

© 2012 г.

Андрей Нецадин

кандидат социологических наук

заместитель директора Института региональных исследований и проблем пространственного развития Финансового университета при Правительстве РФ

(e-mail: ansteel@mail.ru)

Григорий Тульчинский

доктор философских наук, профессор НИУ Высшая школа экономики – Санкт-Петербург

(e-mail: gtul@mail.ru)

РАЗВИТИЕ НЕУРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ИННОВАЦИИ И СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Проблема развития неурбанизированных территорий становится все более актуальной, в том числе для современной России. В этой связи особый интерес представляет новая парадигма выработки стратегий (политик) развития неурбанизированных территорий и управления их реализацией – «The New Rural Paradigm. Policies and governance» (NRP), представленная на VIII Всемирной конференции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая состоялась в октябре с.г. в Красноярске. Этот подход особое внимание уделяет технологическим инновациям, развитию широкого социального партнерства.

Ключевые слова: агломерации, инновации, неурбанизированные территории, новая парадигма развития, ОЭСР, социальное партнерство.

Проблема неурбанизированных территорий. Исторический тренд развития человечества связан с концентрацией населения в городах, расширением и углублением урбанизации. Мануфактурное производство, последовавшие индустриализация, бурное развитие университетов, научных центров не только обеспечили формирование масштабных рынков труда и привлекательности городского образа жизни. Именно города, мегаполисы и агломерации концентрируют сегодня экономические ресурсы и человеческий капитал, играют ключевую роль в возникновении и продвижении инноваций. Для понимания этого достаточно проследить закономерность нарастающей концентрации населения в урбанизированной среде мегаполисов, что свойственно не только малым странам, но и государствам, сопоставимым с Россией по территории и плотности населения, таким как Канада, США, Австралия, Бразилия. Более того, Китай объявил о создании в течение ближайших 5 лет мегаполиса с населением 42 млн человек на базе столицы провинции Гуандун города Гуанчжоу и приле-

гающих городов. В мегаполисе Гуандун и так уже сконцентрировано 15% китайской экономики. Эта сыгравшая роль локомотива китайского рывка провинция и ее новый супергород должны теперь превратиться в столицу высоких технологий Азиатско-Тихоокеанского региона. А учитывая, что высокоскоростные магистрали соединят Гуанчжоу с близлежащими Гонконгом и Макао, можно считать, что существует перспектива создания нового центра современной цивилизации.

Эта тенденция имеет большое значение и для России, что, к сожалению, не всегда осознается. Нельзя не признать, что в советское время наша страна развивалась вопреки общецивилизационному тренду, расплывая основные фонды по своей необъятной территории – в силу идеологической утопии «стирания граней между городом и деревней» и ложно понимаемых соображений военной безопасности. Это также дополнялось системой прописки, жесткими ограничениями на переезд в крупные города. Не случайно, когда все эти противоестественные барьеры исчезли вместе с распадом советской системы, наша страна быстро вернулась в цивилизационный тренд, столкнувшись с интенсивнейшим притоком мигрантов в большие города, с неадекватностью ему рынков труда и жилья. Это породило проблему «моногородов», а с учетом слабости транспортной инфраструктуры, – массу других проблем экономического и социального развития.

Сегодня можно выявить три основные сложившиеся тенденции, которые будут оказывать самое значительное влияние на трансформацию территориальной структуры России и которые необходимо рассматривать как ограничения для реализации курса на модернизацию.

Во-первых, Россия является самой протяженной в мире страной. Перспективы развития регионов связаны с повышением производственного и научного потенциала, емкости локальных рынков, преодолением пространственных барьеров и сжатием экономического пространства. Не развитая транспортная и логистическая инфраструктура снижает ценовые конкурентные преимущества национальных производителей не только на внешних, но и на внутренних рынках, сокращает радиус перемещения товаров и дестимулирует укрепление единства экономического пространства страны.

По данным ООН, к 2020 г. численность населения мира увеличится на 11 % (на 780 млн человек) и достигнет значения в 7,674 млрд человек. За этот же период население России по среднему варианту прогноза Росстата практически не изменится и составит 141,9 млн человек. При этом за счет миграционных процессов возрастет неравномерность расселения. Если плотность населения в целом по России составляет 8,3 человека на квадратный километр, то плотность городского населения – 1123,18 человек на квадратный километр (в Москве – 9862, в Санкт-Петербурге –

3288,3). Это отражает идущий процесс борьбы регионов за человеческий потенциал в целях реализации инновационных прорывных проектов. Усиление контрастности развития территорий будет усиливать разницу в людности и социально-экономическом потенциале населенных пунктов и регионов.

