

Стратегия планирования возвращается в Россию впервые после 25-летнего перерыва. Все субъекты Российской Федерации осуществляют интенсивный поиск и апробацию новых моделей экономического развития территорий, инновационных парадигм управления в стремительно меняющихся условиях. Этим и другим проблемам посвящено интервью с экс-министром экономического развития Республики Башкортостан, независимым экспертом Евгением Викторовичем МАВРИНЫМ. Беседа вел доктор политических наук С.Н. Шкель.

Экономический форсайт Башкортостана: от теории к стратегии

– Существуют различные мнения по вопросу о степени возможности региональной власти способствовать экономическому развитию своих территорий. Некоторые утверждают, что все настолько зарегулировано со стороны федеральной власти, что на уровне региона совсем немного возможностей для реализации своих планов. Другие указывают, что региональные правительства обладают достаточными полномочиями для осуществления вполне самостоятельной экономической политики. Как Вам кажется, какие существуют основные ограничения федерального уровня для развития регионов? В каких пределах возможно региональное развитие, где оно сталкивается с препятствиями в виде федеральной политики? Какие отрасли федерального регулирования Вы бы изменили, чтобы регионы могли действовать эффективнее?

– Рассмотрим сложившуюся ситуацию в сфере формирования региональной политики на территориях. При прочих равных условиях, единстве нормативно-законодательной базы и единой фискальной политики Российской Федерации территории нашей страны отличаются друг от друга как по экономическим показателям, уровню жизни, так и по динамике собственного развития. Конечно, можно сослаться на различный природно-ресурсный потенциал или качество образования и промышленную историю, доставшуюся от советских времен для каждого территориального образования, что

влияет на различные стартовые позиции субъекта в 1990-е. Можно сослаться на неравнозначное отношение федерального центра к каждому субъекту федерации, определенному выделяемым количеством субсидий, субвенций и трансфертов. Но факт остается фактом: все территории различны. Прошло уже 25 лет новой истории России, и мы видим, что те регионы, которые на постоянной основе реально занимаются решением собственных проблем, имеют свой адаптивный алгоритм работы по развитию экономики и не меняют в угоду моде свою стратегию и свое позиционирование, они и являются лидерами экономического пространства России.

Последовательная работа в любых отраслях дает прекрасные результаты, а тем более в области государственного управления. Просто сроки получения результатов, например, в малом бизнесе или в спортивных достижениях, одни, а в рамках государственной политики из-за сложности системы эти сроки гораздо длиннее, а результаты могут быть не заметны в рамках одного поколения. Повторю мысль, что те субъекты РФ, которые последовательно, упорно двигались в выбранном направлении собственного развития (а это чрезвычайно трудно в многофакторных федеральных указаниях), находятся в поле зрения у средств массовой информации в качестве ньюсмейкеров.

Федеральные подходы к развитию собственных территорий просты: за исключением приоритетных областей (Крым, Дальний Восток,

Чеченская Республика) для всех существует единое окно возможностей для работы, определенное единым налоговым и бюджетным полем. Никто не отнимает и не ограничивает право краев, республик, областей на принятие самостоятельных решений в области законодательных инициатив местного уровня, распределения собственных ресурсов по собственным приоритетам, организации дел и контроля над расходами, организации маркетинга собственной территории и социальных инициатив. Все это называется менеджментом, искусством управления, которое у каждой региональной администрации различно. И именно от качества управления и зависит место в рейтингах и удовлетворенность населения местом своего проживания.

То, что удивляет в федеральных инициативах, – это, с одной стороны, всевозможная поддержка конкуренции территорий за финансы, специалистов, инвесторов, которая, собственно, на соревновательной основе должна заставить каждого развиваться своим путем, находя свои оригинальные ноу-хау; с другой стороны, федеральная власть заставляет регионы принимать единые стандарты собственного развития, которые активно «насаждаются» через такие институты власти, как Агентство стратегического развития. Как можно быть одинаковыми и конкурировать между собой? Как может конкурировать на полке магазина одинаковый товар за своего покупателя? Я знаю только один способ – только путем везения. Но я не уверен, что нужно уповать на это в области государственной власти.

