

Н. Ю. Замятина, А. Н. Пилясов

РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНСАЛТИНГ:

**приглашение
к творчеству**

Опыт разработки
документов
стратегического
планирования
регионального
и муниципального
уровня



А. Н. Пилясов

**Региональный консалтинг:
приглашение к творчеству.
Опыт разработки
документов стратегического
планирования регионального
и муниципального уровня**

«Маматов»

2017

УДК 332.14
ББК 65.054

Пилясов А. Н.

Региональный консалтинг: приглашение к творчеству. Опыт разработки документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня / А. Н. Пилясов — «Маматов», 2017

ISBN 978-5-91076-155-5

Эта книга сформирована как коллекция наиболее интересных примеров из разработанных авторами в последние 12 лет десятков прогнозных документов социально-экономического развития городов, районов и регионов России. Главное кредо авторов состоит в необходимости индивидуального, «штучного» подхода в этом процессе. Уход от рутины в региональном стратегировании напрямую связан со значительным вниманием к пространственным факторам развития – экономико-географическому положению, территориальным структурам, пространственно-временному циклу конкретного объекта прогнозирования. Новаторство творческого поиска в процессе разработки стратегий разного уровня обеспечивается за счет конструктивного синтеза советского экономико-географического наследия, современного идейного багажа зарубежной региональной науки и обширного практического опыта работы авторов во многих регионах и муниципальных образованиях России. Н. Ю. Замятина и А. Н. Пилясов предлагают рассматривать региональное и муниципальное стратегирование как часть более общего процесса регионального консалтинга, предусматривающего выход на новые траектории развития и новую специализацию территории в результате одоления десятилетиями складывающихся мифов-блокировок развития. Книга будет интересна специалистам в области регионального прогнозирования, экспертам в сфере регионального и муниципального управления, всем студентам и аспирантам, которые интересуются проблемами пространственного развития.

УДК 332.14

ББК 65.054

ISBN 978-5-91076-155-5

© Пилясов А. Н., 2017

© Маматов, 2017

Содержание

Введение	7
Глава 1	10
Наше кредо в сфере регионального стратегического планирования	10
Конец ознакомительного фрагмента.	20

Н. Ю. Замятина, А. Н. Пилясов
Региональный консалтинг: приглашение
к творчеству. Опыт разработки
документов стратегического планирования
регионального и муниципального уровня

Рецензенты: д. э. н., проф. *Б. С. Жихаревич*, д. г. н., проф. *Н. В. Зубаревич*

Фото: *Н. Ю. Замятина, А. Н. Пилясов*

Корректор: *И. И. Плотникова*

ISBN 978-5-91076-155-5

© Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н., текст, 2017

© Гончаров Р. В., Хусаинова А. С., картография, 2017

Введение

Эта книга о напряженном творческом поиске при разработке региональных и муниципальных стратегий, который мы ведем уже более 12 лет. Она о тех крупных и малых интеллектуальных открытиях, которые всегда сопровождают этот поиск. Эта книга о том, что новый Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», определяющий стандарт прогнозных документов различного уровня, ни в какой степени не освобождает нас как экспертов в этой области от необходимости новаторства, индивидуального подхода, отказа от рутины унификации при разработке каждой стратегии и программы социально-экономического развития.

Главное кредо авторов книги состоит в том, что новый федеральный закон призван придать новый импульс нашей «штучной» работе с каждым регионом, с каждым муниципальным образованием при выработке долгосрочной стратегии его социально-экономического развития. А здесь не обойтись без филигранного внимания к деталям местного сообщества, местного предпринимательского класса, особенностям политики местной власти и корпоративных структур. И весь наш опыт, которым мы делимся с читателями этой книги, подтверждает эффективность такого подхода.

Инновации – это не только про «железо», это про творческий поиск людей, которые ежедневно, на свой страх и риск, творят региональное и местное развитие, и наша как экспертов задача – помогать им в этом. В этом процессе обнаружения новых возможностей для развития всегда очень много сюрпризов и неожиданностей – выстраиваешь одну стратегическую траекторию, а в реальной жизни прокладывается другая – но ведь такова природа почти всех творческих открытий. Именно о них в области стратегического планирования идет речь в этой книге. Ее можно считать руководством, как в идеологии инновационного поиска вести разработку документов стратегического планирования, как нам как экспертам творчески сопровождать, как ребенок очень хрупкий, зависящий от многих факторов, процесс регионального развития – и показывать, в чем, где именно могут быть рецепты его здоровья.

В советское время широко была признана необходимость предварительных предплановых исследований, которые создают исследовательскую платформу, накапливают знание и компетенции перед самим процессом долгосрочного стратегического планирования. Сегодня, как правило, у нас нет такого предварительного этапа осмысления материала – мы вынуждены обучаться в процессе работы, погружаться в местный контекст одновременно с разработкой самого документа стратегического планирования. Так вот одна из задач данной книги – как раз и дать нашим коллегам возможность понаблюдать кухню этого этапа, которого реально нет, но в котором существует сумасшедшая потребность.

Эта книга и научная монография, и практикум в области регионального стратегирования в одном флаконе. Это живой разговор с коллегами-экспертами на тему, как же нам формировать образ будущего развития для регионов, городов и районов России. Эта книга – дружественный диалог с соратниками по цеху, приглашение коллегам прийти в творческую лабораторию авторов, в которой у них нет монополии на истину, и где у них самих постоянно уточняется понимание процесса долгосрочного социально-экономического развития и оттачивается представление о его основных драйверах. Мы видим нашу книгу как путешествие по прикладным основам стратегирования на разных уровнях – и в этом состоит ее особенность. В книге собраны наиболее интересные выдержки из разработанных нами стратегий городов, районов и регионов не просто потому, что в последние 12 лет нам этим приходилось заниматься. Мы хотели показать, во-первых, что одни и те же принципиальные теоретико-методологические, мировоззренческие подходы (прежде всего установка на творческий поиск новых траекторий развития) способны одинаково эффективно работать и на уровне городов, и райо-

нов, и регионов; во-вторых, что под каждый уровень необходимо подобрать свою уникальную «палитру красок», которая позволит решить задачу конструирования образа будущего – конкретный арсенал исследовательских методов, который работает для уровня муниципального образования, нуждается в перезагрузке при выходе на уровень регионального стратегирования.