Во-вторых, для обеспечения запуска модернизации российский экономики по различным подсчетам потребуется в ближайшие 7-10 лет от 200 до 600 млрд долларов долгосрочных инвестиций. «Длинных денег» в России сегодня практически нет. Ориентация населения на рост внутреннего потребления приводит к тому, что рублевые и валютные депозиты населения составляют 57 тыс. рублей на одного человека. Для формирования «длинных денег» эти суммы совершенно недостаточны. При этом сбережения населения составляют в Китае и Италии около 80% от национального ВВП, в Германии – 60%, в Индии – 35%, а в России около 14%. В России одна из наиболее низкокапитализированных банковских систем. По исследованиям Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, 77% российских кредитных учреждений не могут выдать ни одного кредита на сумму выше 10 млн долларов. Низкая капитализация также не дает возможности привлекать кредиты зарубежных банков. Фондовый рынок как источник инвестиционных средств выступает конкурентом банковской структуры и еще не оправился после кризиса. Надежды о направлении на модернизацию природной ренты весьма условны, так как по своей сути она обеспечивает воспроизводство существующей модели экономики.

Очевидно, что в ближайшее время мы будем жить в условиях ограниченности финансовых ресурсов и роста конкуренции между населенными пунктами и регионами за инвестиции, причем на международном уровне.

В-третьих, необходимо менять подходы к системе разработки стратегий и планирования развития территорий. В советское время планирование территориального социально-экономического развития осуществлялось по экономическим районам, в которые входили несколько областей и даже союзных республик (например, в Прибалтийский экономический район входили все Прибалтийские республики и Калининградская область). После этого контрольные цифры разверстывались по областям и республикам в виде планов и фондов. Сегодня ряд областей не только являются дотационными, но и фактически не способны самостоятельно осуществлять свое социально-экономическое развитие, так как самостоятельным субъектом экономики они не являются и привязаны к развитию головного или «старшего» региона. При этом никакой координации стратегий развития между регионами не происходит.

Между тем, особенность, например, Сибири, представляющей большую часть территории России, состоит в том, что 50% ее населения со-

ставляют жители городов, расположенных узкой полосой вдоль Транссибирской железнодорожной магистрали. А богатейшие природными ресурсами неурбанизированные территории осваиваются с колоссальными транспортными и прочими издержками.

В этой связи необходимо стимулирование и упорядочение процессов территориальной самоорганизации расселения – образования агломераций городов и населенных пунктов. Формирование крупных агломераций неизбежно втягивает в зону своего экономического влияния населенные пункты и муниципальные районы вне своего административно-территориального деления. Сегодня рано предлагать внесение изменений в структуру административно-территориального деления, но вопрос координации социально-экономического развития новых, объективно складывающихся территориальных образований (которые по советской терминологии можно определить как научно-производственный территориальный комплекс) должен быть решен в ближайшее время.

New Rural Paradigm. В этой ситуации особо острое значение приобретают проблемы состояния и перспектив неурбанизированных (rural) территорий. Возможно ли их самостоятельное развитие? Или их перспективы связаны исключительно в случае той или иной интеграции с агломерациями и кластерами? Осмысление накопленного в мире разнообразного опыта решения таких проблем, обобщение такого опыта для России представляет несомненный интерес.

В этой связи представляют большой интерес материалы VIII Всемирной конференции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, Organization for Economic Co-operation and Development), которая состоялась в октябре с. г. в Красноярске и была посвящена теме «Инновации и модернизация экономики неурбанизированных территорий»

На конференции прозвучал ряд важных идей:

- необходимость преодоления депрессивной идентичности жителей таких регионов, которая ведет к сугубо «дотационному мышлению», и перехода к поиску уникального своеобразия;

- решение проблемы самоопределения населения, особенно молодежи – и, в первую очередь, преодоление недоверия в свои собственные силы, формирование убеждения «мы можем это»;

- выработка комплексной политики, сочетающей (по словам одного из ведущих экспертов ОЭСР В. Томсона) три главных установки: экономический рост; справедливость (социально-экономическая и социально-культурная); охрана окружающей среды. В этом плане особый интерес представляют инновации, позволяющие обеспечить реализацию такого подхода.

