

ЮРИЙ ПЕРЕЛЫГИН: ТЕРРИТОРИИ ВСЕГДА ЗАИНТЕРЕСОВАНЫ В ТОМ, ЧТОБЫ ЦЕНТР ОБЪЯВИЛ, ЧЕГО ОН ХОЧЕТ, Андрей Ядыкин

За последние без малого два месяца высокопоставленные государственные служащие по крайней мере трижды поднимали вопрос о необходимости изменения региональной политики государства. На Госсовете в Калининграде 2 июля президент заявил, что федеральный центр намерен вернуть в регионы ранее принадлежавшие им властные прерогативы. Десятью днями позже министр регионального развития Владимир Яковлев призвал отказаться от практики выравнивания уровней развития различных регионов и субъектов Федерации. А еще почти через неделю полпред президента в ЮФО выступил с предложением вводить внешнее управление в высоко дотационных субъектах Российской Федерации. О том, как обстоят дела со всеми этими инициативами, нашему корреспонденту рассказывает Юрий Перелыгин, директор Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития.

- Юрий Александрович, последние изменения в государственной региональной политике говорят о том, что эта область государственного управления становится все более актуальной для федеральной власти. В связи с этим хотелось бы узнать у вас, в каком состоянии находится сейчас разработка нормативного обеспечения выдвинутой президентом на заседании Госсвета в Калининграде инициативы вернуть в регионы большую часть полномочий, ранее у них изъятых?

- Понимание того, что изменения в региональной политике должны произойти, вызрело давно. Подтверждением былой недоучтенности региональной политики при формировании новой структуры власти стало создание Министерства регионального развития.

Что же касается самих полномочий, о которых речь шла на Госсовете в Калининграде, то было известное поручение президента правительству о разработке механизма более плотного взаимодействия между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. На сегодняшний день реализация поручений президента идет по двум направлениям. Во-первых, это создание правительственной комиссии во главе с Михаилом Фрадковым. Предложения по ее формированию Минрегион передало в правительство. Собственные предложения по составу комиссии направили также все министерства и ведомства. Сейчас все они находятся в правительстве, и я думаю, в ближайшее время такая комиссия - условно, поскольку пока идет только разработка документов, назовем ее Правительственной комиссией по взаимодействию федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации - будет создана.

Одновременно с этим уже действует образованная при нашем министерстве межведомственная комиссия по разработке стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. С моей точки зрения, она является некоторым предварительным механизмом работы будущей правительственной комиссии. Иначе говоря, то, что проходит через нашу комиссию, может вноситься в повестку работы правительственной комиссии, но уже на более высоком уровне. У нас обкатываются идеи, анализируются и критикуются проекты, соответственно решается, какие вопросы достойны обсуждения на более высоком уровне. Это что касается первого направления.

Второе направление - это собственно передача какой-то части полномочий в различных областях деятельности. Сейчас необходимые изменения в нормативно-правовых актах подготовлены, все они сформулированы в обобщающем документе и внесены в

правительство. Предлагается иное распределение полномочий в сфере пользования и охраны лесного фонда, водных ресурсов, охраны окружающей среды, функционирования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на местах, в сфере ветеринарии, лицензирования, охраны памятников истории и культуры, образования, кинематографии и науки. Понятно, что правильнее было бы говорить об уточнении круга полномочий, но перечень все же достаточно широк.

Естественно, федеральный центр передает прерогативы в этих областях не в полном объеме, а основным принципом, определяющим выбор тех или иных властных функций для передачи, является принцип субсидиарности. То есть передается или уточняется то полномочие, которое может быть осуществлено наилучшим образом властью, наиболее приближенной к населению. Если полномочие непосредственно касается граждан, например оказание услуг населению, оно должно быть на уровне муниципальном. Масштабом покрупнее, скажем дороги или охрана природной среды, - уровень субъекта Федерации. А если речь идет об общенациональных вопросах, то это уже уровень министерства. В этом и заключается основной критерий, согласно которому властные прерогативы перераспределяются.

С моей точки зрения, самое желаемое ключевое изменение - отказ от политики целенаправленного выравнивания экономического развития регионов в пользу политики поляризованного, или сфокусированного, развития. Выравнивание было, наверное, оправданно в ситуации стабилизации экономического положения страны, но сегодня уже иное время. Поэтому нам лучше признать, что у нас развитие неравномерно и случается не везде, и затем действовать, зная диагноз.

