



Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОЙ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА:
между кризисом и модернизацией

Экономическая политика: между кризисом и модернизацией

Ирина Стародубровская

**Анализ региональной
антикризисной политики**

«РАНХиГС»

2010

УДК 332.14
ББК 65.04

Стародубровская И. В.

Анализ региональной антикризисной политики /
И. В. Стародубровская — «РАНХиГС», 2010 — (Экономическая
политика: между кризисом и модернизацией)

ISBN 978-5-7749-0631-4

<p id="_GoBack">Книга посвящена оценке перспектив посткризисной модернизации российских регионов на основе анализа шести субъектов Российской Федерации: Вологодской, Калининградской, Томской, Тюменской областей, Пермского края и Республики Бурятия. Основной вывод из проведенного исследования состоит в том, что нацеленность на сохранение status quo на федеральном уровне негативно повлияла на институциональные предпосылки модернизации в регионах, не позволив использовать потенциал кризиса для «созидательного разрушения». Однако есть отдельные исключения, которые позволяют продемонстрировать как преимущества, так и риски промодернизационной политики. Книга адресована представителям исполнительной и законодательной власти федерального и регионального уровней, а также широкому кругу читателей, интересующихся вопросами региональной политики.

УДК 332.14

ББК 65.04

ISBN 978-5-7749-0631-4

© Стародубровская И. В., 2010
© РАНХиГС, 2010

Содержание

Введение	6
Глава 1. Анализ кризиса в пилотных регионах	8
1.1. Уровень развития и структура экономики пилотных регионов	8
1.2. Кризисные тенденции в экономике	10
1.3. Состояние рынка труда	14
1.4. Динамика доходов и потребления в 2009 г.	18
Глава 2. Региональные оценки позитивного влияния кризиса	22
Глава 3. Сравнение экономической антикризисной политики регионов	24
3.1. Докризисная экономическая политика	24
3.2. Адаптация к кризису: общее и особенное	29
Конец ознакомительного фрагмента.	31

**Ирина Стародубровская, Наталия
Зубаревич, В. С. Назаров, Е. А. Горина
Анализ региональной
антикризисной политики**

© Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, 2010

Введение

Экономический кризис для власти может быть вызовом и шансом, проблемой и решением. Чем стал прошлогодний кризис для российских регионов? И как реагировали региональные власти на изменение условий их деятельности, на перелом сложившихся в течение длительного времени трендов? Как боролись с трудностями? Как решали проблемы? Как использовали шансы? Что помогало и что мешало им проводить эффективную антикризисную политику? Поиск ответов на все эти вопросы в рамках настоящего исследования проводился на основе анализа антикризисной политики шести российских регионов: Калининградской, Томской, Тюменской и Вологодской областей, Пермского края и Республики Бурятия. Данная выборка регионов не претендует на репрезентативность, хотя в ее рамках соблюдено требование географического разнообразия (названные шесть регионов относятся к четырем федеральным округам; в ней представлены регионы, имеющие различные систему расселения, структуру экономики, уровень бюджетных доходов и многие другие параметры). В то же время все выбранные регионы имеют одну общую черту: в политике региональной власти каждого из них есть своя «изюминка», свои особые подходы, которые формируют лицо региона и не позволяют перепутать его ни с каким другим.

Остановимся на характеристике каждого из включенных в исследование регионов. Три из них относятся к развитым и не получают дотаций на выравнивание из федерального бюджета. Вологодская область является монопрофильным регионом с доминированием металлургии в структуре промышленности, что делает ее развитие неустойчивым и зависимым от конъюнктуры цен мирового рынка. Ведущий центр металлургии Череповец – один из самых крупных монопрофильных городов страны, а областной центр относительно невелик по численности населения, что затрудняет развитие на основе агломерационных преимуществ. Экономика Пермского края более диверсифицирована, но и в ней преобладают отрасли по добыче и первичной переработке сырья (нефть, калийные соли, лес), велики проблемы монопрофильности промышленных городов. В то же время преимущество Пермского края является наличие крупного регионального центра с численностью населения, близкой к миллиону. Высокие показатели Тюменской области обеспечены не столько наличием на ее территории крупного нефтехимического производства и разработкой новых, относительно небольших нефтедобывающих месторождений, сколько системой межбюджетных отношений: статус «материнской» территории создает возможности по перераспределению дохода входящих в ее состав ведущих нефтегазодобывающих автономных округов. Томская область близка к развитым регионам, выделяясь уникальной структурой экономики: помимо развитой нефтедобывающей промышленности область имеет инновационные ресурсы, сконцентрированные в одном из ведущих в стране центров высшей школы и науки – г. Томске. Вместе с тем из-за особенностей трансфертного ценообразования бюджетная обеспеченность Томской области представляется крайне низкой по сравнению с экономическим потенциалом данного региона. Калининградская область относится к среднеразвитым регионам, но в последние докризисные годы ее промышленность и в целом экономика динамично росли благодаря статусу особой экономической зоны (ОЭЗ), обеспечившему приток инвестиций и развитие новых сборочных производств импортозамещающего профиля. Однако статусные преимущества не обеспечили устойчивого развития в кризисных условиях, особенно при высоких издержках бизнеса на преодоление таможенных барьеров. Республика Бурятия также относится к среднеразвитым регионам, но к их самой отстающей группе. Дефицит инвестиций в течение многих десятилетий, удаленность и периферийное положение в сочетании с высокой стоимостью жизни не позволяют республике сократить сильное экономическое отставание.

В рамках проведенного исследования решались следующие задачи, принципиально важные как для оценки эффективности региональной антикризисной политики, так и для определения направлений и возможностей распространения лучшей управленческой практики.

Во-первых, необходимо было определить, от чего и в какой степени зависят выбранные на региональном уровне подходы к формированию антикризисной политики – от объективных обстоятельств либо намерений власти, от докризисной политики либо глубины кризисных явлений, от федеральных установок либо внутренних условий.

Во-вторых, рассматривались последствия проводимой политики: позволяла она решать порождаемые кризисом проблемы и использовать даваемые кризисом шансы, создавала базу для модернизационного выхода из кризиса либо была нацелена на возвращение к докризисному равновесию.

В-третьих, определялась цена, которую должен заплатить регион сегодня и какую он вынужден будет платить завтра за сделанный выбор из различных альтернатив антикризисной политики с точки зрения социальной стабильности, перспектив экономического развития, финансовой устойчивости и т. п.

В-четвертых, выявлялись примеры лучшей практики в проведении региональной антикризисной политики и определялись условия, при которых возможно их распространение в других регионах.

В-пятых, оценивалось влияние федеральной политики на принимаемые на региональном уровне антикризисные решения, причем меры и направления федеральной политики рассматривались с точки зрения того, насколько они соответствуют потребностям регионов в кризисных условиях, позволяют им реализовывать наи более эффективные антикризисные подходы и не создают ли искаженных стимулов в проведении региональной политики.

Насколько эти задачи решены – судить читателям.

Авторы выражают благодарность сотрудникам ИЭПП и АНХ А. Золотаревой, Д. Лободановой, Н. Мироновой, С. Жаворонкову, А. Мамедову, А. Алаеву за участие в подготовке материалов для данной работы, а также А. Чепурной и Ю. Коротковой за помощь в оформлении текста и подготовке таблиц.

Проведение исследования было бы невозможно без активного участия руководителей и сотрудников региональных органов власти шести регионов, анализ которых содержится в данной работе. Авторы выражают признательность всем представителям регионов, содействие которых позволило обеспечить информационную насыщенность и разносторонность изучения регионального опыта. В то же время авторы несут полную ответственность за содержащиеся в работе оценки региональной политики, а также за любые ошибки в тексте работы.