Три источника вдохновляли нас при работе над этой книгой. Во-первых, это, конечно, лучшие образцы советского наследия в области региональных исследований (работы наших предшественников экономико-географов и региональных экономистов). Во-вторых, это современные зарубежные концепции в сфере региональной науки, которые нам хорошо известны по причине регулярного участия в конгрессах европейской региональной науки и широкой личной коммуникации с коллегами – региональными исследователями из европейских стран, США и Канады. В-третьих, это наш практический опыт разработки региональных и муниципальных стратегий в последние 12 лет.

От советской школы региональных исследований мы взяли концепцию экономико-географического положения (ЭГП) Н. Н. Баранского – И. М. Маергойза и идею об узловой народнохозяйственной проблеме В. М. Четыркина. Первая была обогащена новым представлением об институциональной компоненте ЭГП, вторая – погружением проблемного подхода в контекст современной инновационной модернизации экономики российских городов и регионов (ключевая проблема как стимул к инновационному обновлению местной экономики).

Весь период работы над региональными и муниципальными стратегиями в последние 12 лет нас сопровождают размышления о возможностях и пределах использования современных зарубежных концепций и подходов на российской почве. С одной стороны, нам всегда было очень радостно обнаруживать органичность российских реалий и представлений зарубежной региональной науки. Считаем, что их синтез в российских условиях, подчас абсолютно неожиданный для нас самих, есть сильная сторона этой книги. Однако при этом мы почти всегда обнаруживали, что описанные в современной региональной науке эффекты действуют в российских городах и регионах очень специфично, с непременным значительным допуском, и стремились довести это понимание до нашего читателя.

Очень приятно осознавать то, что сердцевинная географическая специфика нашего исследования, которая проявилась в активном использовании понятий экономико-географического положения, территориальной структуры, агломерации, пространственно-временного цикла и которая десятилетия разрабатывалась нашими предшественниками в советской экономической географии абсолютно обособленно от работ экономистов, вдруг, под влиянием теории эндогенного экономического роста и концепции новой экономической географии, стала составной и органичной частью экономических исследований мейнстрима.

С другой стороны, в работах по региональному и муниципальному стратегированию мы всегда отчетливо осознавали, что западные подходы на российской почве имеют встроенные ограничения для применения, вызванные реалиями обширных низкоплотностных экономических пространств, на которых они полноценно не действуют, поскольку предложены и протестированы, апробированы для условий конкурентной экономики плотно заселенных пространств Западной Европы и США.

Последним по списку, но, наверно, первым по значимости источником нашего собственного обучения в процессе работ над стратегиями разного уровня стал практический опыт десятков командировок в регионы, города и районы России, в которых мы разрабатывали документы долгосрочного прогнозирования, тесной коммуникации с командами местной власти, местным экспертным сообществом, представителями малого бизнеса, некоммерческих организаций и структур гражданского общества. Именно это обеспечило не умозрительный, а идущий от почвы, от реальной жизни характер разработанных нами документов.

Практически на всех страницах этой книги авторы щедро делятся с читателями своим практическим опытом работы в конкретных городах, районах и регионах России. Именно

поэтому книга сформирована как коллекция кейс-стади. Это был наш осознанный выбор – потому что одна из ее важнейших задач – погрузить читателя в практическую кухню стратегирования, дать ему минимально необходимые для этой работы навыки. А для этой задачи инструмент кейс-стади подходит как никакой другой.

Именно глубочайшая практическая сориентированность нашей работы обеспечила наш выход за рамки собственно процесса стратегирования к более широкому региональному консалтингу, который мы вели в процессе подготовки региональных и муниципальных стратегий, программ социально-экономического развития, региональных Схем развития и размещения производительных сил.

Для нас конечный продукт в виде региональной/муниципальной стратегии или программы был всегда важен не сам по себе, а именно в контексте, как составной элемент более широкого процесса непрерывного консультирования местной власти в период тесной коммуникации с ней по вопросам долгосрочного прогнозирования социально-экономического развития территории. Сейчас просто пока нет других форм консультационного взаимодействия столичных экспертов с местной властью, кроме как через оболочку разрабатываемых стратегий и программ.

Но мы убеждены, что со временем такие формы появятся. Наша убежденность базируется на том, что, как мы неоднократно были свидетелями в процессе нашей работы, речь идет не просто о подготовке очередного документа долгосрочного прогнозирования, но почти всегда о смене представлений, об одолении десятилетиями складывающихся представлений (мифов и блокировок) о развитии и об инновационном поиске новых парадигм. И хотя эти результаты никогда нам прямо не были заказаны по техническому заданию, они являются попутными позитивными и очень важными экстерналиями процесса разработки стратегий.

Мы неоднократно говорили себе, что подчас самое важное достижение нашей работы – это правка сильно искаженных представлений местной власти и экспертного сообщества о развитии. Она дается не сразу, тяжело, в партнерстве во имя одоления тех многочисленных блокировок развития, которые реально тормозят свободный творческий поиск новых возможностей и новых траекторий. Эта тема впервые обрела звучание в нашей книге «Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне»¹, потом продолжилась в «инновационном поиске в монопрофильных городах»², с которыми данная книга поддерживает сущностную взаимосвязь. Но если в первой книге впервые и очень мощно была заявлена необходимость спуститься на микроуровень российского пространства, чтобы понять генезис нового эндогенного экономического роста; во второй были впервые заявлены принципы новой промышленной политики и кредо инновационного поиска как основы нашей теоретической платформы в контексте российской ситуации с моногородами – то здесь, в этой книге, показано, как эти постулаты инновационного поиска, эндогенного экономического роста, новой промышленной политики работают в процессе регионального консалтинга, а конкретно в стратегировании на разных уровнях.