Важно применять принцип поляризованного развития в разных масштабах, корректно. Понятно, что если мы формируем в масштабах Российской Федерации зоны сфокусированного развития, то к ним следует относить целые обширные территории, которые уже развиваются. Регион - это не субъект Федерации, они не тождественны друг другу. Регион в нашем понимании может состоять как из муниципальных образований, так и из нескольких субъектов. И различных сочетаний. И видно, что в стране развиваются не все территории. Изменяются все, но не всякое изменение есть развитие.

Если же встает вопрос, что делать с субъектами, не входящими в ареалы развития, то надо говорить, что и они внутри себя развиты и развиваются неравномерно и в них есть свои точки роста. И при смене масштаба, если мы спускаемся с федерального масштаба до масштаба муниципального образования, всегда можно найти точки роста.

В этом смысле меняется предмет региональной политики.

- Возникает вопрос о муниципальных образованиях. Какая статистика берется для того, чтобы выявить точки роста на этом уровне?

- В свое время, когда работал научным руководителем **Центра стратегических разработок "Северо-Запад"**, я запустил такой проект, который называется "статистика пространственного развития". Три года вел этот проект, специально для того, чтобы точно понимать, как надо собирать достоверную информацию для принятия решений. Мы отдаем себе отчет в том, что не все, собранное статистикой, нужно брать в чистом виде. Естественно, имеются разные методики, устанавливающие достоверность тех или иных данных, которые собираются, в том числе и специальными органами статистики. Есть ведомственная статистика, есть в конечном счете последнее средство - полевая экспедиция: поехать на место и замерить, так оно на самом деле или не так. Но существуют и некоторые очевидные вещи, например стоимость 1 кв. м недвижимости: там, где нет развития, она и не стоит ничего - рынок недвижимости связан и с

экономической стабилизацией, и с прорывами в развитии. Есть такой показатель, как количество автомобилей на душу населения. Он достаточно объективен. Нужно всего лишь получить в ГАИ сведения, сколько на душу населения приходится в регионе дорогих автомобилей, стоимостью свыше \$15 тыс. , и вырисовывается порой интересная картина, которая часто не совпадает со статистикой официальной. Такие "интересные картины" и дают возможность предлагать новые решения регионального развития.

Конечно, назначать, какой из регионов будет регионом развития, никто не собирается. Если пропадают некоторые объективные экономические оценки, основанные на наших методах анализа, то инициатива экономического развития, исходящая от субъекта Федерации или их объединения, министерством поддерживается. Этим мы задаем федеральную линию, вектор. При этом федеральный интерес обязательно должен быть опубликован заблаговременно и должен быть долгосрочным. Не может быть трехлетнего планирования в такой стране, как Российская Федерация. Но мы пока трудно переходим даже на трехлетнее бюджетирование. А ведь это всего лишь среднесрочная перспектива. Мы же хотим утвердить стратегические планы. И их тоже ожидают соответствующие трудности. Тем не менее одно слушание в правительстве нами пройдено, в декабре должны уже будем представить более подробную информацию о стратегии регионального развития, и я думаю, что мы ее представим.

Как человек, который уже лет 20 занимается регионалистикой, я могу сказать, что места всегда заинтересованы в том, чтобы федеральный центр объявил, чего он хочет. И объявил, что он будет делать в ближайшие лет 15. Тогда территории смогут выстраивать собственную линию поведения. Но когда регионы не знают, что произойдет через год, через два, через три, то как они могут самостоятельно разрабатывать программу своего развития?

- Но у такого, как предлагает ваше министерство, порядка есть одно существенное ограничение - электоральный цикл. Восемилетний электоральный цикл перекрывает 15-летний цикл, и удовлетворить интерес мест не представляется возможным. Всегда есть вероятность, что избранный президент не будет продолжать политику предыдущего...

- Если за планами, которые разрабатываются пока как некое действие правительства, появятся целые институты, или так называемый процесс институционализации, то, в общем-то, он становится нечувствительным к смене власти. Какая бы у вас власть ни пришла, но, попадая в функциональное место этой деятельности, институционализированной среды, она начинает ее осуществлять. Так, например, если вы уже спланировали свой сад-огород, то через какое-то время сменившийся собственник приходит уже на сформированное вами поле деятельности. В этом отношении форма будет диктовать, что делать. Новый владелец до основания все не разрушит. Бывают, конечно, исключения. Но это уже революции.

- Институт - это же нормы. А нормы могут быть изменены.

