случаев это было что-то иное. И третий шаг – это постепенно выделение «ядерных» зон, куда стягиваются функции принятия решений, чему свидетелями мы являемся сегодня.

Что в это время происходит в России. В России ситуация совершенно иная. Она связана с тем, что в отличие от европейского кейса (я не рассматриваю Юго-Восточную Азию или Ближний Восток, там очень специальная ситуация) в России, по сути дела, сложилась ситуация, когда государство стягивает на себя две во многом противоположные функции.

С одной стороны, функцию поддержания и восстановления единства пространства национального государства – т.е. то, что в объединенной Европе исторически принадлежит этим самым национальным государствам. Но одновременно то же самое государство выполняет роль «наднациональной бюрократии», т.е. претендует на роль своего рода арбитра над различными территориальными единицами. Иными словами, зачастую дестабилизирующий, но в ряде случаев и эвристичный конфликт между, с одной стороны, национальными правительствами и, с другой – надгосударственными структурами в Европе, оказался снят «внутри» современной российской бюрократии.

Это очень любопытный феномен. С одной стороны, существует необходимость восстановления связности территории, о чем с самых

высоких трибун нам неоднократно говорили и фиксировали как главное достижение периода с 1999 г.: восстановление целостности, единого пространства, восстановления проницаемости – финансовой, инвестиционной, образовательной, информационной и т.д.

С другой стороны, есть функции, которую в Европе выполняет, условно говоря, Брюссель. Например, функция пространственного развития. Это общеевропейская функция, связанная с координацией темпов развития отдельных территорий на этом большом пространстве.

Мне кажется, что очень много проблем, которые возникают в нынешней системе управления, связаны с попыткой одновременно выполнять эти функции. Очень грубо говоря, это как если совместить в одном мешке функцию развития и функцию выравнивания. И когда в высоких коридорах обсуждается, что надо делать с точки зрения реализации региональной политики России, то встречаются две эти точки зрения. Выравнивание, т.е. бюджетные трансферты и предоставление одних и тех же стандартов роста, и одновременно - развитие.

А развитие невозможно без появления лидеров, которые все дальше отрываются от тех не успевающих.

Это большая проблема, внутри которой находится нынешняя система управления. На административном уровне довольно легко это увидеть. Постоянное перераспределение полномочий между такими министерствами, как, скажем, МЭРТ (Министерство экономического развития и торговли) и Минрегион, являются хорошей иллюстрацией к этому процессу.

И нерешенность этой проблемы. В частности, постоянное балансирование между развитием и выравниванием приводит к тому, что максимум, на что готова практическая (я подчеркиваю еще раз – практическая, а не, скажем, научная, исследовательская) регионалистика в России – это представление о регионе как об историческом материале. То есть первый шаг в «европейской логике».

А последующие два – использование регионального своеобразия в качестве инструмента достижения конкурентных целей и формирование новых центров силы и управления – даже не обсуждаются.

Приходится фиксировать концептуальный управленческий тупик, а гуманитарная составляющая современного территориального развития оказывается не востребованной.

В чем еще была проблема российских регионов в последние 10-15

лет? Здесь я перехожу на почву предположений в отличие от того, что я описывал в первой части. Потому что в первой части я просто прорисовал некоторые тенденции, они объективны. Можно посмотреть статистику, данные, и поймать там все, о чем я говорил.

Вторая часть скорее находится в области культурно-политических предположений. Она связана со следующим. Я не знаю, какой процент здесь присутствующих хорошо помнят период

1991-1992 гг. Я надеюсь, что достаточно большое количество людей. Если вы помните, главный лозунг той поры – «Возвращение в норму» – т.е. мы возвращаемся в историю. Мы на некоторое время из этой истории вывалились, из процесса главного мейнстрима, и теперь мы за счет тех или иных своих действий пытаемся вернуться в эту общую историю, что называется, прийти в норму.

В этом смысле уничтожается или уничтожалась (я намеренно радикально доведу этот тезис до конца) проектная функция. Потому что период Советского Союза в его активной фазе всегда был характерен тем, что там присутствовала очень сильная проектная составляющая – даже в своих невразумительных формах, вплоть до «светлого будущего» и т.д.

И в отличие от других точек коренного перелома в истории Государства Российского, будь то петровские реформы или события октября 1917 г., события 1991 г., скорее проходили под знаком возвращения в историю, возвращения в норму. Не делать новое, а вернуться к нормальному состоянию.

И, в общем, при всей комфортности и близости этого термина нельзя не отметить, что тем самым одновременно (и в этом сложность всех этих процессов) эта проектная составляющая или составляющая делания будущего была в значительной степени угнетена.

Кстати, конец истории Фукуямы. Все кончилось, кончилось противостояние и то напряжение, которое искрило на протяжении большей части XX в., для него означает, если сильно огрублять, конец истории и, видимо, начало какого-то иного этапа, о котором Фукуяма писал в своих дальнейших книгах, как сценарий развития главного оставшегося гегемона.

Этот момент очень важен для регионалистики, потому что регион в европейском варианте – все эти три фазы движения – выполнял функцию некоторого инструмента развития, доведения территории или группы территорий до качественно иного состояния.

Наши проблемы связаны с тем, что в государстве «схлопнулись» две функции: выравнивания и развития. И на протяжении всех 1990-х гг. резко критиковалась эта проектная составляющая, и это в определенный момент достигло предела, что приводит к тому, что практически не остается площадок, где обсуждается будущее, как нечто качественно иное, отличающееся от того, что есть сейчас, от настоящего.

И в то время, как европейская регионалистика и есть эта площадка многообразного эксперимента различных сценариев развития, в России регионалистика и многообразие регионов начинает постепенно упаковываться в некоторую унифицированную форму единообразного движения.

**Долгин:** Извините, каким периодом вы датируете последнее утверждение? Прямо с 1991 г. или вы говорите только о нынешнем моменте?

**Зуев:** Конечно, в 1991 г. это началось. Попытка преодолеть, что я не проговорил, наверно, была сделана где-то в середине 1990-х гг. Был создан, например, такой административный инструмент, он называется доклад «О развитии и основных направлениях деятельности». Такой документ должен готовить любой субъект федерации для представления на заседании правительства. До сих пор это была единственная площадка, на которой обсуждалась системная связь субъекта федерации с правительством – для системного анализа основных приоритетов, ресурсов и флагманских проектов развития. Это не полностью, но хотя бы частично компенсировало дефицит проектного видения на субфедеральном уровне.

Сейчас есть предложение, чтобы этот доклад (ДРОНД) стал использоваться только по отношению к отстающим регионам. По сути дела, это и есть вся ситуация. Если это предложение пройдет, то на комплексных заседаниях в Правительстве, где возможен не отраслевой подход, а междисциплинарный, должны обсуждаться не лидеры роста, не те, кто тащат за собой все остальное, а отстающие субъекты федерации, которым нужно какое-то федеральное вспомоществование. На другом языке, это закрытие коммуникационной площадки, на которой можно реально обсуждать практическое региональное развитие.

С другой стороны, с точки зрения регионалистики, я бы обратил ваше внимание на следующее обстоятельство. Перед территориями ставятся достаточно амбициозные задачи. Они должны быть

конкурентоспособны, равноценны по своей социальной мощности с сопредельными территориями.

Классическая ситуация – Калининград. В стратегии Калининградской области пишется, что одна из главных целей этой области, нашего анклава – это достижение качества жизни и уровня развития экономики соразмерного с окружающими странами. Достижение конкурентоспособности.