Говоря о системе федерального государственного управления, можно еще упомянуть об одном удивительном процессе, который неэффективен по своей сути, так как отвлекает огромное количество ресурсов на собственную поддержку. Я говорю о системе бюджетного выравнивания между регионами. То есть о фактическом возврате части собранной налоговой массы с региона обратно на территорию под видом субсидий, субвенций, дотаций. Каждый год круговорот финансовых средств у нас в республике достигает порядка 45

миллиардов рублей. Всегда задавался вопросом о логике данного мероприятия. Каждый год происходит одно и то же. Сначала мы передаем в федеральный центр налоги, а потом в течение всего года уговариваем и в итоге успешно уговариваем Министерство финансов России вернуть деньги для экономических и социальных программ на нашу территорию. Почему нельзя сразу оставлять собранные финансы у нас в бюджете в результате дополнительного «расщепления» одного из видов федерального налога и тратить их в рамках приоритетов, утвержденных в федеральных ведомствах? Так можно сэкономить время и увеличить скорость экономических преобразований, так как зачастую федеральные транши приходят очень поздно в конце финансового года и не могут быть реализованы на программы из-за конкурсных процедур 44 федерального закона.

– Какие инструменты могут использоваться для стимулирования экономического развития на региональном уровне? Насколько эффективны в этом смысле инструменты бюджетной политики?

– Я всегда придерживался технократического подхода. Инструменты, которые используются в бизнес-среде, известны и обязаны быть применены в государственном управлении. Если на микроэкономическом уровне, в деятельности компаний любых форм собственности уверенно себя показывают инструменты стратегического менеджмента, управления рисками, бизнес-планирования, управления сетями, проектного управления, формирования команд и управления корпоративной культурой, то на макроуровне экономического субъекта они также должны чувствовать себя не менее уверенно. И это так. Мы знаем компании, которые по объему активов и численности персонала далеко опережают ряд государств. Так что инструменты менеджмента не боятся больших масштабов и спокойно работают, используя поддержку современных информационных систем.

Государственная модель в отличие от модели, реализуемой в компаниях, в данном случае меняется, так как в качестве агентов изменений

выступают не подчиненные департаменты или филиалы, а независимые предприятия, домашние хозяйства, общественные организации. Влиять на них возможно через договорные отношения или открытую социальную оферту. Правительство обязано объяснить приоритеты собственной политики и логику ее принятия и далее действовать по принципу «кто не с нами, тот остается на перроне и провожает взглядом уходящий поезд изменений».

В данный момент уже происходят интересные процессы в сфере государственного строительства. С 1 января 2017 г. начинает действовать закон о стратегическом планировании (предполагается принятие на каждом уровне государственного устройства плановых документов – от стратегий до планов развития территорий или муниципальных образований). Уже приняты и действуют первые трехлетние государственные программы, поддержанные трехлетним бюджетом. Правительственные органы обязаны становиться все более открытыми в информационной среде (проект «Открытая республика»). Меняются взаимоотношения власти и «ее клиентов» населения республики (проекты МФЦ «Мои документы», универсальные электронные карты). Фактически мы видим, как инструменты, апробированные деловой средой, начинают работать в государственной машине. Остаются вопросы к качеству работы и борьбы с формализмом. Но эта проблема решается только временем и формированием чиновничьего аппарата нового типа.

Задача финансового блока правительства в данном контексте состоит в обеспечении решений утвержденных стратегических задач своевременным потоком ресурсов. И вся бюджетная политика, какой бы взвешенной она ни была, обязана служить только одной цели – обеспечению решений правительства. Если финансовые риски растут и не позволяют поддерживать проекты, то правительство обязано скорректировать задачу либо путем увеличения сроков ее реализации, либо посредством ее корректировки.

Нельзя допускать ситуацию, когда финансовый блок формирует бюджеты исходя из

возможностей, а не потребностей. Такой посыл ставит все с ног на голову и определяет главенство финансовых менеджеров перед остальными министерствами. Подобные истории заканчиваются нехорошо, можно вспомнить увольнение А.Л. Кудрина или иные перестановки в финансово-экономических ведомствах. Качество работы финансистов состоит именно в точности и своевременности платежей, запланированных в государственных программах. Это искусство найти деньги, когда их нет, и достойно приумножить, когда их излишек.

– Какие факторы, на Ваш взгляд, влияют на горизонт планирования главы региона: краткосрочные или долгосрочные цели он выбирает в качестве основных? Насколько этот горизонт формируется под воздействием внешней среды и насколько – является результатом личных качеств характера, амбиций и т.д.? Насколько этот горизонт важен для инвестиционной привлекательности и экономического развития региона?

– Вы сами ответили на свой вопрос. Конечно, это сочетание личных амбиций, воспитания, умений и опыта, которые возможно использовать в сегодняшних вызовах внешней среды, тенденций развития общества, поведения «соседей» и потенциалов общероссийской политики. И, конечно, это долгосрочные задачи. Региональный лидер, который занимается решением только текущих задач, сродни пожарному, который тушит пожары, не понимая их источника. Любой руководитель региона обязан думать перспективами, даже если они не формализованы и не описаны в виде стратегий развития, долгосрочных планов. Цели у него всегда есть в виде поведенческой матрицы, ментального слепка, на основании которых и принимаются лидером решения, формируясь в принципы и нормы руководства.