Чтобы увлечь молодого читателя и подготовить новую смену экспертов в области регионального и муниципального стратегирования, мы изо всех сил стремились рассказывать о технике нашей работы в этой книге незасушенно: у обоих авторов многие десятилетия опыта преподавания в студенческой аудитории, внимание которой нам очень дорого. Добро пожаловать на нашу кухню регионального стратегирования!

¹ Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне. М.: Новый Хронограф, 2013. С. 548.

² Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Инновационный поиск в монопрофильных городах: блокировки развития, новая промышленная политика и дорожная карта перемен. М.: УРСС, 2015. С. 216.

Глава 1

Добро пожаловать на кухню регионального стратегирования

Наше кредо в сфере регионального стратегического планирования

Первейший вызов для практика регионального развития, работающего в России, – это умение ориентироваться в территориальных различиях социально-экономических процессов. В работах лидеров российской региональной экономики и экономической географии (например, А. Г. Гранберга, но также и других авторитетных исследователей) подчеркивалось, что отстающим субъектам Российской Федерации требуются даже не десятки, а сотни лет, чтобы достичь уровня современных развитых российских регионов. В пределах одной страны речь, по сути, идет о контрастах афро-европейской силы. Не только цифирными значениями показателей, но фундаментально, по драйверам и движущим силам, по институциональным нормам, по самим законам экономического развития различаются между собой наши регионы.

Такие контрасты заставляют каждый раз, при работе в каждом новом регионе задумываться над принципиальным выбором методологии работы. С точки зрения современного мейнстрима западной региональной науки, основные движущие силы экономического развития городов заключаются в самой среде крупных городов. Используя то или иное преимущество на старте своего развития (удобное транспортное положение, природные ресурсы, административный статус и т. д.), со временем города меняют основную «пружину» своего развития – и в современном мире большинство городов староосвоенных территорий генерируют внутренние, эндогенные, стимулы экономического роста, за счет синергетического эффекта взаимодействия экономических акторов, сконцентрированных на территории города и привлеченных в значительной степени близостью друг к другу. Именно на экономии издержек, проистекающей из самого факта деятельности на плотно освоенной территории, вблизи целой сети поставщиков, смежников и потребителей, вблизи образовательных институтов, источников инноваций и креативности, строятся знаменитые агломерационные и кластерные эффекты. Выявление внутренних, эндогенных, факторов развития территории – важное достижение новой экономической географии. Однако территория за пределами точек роста при этом практически не рассматривается; по сути, речь идет о ситуации стихийной поляризации развития.

Это порождает массу вопросов в выборе инструментов развития конкретных территорий.

Лобовое применение западных подходов к территории России невозможно. Даже если не рассматривать институциональную специфику нашей страны, принципиальное значение для регионального развития России имеет то обстоятельство, что на значительной части ее территории нет достаточной плотности населенных пунктов для получения агломерационного эффекта, нет инфраструктурных условий для частого коммунтирования в процессе формирования рынков труда, для локальных перетоков знания – всех тех факторов, на которых основана современная мировая региональная наука. Слепое следование принципу увязки перспектив экономического развития с агломерационными эффектами привело бы к экономической деградации обширных северных и восточных пространств страны, что недопустимо и по соображениям стратегической безопасности, и по соображениям гуманности (особенно актуальным в условиях сниженной мобильности населения, обусловленной неразвитым рынком жилья, низкими доходами значительной части жителей и др.). С нашей точки зрения, проблема

решается за счет дифференцированного подхода к определению движущих сил экономического развития разных регионов России (и, соответственно, разных критериев оценки условий, потенциала и перспектив социально-экономического развития).

В общем случае можно выделить две крупные зоны, различающиеся по условиям экономического развития.

Для одной части территории страны с наиболее плотной сетью населенных пунктов вполне применимы популярные инструменты региональной политики, основанные на принципе возрастающей отдачи, стимулировании агломерационного эффекта и др. Важно при этом не терять понимания сути агломерационного эффекта – и как раз здесь не обойтись без глубокого знания теоретических работ западной региональной науки, глубоко продвинувшейся в сфере изучения городских агломераций.

Актуальные трактовки агломерационного эффекта. В последние два-три десятилетия понимание агломерационного эффекта в зарубежной региональной науке значительно углубилось. Исследователи стали различать урбанизационный эффект (когда разнопрофильные заводы концентрируются в одном месте), локализационный эффект, по сути экономической специализации (когда сходные по профилю заводы расположены по соседству) и стандартный эффект экономии на масштабе операций, на размере фирмы.

Урбанизационный и локализационный эффекты, которые еще называют позитивными экстерналиями, чтобы подчеркнуть терминологическую близость феноменов региональной науки макроэкономическим моделям (после работ Пола Кругмана это стало просто модно), на самом деле отражают две школы, две линии научной мысли. Приверженцами первой выступают (в хронологическом порядке) Й. Шумпетер, Дж. Джекобс, Дж. Хендерсон, Э. Глезер. Приверженцами второй (называют МЭР-экстерналии) – А. Маршалл, К. Эрроу, П. Ромер, М. Портер.

В шумпетерианском смысле (перетоки знания и др.) авторы первой школы полагают, что самые радикальные инновации рождаются в результате «рекомбинации» идей. Большая степень разнообразия может способствовать вероятности «открытия» радикально новых товаров или решений в производственном процессе. С точки зрения Дж. Джекобс, экономическое разнообразие является ключевым фактором успеха города. Она полагала, что это самоусиливающийся феномен: городское разнообразие само и позволяет, и стимулирует еще большее разнообразие. Экстерналии Джекобс рождаются от разнообразия местной промышленной структуры. Это разнообразие базируется на сочетании разных видов экономической деятельности в плотной среде крупных городов. Урбанизационная экономия (или урбанизационный эффект, или экстерналии Джекобс) действует на размер рынка, экономическую структуру, генерирование информации и перетоки знания. *Разнообразие производственной структуры города и плотность населения* иногда рассматриваются как показатели урбанизационного эффекта.