Власть может "двигать" социальную картину. Откажись она от приоритета добычи углеводородов - сверхгипотетическое предположение - в пользу развития транзитно-транспортного варианта развития российского пространства - и уже имеется иная картина страны.

- Норма - вещь весьма консервативная. Нормы культуры очень консервативны. Попробуйте враз стать китайцем. Не получится. Думать так, как китаец, вы не сможете. Консервативны что норма культуры, что норма права, что техническая норма. Последнее, к слову, очень актуально, поскольку сейчас идут изменения технического нормирования во всех областях деятельности - по закону "О техническом регулировании". Но ведь

техническая норма - это такая же норма культуры, как и всякая другая норма. Иногда ужасаются: как же так, мы работаем еще по довоенным стандартам! Да наоборот, надо памятник поставить этим разработчикам, которые в 30-х годах придумали норму, работающую и сейчас. Можно сказать Петру I спасибо огромное, что он создал Невскую перспективу именно такой, какая она есть сейчас. Представьте себе, что Петр I построил Невский проспект по ширине, какую ему в свое время задавали архитекторы-французы, как в Париже. А у нас это до сих пор действующая, 300 лет, магистраль. Поэтому массив технических норм, который был создан Советским Союзом как преемником российской культуры в технике, тоже представляет из себя некую идентичность, он тоже задает "русскость". К норме нужно относиться с пиететом. К чему, к слову, призвал президент - гарант Конституции. Давайте жить по норме.

- А что вы можете сказать о разработке правового наполнения предложений Дмитрия Козака? Ведется ли в данном направлении работа вообще и если да, то в какой степени предполагается изменять существующие законы, регулирующие вопросы региональной политики?

- Корректное отношение к нормотворчеству предполагает действия без лишней суеты. Это тоже одна из основ региональной политики. Если мы что-либо вводим как норму, да еще в виде закона - закон всегда вещь консервативная, - то лучше быть аккуратнее. Есть предложения из Южного федерального округа, основывающиеся на личном опыте, который получил Дмитрий Николаевич, приступив там к работе. Думается, он воочию убедился, что политика выравнивания привела к иждивенчеству. Иждивенцы стимула не имеют, а у сильных неправильным администрированием мы сами стимулы отнимаем. Политику социализма, где все равны, мы критиковали, но в результате к ней и пришли. Поэтому я уверен, что если мы изменим сам концепт, то улучшение, развитие произойдет. В ЮФО, кстати, концепцию, которая у нас разрабатывалась и которую мы выносили на заседание правительства 30 июня, размножили и передали субъектам Федерации, входящими в округ, с тем чтобы они начали ее изучать. А раз начали печатать концепцию, значит, она востребованна, что меня как одного из разработчиков радует.

Я не могу сказать, что на нашей концепции есть подпись "Одобрить" , но на ней стоит резолюция "Принять к сведению, отправить на доработку и доложить в декабре". Вот этим процессом министерство и занято. В концепции ведь содержатся конкретные мероприятия, которые начали уже разворачиваться. Министерство имеет задачу сделать так, чтобы коррективы, в том числе и по передаче полномочий, лежали в русле новых идей в области региональной политики. Мы исходим из того, что принятие предлагаемых изменений сильно повысит эффективность правительства.

- Прежде чем продолжить, я хотел бы уточнить для себя следующее. Федеральные органы, в чьем ведении находится региональная политика, считают, что нормотворчество должно быть крайне минимальным...

- Нам нужно достроить то, что есть, не меняя принципиальных вещей. Процессы регионального развития - поколенческие. Чтобы изменить только одну функцию такого города, как Москва, нужно десятилетие работы и усилий. Очень интенсивных усилий. В плане нормотворчества мы предлагаем ввести схему пространственного развития страны, с тем чтобы в ней предметно - по зонам, по регионам, по направлениям деятельности, по культурным основаниям - предъявить долгосрочные интересы и ориентиры для Российской Федерации. Нас обвиняют в том, что мы возвращаемся к методам Госплана, но я в этом ничего плохого не вижу, потому что весь мир так делает. Южная Корея, которая за 40 лет в 140 раз увеличила свой ВВП на душу населения, реализует уже четвертый план территориального развития. И не считает это чем-то экстраординарным. А среднесрочная программа у них - пятилетний план экономического развития. Они

бюджеты принимают на пять лет - те же наши пятилетки. При этом никто не может сказать, что Южная Корея - отстающее государство или что там социализм процветает.