Глава 1. Анализ кризиса в пилотных регионах

1.1. Уровень развития и структура экономики пилотных регионов

До начала кризиса пилотные регионы имели разные уровень и динамику экономического развития. Четыре из них (Тюменская, Вологодская и Томская области, Пермский край) входят в группу относительно развитых с душевым ВРП выше среднего по стране или близким к нему (табл. 1.1). Калининградская область относится к среднеразвитым регионам, но в предкризисные годы она отличалась высокими темпами роста экономики благодаря режиму ОЭЗ. Республика Бурятия находится между среднеразвитыми и депрессивными регионами, ее душевой ВРП с корректировкой на стоимость жизни в регионе почти вдвое ниже среднего по стране.

Таблица 1.1

Отношение душевого ВРП с корректировкой на стоимость жизни в регионе* к среднему по регионам РФ, % (среднее = 100)

Субъект РФ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Тюменская область	405	421	419	421	418	430	421	400	394
В том числе без авт. окр.	93	107	104	119	175	226	197	168	153
Вологодская область	142	137	133	129	132	128	124	120	110
Томская область	116	121	125	130	127	114	108	103	100
Пермский край	117	120	108	105	100	96	97	97	96
Калининградская область	62	60	62	63	66	64	68	75	74
Республика Бурятия	62	63	63	63	60	59	57	57	57

*Корректировка на коэффициент стоимости фиксированного набора товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений, разработанный Росстатом.

Источник: Росстат.

Существенны различия и в структуре экономики пилотных регионов. Промышленно развитыми являются пять из них, если сравнивать душевой объем их промышленного производства со средним по РФ, – Тюменская область без автономных округов (216 %), Вологодская область (187 %), Пермский край (154 %), Калининградская (137 %) и Томская (100 %) области.

Основной вклад в промышленное производство юга Тюменской области вносит нефтегазохимия (Тобольск), с 2008 г. ведется нефтедобыча на новых Уватских месторождениях, пока относительно небольшая (2 млн). В то же время советская специализация юга Тюменской области на машиностроении для нефтегазодобычи оказалась неконкурентоспособной. Кроме того, с середины 2000-х в Тюмени юридически зарегистрированы крупные подразделения нефтегазодобывающих компаний, ведущие добычу в автономных округах. По этой причине доля промышленности юга области в 2008 г. выросла до 16 % всей Тюменской области с автономными округами по сравнению с 5 % в начале 2000-х гг.

Структура промышленности Вологодской (металлургия) и Томской (нефтедобыча) областей близка к монопрофильной, доля основной отрасли, работающей в основном на экспорт,

превышает половину всего объема промышленного производства. Пермский край имеет более диверсифицированную отраслевую структуру, при этом ведущие отрасли его промышленности также ориентированы на мировой рынок. В Калининградской области преобладает импортозамещающая обрабатывающая промышленность, в последние годы быстро развивалось сборочное производство (электротехника, автомобили, мебель). В Бурятии большинство промышленных предприятий утратило конкурентоспособность еще в 1990-е гг., и в 2008 г. душевой объем промышленного производства составлял только 32 % среднего по стране.

Различия докризисного уровня экономического развития пилотных регионов во многом подтверждаются и различиями в доходах населения, скорректированных на региональный прожиточный минимум (табл. 1.2). Только в Вологодской области уровень доходов населения явно понижен относительно ее показателей душевого ВРП. В конечном счете это обусловлено тем, что население с более высокой заработной платой сосредоточено в Череповце. Индикатор доходов показывает, что преимущество в виде крупного экспортного предприятия слабо влияет на доходы населения области, живущего за пределами места локализации данного предприятия. С этим же связаны и относительно невысокие доходы населения Томской области, так как нефтедобыча локализована в слабозаселенной северной части, а в основной зоне расселения, на юге области, немного рабочих мест с высоким уровнем оплаты труда. Но если на территории региона даже не работают, а просто регистрируются несколько крупных подразделений добывающих компаний, как это произошло в середине 2000-х гг. в Тюменской области, то это уже позволяет резко увеличить доходы бюджета и обеспечивает более динамичный рост заработной платы и доходов населения. Следует также отметить быстрый рост доходов населения Калининградской области в докризисный период благодаря увеличению инвестиций в ОЭЗ и выводу «из тени» части доходов населения после изменения правил приграничной торговли.

Таблица 1.2

Отношение душевых денежных доходов населения к региональному прожиточному минимуму, %

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Российская Федерация	218	245	270	269	298	328	330
Тюменская обл. (без авт. окр.)	225	272	277	316	333	354	368
Пермский край	225	242	256	278	318	336	324
Томская область	212	225	240	255	280	303	285
Калининградская область	141	169	178	205	250	289	270
Вологодская область	191	218	233	232	236	270	256
Республика Бурятия	169	168	161	173	193	215	246

Таким образом, к кризису пилотные регионы подошли в разном состоянии. Тюменская область находилась на пике благополучия. Калининградская область быстро развивалась благодаря особым условиям и притоку инвестиций. Экономика Томской области и Пермского края росла относительно стабильно, но не быстро, в Пермском крае росту препятствовал недостаток инвестиций (на треть ниже средних по стране в расчете на душу населения). При этом власти обоих регионов активно пытались ускорить экономическое развитие, создавая особую зону в Томске, улучшая систему управления в Пермском крае и т. д. Республика Бурятия резко отставала в развитии от других пилотных регионов, медленно выходя из депрессии после кризиса 1990-х гг.

1.2. Кризисные тенденции в экономике

Динамика промышленности пилотных регионов в кризисный период была очень разной. Если в целом по России кризисный спад промышленности составил 11 % в 2009 г. по сравнению с 2008 г., то в пилотных регионах от 12 % до 2 % (рис. 1.1). Самый сильный спад испытали Вологодская область и Пермский край из-за специализации на металлургии и производстве минеральных удобрений (эти отрасли более других пострадали от кризиса), однако в них раньше наметился выход на траекторию посткризисного роста. Явно завышены показатели динамики промышленности Калининградской области из-за методики статистического учета. В середине 2000-х гг. с быстрым ростом новых отраслей импортозамещения отраслевая структура промышленности области существенно изменилась, однако эти изменения не учитывались Росстатом, так как до 2010 г. динамика промышленности измерялась по отраслевой структуре 2002 г. В результате сильный кризисный спад 2009 г. в новых отраслях импортозамещения не полностью учтен в общей динамике промышленности, реальная динамика хуже.

В нефтедобывающей Томской области, как и в Тюменской, годовой спад был минимальным. Близкую динамику показывала и Бурятия, но с ухудшением к концу года. Эти тенденции совпадают с динамикой соответствующих типов регионов: все металлургические растут после сильного спада, нефтедобывающие почти не падали, а до регионов Дальнего Востока и Забайкалья кризис добрался с сильным лагом во времени.