С другой стороны, локализационная экономия (или МЭР-экстерналии) связана с существованием пула квалифицированных кадров, специализированных промышленных районов Маршалла, в которых производители склонны кластеризоваться совместно, чтобы быть вовлеченными в общую специфическую деятельность. МЭР-экстерналии приводят к ярко выраженной специализации на определенных видах экономической деятельности – чаще на той или иной отрасли традиционной

обрабатывающей промышленности. Но наукоемкие отрасли имеют другие закономерности.

Темпы их роста увеличиваются, если высок общий уровень региональной экономической диверсификации. Чем больше разных отраслей расположено в регионе, и чем больше технологий здесь присутствует, тем выше вероятность, что появятся новые фирмы. Здесь действуют экстерналии Джекобс³. В долгосрочной перспективе они создают довольно равномерное распределение предприятий по всем секторам экономики, что сокращает безработицу и содействует экономическому росту⁴. Эту дихотомию между экстерналиями Джекобс и МЭР, между разнообразием и специализацией можно увидеть как на городском, так и на региональном, национальном уровнях. Например, в докладе по географическим закономерностям инновационного процесса утверждается, что в то время как Европа полагается на действие экстерналий Джекобс в инновационном процессе, метрополитенские зоны США рассчитывают на позитивное действие как МЭР, так и экстерналий Джекобс⁵.

В 1990-е годы развернулась дискуссия между Э. Глезером, который считал, в духе работ Дж. Джекобс 1960-х годов⁶ и еще более ранних работ Б. Чиница⁷, что для городского развития и роста исключительно важен эффект урбанизационной экономии на разнообразии, перетоков знания между разными отраслями и фирмами, и Дж. Хендерсоном⁸, который отдавал приоритет локализационной экономии (эффекту) в городском развитии. Последний особенно ярко проявляет себя в монопрофильных индустриальных городах. Видимо, в периоды раннего быстрого роста позитивные эффекты от узкой специализации могут быть более значимыми, а на стадии зрелости более важны позитивные экстерналии от перетоков знания между разными отраслями и фирмами.

Важно, однако, осознавать, что понятие агломерационного эффекта, и концепция инновационных кластеров, и связанная с ними концепция региональных инновационных систем, и многие частные западные наработки – например, о роли университетов в региональном развитии – разработаны и апробированы на плотнонаселенном пространстве западных стран. При разработке этих концепций совершенно не учитывались другие пространственные реалии – реалии низкоплотного и очагового расселения в восточных и северных районах России. Социально-экономическое развитие подчиняется здесь иным закономерностям, нежели в плотно освоенном европейском пространстве. Для него применимы принципы «северной экономики» и более широкая концепция экономики фронта. Термин «северная экономика» был предложен нами в одноименной монографии 1996 года⁹. Последние два десятилетия отработке ее

³ Otto Anne, Fornahl Dirk. Growth determinants of young businesses in Germany – Effects of regional concentration and diversification (№ 382). Papers of the 47th ERSA Congress in Cergy. 2007.

⁴ de Vor Friso. Performance of Industrial Sites: The Case of Amsterdam (#123); Boix Rafael, Trullen Joan. Knowledge externalities and networks of cities in creative metropolis: the case of the metropolitan region of Barcelona (#240); Boschma Ron, Iammarino Simona. Related variety and regional growth in Italy (#682). Papers of the 47th ERSA Congress in Cergy. 2007.

⁵ Crescenzi Riccardo, Rodriguez-Pose Andres, Storper Michael. The Geographical Processes behind Innovation: A Europe-United States Comparative Analysis (#486). Papers of the 47th ERSA Congress in Cergy. 2007.

⁶ Jacobs Jane. The Death and Life of Great American Cities. NY. 1961; Jacobs Jane. The Economies of the Cities. 1969.

⁷ Chinitz Benjamin J. Contrasts in Agglomeration: New York and Pittsburgh. American Economic Review. 1961. Vol. 51. P. 279–289.

⁸ Yezer A. Intellectual Space for Regional Science. International Regional Science Review. 1995. Vol. 18. № 2. P. 153–157.

⁹ Северная экономика и радикальная реформа (американский опыт и российские реалии). Отв. ред. А. Н. Пилясов. Магадан: СВКНИИ ДВО РАН, 1996. 180 с.

сущностных особенностей были посвящены десятки наших статей и монографий¹⁰. Что касается фронта, то начало его изучения было положено еще на рубеже XIX–XX веков¹¹, однако сравнительно недавно это понятие было переинтерпретировано с точки зрения современных воззрений, а именно – в рамках концепции новой экономической географии, видным японским экономистом М. Фудзитой¹². К сожалению, принципы региональной экономики фронта значительно меньше известны российским ученым и практикам, чем западный мейнстрим агломерационных и кластерных исследований. А зря: именно концепция фронта позволяет понять движущие механизмы развития примерно половины территории нашей страны!

Если для основной зоны расселения главным фактором интенсификации экономического развития будет потенциал агломерационного эффекта, то для редконаселенных территорий ключевым фактором социально-экономического развития, очевидно, являются уникальные ресурсы – минерально-сырьевые, человеческие, географического положения и др. Еще в 1970-е годы К. П. Космачев писал, что именно уникальность ресурсов оказывается ключевым фактором, толкающим к освоению удаленных территорий: «Как правило, в новых районах в хозяйственный оборот вовлекаются наиболее дефицитные в стране ресурсы. Поэтому добывающая промышленность, специализирующаяся на разработке особо необходимых для народного хозяйства ценных ископаемых, часто является первым звеном формирования ПТК, звеном-пионером, создающим надлежащие экономические условия (дорожная сеть, населенные пункты, разведанность полезных ископаемых и т. д.) для развития его последующих звеньев»¹³.