Каким образом можно одновременно делать одно и другое (соблюдать унифицированный стандарт и осуществлять прорыв), я плохо понимаю. Тем не менее, обращаю внимание на следующее обстоятельство. Поскольку при этом ставятся достаточно амбициозные цели, то возникает очень интересный вопрос о

новых форматах мобилизации различных территорий. Понятно, что если мы говорим о форматах мобилизации XX в., первое, что, исходя из нашей истории, приходит на ум, это насильственная мобилизация (шарашки и прочие ГУЛАГи), форматы мобилизации, связанные с тотальными или полутотальными идеологиями, и иные – более мягкие, но родственные с этими инструменты.

Совершенно очевидно, что эти вещи не проходят сейчас. С одной стороны, невозможно воспользоваться тем наработанным арсеналом средств, который был в ходу и который достаточно эффективно действовал на протяжении нескольких если

не столетий, то десятилетий, на протяжении XIX-XX вв. Одновременно регионы и города начинают между собой соревноваться по объемам притягивания инвестиций, формам концентрации качественного человеческого капитала и т.д. Чтобы не ходить далеко, последние исследования «Маккензи», крупной

консалтинговой фирмы, выдают совершенно фантастический результат по опросу крупнейших инвесторов мира, которые размещают свои капиталы в разных регионах. Оказывается, современный инвестор принимает решение о размещении

своего капитала, в первую очередь, исходя не из того, что ему предоставляются некоторые налоговые стимулы, что является функцией государства, не потому что ему предоставляются те или иные налоговые каникулы и не по каким-то другим

сугубо экономическим финансовым аспектам. А потому, что на этой территории сконцентрирован качественный человеческий капитал, потому что там благоприятная среда, и потому что там можно развернуть наиболее эффективное – в широком смысле инновационное

– производство, которое будет себя в этой благоприятной человеческой рекреационной, городской, жилищной и пр. среде чувствовать нормально.

Есть два фактора, которые определяют рост инвестиций. Первый, наверно, не относится к теме сегодняшнего разговора – это близость того или иного рынка. Например, понятно, почему сейчас в Калужской области концентрируется невероятное количество автопроизводителей. Туда уже пришли «Вольво», «Фольксваген», туда приходят «Рено» и «Пежо». Кстати, обратите внимание, за три

года центр автомобильной промышленности России переместился из Поволжья в Ленинградскую и Калужскую область. Это к вопросу о специализации территорий и о роли государства и регионального развития в этом деле.

Но я сейчас даже не обсуждаю вопрос близости рынка. Потому что в Калуге понятно – близко Москва. В Ленинградской области тоже понятно – близость к портам и к Санкт-Петербургу. Я обсуждаю вторую составляющую, которую главные инвесторы указывают как свою основную мотивацию – это качество человеческого капитала и качество среды. Весь этот набор культурных и социокультурных

факторов начинает играть в этом горизонте регионалистики и регионального развития. С одной стороны, мы видим перед собой некоторый опыт развития регионов, например, европейский. Я не говорю, что его надо повторять, но оно шло вот так. С другой стороны, мы понимаем ограничения регионального развития, которое пока сведено к развитию административных территорий в России. И, кроме того, мы понимаем, что регион становится ключевым субъектом с точки зрения решения наиболее важных социально-экономических или, наоборот, культурных задач развития той или иной территории.

Ключевые понятия: Регион. Качество среды. Город. Качество человеческого капитала. И, кстати, остроумно заметил Ричард Флорида. Если в XIX в. Основные производства, определяющие мощность экономики, строились и создавались вокруг основных источников сырья того времени: уголь, руда, что-то еще – то на рубеже XX-XXI в.в. наиболее эффективные и перспективные предприятия появляются там, где есть другой ресурс, уже не уголь и руда, а хороший человеческий ресурс. Они туда приходят. Не наоборот, не люди приезжают туда, где есть производство. По всем

тенденциям, которые мы наблюдаем в мире за последние 15-20 лет, совершенно очевидно, что эффект большого Ванкувера, Дублина, Лилля, Барселоны и т.д. достигается за счет того, что современное

производство появляется в тех местах, где людям приятно жить.

Собственно говоря, здесь и появляется культурная составляющая или, если хотите, составляющая социокультурных проектов, которые из материала достижения политических и экономических целей превращаются в первоначальную цель. Т.е. они определяют качество развития той территории, которой принадлежат.

В этом, как мне кажется, и состоит главный нерв всех экономических, политических и социальных перемен, которые происходят в последние 10-15 лет. Т.е. новая культурная политика как фактор территориального, в частности регионального и городского развития.

Честно говоря, я сильно удивлен, что в ряду национальных проектов, которые декларируются у нас в стране, не появилось главного национального проекта, связанного с развитием среды жизни и развитием человеческого капитала. Единственное объяснение, которое я здесь нахожу, заключается, во-первых, в том, что система отраслевого управления такого рода вещи не может ловить.

Ну, кому это поручить? Когда писались доклады разных высокопоставленных лиц, мы с моими друзьями обсуждали, кому это поручить, кого они позовут к себе, чтобы дать поручение исполнить те или те шаги. Главу Минздравсоцразвития? Вроде, не подходит, т.е. что-то подходит, а очень многое нет. Главу Министерства культуры? Даже комментировать не буду. Главу Министерства образования? Тоже имеет отношение, но полностью не захватывает.

Т.е. отраслевая система управления просто не справляется с классом задач такого рода, возникает затык.

Дальше, как это бывает в административной системе, когда это все равно надо решать, это расписывается по отдельным ответственным, которые изначально не в силах решать те задачи и тот масштаб проблем, который перед ними стоит. И в этом смысле культурная политика остается в слое философских размышлений, не превращается в практическую технологию в отличие, скажем, от ирландского опыта. Ирландцы же в конце 60-х гг. принимают решение, что они не берут налоги с людей творческих профессий, которые приезжают работать в Ирландию. Не берут. Они запускают целый ряд инновационных производств, включая IT-communication, и получают Дублин и Ирландию совершенно иного характера.

Приезжает сюда бывший министр Ирландии, старичок, рассказывает про это, его слушают, ничего не понимают. А по индексу

комфортности проживания, оценку которого проводила ЮНЕСКО, Ирландия на первом месте. Не Швейцария, не Скандинавские страны, тем более, не Соединенные Штаты, упаси бог, а именно Ирландия.

Я бы даже сказал, что система управления осознает характер проблем, стоящих перед ней, но она абсолютно не в силах, в частности из-за своего отраслевого характера и по другим причинам, которые, если хотите, мы потом обсудим, эти проблемы решать. Она для этого не приспособлена. Она индустриальной парадигмы и может иметь дело только с остаточными явлениями индустриальной инфраструктуры и производить действия по восстановительному

росту, т.е. достижение объемов ВРП 1989-1990 гг. Все, точка. А как происходит конвертация экономического роста в качество жизни, совершенно не обсуждается.

При этом интересно, что эта конвертация не осуществляется, но все системы показателей рассматриваются. Например, указ президента от июля прошлого года о системе показателей, на основании которых оценивается эффективность деятельности региональной власти. Две группы показателей: экономический рост,

т.е. ВРП и ВРП на душу населения, и социальные показатели, что, впрочем, уже хорошо, например, длительность жизни или младенческая смертность. Как это соотносится одно с другим, каким образом замечательный город Находка осуществляет 30 млн. т перевалки груза в год – невероятное количество для Дальнего Востока? Это никак не отражается на качестве среды города Находка, что там ни делай. Что-то не срабатывает. Регионального развития нет, в крайнем случае, есть экономический рост.

В заключение я бы сказал следующее. Катастрофически не хватает площадок проектирования будущего. Особых институциональных площадок проектирования

будущего, на которых это будущее может обсуждаться. Я даже не говорю о политической составляющей этого вопроса. Она важна, но я ее даже не обсуждаю. Я говорю, что институционально нет таких площадок.