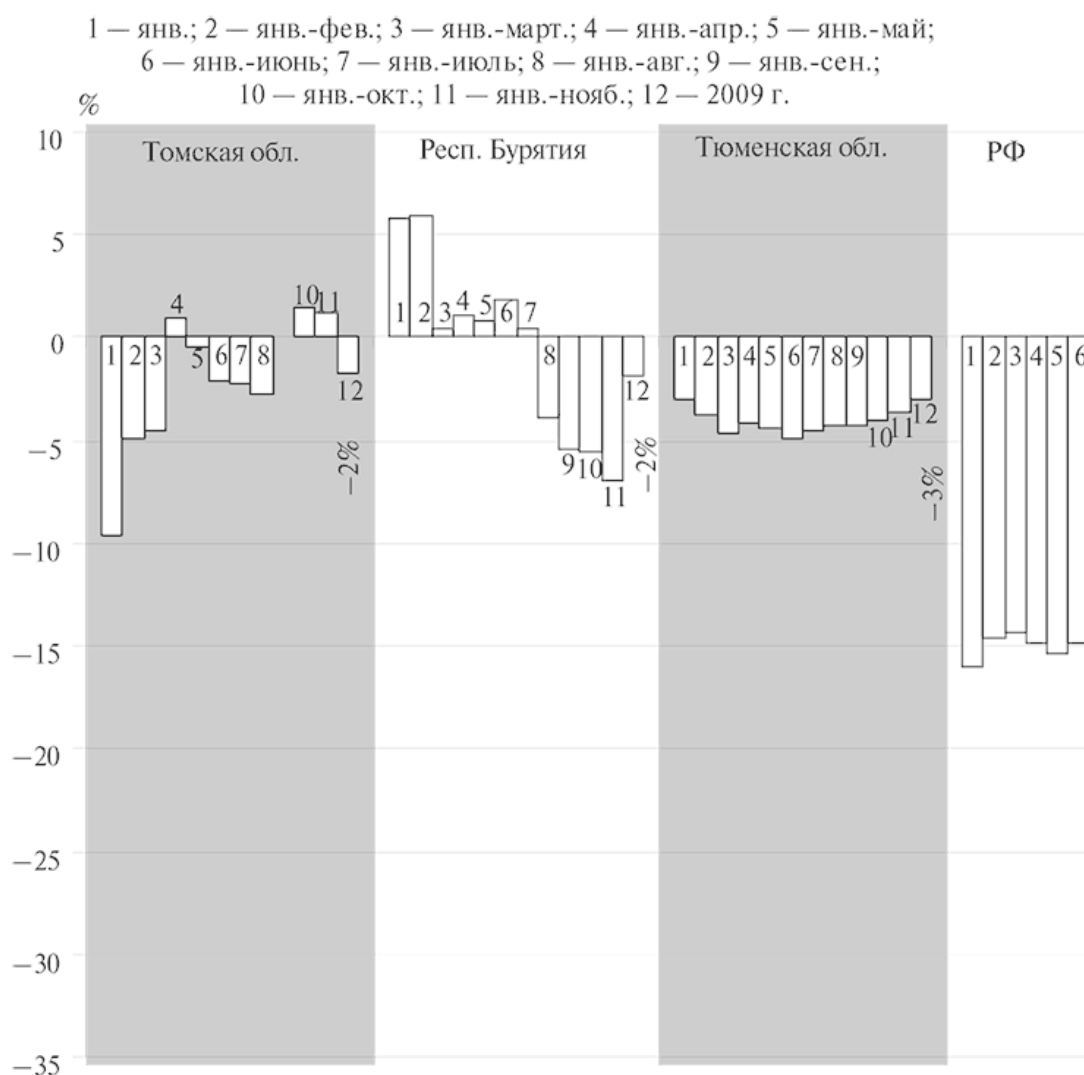
Значительное улучшение динамики к концу 2009 г. не стоит переоценивать. Во-первых, на ежемесячные индексы динамики промышленного производства с октября – ноября 2009 г. влияет эффект низкой базы (начало спада в металлургических и некоторых других регионах с осени 2008 г.). В 2010 г. этот эффект распространился на большинство регионов. В результате сравнения с дном кризиса обеспечиваются хорошие показатели роста, но они не отражают реальной динамики. Во-вторых, с 2010 г. изменилась методика расчета индекса: в структуре промышленного производства увеличена доля сырьевых отраслей, меньше пострадавших от кризиса, что статистически улучшает показатель динамики к соответствующему периоду предыдущего года.

Перспективы 2010 г. для промышленно развитых пилотных регионов неопределенны, они зависят в первую очередь от мировых цен на нефть и металлы, а для Калининградской области – от динамики платежеспособного спроса населения и федеральной таможенной политики. Для Бурятии перспективы еще более непонятны, поскольку другие депрессивные регионы России показали в ходе кризиса худшую динамику относительно средней по стране из-за накопившихся докризисных проблем развития. Не исключено, что кризисный спад промышленности на востоке страны просто сдвинут на более позднее время.

Динамика инвестиций в основной капитал также неоднозначна. Спад инвестиций по полному кругу предприятий и организаций во втором полугодии 2009 г. смягчился по сравнению с первым полугодием (с –19 до –16 %), но по крупным и средним предприятиям он нарастал (табл. 1.3). В большинстве регионов страны, включая почти все пилотные, спад усилился. В Вологодской области инвестиции начали сокращаться еще в 2008 г. из-за острого кризиса на «Северстали». Это ставит под угрозу планы региональных властей по развитию технопарка в Шексне, диверсификации экономики Череповца и др. Сильно пострадала и Калининградская область: в последние 2–3 года перед кризисом она получила значительный приток инвестиций в ОЭЗ, но в кризисный год объем инвестиций в основной капитал сократился на треть. По оценке региональных властей, существенно уменьшились и инвестиции из федерального бюджета, получаемые от разных министерств и ведомств. Сокращение не удалось компенсировать ростом на 27 % федеральных субсидий на реализацию различных ФЦП, хотя этот вид трансфертов обеспечил 15 % доходов консолидированного бюджета Калининградской области

в 2009 г. В других пилотных регионах субсидии на реализацию ФЦП сократились на 25–50 %, а в Тюменской области – в 5 раз, но они не играют существенной роли в доходах ее бюджета (табл. 1.7).

Незначительные темпы спада характерны для менее развитых регионов, так как они не получали больших инвестиций и в годы экономического роста. Для них особенно важны инвестиционные трансферты из федерального бюджета. Например, в Бурятии федеральные субсидии на реализацию ФЦП составили 5 % доходов бюджета республики в 2009 г., хотя их объем сократился. В 2009 г. инвестиции росли только в политически приоритетных регионах и в отдельных регионах на востоке страны, где разрабатываются новые нефтяные месторождения. В Тюменской области (без автономных округов) сократились инвестиции в разработку Уватских нефтяных месторождений и бюджетные инвестиции, достигавшие в 2008 г. 32 % всех инвестиций в основной капитал. В целом динамика инвестиций в пилотных регионах не дает оснований ожидать в 2010 г. перелома негативного тренда.