Следует различать два вида инноваций: (1) собственно инновации – это когда на основе освоения передовых практик реализован выход на цивилизационный фронт, и предлагается нечто принципиально новое; (2) освоение передовых практик, уже где-то кем-то реализованных, которые являются «инновационными» только для данной организации, данного региона. Ситуация собственно инноваций достаточно редка. Чаще всего имеет место второй случай, что позволяет обобщать и систематизировать накопленный опыт. В этой связи деятельность ОЭСР, ее экспертов предоставляет исключительные возможности. ОЭСР была выработана так называемая «новая парадигма» выработки стратегий (политик) развития неурбанизированных территорий и управления их реализацией – «The New Rural Paradigm. Policies and governance» (NRP).

Речь идет о достаточно плодотворном подходе, задающем некие модули анализа и рекомендаций, что позволяет выстроить специфическую систему решений для каждого региона – на базе стандартного набора решений, выстраиваемых в различных комбинациях, в зависимости от условий развития территории. Такой подход существенно эффективнее по сравнению с простым описанием кейсов. Более того, он открывает и новые возможности сравнительного анализа, давая общие критерии такого анализа.

Несмотря на все больший интерес, проявляемый лицами, определяющими региональную политику, к развитию неурбанизированных территорий, результаты реализации такой политики и определяющие факторы ее успеха и неудач исследовались мало. Это связано с объективной сложностью оценки, особенно в количественном выражении, проводимой межотраслевой политики. Главная трудность для лиц, определяющих политику, заключается в выявлении показателей, достаточно полно отражающих эффект политики, когда причинно-следственные связи не всегда можно установить и когда результаты могут проявиться только в средне- или долгосрочной перспективе, а многие программы комплексного развития неурбанизированных территорий находятся на ранних этапах реализации. Кроме того, нехватка исследований и достоверных сведений по политике в отношении неурбанизированных территорий связана со сложностью совместного применения методов анализа, которые должны использоваться при рассмотрении комплексной политики развития неурбанизированных территорий. Поэтому NRP дает новый инструмент решения этих проблем.

Сотрудничество в рамках ОЭСР в области развития неурбанизированных территорий может быть направлено на достижение двух ключевых целей. Во-первых, создание всеобъемлющей аналитической основы политики развития неурбанизированных территорий, включающей в себя

соответствующие наборы качественных и количественных показателей, позволяющих оценивать и сопоставлять различные меры, реализуемые в разных странах и в регионах внутри стран. Во-вторых, это систематический анализ действующих в стране принципов развития неурбанизированных территорий и оперативный контакт экспертов с лицами, определяющими политику в данной сфере. Посредством создания рабочих групп для анализа региональных показателей и оценки мер по развитию неурбанизированных территорий ОЭСР активно решает обе эти задачи.

Стратегии развития: от интеграции до «бутика». Развитие неурбанизированных территорий не может замыкаться только на силы самого такого региона. Вариантов развития таких территорий не так много. Во-первых, это развитие сырьевого сектора: добыча полезных ископаемых, энергетика (в т.ч. на возобновляемых ресурсах), лесопользование, сельское хозяйство, рыболовство и переработка морепродуктов и другие. Во-вторых – вхождение в рынок туристических услуг: от культурального туризма до экстремального. В-третьих – интеграция и обслуживание промышленного кластера и агломерации. В-четвертых, возможно сочетание обозначенных выше вариантов. Так, примером сочетания первых двух вариантов являются такие российские регионы, как Республика Коми и Камчатка. А Красноярский край, Ленинградская область сочетают в политике развития все указанные варианты.

Особый интерес представляет взаимодействие неурбанизированной территории и агломерации. На неурбанизированной территории обычно преимущественно осуществляется первичная деятельность (связанная с добычей полезных ископаемых и образования сырьевой ренты) и деятельность третичная – сервисная, преимущественно связанная с транспортировкой. Редко, но иногда наблюдается также деятельность вторичная, обеспечивающая переработку сырья – на основе экологически чистых технологий. Урбанизированные же территории, агломерации связаны именно со вторичной деятельностью, а также третичной, включая формирование человеческого капитала на основе образования и профессиональной подготовки. Поэтому важно не утопическое «стирание граней между городом и деревней», а их интеграция и взаимодействие в рамках единой системы экономического роста, качества жизни и экологии.

В принципе, возможны две крайности, между которыми реализуется все многообразие такого взаимодействия. Во-первых, интеграция на региональном, межрегиональном, национальном уровнях. И во-вторых, построение некоего «бутика», своеобразного системообразующего принципа, акцентированного на уникальной неповторимости данной местности и ее потенциала, что дает уникальные возможности позиционирования в рамках глобального экономического и культурного пространства. В со-

временном глобализированном экономическом, культурном и информационном пространстве уникальность, неповторимость, своеобразие выступают главными факторами конкурентоспособности и остро востребованы.