Несмотря на объективные изменения хозяйствования по сравнению со временем написания приведенного текста, уникальность ресурсов и по сей день является наиболее распространённым фактором начала освоения удаленных территорий страны и во многом определяет территориальную конфигурацию их хозяйства и социальной сферы. Сегодня это можно наблюдать на примере районов освоения новых нефтяных и газовых месторождений, к которым тянутся дороги, новые научные структуры, объекты социальной инфраструктуры. Практика освоения новых газовых месторождений Ямала подтверждает, что даже маршруты кочевий оленеводов меняются под территориальную структуру организации газодобычи, а медпункты вахтовых поселков обслуживают коренное кочевое население. В индустриальную эпоху уникальные природные ресурсы становились поводом для начала развития территории под влиянием извне – так называемое освоение территории. Но развитие – это не обязательно освоение с чистого листа.

Сегодня, в постиндустриальных условиях, доминирующим фактором развития территории считается внутренний, эндогенный. Для плотнонаселенных территорий речь идет о креативности местного сообщества, о перетоках знания и инновационном поиске малого предпринимательства. Но и для удаленных территорий эндогенное развитие возможно, но принимает другие формы. Для него тоже нужны уникальные ресурсы, но уже не сырьевые, как для индустриального освоения территории, а ресурсы человеческого капитала, знания, приверженности своей территории и др.

¹⁰ Например, Пилясов А. Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания. М.: УРСС, 2009, 542 с. и многие другие.

¹¹ Turner F. J. The Significance of the Frontier in American History // Annual Report of the American Historical Association for 1893. Washington, D. C. 1893. P. 199–227; Innis H. The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History. Toronto: University of Toronto Press. 1930. Также см.: Billington R. A. America's Frontier Heritage. Albuquerque: University of New Mexico Press. 1991. 432 p.; Billington R. A. How the Frontier Shaped the American Character. American Heritage, 1958. 6 p.; Замятина Н. Ю. Зона освоения (фронт) и ее образ в американской и русской культурах // Общественные науки и современность. 1998. № 5. С. 75–89 и др.

¹² Fujita M., Mori T. On the dynamics of frontier economies: endogenous growth or the self-organization of a dissipative system? // The Annals of Regional Science. February 1998. Vol. 32. Iss. 1. P. 39–62.

¹³ Космачёв К. П. Пионерное освоение тайги (экономико-географические проблемы). Новосибирск: Наука, 1974. С. 12.

Среди факторов развития редконаселенных территорий можно назвать и некоторые специфические – например, наличие объектов культурного и природного наследия. В некоторых случаях для сохранения наследия (например, деревянные архитектурные памятники, требующие постоянного подновления и ухода) необходимо поддержание на этих территориях постоянного населения – и, конечно, это совершенно особая ситуация. Или, наоборот, территории с большим накопленным ущербом окружающей среде (например, с радиоактивным загрязнением) – они также требуют специальных мер. Или территории, имеющие стратегическое значение (приграничные территории, пункты обеспечения навигации по Северному морскому пути и др.). Наконец, еще один тип территорий – те, где сложился уникальный институциональный климат, специфические поведенческие установки, местный кодекс поведения. Развитие их зачастую наперекор обстоятельствам определяется специфической культурной средой: это и старообрядческие территории, и молодые города (где еще силен дух первопророчества, переживающий зачастую неблагоприятную внешнюю экономическую конъюнктуру), и некоторые ЗАТО, сконцентрировавшие в свое время интеллектуальную элиту страны. В любом случае для старта развития территории, расположенной в удаленных и редконаселенных районах страны, сохраняется обязательное условие ее уникальности (по тому или иному основанию).

Таким образом, если какая-то часть установок современной региональной науки и представляется нам применимой к любой территории страны, – так это как раз принцип максимального учета местной специфики, местной институциональной среды. Именно он лежит в основе так называемой новой промышленной политики, которая в последнее десятилетие плодотворно разрабатывается мировой наукой. Остановимся на ней чуть подробнее.

Прежняя («старая») промышленная политика практически во всех странах осуществлялась сверху так называемым таргетированием (избирательной поддержкой) сектора, отрасли, предприятия. Ее *повсеместными* издержками были произвольность назначения «победителей», которым предназначались бюджетные средства; широкомасштабное лоббирование «генералов» от отраслей промышленности и сельского хозяйства; рентоискательство как чиновников, вовлеченных в процесс распределения средств промышленной политики, так и получателей государственных субсидий, дотаций, субвенций из числа представителей промышленных и аграрных предприятий. И если в малых азиатских экономиках в силу их компактности и вынужденной прозрачности распределительных схем ее издержки были невелики сравнительно с выгодами стремительного роста новых перспективных видов промышленной деятельности, – то в более крупных европейских странах именно из-за многочисленных издержек она, по сути, себя дискредитировала, и с 1980-х годов надежды здесь стали возлагаться в большей степени на рыночные силы конкуренции. Однако после нескольких десятилетий применения либеральных подходов оказалось, что задачи динамичного формирования инновационных видов экономической деятельности, выращивания новой региональной специализации только силами рыночного саморазвития решить невозможно. Снова возник интерес к промышленной политике – но уже к идейно обновленной, «горизонтальной».

Новая промышленная политика¹⁴ обращена на поиск, открытие возможностей для развития новых для данного места видов промышленной деятельности. Старая промышленная политика прежде всего делала акцент на инструменты поддержки (налоговые льготы, кредиты, субсидии и др.), новая – на процесс обнаружения возможностей. В силу такой трактовки она неизбежно приобретает *значительно более широкий, чем прежде, характер*. В сферу промыш-

¹⁴ В описании новой промышленной политики использованы материалы концептуальных статей Дэни Родрика и его соавторов: Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. Harvard University, 2004. 57 p.; Rodrik D. Industrial policy: don't ask why, ask how // Middle East Development Journal. 2008. Demo issue. P. 1–29; Hausmann R., Rodrik D. and Sabel C. F. Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa. August 31, 2007. 22 p.; Hausmann R., Rodrik D. Economic development as self-discovery. NBER Working Paper Series. 2002. № 8952 (May). 44 p. Rodrik D. Green Industrial policy. Princeton, 2013. 33 p. и др.