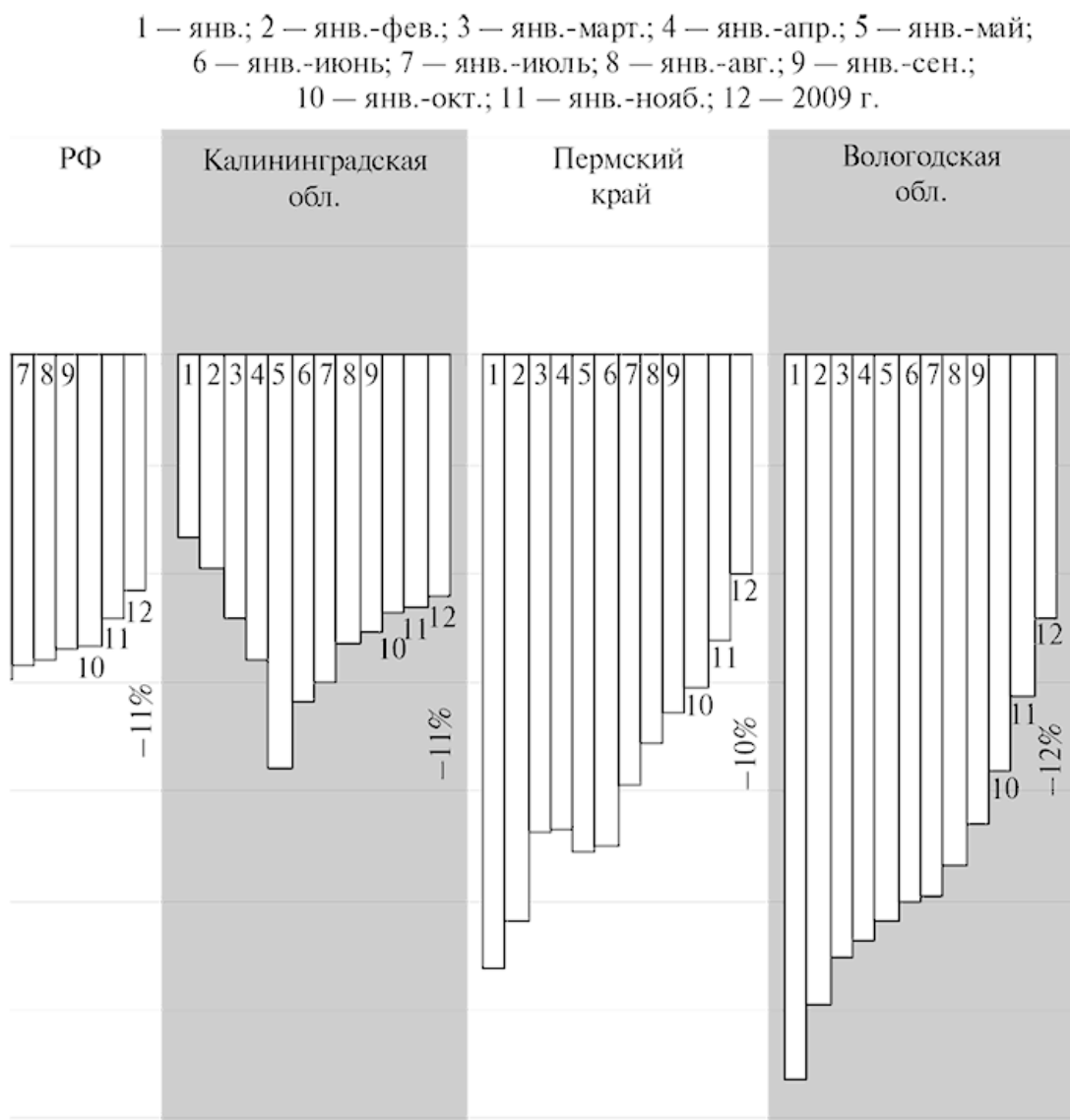


Рис. 1.1. Динамика промышленного производства, к соответствующему периоду 2008 г., %

Таблица 1.3

Инвестиции и ввод жилья, %

Субъект РФ	Душевые инвестиции, к средним по РФ**	Динамика инвестиций по полному кругу предприятий		Динамика инвестиций по крупным и средним предприятиям и организациям		Ввод жилья на 1 тыс. населения, к среднему по РФ	Динамика ввода жилья
	2008 г.	Январь — июнь 2009 г. к 2008 г.	2009 г. к 2008 г.	Январь — июль 2009 г. к 2008 г.	Январь — ноябрь 2009 г. к 2008 г.	2008 г.	2009 г. к 2008 г.
Республика Бурятия	38	92	96	95	85	71	80
Тюменская область*	164	88	88	86	83	184	90
Томская область	106	78	86	73	77	112	83
Пермский край	71	83	84	90	85	68	81
Калининградская область	118	84	70	89	69	189	76
Вологодская область	90	71	71	66	63	99	89
Российская Федерация	100	81	84	89	85	100	93

* Без автономных округов.

** С корректировкой на стоимость жизни в регионе.

Жилищное строительство начало сокращаться с большим лагом по времени, до осени объем ввода жилья держался на уровне 2008 г. Но спад был неизбежен, и в целом по стране он составил 7 % по сравнению с 2008 г. На фоне пестрой региональной картины все пилотные регионы показывают более раннее и сильное снижение ввода жилья по сравнению со средним спадом по стране (табл. 1.3). Особенно сократились объемы в регионах с высокими докризисными показателями в расчете на 1000 человек населения, к их числу относится Калининградская область (в 2008 г. ввод жилья был в 1,8 раза выше среднего по стране). В большинстве регионов с экспортной ориентацией промышленности также отмечался сильный спад. Только в Тюменской области он был менее явным благодаря высоким доходам и инвестиционным покупкам жилья, которые делало население автономных округов. Тенденция сокращения ввода жилья может продолжиться и в 2010 г. из-за снижения объема инвестиций, уменьшения трансфертов из Фонда содействия реформе ЖКХ (см. ниже), а также стагнации платежеспособного спроса населения.

1.3. Состояние рынка труда

До кризиса проблема безработицы в пилотных регионах была второстепенной. Вологодская, Калининградская и Тюменская области имели минимальный уровень безработицы по методологии МОТ (5–7 %), Томской области удалось снизить этот показатель к 2007 г. (табл. 1.4). Только в Бурятии он оставался повышенным из-за острого дефицита инвестиций и новых рабочих мест. Кризис изменил ситуацию, но не радикально, если оценивать проблему по статистике открытой безработицы. Показатели безработицы, измеряемой по методологии МОТ, наиболее высоки в регионах с исходно худшим состоянием рынка труда (Бурятия) и в регионах с более сильным промышленным спадом (Калининградская область и Пермский край). В Вологодской области безработица выросла сильнее всего, но остается относительно невысокой, несмотря на сильный спад промышленности. Это следствие локализации кризисного очага в Череповце и принятых мер по поддержке занятости (см. ниже).

Рост зарегистрированной безработицы произошел далеко не во всех регионах с сильным спадом промышленности. Такое несоответствие объясняется в первую очередь административным сдерживанием роста зарегистрированной безработицы. В результате этот показатель малопригоден для анализа влияния кризиса на региональные рынки труда. В пилотных регионах максимальный показатель зарегистрированной безработицы на конец 2009 г. имела Вологодская область (табл. 1.5). Это обусловлено высвобождением большого числа занятых в Череповце (около 15 тыс. человек) компаниями «Северсталь» и «Азот», а также выделением значительных федеральных средств на поддержку занятости, что создавало определенные стимулы к предоставлению данного статуса. Не создавались барьеры для регистрации безработных и в Пермском крае. В целом в четырех из шести пилотных регионов показатели зарегистрированной безработицы были выше средних по стране. В Бурятии ситуация иная, большинство безработных не обращаются в службу занятости, поэтому уровень зарегистрированной безработицы искусственно занижен – он почти в 6 раз меньше показателя безработицы по МОТ, в то время как в среднем по стране и в большинстве регионов – в 3 раза. Что касается Тюменской области, то в ней докризисный уровень зарегистрированной безработицы был низким и, несмотря на рост безработицы, измеряемой по методологии МОТ, в 2009 г. не изменился.

Колебания безработицы имеют сезонный характер в целом по стране и в пилотных регионах. Максимальный рост зарегистрированной и общей безработицы произошел в первом квартале 2009 г., летом отмечалось сезонное снижение, а в декабре 2009 и январе 2010 г. ситуация на рынке труда вновь заметно ухудшилась (рис. 1.2). Репрезентативность помесечных измерений безработицы по МОТ в регионах относительна, но по совокупности двух индикаторов (общей и зарегистрированной безработицы) пилотные регионы можно разделить на три группы: с резким обострением проблем в кризисный период (Вологодская, Калининградская области и Пермский край), застойно проблемные (Бурятия, Томская область) и пока не испытывавшие сильных проблем на рынке труда (Тюменская область).