Примером успешной реализации первой стратегии в России является развитие Красноярского края и Ленинградской области и других агломераций. Примером «бутика» может служить реализуемый проект комплекса финно-угорского этнокультурного парка в Республике Коми, создание которого определено постановлением правительства Республики Коми «О Долгосрочной республиканской целевой программе «Создание комплекса «Финно-угорский этнокультурный парк» (2010–2012 годы)».

Культура финно-угорских народов, природа Коми, уникальный экономический комплекс республики, научно-образовательный потенциал Сыктывкара обладают несомненным потенциалом такой уникальности. Реализация этого потенциала предполагает развернутое социальное партнерство.

Создание и развитие Комплекса дает редкий шанс консолидации различных ресурсов (природно-ландшафтных, различных отраслей промышленности, научно-образовательных, символических, конфессиональных, и т.д., включая зарубежные), развития традиционных и этнографических искусств и ремесел и как итог – создание новых рабочих мест.

Важно, что речь идет не о некоем разовом проекте, мероприятии, а фактически о растущей, саморазвивающейся программе, интегрирующей имеющийся потенциал и на каждом этапе реализации открывающей новые возможности экономического и социально-культурного развития Коми, роста нового качества жизни.

Реализация проекта дает существенные возможности позиционирования Республики Коми в российском и мировом культурном, информационном и экономическом пространстве. Причем, это не может быть идея, апеллирующая только к славному прошлому, культурно-историческому наследию. Такой комплекс представляет интерес только для небольшого круга туристов – не более. Это особенно опасно в случае данного Комплекса, который расположен в стороне от основных туристических маршрутов и транспортных коммуникаций. Он имеет перспективы только в случае формирования эксклюзивного продукта.

Поэтому особенно важна тщательная проработка «идеологии» проекта. Такая разработка стала центральным звеном определения концепции Комплекса «Финно-угорский этнокультурный парк». Речь идет об объединяющей, привлекательной идее, уходящей корнями в прошлое, осмысливающей настоящее, отвечающей на глубокие чаяния, надежды, открывающие новые горизонты будущего развития.

Формирование идеологии и стратегии создания и деятельности комплекса – дело серьезного, а главное – совместного поиска не только экспертов, но и представителей бизнеса, власти и общества. У Комплекса имеются очевидные перспективы. Республика Коми находится на подъеме, и это порождает у местного населения надежды на дальнейшее улучшение. Однако нужно наполнить их актуализированными интерактивными образами, познавательными практиками, позволяющими развернуть историческое смысловое пространство Республики Коми в современном мире. Тем самым, данный проект выходит на уровень интеграции социально-экономического и социально-культурного пространства больше, чем такие известные проекты, как Skansen, Форт Байар или даже Disney-Land,

Реализация такой разработки является ключевой для:

- повышения туристической и инвестиционной привлекательности Комплекса как растущего и развивающегося проекта, одной из точек роста Республики Коми и РФ;
- воплощения архетипических и фантазийных элементов сознания детей и взрослых;
- обеспечения активного семейного и детского отдыха, несущего внутреннюю позитивность;
- формирования базы для финно-угорского межэтнического и межгосударственного общения.

На начальных стадиях разработки и формирования комплекса существенную роль сыграло создание в Сыктывкаре Центра культуры финно-угорских народов, вызвавшее живой интерес у органов власти и общественности других регионов России (Удмуртии, Мари, Мордовии, Ханты-Мансийского национального округа и др.), а также Финляндии, Эстонии, Венгрии. Это позволило развернуть первую очередь этнопарка, нарабатывать первоначальный публичный капитал.

В работу комплекса были интегрированы до этого разрозненные этнокультурные традиционные художественные промыслы, работы Сыктывдинской художественной школы, что сразу позволило создать дополнительные рабочие места, вызвать интерес у талантливой сельской молодежи.

Важными факторами также являются прошедшее в 2011 году празднование 90-летия образования Республики Коми, предстоящего в 2013 году 650-летия вхождения коми-зырянских земель в состав России, а в перспективе 2021 года – подготовка к 100-летию Республики Коми. Этот событийный ряд позволил выстроить логику развития комплекса на достаточно длительную перспективу. Причем речь идет о событиях, во многом по своему значению выходящих за рамки региона, что позволяет

привлекать и интегрировать дополнительные ресурсы, включая федеральные, и других регионов Российской Федерации, а также из-за рубежа.