Есть «Билингва», некоторая площадка для публичных выступлений целого ряда людей. Но эта площадка никаким образом не связана с каналами принятия решений. Это формирование общественного мнения – да, безусловно. Будирование общественного мнения – да, безусловно. Каким образом это связано с decision-making, каким образом это может быть?

RAND Corporation, корпорация экспертная сеть, thinking tank, которая возникла на основе интеллектуальных разработок по авиации и космическим вооружениям. Впоследствии она превратилась в обширную экспертную сеть, которая, вроде бы, административно никак не зафиксирована, скажем, в правовом поле. Но ни один доклад RAND Corporation не может быть обойден вниманием структур, принимающих решения. Это только один пример – а вообще аналогов довольно много.

В этом смысле я бы сказал, что регионы третьего типа, о которых я говорил вначале (я сейчас закольцовываю свое выступление), могут возникать только в том случае, когда собирается этот пакет площадок, на которых обсуждаются проекты будущего. И эти обсуждения имеют то или иное, пусть не прямое, но косвенное влияние на системы принятия решений.

Есть некоторые вещи, которые очень важны. Например, биржа – это уже укорененный институт проектирования будущего. Потому что когда мы работаем с фьючерсами, мы коллективным образом принимаем решение о том, какое есть будущее. Есть гуманитарные биеннале и пр. разного рода, на которых тоже задаются те образцы (неважно, в культурной сфере, в архитектурной), которым, как кажется экспертному пулу, надо следовать тем или иным действующим лицам. Конкурсы, которые проводятся хотя бы в общенациональном масштабе – это попытки найти те образцы, которым нужно следовать.

Один небольшой пример. Конкурс «Меняющийся музей в меняющемся мире», который Фонд Потанина проводит уже на протяжении уже пяти лет. Он единственный, кажется, в этой стране в музейной и, может быть, в культурной сфере, который пытается «собрать» профессиональное сообщество. Оно само начинает вырабатывать образцы деятельности и те образы будущего, которым она хочет следовать. С моей точки зрения, такие локальные конкурсы могут быть прообразом тех площадок, на которых должны обсуждаться вещи подобного рода.

Например, будущее города, как это сделать? Будущее региона, за счет чего должна развиваться его экономика? Должна ли, условно говоря, Калужская область двигаться по индустриальному пути и скапливать на своей территории аутсорсинговые предприятия? А мы ведь знаем, что аутсорсинговые автосборочные предприятия в Польше в 1999 г. выпускали порядка 500-600 тыс. автомобилей в год, а сейчас выпускают 30 тыс. Они оттуда ушли. Можно ли территории «закладываться» на индустриальный тип развития, который так быстро

меняется, либо надо искать другие варианты построения своих инфраструктур, за счет которых шаг развития можно мыслить в режиме не 4-5 лет, а хотя бы 10-15 лет?

И в этом еще одна проблема современной практической регионалистики – как мыслить развитие территорий, на какие образцы можно ориентироваться, что может стать той коммуникационной и разработческой площадкой, на которой эти образцы будущего обсуждаются, критикуются и проектируются? Каким образом можно включить, если уж на то пошло, профессиональные и непрофессиональные сообщества в обсуждение общего для них будущего? И каким образом вообще должна эта правовая институциональная схема строиться, чтобы все не замыкалось на тот отраслевой способ управления, который у нас сейчас сложился?

Последний момент. Может показаться, что то, что я сейчас говорю, звучит достаточно мрачно и пессимистично. Но за последние 4-5 лет, по результатам участия в разработке ряда проектов развития территорий разного рода, несколько моих коллег получили предложение о переходе на работу в системы управления, ответственные за принятие вполне практических решений городского и регионального уровня.

Я думаю, что такое окончание моего выступления более оптимистично, нежели тот основной текст, который я говорил ранее. И это, может быть, является признанием того, что я говорил об очень практичных вещах. И если уж представители нынешней системы управления обращаются с такими предложениями, я думаю, это и есть главное подтверждение последнего тезиса.

Спасибо.

## **Обсуждение**

**Борис Долгин:** Начну я с очень простого вопроса. Вы сказали, что имеется проблема. Регион у нас понимается как субъект федерации, отождествляется с ним. Как предлагаете понимать регион вы? Я уже понял, что это довольно сложное понимание, потому что в начале лекции вы назвали регионом Россию.

**Зуев:** Это по ошибке, извините. Хотя, если подумать, я готов обосновать это.

**Долгин:** Нет, нет. Любая правильно построенная классификация может иметь смысл. Но какая удобна вам, с какой вы работаете?

**Зуев:** Я пользуюсь следующей типологией применительно к территории России. Она не только моя, эта типология была предложена целой группой моих коллег.

Регионы-столицы, т.е. вписанные в основные процессы глобализации и способные оказывать влияние на глобальные финансовые и торговые человеческие потоки.

**Долгин:** С какими границами?

**Зуев:** Регион – это всегда очень плавающие границы. Потому что мы можем в другом ключе говорить об экономическом регионе, образовательном регионе, культурном регионе. Кстати, каждое из этих определений будет диктовать свою конфигурацию региона. Поэтому это такая мембрана, некоторое общее у них есть.

Вот что такое федерация – это когда у двух уровней власти есть совместное поле полномочий? Поэтому регионы – столицы со своими, так сказать, полномочиями и возможностями.

Регионы технологического трансферта, т.е. способные участвовать в перекачке современных технологических, социальных, индустриально-технологических форм на территорию России.

Отдельно я выделяю старопромышленные регионы, т.е. с устаревшей индустриальной инфраструктурой и достаточно низким качеством жизни.

Я отдельно рассматриваю регионы-границы, которые находятся на пересечении основных транзитных потоков, пропускают через себя много чего и в этом смысле являются важными.

Повторяю, что это не классификация, а типология, и в этом смысле она не основана на едином критерии.

И отдельно для себя я выделяю депрессивные регионы, которые действительно нуждаются в сильной, в том числе, государственной поддержке.

Я бы сделал это так.

А из того, что я говорил, я бы уточнил следующее. Конечно, субъект федерации – это не регион. О более-менее полноценных регионах, т.е. обеспечивающих нормальное воспроизводство образа жизни и экономическую самодостаточность, мы можем говорить только в том смысле, в каком в последней концепции долгосрочного развития России речь идет о макрорегионах. Но их выделение и их

конфигурация меня абсолютно не устраивают.

**Долгин:** И при этом, как я понимаю, вы в зависимости от конкретной сферы рассмотрения предполагаете членить их разным образом.

**Зуев:** Да. Потому что, например, попытки создать национальные университеты в Красноярске и в Ростове-на-Дону показывают региональное видение со стороны определенных людей, принимающих решение в этой сфере. Они считают, что Ростов-на-Дону может стянуть на себя весь Юг. За счет Ростова плюс Таганрога там появляется очень своеобразная образовательная агломерация.

Считается, что в Красноярске за счет слияния отдельных вузов (их пять или шесть) можно будет создать национальный сибирский федеральный университет. Я могу в это не верить, но определенное видение образовательного региона совершенно очевидно, потому что считается, что этот образовательный регион должен захватывать в свою сферу влияния не только Красноярский край, а целый ряд ближайших территорий: Чита, Забайкалье и др. - с чем не согласны иркутяне, которые делают собственную агломерацию. Это очень живая ситуация.