Таблица 1.4

Уровень безработицы по методологии МОТ, %

Субъект РФ	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2009 г. к 2008 г., %
Республика Бурятия	19,1	18,4	15,4	16,9	15,3	12	14,1	12,9	10,6	14,1	133
Калининградская область	15,6	8,8	7,2	7,6	6,5	6,6	4,5	3,4	7,3	10,9	149
Пермский край	10,6	6,9	9,1	7,1	7,0	7,0	6,9	6,5	7,5	10,1	135
Томская область	13,0	10,0	11,2	13,9	10,1	10,5	9,0	6,9	8,0	8,7	109
Тюменская область*	11,1	10,4	6,5	7,2	9,2	3,5	5,2	5,9	7,2	8,0	110
Вологодская область	8,3	8,9	6	4,7	6,3	5,2	5,3	4,1	4,8	7,9	165
Российская Федерация	10,6	9	8	8,6	8,2	7,6	7,2	6,1	6	8,4	140

Таблица 1.5

Зарегистрированная безработица на конец года, %

Субъект РФ	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Вологодская область	1,8	2,3	1,9	2,3	1,8	1,7	1,6	1,9	3,7
Пермский край	1,1	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	2,0	3,3
Томская область	2,8	3,8	4,4	4,4	4,5	3,7	2,8	2,2	3,3
Калининградская область	1,8	2	1,7	1,8	1,6	1,4	1,3	1,6	3,1
Республика Бурятия	2,5	1,8	2,2	2,7	3,2	3,5	2,0	2,0	2,4
Тюменская область	0,7	1,1	1,5	1,9	2,1	1,8	1,3	1,3	1,3
В среднем по РФ	1,6	2,1	2,3	2,6	2,5	2,3	2,1	2,0	2,9

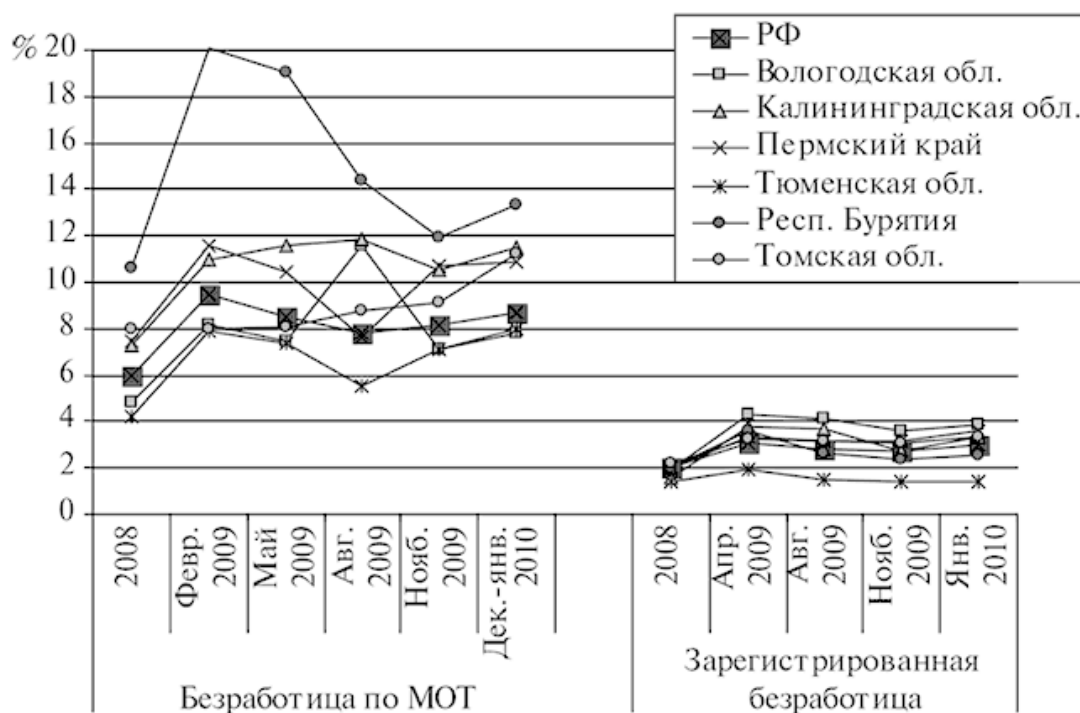


Рис. 1.2. Уровень безработицы в пилотных регионах

Помимо сезонности (ежегодного повышения уровня безработицы в зимние месяцы и ее снижения летом) для роста безработицы в конце 2009 – начале 2010 г. есть и другая причина. Из-за политических ограничений на высвобождение работников, занятых на немодернизированных и неконкурентоспособных предприятиях, оказавшихся убыточными в кризис, в России образовался «навес» скрытой безработицы. В декабре в целом по стране он составил 1,9 млн занятых неполный рабочий день и находящихся в административных отпусках. Еще 1,8 млн человек было занято в течение 2009 г. на общественных работах, которые почти полностью финансируются из федерального бюджета и в основном обеспечивают высвобождаемых низ-

коквалифицированной работой по уборке территории предприятий и муниципалитетов. Если сложить все эти показатели, суммарно скрытая безработица (около 3,5 млн человек) и безработица по методологии МОТ (6,2–6,5 млн человек), достигают почти 10 млн человек. Масштабы скрытой безработицы росли весь 2009 г., но такая политика не может продолжаться бесконечно, поскольку увеличение расходов федерального бюджета не сопровождается улучшением ситуации на рынке труда. Тупик политики искусственного сдерживания безработицы стал очевидным, и с 2010 г. часть скрытой безработицы начала переходить в открытую форму. Пока уровень безработицы по МОТ все еще ниже по сравнению с кризисом 1998 г. Однако если учитывать и открытую, и все формы скрытой безработицы, то масштабы сокращения занятости сопоставимы с кризисом 1998 г.

В отличие от зарегистрированной безработицы уровень скрытой безработицы (неполной занятости и административных отпусков), рассчитанный по данным Росстата, более четко определяет кризисные территории. Это машиностроительные и металлургические регионы Поволжья, Урала и Центра. В шести пилотных регионах масштаб скрытой безработицы меньше, чем в регионах со специализацией на машиностроении. И в целом по стране, и в пилотных регионах скрытая безработица после максимума в начале 2009 г. снижалась до октября, но затем заметно выросла в декабре 2009 г. (за исключением Калининградской области). В январе 2010 г. показатели вновь снизились, во многом это следствие высвобождений в конце календарного года (табл. 1.6). Устойчива ли тенденция «легализации» безработицы, пока трудно сказать.

Таблица 1.6

Доля занятых неполное время и находящихся в административных отпусках в 2009 – начале 2010 г., % общей численности занятых

Субъект РФ	Январь — март	Июнь	Сентябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь 2010 г.
Вологодская область	4,7	3,1	2,8	2,2	2,6	1,8
Калининградская область	1,8	1,5	1,4	1,3	1,2	0,8
Пермский край	7,0	4,6	3,4	3,1	3,6	3,0
Тюменская область	2,9	2,5	2,3	1,8	1,9	1,5
Республика Бурятия	3,6	3,5	1,6	1,7	2,0	0,8
Томская область	1,9	1,5	1,7	1,3	1,6	1,2
В среднем по РФ	4,3	3,4	2,8	2,3	2,7	2,0

Реальные масштабы проблемы занятости в регионах можно оценить при суммировании открытых и скрытых форм безработицы, включая общественные работы (организованные в рамках дополнительных мероприятий, снижающих напряженность на рынке труда). Для занятости на общественных работах не существует помесечных измерений (учет ведется нарастающим итогом в течение года), поэтому ее уровень может быть завышенным. Кроме того, некоторые регионы увеличивают занятость на общественных работах для получения большего объема федеральных трансфертов, например Татарстан. Тем не менее суммарный рейтинг пилотных регионов вполне адекватен (рис. 1.3). В Вологодской области показатели открытой безработицы резко занижены с помощью общественных работ. В Калининградской области этот механизм начали использовать только с середины 2009 г., но весьма интенсивно. В Пермском крае выше вклад неполной занятости. При совокупной оценке открытых и скрытых форм

безработицы, включая общественные работы, выделяются три региона с наиболее существенным ее ростом в кризисный период – Вологодская, Калининградская области и Пермский край.