Посему мы полагаем, что нужно быть консервативнее в нормотворчестве: не печь законы как пирожки. Если вводить закон, то один-два. Говорят, что на Западе десять тысяч законов принимается в год. И это не предел. Верно, но на Западе оформленная институциональная среда, инфраструктура системы судов, права и его защиты, ментальность людей, которые к закону относятся как к святой корове. Поэтому есть что оформлять в виде законов.

Согласование механизмов работы органов власти нужно начинать с того, чтобы договориться о приоритетах. Спросить территории, которые почти и не спрашивают. Да, сейчас к крупным компаниям приходит понимание этого, они ищут, на каком поле можно оптимизационно договариваться. Апологеты экономической свободы говорят нам, что "рынок все поставит на свои места" и "не надо делать планов". Но это путаница в масштабах. Например, в комнате мы находимся в определенном порядке, ведем беседу на недалеком друг от друга расстоянии. А представьте себе, что порядка нет, мы расположились хаотично - я там, вы там - и пытаемся разговаривать - неудобно. Надо понимать, что одна часть страны удобна для одного, другая - для другого. Мировые игроки так разлиновали весь мир: здесь все для чего-то одного удобно, здесь - для другого. Для них мир - площадка. Для федерального центра площадкой является территория РФ.

- В нынешних условиях президент может воспользоваться своим правом отстранить от должности нерадивого губернатора. Есть ли смысл присылать в субъект Федерации назначенца из Москвы, вместо того чтобы предложить законодательному собранию выдвинуть новую кандидатуру на пост губернатора?

- С моей точки зрения, процедура внешнего управления и есть собственно демократическая процедура: при социализме представить процедуру внешнего, по сути рыночного, управления невозможно. Все было рентабельно, поскольку страна была одним заводом, а где-то в нем существовали нерентабельные цехи. И подсчет шел только рентабельности всей страны. Хозяйство создавалось на пространстве всей страны. Конкретные предприятия были разбросаны в целях повышения рентабельности опять же целого, единого хозяйства, и их сейчас собирают обратно вертикально-интегрированные компании - десять лет понадобилось, чтобы понять, что не совсем глупые люди в советское время планировали. Особенно все, что касалось хозяйства. Поэтому предложение о внешнем управлении в субъектах Федерации, где положение просто аховое, тоже не от хорошей жизни произошло. Когда-то в Приволжском федеральном округе пытались подобную схему применить к муниципальным образованиям, и время показало, что грамотный управленец за несколько лет налаживает всю работу порученного ему объекта. Проблема же во многом управленческая, потому что управлять объектом, в котором люди живут, гораздо сложнее, чем предприятием. Все-таки технологии при их изощренности и технологические циклы проще, чем поведение людей. Поселение, город или субъект Российской Федерации - значительно более сложное системное образование, чем просто экономическая единица, пусть даже и крупная.

Во многом ситуацию на местах пытаются объективировать, сказав, что там, где плохо, там плохо, потому что иначе и быть не может. Но, как я понимаю Козака, он говорит, что нет, все это - следствие субъективных факторов, в первую очередь качества управленцев. Смените команду управленцев - и изменится ситуация. Я не думаю, что будет отменен порядок назначения губернаторов. Тем более что многие из них являются фигурами политического доверия, зачастую этнического баланса. А в предложениях Козака речь идет об экономических управленцах. Тут все же есть некое расстояние между уровнем

президентской власти, которая определяет политические отношения на территориях, и уровнем управленцев, которые призваны решать хозяйственные дела. К сожалению, сейчас страна не может похвастать тем, что у нас достаточно людей, способных управлять именно территориями. Это действительно проблема. Выборы и то, как у нас была построена система выборов в целом, не привели к тому, что хорошие администраторы территорий появились. Выборы не стали кадровым механизмом. Получилось, что у управленцев гипертрофированными оказались политические навыки, но не хватает навыков хозяйственных. А процедура назначения может помочь вырастить кадры именно нужного качества.

- Не ударит ли, на ваш взгляд, по самолюбию местных элит желание Москвы поставить во главе территории своего человека в обход уже существующих норм, касающихся порядка назначения губернаторов? Насколько велика опасность того, что региональные элиты будут, скажем так, бойкотировать все начинания нового человека? Особенно в непростых условиях Северного Кавказа.