Можно более определенно говорить об экономических регионах. Например, выдвижение какого-нибудь инвестпроекта «Урал промышленный – Урал полярный» показывает, каким образом люди, принимающие решение, видят этот экономический регион. Кстати, обратите внимание, они не видят это в рамках субъекта федерации, они уже видят это по-другому. Но административная система управления настроена на совершенно другой масштаб.

**Григорий Чудновский:** У меня ваша лекция вызвала бурю неясных чувств. Я некоторые из них выскажу. Первое – это ваше предположение, что «Билингва» – это площадка для дискуссий. Мы на прошлой неделе имели прекрасную презентацию из 9 человек на два часа и не сумели сказать ни одного слова.

**Долгин:** Разве они не дискутировали между собой?

**Чудновский:** Это была прекрасная вещь, но просто площадка не предназначена для дискуссий, вы не совсем правильно определили ее. Может быть, я не прав, Борис знает лучше, но я по ощущениям сужу.

А по существу я хочу поделиться следующим. Вы говорили о качестве социального, человеческого капитала. Если можно, я сейчас разверну этот вопрос применительно к тому, что вы говорили до этого,

относительно вашего собственного понимания.

В анонсе я читал, что вы являлись основателем и активным деятелем Центра стратегического развития в Приволжском федеральном округе. Некоторые выходящие оттуда материалы попадали в публичное обращение, я их смотрел. Я некоторых из этих людей знаю по старым временам, совершенно прекрасные работы, понятно, что эти люди умеют проектировать и будущее в том числе.

И ничего не получалось, хотя много, в разных местах следили, как это пробовалось сделать.

**Долгин:** Извините, это ваша оценка, что у них ничего не получалось, или их?

**Чудновский:** Это по информации, которую я получал из общего источника. Не было изменений того характера, на которые был рассчитан Центр. А причина там одна – административное мышление и все, что с этим связано. Везде одинаковая причина, а труды и люди отличны. Это одна сторона. Вроде бы, и коллектив собирается, и возможности были, как я понял, там был прекрасный полпред в ту пору, совершенно инновационный, я с ним встречался по другим поводам, когда он еще был президентом «НОРСИ-ОЙЛ». Условия были прекрасные.

Теперь я слышу от вас, что вы член экспертного совета при определенном министерстве, и вы видите в очередной раз, как это административное мышление, отсутствие междисциплинарности тормозит.

Зачем вы туда ходите? Почему вы публично не отказываетесь? И почему не получается сообщества, которое скажет: «Есть места, куда мы не будем ходить?» Это одно.

Вторая сторона моего недоумения состоит в следующем. Вы рассуждали о социальном капитале, который у нас немногие люди понимают, надо долго разъяснять и дать и прочувствовать, осмыслить. Но некоторые понимают. Когда дается контекст, что давайте соберем экспертов на некой площадке, их должно быть побольше (ну, в нашей стране это трудно сделать), и там будем рассуждать о тех притягательных моментах, а именно – о качестве социального капитала, который является двигателем развития по европейским примерам, и попробуем все это адаптировать к российской территории.

А почему те люди, которые ставят вопрос о капитале такого рода, о его использовании и наращивании, разрастании в стране, при этом сами не всегда демонстрируют вершину качественного социального

капитала? Почему глава РСПП Шохин, прекрасный специалист в разных сферах, был в правительстве, возглавил Общественный совет при Министерстве экономического развития, я об этом узнал из газет. С какой стати эту новость объявлять? Совершенно непонятная вещь, почему такой человек соглашается на это?

Если можно, ответьте на такой сумбур, я бы мог его развить, но уважаю других участников.

**Зуев:** Что касается «Билингвы», я не очень хорошо знаком с регламентом, но предполагаю, что здесь то же самое правило, что и на всех других коммуникативных площадках, где я бывал. All animals are equal but some are more equal than the others.

**Долгин:** Да, конечно. Особенно, когда времени не хватает.

**Зуев:** Да, вот все равны, но некоторые более равные. Я в этом смысле профессиональный проектировщик и точно знаю, что ведущий имеет право на многое, иначе быть не может. Это моя внутренняя убежденность.

Почему хожу?

Понимаете, когда я работал в ПФО, в 2000 г. мы начинали, и скажу честно, мы обсуждали одно – попытку внедрения проектного метода в административную систему управления. КПД 20% - т.е. на уровне паровоза.

С моей точки зрения, эффективность передачи от профессиональных проектировщиков в структуры, принимающие решения, составляет приблизительно 20%. Кстати, с этим надо смириться. Если вы хотите что-то сделать, хоть что-то, делайте! 20%. Не то, что вы можете абсолютно точно на это рассчитывать, но, в принципе, вы можете этого добиться.

Могу разъяснить на конкретных примерах, что получилось, что нет. Я в этом смысле абсолютный практик и понимаю, что лучше быть здесь вряд ли может. Кстати, при работе с корпоративными субъектами, например, с Фондом Потанина, КПД порядка 80%. И это две большие разницы. Они вынуждены реально выживать, и там гибкость и адаптивность других структур значительно выше.

Но все равно всегда, если занимаете позицию практического консультанта, вы идете на потери в одних случаях 20%, в других случаях 80%. Вы не идете только на одно – если вы понимаете, что там будет ноль.

Тогда не хожу.

**Долгин:** Это же классический вопрос, идти ли большевикам в Государственную Думу. Обычно представители сколь угодно радикальных движений стараются хоть малейший шанс использовать, когда не доказано, что этого шанса нет вообще.

И один вопрос. Вы сказали, что после 1991 г. на некоторое время была потеряна проективная функция, поскольку якобы собирались идти к норме. Да, лозунг возвращения был, но разве не было лозунгов создать класс собственников, создать институты рыночной экономики? Разве в этом случае проектирование не

осуществлялось? Не продумывалось, каким должен быть механизм, что нужно сделать для того, чтобы это как-то создать, не просто освободить от, не просто разрешить торговлю, но создать?

**Зуев:** Правильный вопрос, я опять отвечу, как профессиональный проектировщик. Я очень четко различаю проектирование по аналогам и проектирование без аналогов. В этом смысле при модернизации, т.е. при перетаскивании некоторых аналогов, которые уже есть, и их приспособлении, что тоже сложная работа, всегда существует вопрос, что делают те, кто идет впереди,

которым не надо приспособлять, а они прошибают нечто свое.

**Долгин:** Этим различием вы сразу ответили на вопрос. Вы хотите сказать, что была потеряна форма проектирования без аналогов?

**Зуев:** Да, конечно. Была потеряна энергетика больших проектов. Это очень двусмысленная ситуация. С одной стороны, большой проект – это очень опасная штука, из-за которой можно много чего натворить и натворили, собственно говоря. С другой стороны, большой проект – это то, что дает энергию жить и дает смысл жизни. Я вот тут недавно спорил с замечательным человеком, с Натальей Зубаревич, я ее очень уважаю, блистательный социолог и исследователь. Я говорю: «Большой проект». Она: «Какой большой проект! Ты что, с ума сошел?» Я говорю: «Представь себе, я недавно разговаривал с одним деятелем профсоюзного движения из Франции, и он говорил, что у них на забастовку можно поднять людей из-за

прибавки к зарплате в размере 1,5%». Вы в России меньше чем за 40%, как на «Форде» в Ленинградской области, поднимете? Да никогда.

**Долгин:** Ну, на «АвтоВАЗе» была попытка бороться за чуть меньшее повышение ставки, по-моему.

**Зуев:** Все равно значительно больше полутора. В этом смысле магия больших цифр здесь очень существенна, это я уже говорю, как культурполитик, это уже жизненная традиция. Большие проекты – это

штука очень любопытная. Мы, конечно, от них отказались, но все системы мобилизации, которые бы настраивались на протяжении значительно больше, чем одной сотни лет, при этом были рассыпаны, а взамен ничего не поступило. И это культурполитическая проблема. А за счет чего держать связность общества?