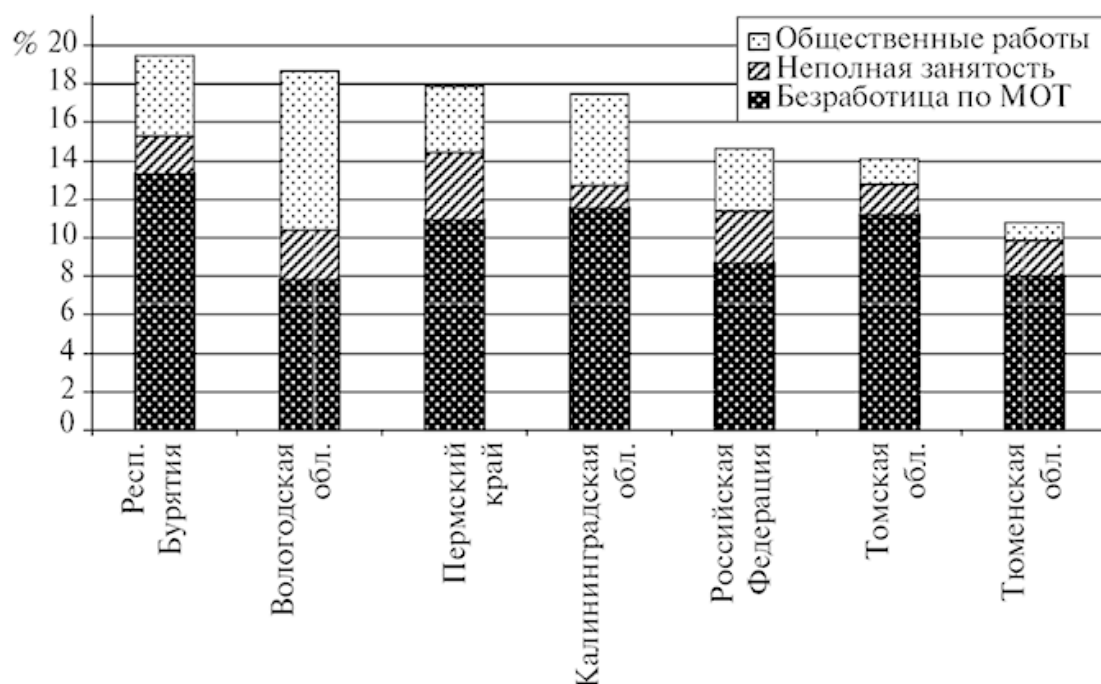


Рис. 1.3. Уровень безработицы по методологии МОТ, доля частично занятых и занятых на общественных работах на конец 2009 г.

1.4. Динамика доходов и потребления в 2009 г.

В динамике заработной платы и доходов населения нет сходства с прошлыми кризисами 1990-х гг. В целом за 2009 г. реальные доходы населения России выросли на 1 % по сравнению с 2008 г., заработная плата в реальном выражении сохранилась на уровне прошлогодней. Небольшой кризисный спад доходов и заработков населения летом 2009 г. (на 5 % в августе) был преодолен к концу года благодаря использованию государством накопленных финансовых резервов, которые позволили повысить пенсии, пособия и другие социальные выплаты, смягчив кризисное падение заработной платы.

Достоверность измерения доходов на региональном уровне и в помесечном режиме невысока, это одна из причин разной динамики доходов в регионах. Тем не менее есть общие тренды, пилотные регионы в них вписываются. Снижение реальных доходов населения в 2009 г. произошло более чем в половине субъектов РФ. Наиболее сильным оно было в регионах со специализацией на отраслях ТЭК и металлургии, где существенно сократились заработки по причине сильного спада промышленности и роста безработицы либо из-за высокой доли переменной части оплаты труда (премий, надбавок, бонусов и др.). Такая структура заработков позволяет собственникам гибко реагировать на ухудшение экономической ситуации, снижая уровень оплаты труда. Тенденции снижения доходов населения проявляются и в пилотных регионах со специализацией на металлургии, ТЭК и экспортной химии – Вологодской, Тюменской и Томской областях, Пермском крае (рис. 1.4). Динамика Тюменской области дана вместе с автономными округами, но заметных различий между тремя субъектами нет.

Рост реальных доходов населения сохранился в менее развитых республиках и некоторых регионах Дальнего Востока. Они слабее затронуты кризисом, при этом получают большие федеральные трансферты, обеспечивающие стабильность выплат, заработной платы многочисленным бюджетникам и социальных пособий. Именно по этим причинам в Бурятии доходы населения не сократились. Из тренда выбиваются только реальные доходы населения Калининградской области. Их сохранение на уровне 2008 г. не выглядит достоверным, так как рост номинальной заработной платы на 7 % не покрывал инфляцию, а рост социальных выплат населению из бюджета области был ниже среднего по РФ (соответственно на 17 и 29 %).

Динамика номинальной заработной платы слабо коррелирует с динамикой денежных доходов населения, хотя зона относительного благополучия та же – менее развитые республики, включая Бурятию, с высокой долей федеральных трансфертов, которые направлялись на повышение оплаты труда в отраслях бюджетной сферы. Динамика заработной платы показывает, что оценки доходов населения Калининградской области явно завышены. Вызывает сомнение и существенный рост в 2009 г. номинальной заработной платы в Томской области – на 11 % (динамика заработной платы остается положительной даже с учетом 9 %-й инфляции), хотя реальные денежные доходы и потребление в области резко снизились.

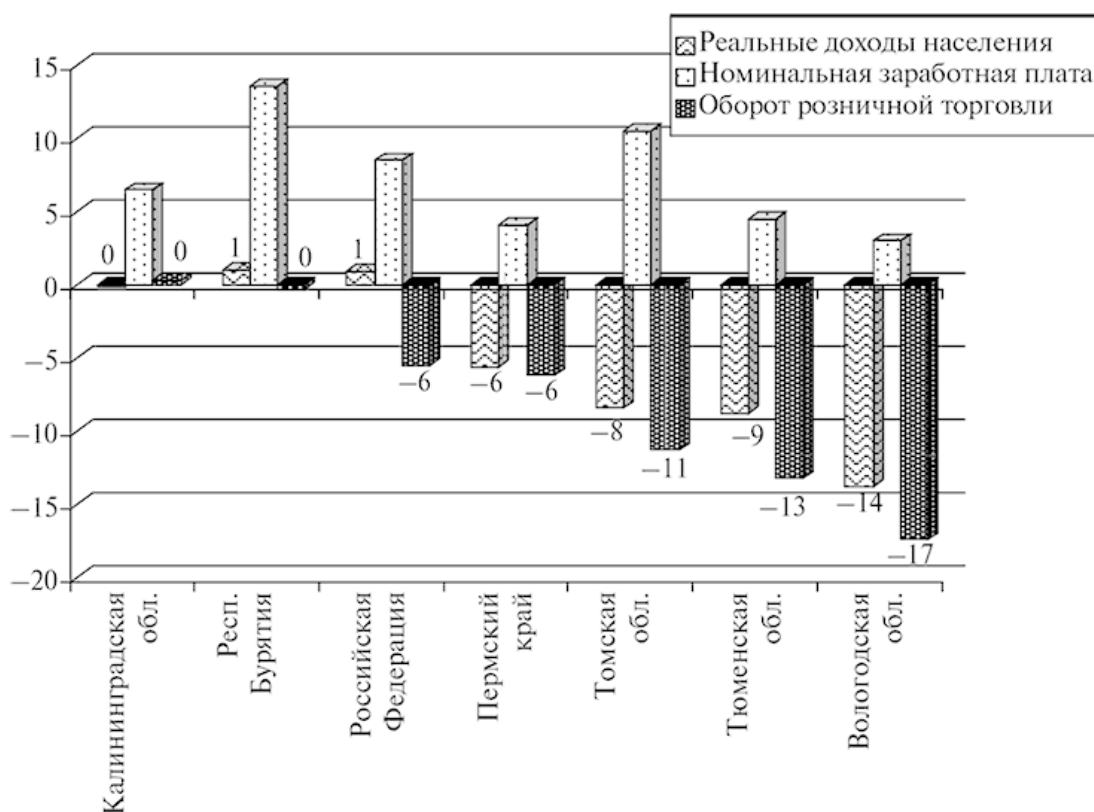


Рис. 1.4. Динамика реальных доходов, номинальной заработной платы и оборота розничной торговли в сопоставимых ценах, 2009 г. к 2008 г., %