ленной политики включается уже не только и не столько поддержка той или иной отрасли промышленности – субсидирование колл-центров или туристических, аграрных фирм также может быть отнесено к мерам новой промышленной политики, если они способствуют обучению субъектов местной экономики и снижают барьеры для развития местных промышленных фирм. В коллективный инновационный поиск вовлечены не только сами промышленные предприятия, но также и местная власть, бизнес в сфере услуг, некоммерческие структуры и организации местного сообщества.

Сообразно природе новой промышленной политики определяются и ее приоритеты – это *ускорение инновационных процессов, содействие созданию местной инновационной системы и технологическому обновлению производства*, в том числе путем привлечения внешних инвесторов и содействия экспорту произведенной продукции. В силу своего децентрализованного характера новая промышленная политика в существенно большей, чем прежняя, степени укоренена в *местную почву*, использует *неявное знание местных условий и местные компетенции*. Ее характер – уже преимущественно не отраслевой (например, поддержим легкую, а не пищевую промышленность), а функциональный: например, направлена на адаптацию (настройку) импортных технологий к специфическим местным условиям, что всегда требует значительных усилий и издержек времени, энергии, денег.

Из этого следует, что новая промышленная политика для каждого промышленного региона и монопрофильного города – это абсолютно специфичный и особенный процесс. Общим для мер новой промышленной политики, применяемых в разных регионах и городах, является только их нацеленность на стимулирование инновационного поиска градообразующим предприятием, промышленными малыми и средними фирмами, другими субъектами местной производственной системы, новых возможностей развития – в результате непрерывного экспериментирования, сравнения с передовой практикой. Этот процесс инновационного поиска со временем неизбежно приводит к обнаружению подходящих именно для данного места институциональных практик, которые приносят желаемый результат в привлечении новых инвесторов, реализации новых проектов, обретении новой специализации. Важно, чтобы эти новые для местной экономики элементы, во-первых, в качестве «бонусов» позитивных экстерналий¹⁵ создавали новые перетоки знания, условия для самообучения местного сообщества, и, во-вторых, было бы легко оценить их эффективность.

Ключевые черты новой промышленной политики – это децентрализованный, социально укорененный и потому местно специфичный характер (прежняя «аршином общим» отвечала на все потребности в поддержке); одновременные стимулы на поощрение и наказание; подотчетность и постоянная оценка эффективности с возможностью самокоррекции. Огромную роль играет подборка правильных институтов, чтобы минимизировать издержки и максимизировать выгоды новой промышленной политики. Это обеспечивается четкостью идентификации потребностей местных промышленных предприятий в результате активных перетоков информации и знания между всеми участниками промышленной политики. Приоритетное внимание уделяется основным местным блокам назревших структурных изменений (функциональные, политические, когнитивные).

Помимо адаптации, а зачастую и переосмысления, расширения западных наработок региональной науки, мы всегда стремились интегрировать современные западные подходы с традиционными, советскими наработками в области регионального развития. Сила советских исследователей по сравнению с их зарубежными коллегами состояла в использовании диалектического подхода в деле регионального прогнозирования – умение видеть «игру» противоречий как скрытых пружин процесса регионального развития. Тогда речь шла о противоречиях

¹⁵ Побочный эффект от какой-либо основной деятельности, выливающийся в самостоятельное развивающееся новое направление.

между производительными силами и производственными отношениями. Сохраняя силу диалектического подхода с имманентной присущей ему борьбой противоположностей, сегодня мы говорим о противоречиях между активами и институтами как внутренних драйверах регионального развития. И используем этот концептуальный подход в практике регионального прогнозирования, при подготовке региональных программ и стратегий – прежде всего при определении ключевых проблем текущего и перспективного развития региона.

Названные принципы: территориально дифференцированный подход к выбору теорий региональной науки, проверка применимости зарубежных концепций (агломерационные эффекты, принципы формирования кластеров и региональных инновационных систем, роль перетоков знания и др.), глубокое внимание к местным условиям вообще и местной институциональной среде в частности – не были результатом произвольного выбора, но выкристаллизовались в ходе практической работы над документами стратегического планирования городов и регионов России.

В последние 15 лет Центром экономики Севера и Арктики разработаны, прошли обсуждение на общественных слушаниях и приняты местными органами власти стратегии, программы и комплексные планы социально-экономического развития Алтайского края, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (работы 2004–2009 и 2016 годов), муниципальных образований Тверской и Курской областей, ЯНАО, Якутии, Магаданской области и др.¹⁶ (*Приложение 1*).

Помимо решения прикладных задач, предписанных очередным техническим заданием, мы использовали каждый из исследованных городов и регионов как поле теоретического анализа, полигон тестирования теоретических воззрений региональной науки. Мы всегда предпринимали попытки применить на почве конкретного региона самые передовые методики и подходы, знакомые нам по международным конференциям¹⁷ и публикациям. Будучи поборниками идеи инновационного поиска в региональном развитии, мы и сами каждую свою текущую работу превращали в напряженный инновационный поиск, нацеленный на тщательный отбор работающих в конкретных условиях передовых западных и традиционных советских подходов к региональному развитию. Именно местные реалии становились «ситом», через которое процеживалось книжное знание. Нередко приходилось не только отбирать, но и трансформировать, адаптировать сами теоретические подходы, разрабатывать их специфические, заточенные под российскую специфику варианты – например, так родились понятия периферийной инновационной системы, пространственно-временного фронтального цикла и др., – которые мы, в свою очередь, представляли на суд российских и зарубежных коллег-теоретиков¹⁸.

¹⁶ В написании отдельных разделов принимали участие сотрудники других подразделений СОПС, которым мы выражаем глубокую признательность: А. О. Польшнев, И. В. Гришина, Н. Н. Михеева и др.

¹⁷ Обзор см.: Пилясов А. Н. Креативность наперекор старению: о докладах конгресса Европейской ассоциации региональной науки // *Современные производительные силы*. 2012. № 1. С. 160–166.