Сегодня мир меняется очень быстро. Технологические уклады ускоренно сменяют друг друга, синергетики оценивают скорость современных изменений факториалами. Да и мы сами этому свидетели. Посмотрите на свои мобильные устройства, их возможности, сравните с аппаратами пятилетней давности.

Оцените масштабы развития сети Интернет и социальных сетей, технические открытия в областях здравоохранения, передачи данных, молекулярной инженерии, которые уже коммерциализированы. В таких условиях внешней среды трудно прогнозировать наперед на 5–10 лет, как было во времена Госплана. Сегодня реально охватить горизонт планирования с достаточным доверительным интервалом не более трех лет вперед. Поэтому под долгосрочными планами я понимаю именно этот срок. Кстати, именно этот трехлетний период и принят за основу в документах государственных программ. Одновременно с этим именно этот срок является реальным для реализации крупных проектов от момента их проектирования до фактического исполнения. На примере Башкортостана это касается саммитов организаций ШОС и БРИКС, программ обеспечения населения детскими садами, инвестиционных проектов компаний в аграрном секторе, готовящейся Фольклориады, празднования 100-летия образования Башкирии и других республиканских проектов.

Формирование долгосрочных идей и их постоянная реализация, конечно, создают атмосферу доверия к руководству и правительству. А именно это и есть основа инвестиционного климата. Не такие положения инвестиционного стандарта, как наличие у инвесторов сотового номера главы региона или регистрация новой компании в пять дней, или наличие навязываемых специализированных институтов поддержки инвесторов, а именно доверительные персональные отношения и история успеха работы Правительства и есть главные слагаемые правильного инвестиционного климата.

– Башкортостан иногда сравнивают с Татарстаном. Как Вы считаете, это обоснованно, много ли похожего у двух республик – в исходных условиях, проводимой политике, результатах?

– Негласное соревнование двух соседних родственных республик идет давно, еще со времен Советского Союза. При кажущейся схожести экономик – развитые сферы нефтедобычи

и нефтепереработки, нефтехимии и автомобильной промышленности, сильные аграрный и строительный комплексы – республики разнятся принципиально.

Прежде всего, необходимо понимать структуру населения. В Башкортостане доля сельского населения почти 40 %, у соседей – чуть более 20 %. Это означает, что в Башкирии ориентировочно на 900 тысяч деревенских жителей больше, чем в Татарстане. Это обуславливает, прежде всего, разную структуру потребления, ведь потребительские предпочтения горожанина и сельчанина различны и различаются на порядок. Финансовая грамотность, ипотечная активность, культурные и общественные потребности у сельского и городского жителя также различны. Доходы селянина также меньше, и это является существенным фактором, когда республики начинают сравнивать по относительным показателям: ВРП на душу населения, среднедушевые доходы или инвестиции в основной капитал на душу населения. По данным показателям мы проигрываем нашим соседям, хотя до 90-х годов прошлого столетия ситуация была иной. Так что нельзя считать республики сопоставимыми.

С другой стороны, Татарстан в начале века нашел свой «пятый элемент» в виде государственной идеи и региональной стратегии по ее последовательной реализации. Суть этой идеи состоит в реализации политики поддержки любых новаций федерального центра с получением федерального финансирования под них, лоббирования собственных производителей любыми способами, сохранение серьезного государственного сектора в экономике с финансированием государственных проектов за счет государственных кредитов и существенным увеличением государственного долга. Республика Башкортостан пока находится в поиске собственного пути. Но путь, который Башкирия определит для себя, наверняка будет отличаться от пути, избранного соседним регионом; чей путь эффективнее, рассудят последующие поколения, так как, повторюсь, невозможно так быстро дать верную оценку тем или иным

государственным решениям. Мне думается, наше преимущество в более сильном человеческом потенциале и наш путь в развитии/само-развитии личности, ее профессиональном, культурном и социальном росте на территории Башкирии. Именно этому посвящена политика последних лет башкирского руководства.

– Многие связывают проблемы в управлении с качеством кадров. Одни страны делают ставку на воспитание профессиональной бюрократии, другие – на политическую лояльность, третьи привлекают профессионалов из бизнеса. Как Вам кажется, в чем преимущества бизнесменов на руководящих постах в правительстве? Есть ли определенные позиции, где это полезнее всего?