**Игорь Чубайс:** Вы говорили о том, что на «Форде» требовали повысить на 40%, а во Франции за 1,5% готовы бастовать. Но придется назвать еще несколько цифр, чтобы понимать ситуацию. На Западе в стоимости конечного товара стоимость труда составляет 40%. Поэтому если мы повышаем зарплату на 40%, то конечный товар вырастет примерно на 20%. А у нас стоимость рабочей силы составляет 10% от стоимости товара. Поэтому если рабочим «Форда» поднять зарплату на 1,5%, то стоимость автомобилей увеличится на 5%. Отсюда весь контекст.

Я хотел задать два вопроса следующего плана. Меня интересует проблема соотношения и связи региона и целого, России и субъекта, как вы их понимаете, как субъект федерации или как регион по-своему.

И один вопрос связан с тем, о чем говорил ведущий. Вы сказали, что после 1991 г. была утрачена проективная функция. Т.е. мы пытались вернуться к себе, в эту норму. В эту норму мы не вернулись, у России до сих пор никакой идентичности нет, у России нет истории. Если последний российский император Николай II не

реабилитирован, это значит, что все, что было до 1917 г., вся династия Романовых неправильная. Затем 70 лет, которые закончились катастрофой, а теперь мы уже слышали, что ельцинское правление было плохим. Т.е. вообще вся история – это 8 лет. У нас нет истории, нам не с чем сравнивать, мы не понимаем, кто мы, мы вне мирового социально-исторического контекста. И как в этой ситуации может развиваться регион, если нет системы отчета?

И к этому же второй вопрос. Вы сказали, что одна из главных функций государства – выравнивание и развитие. Вы видите в этом противоречие, либо регионы выравниваются, либо кто-то лидирует, и тогда нарушается равновесие. На мой взгляд, в нормальной ситуации две эти функции взаимосвязаны и взаимопорождают друг друга. Каждый регион развивается сам по себе, и у каждого своя цель. Вот каждый здесь учился сам по себе, и мы несопоставимы, и как нас выравнивать, непонятно. Другое дело, если вы учитель, который нас всех учил. Иначе говоря, если есть общенациональные задачи (не хочется говорить «национальный проект», это слово дискредитировано), если общероссийские цели, допустим, 50 таких целей, и для того, чтобы их

реализовать каждый регион должен делать то-то, то-то и то-то. И мы общероссийские задачи решаем, поднимаемся все вместе, и каждый регион получает компенсацию.

Тогда в чем же противоречие? Только через общенациональное развитие можно поднять регионы.

**Долгин:** Извините, один уточняющий вопрос. Ну, не реабилитирован Николай II, допустим, он был бы даже осужден. Как из этого следует осуждение условного Александра III?

**Чубайс:** Понятно. Из этой ситуации много выводов. Дело ведь не просто в Николае II, его нет, даже родственников его очень мало. Это проблема, которая касается нас всех.

Попробую очень коротко объяснить по аналогии. Несколько лет назад англичане попросили у египтян привезти мумию фараона, и египтяне сказали: «Да, мы разрешим, но вы выстроите на взлетном поле почетный караул, поднимите наш национальный флаг, исполните наш национальный гимн. Это древнейший руководитель нашего государства». Это единая история, единый Египет.

У нас вообще дико, что мы в нашей стране пытаемся реабилитировать своего руководителя. Т.е. это не наша страна, наша страна разорвана, у нас не только был «железный занавес», у нас после 1917 г. был вбит красный клин, который оторвал нас от собственных корней. Этот красный клин не удален, мы не самовоссоединились, у нас нет истории. Поэтому если можно не реабилитировать Николая II, тогда все, что он делал, все, что делала его династия – это мне не указ, причем здесь это, это не имеет к нам отношения.

Смотрите, Путин неделю назад был в Болгарии. По телевизору я видел много репортажей по разным каналам. Наши журналисты беседовали с болгарами, и болгары говорили: «Мы очень любим Россию. Россия освободила нас от турок, победила на Шипке и т.д.»

У меня возникает вопрос, простите, причем здесь та Россия и это государство, которое является преемником Советского Союза, между той Россией и СССР Гражданская война и Октябрьская революция. Никакого отношения наша армия к русской армии не имеет.

Поэтому когда болгары хвалят нас за освобождение от османцев, нынешнее государство ни при чем.

Одновременно в Болгарии происходят антироссийские демонстрации. Почему? Потому что они говорят: «Ваши фсбешники называют себя чекистами. Нам что, мало голодомора, большого террора,

вы же преемники. Вы же называете Сталина великим политическим менеджером. Вы преемники этого государства». И в Болгарии проходят антироссийские демонстрации.

Т.е. пока мы не поймем, кто мы, пока мы не восстановим свою историю, мы вообще вне всего.

**Долгин:** Но при этом не нужно восстанавливать обязательно каждый этап, не нужно заниматься реабилитацией Сталина?..

**Чубайс:** Ни в коем случае. Сталин, к сожалению, даже не осужден.

**Зуев:** Спасибо большое за вопросы. Регион и целое. Это очень любопытная штука, почти философская. С моей точки зрения, если мы говорим о регионах на территории России, то мы говорим о регионах, которые имеют юбку своего влияния или систему связей, не ограниченную национальными границами.

В этом смысле мы говорим, например, о конкурентоспособности Забайкалья. Совершенно очевидно, что в зону влияния этого региона мы должны включать Монголию, внутреннюю Монголию в Китае, выход к тихоокеанским портам, причем не только на территории России, но и на территории других государств, понимать, что Китай создает порядка 10 городов – миллионников на своем восточном побережье, и там начинают происходить соответствующие процессы.

В этом смысле регионалистика – это способ управления глобальной политикой в опоре на отдельные территории России. Это российская политика, но которая проводит свою международную глобальную политику, опираясь на свои отдельные территории.

В этом смысле мы говорим о полноценном регионе. В отличие от субъектов федерации регионы – это не элементы мозаики, которые составляют некоторое конечное целое. Регион – это всегда пространство возможностей.

Потому что мы говорим Северо-Западный регион, и мы понимаем, что балтийское кольцо, скандинавские страны, вопрос с соответствующими месторождениями в Баренц-регионе и в морях – все это сюда относится.

Мы говорим «Дальневосточный регион»... Мне кстати, очень не нравится термин «Дальний», мне значительно больше нравится «Тихоокеанская Россия». В этом смысле региональный размерчик возникает при смене термина. Тихоокеанская Россия – это регион, а Дальний Восток – это субъект федерации.

Мы говорим Забайкалье и Прибайкалье, имея в виду Иркутскую

область и Бурятию по обе стороны Байкала, и, конечно, мы должны учитывать выход Кяхты, который дает южное направление на Монголию, а далее на внутренний Китай.

В этом смысле сумма регионов всегда больше, чем административно-национальные границы Российской Федерации. И в этом соотношении и идет игра.

Регион – возможность, это система перспективного влияния и перехвата управления, и с этим надо как-то работать. Я бы про это говорил, обсуждая вопрос России и регионов.

Россия и история. Конечно, вы правы, страна с непредсказуемым прошлым. Меняется какая-то политическая композиция точно так же, как перебрасывается лафет от пушки из стороны в сторону, чтобы дуло смотрело в правильную сторону, меняется история. Наверно, это не ко мне вопрос, а к профессиональным историкам. Но я к этому отношусь, скорее, как к очень важной составляющей символического капитала в региональной политике – история региона и то, что с ним связано.