Социальное партнерство и управление проектами. Рассмотренный пример показывает и роль социального партнерства в развитии и модернизации как отдельных неурбанизированных территорий, так и возможного разнообразия региональной модернизации России.

Как «бутиковая», так и интеграционная стратегии предполагают развитие достаточно широкого фронта партнерских отношений, включая коммерческий и некоммерческие секторы, органы власти, организованную общественность и население. Многовекторное социальное партнерство открывает возможности развития транспортной инфраструктуры, решения социальных проблем. Тем более это относится к интеграции неурбанизированных территорий с агломерациями, в том числе в рамках создания целостных кластеров.

Сегодня на первый план выходит организация управления таким многовекторным партнерством. В том числе – проблема активной роли государства и связанной с нею иницилируемой органами власти разработки специальных программ. Надо отметить, что на конференции большим успехом пользовалась шутливая реплика, что если урбанизированная среда – это рынок и капитализм, то неурбанизированная – это государство и «социализм».

Как подчеркивается самими экспертами ОЭСР, новые принципы региональной политики в рамках NRP объединяет то, что даже если они не сопряжены со значительным финансированием, они способствуют важным изменениям в культуре разработки и проведения политики в отношении неурбанизированных территорий. Во-первых, подход, привязанный к конкретным территориям, на местном уровне способствует созданию государственно-частных партнерств и интеграции новых заинтересованных сторон и ресурсов в процесс развития. Во-вторых, эти инициативы развивают культуру межотраслевого сотрудничества как на федеральном уровне, так и в местных органах государственного управления и, таким образом, способствуют проведению более согласованных инициатив в области региональной политики. В-третьих, налицо признание того, что подход, привязанный к конкретным территориям, требует больше восходящих, а не нисходящих инициатив. Это ведет к возникновению новых способов вертикальной координации разных уровней государственного управления и более эффективному использованию местных знаний.

Активное доминирование государства в формировании региональных кластеров не всегда играет позитивную роль, часто порождая неэффективное использование средств и иждивенческие установки. Более перспективно развитие кластера, идущее от активности не столько «свер-

ху», сколько «снизу»). Это предполагает развитие социального партнерства, и тогда роль государства сводится к координации этого партнерства, созданию для него благоприятной институциональной среды.

Деловая и социальная активность всегда оперативнее и гибче реагирует на изменения и вызовы – цивилизационные, технологические, научные и прочие. Жестко спланированное под административным контролем формирование кластера в перспективе чревато острыми экономическими и социальными проблемами. В случае кризисного развития и как следствие упадка кластера возникает проблема поддержки бесперспективных производств и рабочих мест. Типичным примером в этом плане является хорошо известная в России проблема монопрофильных городов.

Не сводится решение проблемы и исключительно к государственно-частному партнерству, приводящее иногда к (обоснованному или нет) социальному недоверию, гражданским, а то и политическим протестам населения. Эффективным решением поэтому является полноценное социальное партнерство государства, бизнеса и общества, налаженный социальный диалог, не только устраняющий атмосферу недоверия, но и создающий импульсы для консолидации социума, в том числе связанного с неурбанизированной территорией.

Конкретное, подробное и открытое обсуждение всех вышеупомянутых проблем вывело на первый план вопросы организации управления проектами развития неурбанизированных территорий.

Проблема управления инновациями достаточно стандартна и хорошо известна из теории и практики управления нововведениями (инновационного менеджмента). Это – создание социальной базы нововведения (инициативных групп и групп поддержки нововведения), учет и развитие мотивации этих групп на реализацию инновации и контроль за ходом реализации. В случае управления инновациями на неурбанизированных территориях возникает, пожалуй, только одна специфическая особенность – это стареющее население, чему необходимо уделять специальное внимание.

Что же касается непосредственно менеджмента проектами, то в силу их партнерского, межведомственного, а иногда и межрегионального характера возникает вопрос не просто руководства, а ответственности за их реализацию. Это делает особенно актуальным развитие и применение принципов проектного менеджмента, менеджмента процессов. Хорошо зарекомендовал себя опыт создания специальных межотраслевых агентств и групп, наделяемых специальными полномочиями, грантовый и программно-целевой принцип финансирования.

Особая роль государства в этом случае сводится к решению трех основных задач: (1) обеспечению производства публичных (неразделяемых) благ, прежде всего человеческого капитала; (2) обеспечению действующей эффективной институциональной среды; (3) обеспечению правовых рамок реализации полноценного социального партнерства.