– Человеческий потенциал – это основной ресурс при решении задач любого уровня. Вариантов решения проблемы нехватки персонала всего два. Либо вы воспитываете собственных профессионалов, собственную бюрократию, носителей ваших идей и ваших последователей (фавориты Екатерины Великой, сталинские наркомы, функционеры ВЛКСМ, сингапурские предприниматели Ли Куан Ю), либо покупаете под ваши требования «легионеров» (современный хэндхантинг, голландские технологи и итальянские зодчие Петра I, немецкие военные Павла). Все связано исключительно со скоростью реализации и ценой ресурса. Если можете ждать и есть время в запасе, то лучше создавать собственную бюрократию, что демонстрируют сегодняшние корпоративные университеты в крупных корпорациях.

Формирование команды – одна из серьезнейших задач для руководителя, а для государственного руководителя она важнее вдвойне, так как связана с проблемой преемственности и завершения начатых преобразований, которые дают отложенный эффект из-за длительности государственных изменений и сложности государственной системы. Оптимальный путь формирования команды должен сочетать оба варианта и воспитывать собственных управленцев и приглашать профессионалов, прежде всего удачных и эффективных

бизнесменов. Для них работа в правительстве является прежде всего вызовом собственной компетентности, для людей, заработавших свое состояние, коррупционные схемы не представляют интереса. Бизнесмены, привыкшие быть эффективными, достигшие успеха благодаря своему труду и энергии, испытывают себя в государственной системе. Их можно либо вписать в команду, доверить самостоятельно решать задачи, перенимать их опыт и идеи, либо попытаться встроить их в существующие «вечные» бюрократические иерархии. Их польза бесценна тем, что они готовы принимать риски на себя, не обрастать круговой порукой.

Конечно, более быстро люди из бизнеса могут найти применение своим талантам в экономическом блоке правительства (промышленность, торговля, аграрный сектор и др.). Хотя часть из них неплохо себя чувствует в аппаратных процессах.

– Как отбираются приоритетные проекты и направления поддержки? Как в этом сочетаются федеральные и региональные интересы, интересы бизнеса? Как происходит процесс их согласования на региональном уровне?

– К сожалению, инвесторы, да и просто носители здравых и реальных идей не стоят в очередь в правительственные кабинеты. Нам приходилось искать реальных рыночных игроков, уговаривать их приехать к нам, ставя на кон свою деловую репутацию и профессиональные обязательства, практически вместе формируя и инвестиционную идею, и систему поддержки. Бытующая легенда о том, что на территорию с высоким инвестиционным рейтингом или готовой инвестиционной площадкой стремятся инвесторы, остается легендой. Уверен, что все ноу-хау, направленные на привлечение инвестиций от калужских, белгородских или татарских специалистов, связаны исключительно с пиаром территории и предоставлением информации ФАС о том, что конкурентные процедуры все выдержаны в рамках законов. В реальности же коллеги проделали колоссальную работу по привлечению инвесторов, формированию

под их требования условий, предпочтений, льгот, обеспечению коммуникациями и совместным прохождением всей бумажно-разрешительной волокиты. В этом секрет успеха – в совместной работе.

Интересы бизнеса, входящего на территорию, просты – как можно быстрее вернуть первоначальный капитал. И там, где государство «подставляет плечо» и осуществляет софинансирование на старте ряда затрат, там и «расцветает» российское экономическое чудо: начинают производиться японские и немецкие машины, собирается южнокорейская техника, размножаются австралийские бычки.

Правительством РБ в республике было сформировано инвестиционное законодательство, которое позволяет вести работу по лучшим практикам российских регионов. И теперь на первый план выходят носители этой идеологии, человеческий фактор, «новый чиновник», который должен быть воспитан в недрах сегодняшних кабинетов или приглашен из бизнес-среды. Технология в любой отрасли появляется не в один момент, процедура длительная от посевных инвестиций, опытного образца, подготовки специализированных кадров. Так и здесь в работе с инвестиционными приоритетными проектами ожидать сиюминутного результата значит самообманываться. Нельзя, посадив яблоню, ждать от нее урожая в этот же год.

Важен вопрос, связанный с выбором приоритетов развития республики. Конечно, можно порассуждать об истории развития и проблем наших субтерриторий, угольном или нефтехимическом кластере, о начатых и незавершенных проектах, идеях последнего Госплана. Это правильно, но я не буду этого делать. Сегодня в момент замедления темпов развития экономики любой проект должен считаться приоритетным. Если правительство достигает договоренности с инвестором, то данное решение обязательно найдет свое место в отчетах и приоритизация будет обоснована. Бюджетный эффект всегда будет положительным, так как любой новый налоговый поток от нового производства лучше его отсутствия.