¹⁸ Например: Zamyatina N.Yu., Pilyasov A. N. The Zonal Approach in Strategic Planning of Development of the Northern Regions of Russia (case of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra) (Regional and Urban Studies for Strategic Planning and Development, St. Petersburg, October 24–25, 2016); Замятина Н. Ю. Арктическая урбанизация как фронт: опыт северных «пульсирующих городов» мира и Ямало-Ненецкий автономный округ (Научно-практическая конференция «Обдорья: история, культура, современность», Салехард, Россия, 13–16 ноября 2016); Замятина Н. Ю. Фронтальный цикл в пространстве и времени: экономика, социум и бренды (на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) (Siberian Western, Тюмень, Россия, 19–25 сентября 2016); Замятина Н. Ю. Фронтальный цикл: экономика, комфорт и бренд в пространстве и времени территорий нового освоения – на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (Актуальные вопросы устойчивого развития российских арктических городов, атомоход «Ленин», г. Мурманск, Россия, 27–28 июня 2016); Замятина Н. Ю. Пульсирующие города и фронтальная урбанизация российской Арктики (XXIII Международный симпозиум «Пути России. Север-Юг», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Россия, 18–19 марта 2016); Замятина Н. Ю. Опыт изучения северных моногородов: актуальные проблемы в академических и прикладных исследованиях (Прикладные исследования моногородов в современной России: калейдоскоп подходов, Санкт-Петербург, Россия, 7 марта 2016); Pilyasov Alexander, Zamyatina Nadezhda. It is impossible to understand Russia by mind: contemporary location theories under Russian realities (55th ERSА Congress 2015 – World Renaissance: Changing roles

Постепенно сложилось *наше кредо: новейшие инструменты мировой региональной науки в индивидуальной «сборке» под конкретный регион.*

Разумеется, общие подходы к разработке документов стратегического планирования регионального развития в нашей стране заданы ключевыми положениями Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в подготовке которого принимали участие специалисты Совета по изучению производительных сил (СОПС). В этом документе четко сформулированы основные принципы стратегического планирования, которыми следует руководствоваться при подготовке Стратегии: принцип единства и целостности (единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования); принцип разграничения полномочий; принцип преемственности и непрерывности (разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования); принцип сбалансированности системы стратегического планирования; принцип результативности и эффективности стратегического планирования; принцип ответственности участников стратегического планирования; принцип прозрачности (открытости) стратегического планирования; принцип реалистичности; принцип ресурсной обеспеченности; принцип измеряемости целей с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки; принцип соответствия показателей целям; программно-целевой принцип. Но для своей работы мы определили еще один, дополнительный принцип – это *необходимость при работе с каждым регионом, с каждым городом проводить индивидуальную сборку, «кастомизацию» методологических и методических подходов под специфические запросы конкретной территории.*

Как в итоге происходит этот процесс?

Исходной научной базой наших разработок документов стратегического планирования стали современные теоретические подходы региональной науки к социально-экономическому развитию городов и территорий, а именно: концепция новой экономической географии лауреата Нобелевской премии П. Кругмана, концепция региональной инновационной системы Ф. Кука, кластерная теория, принципы новой экономической политики, базовые методологические

for people and places, Лиссабон, Португалия, 25–28 августа 2015); Zamyatina Nadezhda. New approach to the proximity theory: mental proximity in the Arctic city networks (55th ERSA Congress 2015 – World Renaissance: Changing roles for people and places, Лиссабон, Португалия, 25–28 августа 2015); Pelyasov A. N., Zamyatina N.Yu. Revolution of proximity: a new chance for the Russian economic geography? (International Geographical Union (IGU) Regional Conference 2015, Москва, Россия, 17–21 августа 2015); Zamyatina Nadezhda, Yashunsky Alexey. Organized proximity and migration flows: how do universities push young talents in Russian Arctic (8th International conference in population geographies, Brisbane (Брисбен), Австралия, 30 июня – 3 июля 2015); Пилясов А. Н., Замятина Н. Ю., Котов А. В. Зарубежные теории и российская практика размещения производительных сил (Семинар по региональной экономике: Московская школа экономики, МГУ им. М. В. Ломоносова, Россия, 19 марта 2015); Alexander Pelyasov, Nadezhda Zamyatina, Alexander Kotov. New approach for the elaboration of planning documents for the Northern municipalities (the case of the City of Khanty-Mansiysk) (54th Congress European Region Science Association (ERSA), Санкт-Петербург, Россия, 2014); Pelyasov A. N., Zamyatina N.Yu. How institutional factors influence economic diversification of the Russian Arctic monoprofile towns – the case of two monoprofile cities in Yamal (53th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Palermo, Italy, Италия, 27–31 августа 2013); Пилясов А. Н. От потенциала к активам: переинтерпретация старых понятий экономической географии (Города и городские агломерации в региональном развитии. М.: ИГРАН, 2003. С. 20–59); Пилясов А. Н., Колесникова О. В. Оценка творческого потенциала российских региональных сообществ. Новый масштаб творческого процесса как главное отличие постиндустриальной и агроиндустриальной трансформации экономики России (Постиндустриальная трансформация старопромышленных районов России. М., 2011. С. 226–310); Пилясов А. Н. Региональная инновационная система как фактор модернизации российской экономики (Социально-экономическая география – 2011: теория и практика. Калининград: Изд-во Балтийского федерального университета. С. 131–138); Пилясов А. Н., Хомич Ю. В. Периферийная региональная инновационная система: факторы и направления становления и развития (Российская глубинка – модели и методы изучения. М., 2012. С. 22–40); Пилясов А. Н. Факторы разнообразия в экономическом развитии городов: экстерналии Джекобс, пример Ханты-Мансийска и обобщение европейских исследований (Разнообразие как фактор и условие территориального развития, сборник статей. М.: Эслан, 2013. С. 60–75) и др.