Я бы ответил очень приблизительно. Я различаю региональную идентичность и региональную роль. Роли можно играть в зависимости от той конъюнктуры, которая складывается, например, на мировых рынках. Это можно выстраивать. Та или иная специализация, будь это автомобилестроение или культурный туризм, или что-то еще.

А вот региональная идентичность – это значительно более серьезная и глубокая штука, которую я даже боюсь сейчас трогать.

Я думаю, что ваш вопрос об истории связан скорее с моментом региональной идентичности.

К сожалению, существует неразличённость этих слоев и неразличённость политического и культурного процессов, это собирают в одно, и культура меняется в угоду политической конъюнктуре.

Это большая проблема, и я понимаю ваш вопрос. Но, не будучи специалистом, не готов предложить проект его решения.

Выравнивание и развитие. Это уже ближе ко мне. Не бывает развития без разрывов. Развиваться всегда больно. Любая страна, любой макрорегион, вступающий в фазу развития, должен быть готов к разного рода социальным, историческим и иным потрясениям. Либо не надо развития.

В этом смысле лидерство всегда предполагает (мы это можем проследить на истории XX в.) возникновение совершенно нового пакета проблем. Либо мы к этому готовы, и мы хотим развиваться (с моей

точки зрения), либо мы остаемся провинцией в лучшем смысле этого слова, сохраняем некоторую стабильность на своей территории, следуя в фарватере за теми или иными парадигмами движения, которые предлагаются в других макрорегионах.

Лидерство всегда нехорошо. В этом смысле я считаю, что федеральная региональная политика, направленная на развитие, должна быть основана на опорном каркасе, т.е. на выделении тех точек, которые своей энергией, бифуркацией способны интенсифицировать движение в окружающих территориях. А, следовательно, вклад в эти точки должен быть значительно больше, чем в другие.

Наверно, государство право, когда оно организует разные фонды, раньше при Минфине, теперь при Минрегионе, социального выравнивания, муниципальной реформы и т.д., которые служат этому выравниванию.

Но бюджет развития, с моей точки зрения, особенно в нашей ситуации, должен быть значительно больше.

**Долгин:** У меня полувопрос-полусоображение. Я не хочу сказать, что в приоритетных национальных проектах все идеально продумано, но надо заметить, что, как минимум, три из четырех, а, может быть, даже и все четыре из четырех направлены на упомянутое вами развитие социального капитала.

Поэтому ваш вопрос о том, почему нет специального приоритетного национального проекта, занимающегося социальным капиталом, мне или непонятен, или это вопрос из той же сферы недостатков отраслевого управления.

**Зуев:** Я, в общем, согласен. Национальные проекты – это наилучший выход в наихудшей системе управления для этой ситуации.

**Наталья Самовер:** Если позволите, два вопроса. Один на уточнение вашей мысли. Когда вы говорили о переносе центра автомобилестроения из Поволжья в Ленинградскую и Калужскую области, вы объясняли это различиями в качестве человеческого капитала и культурной среды.

Я удивлена.

Объясните, пожалуйста, чем человеческий капитал и культурная среда в Калужской области лучше таковых в Самарской.

**Зуев:** Нет, нет, я этого не говорил. Я говорил другое. Этот пример – это мой внутренний спор с авторами концепции долгосрочного

развития России.

Дело в том, что эти десять макрорегионов, которые они предлагают сейчас в качестве основного каркаса для рассмотрения системы управления, выделяются на основе тех специализаций, фактически отраслевых, которыми занимаются на этих территориях. Грубо говоря, какой-нибудь Южный макрорегион – это сельское и портовое хозяйство, как написано в концепции долгосрочного развития.

Моя точка зрения заключается в том, что современное национальное хозяйство не собирается из отдельных производств, отраслей или даже корпораций, технологий, капиталов. Потому что и то, и другое, и третье, и четвертое очень быстро интернационализируется и начинает бродить по миру. А современная национальная экономическая система собирается из территорий, которые обладают изоциренными инфраструктурами для того, чтобы в нужный момент менять свою специализацию.

Вот и все, что я говорил. Я привел в пример Калужскую и Ленинградскую области только потому, что я говорил: «Смотрите, как быстро сменилась специализация». Люди, принимающие решения, кстати, находящиеся за границами этой страны, в момент перебросили сосредоточение своих усилий с одной территории на другую, не прошло и трех лет.

**Самовер:** Так чем мотивировано их решение?

**Зуев:** Их решение понятно, чем мотивировано. Это чистый аутсорсинг, который был связан на предыдущем шаге с налоговыми льготами.

А я сказал, что ситуация меняется, на следующем шаге решения будут приниматься совершенно иначе.

Рассчитывает, например, руководство этих регионов, субъектов федерации, что на протяжении ближайших 15 лет им обеспечен экономический рост за то, что к ним пришли такие экономические монстры. Это полная ерунда. Они в момент уйдут, как только эти экономические льготы кончатся, как только повысятся цены на тарифы, возрастет стоимость рабочей силы. Они спокойно переместятся либо на уральское кольцо, либо вообще в Юго Восточную Азию. Вот о чем я говорил.

Я говорил, что для того, чтобы действительно удержать долгосрочный экономический рост на своей территории, нужна совершенно иная среда, чтобы там концентрировалось другое качество человеческого капитала. Тогда кто-нибудь придет, все равно кто.

А специализации... Оставьте отраслевые управления транснациональным корпорациям, пусть они этим занимаются.

Когда государство пытается вернуть себе функцию отраслевого управления – это ренационализация, и ни к чему хорошему это не приведет. Вот в чем был мой тезис.

**Самовер:** Как раз этого касается мой второй вопрос. Как вы оцениваете две совершенные в разных исторических условиях попытки выйти из парадигмы отраслевого управления? Я имею в виду создание Министерств экономического развития и регионального развития, включая последнюю трансформацию этого министерства.

**Зуев:** Я вспоминаю анекдот. На склоне лет бабушка говорит своему дедушке: «Дорогой, то, что мы принимали за оргазм, оказалось астмой».

**Самовер:** В обоих случаях?

**Зуев:** Ну, близко к тому. Астма. Я радикально говорю, пользуясь замечательными рамками этой площадки.

Конечно, если обсуждать всерьез, довольно много Минрегион сделал, но он было очень слабым министерством, очень слабым в силу тех или иных причин. Хотя там были люди, которые пытались продавить, с моей точки зрения, очень здравые идеи. Ну, не получилось. И МЭРТ кое-что сделал, это можно обсуждать. Но реального отхода от отраслевой системы управления не произошло.

Кстати, это еще полбеда. На федеральном уровне можно заниматься отраслевой системой управления в какой-то мере, особенно если мы говорим о госкорпорациях. Сейчас там организуются - авиационная, судостроительная и т.д. Это еще туда-сюда.

А на региональном уровне отраслевое управление уже точно никуда не годится. Грубо говоря, там нужны министерства развития человеческого капитала, а не министерства здравоохранения или образования.

**Самовер:** Так вот чем Министерство регионального развития неадекватно задаче развития человеческого капитала?

**Долгин:** Нынешнее или какое?

**Самовер:** Я бы сказала «помышляемое», поскольку нынешнее находится в состоянии становления.

**Зуев:** Кем помышляемое?

**Самовер:** Например, вами.

**Зуев:** Мной? Я не чиновник. Пока еще, слава богу.

**Долгин:** Но вы человек, участвующий в экспертизе.

**Зуев:** Участвующий в экспертизе – да, и что? Хорошо, я могу высказать свою точку зрения, что является реальными предметами серьезной региональной политики, и даже отвечу на вопрос, какие департаменты там могли бы быть.