Для федеральных органов действует та же логика. К сожалению, мы долго искали ответа на вопросы: где место республики в планах федеральных институтов, какие отрасли наши, а какие наших соседей, как выстраивать межотраслевой и межтерриториальный баланс? Ответ на поставленный вопрос содержится в простой фразе: приоритетен любой проект, если вы не затрагиваете федеральный налоговый поток. К сожалению, налоговые преференции инвесторам, найденным республикой, оказываются только из республиканского и местного налогового потока.

– Чувствуется ли влияние политических факторов на региональную экономическую политику? Речь идет, например, о региональных и федеральных выборах, о взаимоотношениях с федеральным центром и муниципальными органами власти. Какие именно примеры и тенденции кажутся Вам особенно примечательными? Изменилось ли что-то в этом отношении в период Вашего пребывания на посту в Правительстве?

– Было бы глупо утверждать, что никакой связи нет и между политикой и экономикой граница. Это не так. И социальная, и экономическая политика претендуют на один кошелек бюджетных возможностей территории. И как только принимается политическое решение об увеличении социального стандарта проживания, то становится понятно, что данный стандарт будет реализован за счет программ экономического развития. Это вечный спор между финансистами и экономистами – чтобы найти деньги, нужно больше зарабатывать или меньше тратить? Конечно, я выступаю на стороне вложений в экономические проекты, отдача от которых и будет способствовать наполнению бюджета. Сегодня структура республиканского бюджета гипертрофирована – менее 20 % бюджета затрат уходит на экономические программы, под которыми понимают строительство школ, спортивных сооружений или больничных корпусов, то есть имеют место те же социальные затраты. А реальная поддержка инвестиционного развития осуществляется небольшим «финансовым ручейком».

В последнее время все чаще на крупных экономических форумах звучат мысли о плохом управлении в России. Начал эту линию Герман Греф, недавно продолжил Премьер-министр Дмитрий Медведев. Вот только если присмотреться к тому, насколько активно федеральные институты власти обеспечивают работой республиканский уровень, то можно сделать вывод, что вся страна живет не процессом для результата, а процессом для отчета. Бумажная отчетно-запросная активность отнимает время на нормальный производительный труд аппарата государственных служащих, которые тратят его на решение срочных задач вместо важных. Это управленческий дефект работы не только госаппарата, но и крупных компаний. Нужна в определенной мере управленческая смелость отказаться от ненужной отчетности, перейти на современные системы обмена информацией, доверить республиканским органам власти занимать собственное рабочее время важными с их точки зрения задачами. А здесь уже от федерального центра нужна смелость политическая.

В качестве положительного примера абсолютно правильной технологии отношений федерального и регионального уровней, я считаю, необходимо привести так называемые майские указы Президента. Центр сформулировал векторы развития государства и обозначил приоритеты, центр расставил ключевые показатели эффективности для каждой территории, центр обеспечил часть задач ресурсами, обозначил сроки и ответственность. И дальше вопрос к профессионализму управленческих команд на территориях, как реализовывать поставленные цели, какой результат можно ожидать и почему. Напомню, что инициатива формирования ключевых показателей для министерств была реализована в республике в 2011 году за несколько лет до инициатив Президента страны.

Данный подход абсолютно укладывается в тенденции современного менеджмента.

Интересным решением видится формирование клиентоориентированной политики государства при формировании единого окна в многофункциональных центрах. Современная система приема/выдачи документов и оказания государственных услуг, подобная банковскому обслуживанию, принципиально меняет настроение в обществе и взаимоотношения населения и власти.

Нужно сказать, что успех будет только тогда, когда и в том и в другом случае начатые процессы будут доведены до конца. С одной стороны, нужно подвести итоги реализации майских указов и мотивировать лучших, в другом случае – запретить всем органам федеральной и местной власти принимать документы у заявителей (контактировать) и делать это исключительно через МФЦ. Не доведенная до конца реформа или проект усилят разочарование в обществе, что как раз опять уходит в область политических проблем.

Еще одна инициатива федерального центра достойна упоминания. Открытие «школы для губернаторов». Там с «отрывом от производства» губернаторов знакомят с лучшими управленческими практиками, формируют навыки магистров делового администрирования. Это правильное решение не только потому, что руководители регионов становятся образованнее, но и потому, что они перестают опасаться брать на работу бизнес-руководителей, соглашаются на внутренние управленческие реформы.

Данные новации позволяют смотреть на задачу постановки регулярного менеджмента в Российской Федерации все оптимистичнее. И надеюсь, что помогут нам найти адекватные ответы на вызовы времени.