Динамика оборота розничной торговли как индикатор потребления позволяет более точно оценить ситуацию. В целом по стране оборот розничной торговли сократился за 2009 г. на 5 % и, в отличие от динамики заработной платы и доходов, заметного роста осенью не происходило. По оценкам Независимого института социальной политики¹, с весны 2009 г. в стране возобладала стратегия сберегающего потребительского поведения. Сжатие потребления усиливалось снижением доходов и заработной платы и было более сильным в трех группах регионов, к которым можно отнести и большую часть пилотных:

- в регионах с сильным промышленным спадом (Вологодская область, Пермский край);
- в регионах ТЭК со снижением переменной части заработной платы в базовых отраслях и доходов бюджетов (Томская, Тюменская области);
- в регионах с крупными городскими агломерациями, где кризис негативно повлиял на бизнес в секторе услуг (Пермский край).

Выводы

Результаты анализа социально-экономической ситуации в пилотных регионах можно систематизировать в виде таблицы (табл. 1.7), отражающей основные кризисные изменения в важнейших сферах социально-экономического развития. В таблицу добавлены также некоторые показатели бюджетной политики, чтобы оценить воздействие антикризисных мер на динамику показателей безработицы и денежных доходов населения. Анализ данных позволяет сделать ряд выводов.

¹ Овчарова Л. Н., Малкова М. А. Индекс потребительских настроений в условиях кризиса // SPERO. 2009. № 10. С. 201–210.

1. Социально-экономические индикаторы отражают несинхронность кризисных процессов в разных сферах экономики, а также в регионах с разным уровнем докризисного развития. Это означает, что влияние экономического кризиса на развитие регионов и его проявления сильно дифференцированы. Выявленные различия следует учитывать при оценке антикризисной политики субъектов РФ.

2. Пилотные регионы можно с некоторой долей условности разделить по степени влияния кризиса на три группы. С *наибольшей силой* и почти во всех сферах он затронул монопрофильную Вологодскую область, удалось только замедлить темп роста открытой безработицы за счет массивованных федеральных трансфертов на поддержку занятости. Сильный кризис в Пермском крае проявился в спаде промышленного производства, снижении инвестиций и доходов населения, но рост открытой безработицы также был умеренным. Однако оба региона уже находятся на стадии выхода из промышленного спада, хотя инвестиционный спад и повышенный уровень безработицы (открытой и скрытой) сохраняются. Специфика Калининградской области, которая до кризиса развивалась очень быстро, заключается в более умеренном промышленном спаде при сильнейшем сокращении инвестиций и жилищного строительства, в значительном росте безработицы (достоверность статистических данных о сохранении доходов населения на уровне 2008 г. вызывает вопросы).

Таблица 1.7

Основные показатели уровня развития пилотных регионов и кризисной динамики, %

	Душевой объем пром. пр-ва в 2008 г., к среднему по РФ	Спад пром. пр-ва, 2009 г. к 2008 г.	Душевой объем инвестиций в 2008 г., к среднему по РФ**	Спад инвестиций, 2009 г. к 2008 г.	Уровень безработицы по МОТ в 2008 г.	Уровень безработицы по МОТ в 2009 г.	Доля трансфертов на поддержку занятости в доходах конц. бюджета в 2009 г.	Душевые денежные доходы в 2008 г., к средним по РФ	Прирост денежных доходов, 2009 г. к 2008 г.	Динамика выплат социальных пособий населению в 2009 г.
В среднем по РФ	100	-11	100	-16	6	8,4	2	100	1	129
<i>Относительно развитые регионы с сильным воздействием кризиса</i>										
Вологодская обл.	187	-12	96	-29	4,8	7,9	5	82	-14	117
Калининградская обл.	137	-11	116	-30	7,3	10,9	2	86	0	117
Пермский край	154	-10	91	-16	7,5	10,1	3	108	-6	147
<i>Относительно развитые регионы с умеренным воздействием кризиса</i>										
Томская обл.	100	-2	123	-14	6,8	8,7	2	90	-8	123
Тюменская обл.*	216	-3	163	-12	1,5	7,9	1	116	-9	107
<i>Менее развитые регионы со слабым воздействием кризиса</i>										
Республика Бурятия	32	-2	40	-4	10,6	14,1	2	76	1	131

* Показатели юга области без автономных округов.

** Без корректировки на стоимость жизни в регионе.

Группу регионов с *умеренным воздействием* кризиса образуют развитые Тюменская и Томская области со специализацией на отраслях ТЭК, чем обусловлен небольшой спад промышленного производства и близкий к среднему спад инвестиций, которые до кризиса были значительными. Обе области отличаются сильным снижением доходов населения, но относительно невысокой напряженностью на рынке труда. При этом динамика безработицы различна: в Томской области заметного роста не было, а в Тюменской отмечался быстрый рост с очень низкого уровня вследствие сокращения инвестиций и рабочих мест в строительстве.

Группа регионов, *слабо затронутых кризисом*, представлена только наименее развитой и по многим параметрам депрессивной Республикой Бурятия. Кризисный спад в промышленности и инвестициях невелик в силу исходно низких показателей, проблемы безработицы и низких доходов населения носят долговременный характер. Общее ухудшение экономической

ситуации в стране привело к существенному росту и без того высокой безработицы в Бурятии, такая динамика типична и для других депрессивных регионов России.

3. Анализ тенденций развития пилотных регионов в 2009 г. показал, что наибольшие риски посткризисной стагнации имеют сферы инвестиций и занятости, при этом инвестиционный кризис более выражен в регионах, которые имели лучшие показатели до его начала (в Калининградской и Тюменской областях), а риск застойной высокой безработицы выше в депрессивных и монопрофильных регионах (в Бурятии и Вологодской области).

Глава 2. Региональные оценки позитивного влияния кризиса

Независимо от того, насколько глубоким был кризис в том или ином регионе и к каким последствиям он привел, представители региональных властей, гражданского общества, экспертного сообщества отмечали не только порождаемые им проблемы, но и его позитивные последствия. Причем опять же независимо от региона эти позитивные последствия группировались вокруг нескольких сюжетов.

Так, по мнению многих, кризис оздоровил экономическую ситуацию, ликвидировав последствия предшествующего «перегрева» экономики: завышенные цены, искусственный дефицит рабочей силы и т. п. «Кризис вскрыл пирамиды, сомнительные схемы». В частности, отмечалось оздоровление ситуации в строительстве, а также применительно к производству товаров инвестиционного характера. На данных рынках усилилась конкуренция, предприятия стали «быстрее крутиться». Позитивные последствия виделись и в том, что появилась возможность привлечения квалифицированных кадров, в целом снизились притязания работников. Представители региональных властей особо важным считают то, что «кризис удешевил ресурсы для общественного сектора, в том числе трудовые». Так, в одном из регионов «фирмы готовы снижать цены на медицинское оборудование до 40 %». С этой точки зрения кризис рассматривается как благо.

Отмечаются и порождаемые кризисом новые возможности, отсутствовавшие ранее перспективы. «Кризис для активных людей – шанс». В частности, в регионах, где ранее господствовали крупные предприятия, кризис подтолкнул развитие малого бизнеса.