- С моей точки зрения, местных элит просто нет. Это некая мифологема, которая не имеет содержательного наполнения. Появляются группировки, но не элиты. Группировки же, особенно на Юге, действуют в поле уголовного закона, их используют, может быть, но это не элиты. Мне кажется, что нужно различать экономическую действительность и этническую, социальную, не валить все в одну кучу. Экономическая риторика не должна подменять социальную и тем более национальную политику.

Что касается второй части вопроса, то ясно, что в такие места, где нужны внешние управляющие, не попадут непрофессионалы, которые могут вызвать отторжение. На Юг люди должны приходить со знаниями. На Юге необходим этакий Сухов - аккуратный, знающий обычаи, уважающий культурные нормы, но требующий, чтобы к государству относились, как и положено относиться к государству.

- Не секрет, что зачастую в дотационных регионах полагают, что бюджетная политика в их отношении не во всем справедлива. Считается, что именно это вынуждает просить денег у федерального центра. Почему, на ваш взгляд, Москва в течение вот уже долгого времени не соглашается уменьшить пресловутый налоговый пресс на регионы?

- Буквально на днях Россия вернула долг Парижскому клубу. Но я помню, как еще лет шесть назад раздавались голоса: "Мы в долгах, как в шелках! Что делать?!" Это был основной вопрос перед приходом Путина к власти. Сейчас об этом позабыли. Но отдали же \$15 млрд, причем без особого напряжения. Снизил пресс внешнего давления на страну. Масса положительных вещей гораздо больше, чем отрицательных. С моей точки зрения, некое гипертрофированное налоговое давление на места - это правда отчасти. Я в бытность свою директором предприятия не мог позволить всем руководителям подразделений распоряжаться всеми финансами, которые через них проходили. У меня имелись те, кто эти финансы был способен с умом вложить в руководимое мною дело, но большинству я доверял лишь часть прав на управление финансами, потому что знал: они могут использовать их нерационально с точки зрения предприятия в целом. Да они и были рады, что им не передавались все права - зачем им лишняя головная боль. Эта аналогия уместна и для региональной бюджетной политики. Для того чтобы поменялось положение вещей, нужно понять, кому мы и в чем дадим преференции, кто будет действовать по высоким стандартам управления, а кто нет и в состоянии действовать лишь в условиях жестких ограничений.

- Проблема Северного завоза сегодня остро стоит перед главами целого ряда глубоко депрессивных территорий. Чем вы могли бы объяснить тот факт, что из года в год Северный завоз остается головной болью как для Москвы, так и для Северов?

- Могу коротко так сказать. Северные инфраструктуры, которые были созданы Советским Союзом, социалистический тип хозяйствования, избыточны для ныне существующих типов хозяйствования и управленческих схем. Рынок сегодня по отношению к северным территориям - неэффективный управленец.

Если мы определяем в федеральных приоритетах, что северные земли нам нужны, будем сохранять там население, поддерживать населенные пункты, которые построил там Советский Союз, то тогда нынешняя неадекватность рынка уже существующим инфраструктурам должна стать поводом для вмешательства, потому что только рынок не удержит реализацию этого приоритета. Однако даже если мы выберем иной приоритет - уход из этих земель, положим, лет на 20, то и в данном случае процесс должен быть управляемым. Но ни один из вариантов не объявлен. Вот и получается, что все идет стихийным образом. Поэтому та же Корякия, которой только на поставку топлива выделяется чуть ли не 1 млрд руб. , все равно замерзает. Здесь не все зависит от чьего-то злого умысла, это системный сбой, который исправляется только осмысленными, четко осознанными стратегическими действиями.

- Пристальное внимание центра к тому, как же осуществляется взаимодействие между органами управления, - это активность, которая может вылиться в кардинальное обновление наших представлений о стране. Не перестанет ли Россия после этого быть тем, чем она является сейчас - федеративным государством?

- У нас настолько сильна фобия унитарных моделей, что, как только появляются предложения что-то исправить в сложившемся положении вещей, сразу же появляются и предупреждения, что это отказ от тех или иных принципов. Но это не так. Тот же либеральный демократизм пока не живет здесь. И потребуются годы, чтобы он прижился. На нынешнем этапе важнее всего добиться устойчивого закрепления понимания, что Конституция у нас не меняется, что президент избирается на восемь лет и не больше, что правительство сменяемо и от этого не происходит катаклизма в стране, что власть не равна государству. Много чего еще должно созреть. Но и торопиться в то же время не надо. Как говорил один мой друг, наше поколение работает на вечность.