Я считаю, что есть шесть региональных политик (это не я придумал), которые должны реализовываться соответствующими административными субъектами.

Первое – это политика пространственного развития.

Второе – это политика человеческого развития.

Третье – это политика инновационного развития.

Четвертое – это политика финансово-бюджетная, она тоже, безусловно, нужна.

Пятое – это культурная политика.

И шестое – это политика системной безопасности, не отдаваемая в лапы МВД. Потому что отдать политику и безопасность в МВД – это все равно, что объединить зоопарк и мясокомбинат с соответствующими последствиями.

Эти шесть предметов, с моей точки зрения, образуют структуру современной региональной политики. Вот эти министерства и департаменты нужны.

Идет перетаскивание методов управления из бизнеса в государственное управление, все мы об этом прекрасно знаем. Это удалось лишь отчасти, что-то реализовалось в мировых системах «БОР», системах «контроллинга», извините за выражение, и «крышинга», тоже извините за выражение.

Что-то удалось, что-то нет. В какой-то мере такое перетаскивание эффективных систем управления возможно. Это очень отдельный и специальный разговор. Да, это происходило.

Да, я считаю, что на административных структурах, если не очень торопиться и мыслить категориями не пятилеток, а чего-то еще, возможно оседание другой идеологии, и политической, и управленческой, по аналогии с другими странами и другими регионами мира.

Я смотрю, как делалась стратегия большого Ванкувера в Канаде, как они это разрабатывали. Очень любопытное чтение, скажу я вам. Вот ровно эти политики там и разрабатывались. И они создали соответствующие департаменты. Ничего, усвоили. И чиновников начали готовить иначе, кстати.

Да, я считаю, что это возможно, но не при нашей жизни. А, может, и при нашей, как упираться будем.

**Долгин:** Вы уже несколько раз говорили о противоположности задач развития и выравнивания. Мы беседовали с заместителем министра финансов Антоном Германовичем Силуановым, отвечающим за межбюджетные отношения. Если я правильно понимаю логику Минфина, а также, видимо, Минрегиона, то она звучит следующим образом: да, выравнивание в том смысле, что есть выплаты регионам, рассчитанные на смягчение неравенства, а на случай особенно не эффективного местного хозяйствования есть возможность перехода к внешнему финансовому управлению, но при этом еще и да развитию – в том смысле, что часть выплат очень жестко привязана к тому, как развивается регион относительно

среднероссийского уровня. И есть система неумножения трансфертов какое-то время, если развитие этот уровень превышает. Т.е. осознается задача необходимости ни в коем случае не давить тех, кто вырывается вперед.

**Зуев:** Понимаете, как в реальной системе управления этого можно избежать?

Сейчас 10 территорий дают порядка почти 70% ВРП. В общем, официальные цифры это чуть смягчают, но, с моей точки зрения, это так и происходит. А дальше получается следующее.

Для того, чтобы производить политику выравнивания, надо забрать у тех, кто зарабатывает. Хотя они, конечно, по-разному зарабатывают. ЯНАО и ХМАО зарабатывают одним образом, у них просто сосредоточились углеводороды, слава тебе господи. Хотя, к слову говоря, я думаю, что пока цены на нефть будут на таком уровне, никакого развития здесь не будет, а будет что-то другое.

**Долгин:** Это уже поражение какое-то.

**Зуев:** Ну, а как? Так Испанская империя и завалилась - привозили много золота, ограничений не было. И недостатки эффективности компенсировались соответствующим золотым ресурсом.

**Долгин:** Т.е. отсутствуют стимулы к развитию, и надежды есть только на рациональное убеждение.

**Зуев:** Да нет, я даже не про это. Реально здесь две стороны вопроса.

Первая. Для того, чтобы выравнивать, надо забирать у тех, кто идет впереди. Хорошо, углеводородная рента...

**Долгин:** Или брать выравниваемых на буксир в другом смысле.

**Зуев:** Ну, да, попробовали укрупнение. Между прочим, Германия со своей восточной частью до сих пор разбирается. И взять на буксир... Я, конечно, понимаю Пермский край, Эвенкию влили с Таймырским автономным округом в Красноярский край – это ладно, там все равно 80% валового регионального продукта – это норильский никель. Там что в лоб, что по лбу, все равно норильский никель в Красноярском крае.

А всерьез, прицепить к паровозу вагончики не так просто. Вот что сейчас пытается делать Инвестфонд. Если кто-то смотрел новые объявленные проекты в этом году: Читинская область, разработка транспортной структуры и полезных ископаемых; Тува, разработка транспортной структуры и полезных ископаемых. Я про дорогу Санкт-Петербург – Хельсинки не говорю, это отдельная статья, но реально пытаются вкладывать в новые сырьевые, нераспечатанные ресурсы, потому что больше не с кого снимать.

Потому что если снимать у регионов, которые двигаются за счет технологического трансфера – это совсем их подкосить.

Но, с другой стороны, у Инвестфонда, между прочим, нижняя планка не слабая, 5 млрд., т.е. они имеют право финансировать проекты стоимостью не ниже 5 млрд.

А где эти проекты найдешь? Машиностроение или даже нефтехимия еще не консолидированы настолько. Реально такие проекты можно найти только в сырьевом секторе. Поэтому продолжаем развивать сырьевой сектор, объявили инновационный сценарий, а на самом деле развиваем энерго-сырьевой.

И вся замечательная история. Вот выравнивание и вылезает.

**Виктор Черных:** У меня был такой же вопрос, как и у ведущего, насчет противоречия между развитием и выравниванием. С точки зрения нелинейной динамики совершенно закономерный вопрос. Период опережающего роста или развития отдельных регионов соответствует нестационарному, неустойчивому процессу. Такой процесс продолжается и заканчивается стационарно. Это период выравнивания. Потом опять начинается то же самое. Т.е. если мы хотим сразу очень быстро

развиваться, значит, мы должны развивать решающие районы, у которых есть условия. Потом, когда этот ресурс будет исчерпан, поднимается все остальное.

Так что и то, и другое надо делать, только в разное время.

Теперь насчет региона, целого и части. В геофизике, когда изучают землю, интересные процессы. Вот составляют гидрогеодинамическое поле земли, и там возмущения есть каждый день, каждый час. Они распространяются по всей земле, и бывает, что стационарные, концентрируются. И то, что мы называем районами, все время меняется.

Может быть, и здесь та же история, что само понятие региона настолько изменчиво, что здесь надо учитывать не только экономические параметры, а может быть, национальные, религиозные и др. Уровни совсем разные.

У меня только один вопрос. Кто-нибудь занимается взаимодействием между этими сферами? Или, например, есть закономерности возникновения центров развития, как они формируются. Это как-то учитывается?

И еще маленькое замечание насчет истории. Выступающий до меня повторил по сути то, что сказал Чаадаев. Это абсолютно то же самое. Так что мы не продвинулись за 150 лет.

**Долгин:** Ну, во всяком случае, о необходимости реабилитации Николая II Чаадаев точно ничего не писал.

**Зуев:** П.Я. Чаадаев – это отдельный вопрос, я согласен. Что касается остального, да, я использую в своей работе экспертов, которые владеют методом математического моделирования. Что я могу сказать. Методы точных наук, в отличие от гуманитарных наук, дают не более, чем фон для рассуждения. Строить проект на этом, как показывает практика, абсолютно бессмысленно, потому что социальные системы рефлексивны, и они движутся по совершенно иной траектории, нежели естественнонаучные или сугубо теоретические объекты.

Я подчеркивал, что я практик. И в этом смысле мои математики, которых я нежно люблю, являются полезными для начала обсуждения, для того, чтобы построить некую очень неточную предварительную модель.