положения институциональной географии. Основными теоретическими положениями данной совокупности концепций являются следующие:

- в основе интенсификации (в основе интенсивного сценария) социально-экономического развития городов и регионов лежит инновационный процесс, движущей силой которого является постоянный инновационный поиск, осуществляемый местным сообществом (власть, бизнес, некоммерческие организации, структуры гражданского общества и др.);

- ключевыми драйверами (движущими силами) социально-экономического развития при таком подходе являются эндогенные, внутренние, факторы. Опора на эндогенные драйверы социально-экономического развития позволяет нейтрализовать отрицательное влияние внешних факторов и рационально использовать экзогенные возможности развития;

- инновационный поиск осуществляется в местной инновационной системе, включающей крупный, малый и средний бизнес, институты генерации и адаптации нового знания, образовательные учреждения, администрацию муниципального образования или региона, общественные организации. Успех инновационного процесса в значительной степени зависит от возможностей согласования интересов всех заинтересованных сторон (стейкхолдеров), от характера и форм коммуникаций между ними;

- важнейшими факторами инновационного процесса являются «мягкие», институциональные: качество человеческого капитала, плотность и качество институциональной среды, качество инновационной инфраструктуры (организации, действующие в сфере НИОКР, а также в сферах передачи и адаптации нового знания), поглощающая способность местной инновационной системы и местного сообщества с точки зрения усвоения инноваций, особенности социального капитала местного сообщества (в том числе инновационный, творческий потенциал местного землячества – людей, которые в настоящее время работают в других городах России и мира), роль креативного класса в местном сообществе, местные поведенческие и культурные установки и др. Важная роль в разворачивании местного инновационного процесса отводится предпринимательству.

Важнейшими барьерами инновационного процесса – и, соответственно, интенсификации местного социально-экономического развития – признаются функциональные, политические и когнитивные блокировки развития, типичные для старопромышленных городов и регионов России. Функциональные блокировки возникают в результате инерционно сохраняющейся десятилетиями системы контрактов основных городских предприятий. Политические блокировки возникают по причинам плотного взаимодействия городских властей преимущественно лишь с самыми крупными игроками местной экономики (структурообразующими предприятиями). Когнитивные блокировки возникают в силу идейной зашоренности лиц, принимающих решения по поводу развития города, исключительно на тех траекториях развития, которые сложились в последние десятилетия.

Разработка наших документов обычно подразумевает, в первую очередь, поиск мер по выявлению и устранению описанных блокировок развития. В идеале мы стремимся получить документ, нацеленный на определение параметров оптимальной среды инновационного поиска в местном сообществе и мер по их достижению, включая снятие местных блокировок инновационного развития. Включаемые в стратегию «жесткие» (главным образом инфраструктурные) проекты направлены на оптимизацию параметров среды и увеличение привлекательности и работоспособности городской инновационной системы.

Фундаментальное отличие разрабатываемых на основе данной методологии Стратегий социально-экономического развития от традиционных подходов состоит в том, что задачи, ключевые направления подчинены императиву выработки и внедрения новшеств в местную экономику – раскрепощению энергии инновационного предпринимательства в местном сообществе, внедрению приоритетов новой промышленной политики и инновационного поиска, формированию поддерживающей эти процессы пред-

принимательской и инновационной инфраструктуры (технопарки, бизнес-инкубаторы, венчурные фонды, центры субконтрактации и аутсорсинга и др.).

Речь идет о нахождении конструктивного синтеза между историческими традициями региона, современной практикой предпринимательского движения и императивной потребностью местной экономики в постоянном генерировании новшеств.

По сравнению с абсолютным большинством аналогичных работ, общий анализ социально-экономического развития города и региона у нас отличается тем, что он нацелен не только на текущую диагностику ситуации, но на выявление системных, синергетических связей между отдельными направлениями городского и регионального развития. Важно не просто определить уровень развития той или иной отрасли городского хозяйства, инфраструктуры, культуры или социальной сферы – в интересах разработки оптимальной стратегии необходимо выявить системные взаимосвязи между различными отраслями. Например, традиционное, узкое понимание роли культуры как сферы «культурного досуга», осуществляемого в специально отведенных местах (театрах, клубах, музеях, кинотеатрах), – без ее взаимосвязи с местной средой, с развитием креативного потенциала, с раскрепощением инновационного поиска местного сообщества, с развитием коммерческих креативных отраслей экономики – ведет к катастрофическому недоиспользованию эндогенного потенциала экономического развития местного сообщества. Аналогично предпринимательство должно быть рассмотрено в контексте генерации и адаптации инноваций, социальной самоорганизации общества, молодежной политики; переработка отходов – в контексте развития экологической промышленности, энергоэффективности, формирования солидарности сообщества, стимулирования креативности и опять же инновационного поиска в предпринимательском сообществе.

Конфигурация подобных взаимосвязей своя, индивидуальная в каждом регионе, городе, в каждом сообществе, поэтому первичный этап анализа ситуации в конкретном городе из рутинного превращается в творческий. Аналитический этап подготовки Стратегии – выявление ключевых системных взаимосвязей в местной инновационной системе – закладывает базу для определения ключевых направлений социально-экономического развития. Здесь осуществляется поиск наиболее «нагруженных», обремененных многочисленными системными связями направлений социально-экономического развития, позволяющих оптимизировать усилия, сконцентрировав их на наиболее «прорывных» направлениях, автоматически по системе уже действующих взаимосвязей вызывающих каскадные эффекты изменений в других отраслях городской жизни. Комбинация полученных результатов системного видения отраслей и направлений городского развития, применяемая вместе со стандартной процедурой SWOT-анализа, позволяет не просто выявить сильные и слабые стороны, возможности и угрозы развития территории, но и определить пути оптимизации местной инновационной системы. Для этого определяется, на интенсификации каких сильных сторон наиболее эффективно сконцентрировать усилия, какие сильные стороны и потенциальные возможности пригодны для компенсации существующих слабых сторон и нейтрализации потенциальных рисков социально-экономического развития.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.