Дальше на это начинает наслаиваться целый ряд других контекстов, как бы сказали французы, дискурсов, в которых все это практически начинает исчезать.

Хотя в качестве первоначального толчка – почему бы и нет. Но,

общем, в качестве первоначального толчка может выступить любая гипотеза, в том числе и из математической теории или из теории статистической вероятности, или из теории игр.

Пользуемся, так, для начала. Но они ничего не объясняют.

**Соколова:** Вопрос немного с другой стороны. Какой, на ваш взгляд, ресурс для регионального развития может представлять в частности федеральное законодательство, как раз не касающееся ни предметов совместного ведения, ни собственно региональной политики, например, налоговые, гражданские и прочие возможности государства, которое в целом формирует институциональную среду не применительно к территории? Какой здесь есть положительный ресурс для развития или, может быть, сдерживающие факторы?

**Зуев:** Вы знаете, два ответа.

Первый ответ – по жизни и по судьбе. Мое глубокое убеждение, по крайней мере, на примере последних 15 лет, в которые я присутствую в зоне консультирования, те области, которые начинают развиваться и куда приходит государство, схлопываются и уплощаются. Там, где оно начинает шарить руками. Последняя информация о Санкт-Петербургском Европейском университете от моих друзей, которые там работают. В этом смысле я бы сказал, что главное – ничего не трогать руками, минимизировать свое присутствие.

Я вообще считаю, что современное государство – это государство инфраструктур.

Есть замечательная книга Джереми Рифкина «The Age of Access» («Эпоха доступа»). Я считаю, блестящая идея, связанная с тем, что система государственного управления, экономических отношений принципиально изменились в связи с тем, что сейчас там определяющим являются не столько денежный мешок, которым ты обладаешь, или что-то еще, а возможность доступа к инфраструктурам, причем равных доступов к инфраструктурам.

Вот это государство в своей бюджетной, налоговой и пр. части политики и должно обеспечить.

Например, создание промышленных парков – замечательно, создание технозон, стратегия ОАО и РЖД, чем больше будет высокоскоростных железнодорожных магистралей, тем лучше. Потому что пока на первую очередь поставлены только пресловутые Москва-Петербург да Москва-Нижний Новгород. А нужно еще по крайней мере пять, Москва-Киев и целый ряд других. Вот в это вкачивать те же

ресурсы Инвестфонда или Внешэкономбанка, он же Банк развития, и нужно.

Инфраструктуры, которые являются по своему характеру макрорегиональными, обеспечивающими, например, транзитный доступ для целого ряда регионов или субъектов, называйте, как угодно, скажем, Транссибирская магистраль.

Потому что если китайцы сейчас пробьют параллельные железные дороги, присоединятся к линии ТРАСЕКО в Казахстане, то Транссибирская магистраль превратится во внутреннюю железнодорожную линию. И все, привет, никакого Суэца, никаких транспортных контейнерных и пр. перебросок здесь не останется.

То же самое с налогами и бюджетом. Вы будете смеяться, но мне кажется, что претендент в Красноярске говорит в достаточной степени правильно. Упорядочение налоговой системы, создание равных возможностей.

Главное – не влезать в проекты. Проекты сделают другие. Обеспечьте инфраструктурой, обеспечьте к ним доступ, занимайтесь инфраструктурными проектами, они очень дорогие, там бизнес не будет в одиночку заниматься транспортными или др. штуками.

А вещи типа «частная добыча – государственная труба» уже не работают.

Это вопрос о типе государственного управления. Это не государство-инженер, не государство-архитектор, не государство-дирижер, если пользоваться известной терминологией. Это государство инфраструктур.

Не трогайте ничего, и оно образуется.

Вот система образования мне, на самом деле, нравилась значительно больше в конце 90-х гг., чем сейчас. Хотя, вроде бы, государство занялось созданием национальных университетов и пр. Ну, про Европейский университет я уже говорил.

**Долгин:** Может быть, не все знают. Это один из ведущих российских социально-гуманитарных вузов, у которого сейчас возникли проблемы как будто бы в связи с тем, что у пожарных появились претензии к зданию, которое он занимает. Это дореволюционный дворец, там не могут соблюдаться все современные требования противопожарной безопасности. За «пожарным уровнем», похоже, есть или был другой. Подробнее можно прочитать на «Полит.ру», есть материалы их, материалы о них (21 марта деятельность ЕУСПб была

возобновлена – «Полит.ру»).

Позволю себе последний вопрос. Я все-таки понял, что отраслевое управление – это не очень хорошо.

Я понял, что нужны площадки для обсуждения разных сфер.

А какое управление нужно? Что является альтернативой отраслевому управлению в вашем видении? Просто еще до упоминавшихся Натальей опытов с чем-то межотраслевым был переход Хрущева от отраслевых министерств к совнархозам, были испробованы разные методы.

Каков ваш рецепт, что вы предпочитаете?

**Зуев:** Я, в общем, перечислил. Я назвал шесть предметов региональной политики, которые должны быть включены.

**Долгин:** Это предметы региональной политики...

**Зуев:** Да, федеральной региональной политики и региональной региональной политики. Вот этим, собственно, нужно заниматься.

Я не говорю, что отраслевое управление – это плохо. Оно нужно, но им реально уже занимаются транснациональные корпорации. «Норникель» этим занимается, «Роснефть», «Лукойл», «Газпром» и т.д.

Можно обсуждать, какой оптимальный способ существования этих корпораций – в качестве частично государственных или нет – но это уже другой вопрос.

Но в общем они функцию отраслевого управления уже выполняют.

**Долгин:** Т.е. по сути, из центра в регионы должно быть направлено управление, по-вашему, не собственно отраслевое и даже не общерегиональное, а именно по тем тематическим группам, которые вы назвали.

**Зуев:** Да, это по сути дела инфраструктуры. Это базовые инфраструктуры человеческого капитала, пространственного развития, кооперации, безопасности и т.д. Я бы выделил здесь культурную политику.

Я еще раз подчеркиваю, что на самом деле в нынешней очень острой конкурентной ситуации выигрывают города и регионы, в которых среда жизни выше, где хорошо жить. И, кстати, практика последних 5-10 лет показывает, что это даже не города-монстры, а это «небольшие» и компактные города-миллионники, которые создали очень хорошую среду жизни. Это Атланта, Лилль, Дублин, отчасти Барселона. Миллион жителей.

У нас очень мало таких примеров. Кто имеет шансы? Имеет шанс Томск, возможно, Иркутская агломерация, они пытаются туда двигаться, не знаю, как у них с проектом получится, тем более, что им нужно переосваивать Байкал, а без Бурятии они этого не сделают.

У нас есть города типа Ростова, может быть, Таганрога, Астрахани, которая может стать центром прикаспийского региона и т.д.

Вот они точки вложения, точки роста.

**Долгин:** А куда там именно надо вкладывать?

**Зуев:** В среду, в качество среды. Это зоны рекреации, экология, современно организованные университеты, места проведения досуга, современное здравоохранение. Причем не здравоохранение, а я бы сказал, здравостроительство. Если вкладывать в эти инфраструктуры, туда начнет стекаться тот человеческий ресурс, который реально необходим для прыжка развития.

**Долгин:** А если не вкладывать?

**Зуев:** А если не вкладывать, то энергосырьевой сценарий в лучшем случае. Потому что тогда будут развиваться транзитные потоки сырья, соответствующие транспортные схемы, и как были рабочие слободки вокруг производства, так все и останется.

Спасибо, коллеги.

<http://www.polit.ru/lectures/2008/04/03/regiony.html>