В то же время активно подчеркивается более глобальное значение кризиса как катализатора изменений, переосмысления действительности, поиска новых, нестандартных решений. Здесь роль кризиса видится в следующем.

Во-первых, кризис обнажил имеющиеся проблемы, накопление которых в условиях мягких бюджетных ограничений было возможно «не замечать», компенсируя потери от них дополнительными бюджетными средствами. «Кризис вскрыл проблемы, которые были до того». «Кризис обнажает проблемы и не дает простора популистам».

Во-вторых, кризис заставил переосмыслить сложившуюся практику управления, традиционные подходы к решению возникающих проблем. «Кризис послужил катализатором в преодолении косности». «Без кризиса до многих вещей не дошли бы еще лет пять, все процессы переосмыслены». «Больше положительных сторон кризиса. Заставил подумать, как рационально использовать то, что имеем». В частности, кризис резко повысил востребованность взаимодействия власти и общества, заставил искать новые подходы в данной сфере.

Наконец, в-третьих, кризис активизировал процессы преобразований, внедрение новых подходов к управлению общественным сектором. «Кризис – это источник движения». «Кризис – катализатор реформ». «Кризис – инструмент развития. В кризис изменяются планирование, взаимодействие, скорость и эффективность принятия решений». При этом проводить реформы в кризис становится проще. «Принимать непопулярные меры легко». В то же время кризис оправдал внедрение реформ в регионах, которые и ранее проводили непопулярные меры. В частности, «окупилось» проведение в докризисный период консервативной бюджетной политики, позволившей несколько смягчить давление кризиса на бюджетную сферу.

Очевидно, что в регионах вполне осознается: кризис создал дополнительный потенциал, стимулы к позитивным изменениям, предпосылки для обновления и оздоровления сложившейся ситуации. Однако в разных регионах и в различных сферах этот позитивный потенциал был реализован по-разному и далеко не везде в полной мере. Дальнейший анализ позво-

лит продемонстрировать, насколько на региональном уровне были использованы предпосылки обновления, которые возникли в условиях кризиса, и насколько проводимые как реакция на кризис преобразования смогли преодолеть сложившиеся в докризисный период барьеры к эффективному региональному развитию либо, напротив, способствовали их усилению.

Глава 3. Сравнение экономической антикризисной политики регионов

3.1. Докризисная экономическая политика

В докризисный период практически все включенные в анализ регионы так или иначе проводили активную политику по стимулированию развития экономики, созданию благоприятного предпринимательского климата, привлечению инвестиций. Эта политика имела как определенные общие черты, так и существенные различия.

Так, в регионах применялись и финансовые, и нефинансовые инструменты привлечения инвестиций. Причем в последние годы особо подчеркивалось значение активизации в данной сфере именно финансовых инструментов, что, по мнению региональных руководителей, должно было способствовать более успешной модернизации. Важность данного направления отмечал Президент Республики Бурятия: «Серьезным ресурсом для увеличения инвестиций должна стать государственная поддержка проектов. После негативного опыта выделения бюджетных гарантий в республике и вовсе прекратились любые формы поддержки. Мы обязаны научиться эффективно работать с имеющимися у нас в распоряжении финансовыми инструментами»². Из финансовых рычагов наи более распространенными являлись предоставление налоговых льгот и субсидирование части затрат (в первую очередь процентной ставки по кредитам). Также применялся механизм выделения инвестору государственного имущества на льготных условиях. Предоставление государственных гарантий стало более активно использоваться уже в кризисных условиях.

В то же время подходы к предоставлению финансовой поддержки в регионах имели принципиальные различия. Наиболее распространена практика, в соответствии с которой для получения поддержки инвестор должен, во-первых, соответствовать определенным критериям и, во-вторых, осуществлять взаимодействие с региональной властью в установленном формате. Например, в постановлении Правительства Тюменской области № 105-п от 7 мая 2007 г. «О порядке отбора промышленных предприятий на получение государственной поддержки» для предприятий вводятся следующие критерии:

- объем промышленной продукции собственного производства – не менее 50 % общего объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами;
- выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг (без НДС, акцизов и аналогичных обязательных платежей) – не менее 400 млн руб. за год (для производства стройматериалов – 180 млн руб., для деревообрабатывающей промышленности – 350 млн, для производства алкогольных и безалкогольных напитков – 170 млн) в период, предшествующий текущему финансовому году;
- численность работающих в текущем финансовом году – не менее 250 человек.

Кроме того, устанавливается условие недопущения уменьшения средней численности работников списочного состава (без внешних совместителей, без работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера) по сравнению с аналогичным показателем на 1 января текущего финансового года.

² Послание Президента Республики Бурятия депутатам Народного хурала Республики Бурятия «О социально-экономическом развитии Республики Бурятия до 2011 года».

Что касается формата взаимодействия с региональной властью, то обычно он определяется заключаемым инвестиционным соглашением. В Тюменской области введено понятие «держатель инвестиционного проекта». В Вологодской области для получения поддержки (в первую очередь в виде налоговых льгот) проект должен быть включен в областную инвестиционную программу. Решение об отборе проектов для предоставления поддержки обычно принимается тем или иным коллегиальным органом – координационным советом, экспертным советом и т. п.

Наряду с льготами по инвестиционным проектам в рамках инвестиционных соглашений меры финансовой поддержки (в первую очередь налоговые льготы) могут быть предусмотрены и для отдельных приоритетных сфер деятельности. Например, в Вологодской области льготы по различным налогам предоставлены для предприятий легкой, стекольной, лесозаготовительной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной промышленности, черной металлургии, а также для организаций, занимающихся различными видами сельскохозяйственной деятельности.

В отдельных случаях инструменты государственной поддержки направлены на создание преференций для местных производителей. Так, нефтяным компаниям Тюменской области компенсируется 8 % стоимости приобретенного оборудования и товаров законченного потребительского свойства, произведенных предпринимателями области. В Томской области субсидии на возмещение затрат на приобретение племенного молодняка, семени быков-производителей, а также на поддержку элитного семеноводства, кормопроизводства и производства рапса предоставляются в случае приобретения соответствующих товаров у организаций, расположенных на ее территории.

Принципиально иной подход реализуется в Пермском крае, где региональная льгота по налогу на прибыль установлена для всех без исключения предприятий, уплачивающих налог на территории края. Региональные власти не стремятся жестко задавать приоритеты для бизнеса и устанавливать особые отношения с инвесторами в виде заключения инвестиционных соглашений, создание благоприятных инвестиционных условий носит универсальный характер.

Наряду с собственно региональными мерами по поддержке экономической деятельности рассматриваемые регионы активно борются за привлечение на свою территорию федеральных инициатив в данной сфере, а в случае проигрыша стремятся дублировать у себя условия, предусмотренные федеральными проектами. Речь идет в первую очередь о режиме ОЭЗ. Томская область выиграла федеральный конкурс на размещение ОЭЗ технико-внедренческого типа, Республика Бурятия – туристско-рекреационной ОЭЗ. В Калининградской области наряду с ОЭЗ, функционирующей в рамках требований Федерального закона от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ, создаются туристско-рекреационная зона, а также игорная зона. Система льгот, предусмотренная для резидентов ОЭЗ, также повышает инвестиционную привлекательность территории.

В то же время Вологодская область, не являвшаяся победителем конкурса на размещение на своей территории ОЭЗ, приступила к самостоятельному осуществлению аналогичного проекта. 28 июля 2008 г. было принято постановление Правительства Вологодской области «Об утверждении Положения об организации и осуществлении межмуниципальных инвестиционных проектов и о межмуниципальном инвестиционном проекте “Индустриальный парк “Шексна”». Индустриальный парк «Шексна» представляет собой промышленную площадку, расположенную на территории ряда муниципальных образований. Сейчас в рамках данного проекта формируется необходимая инфраструктура, создаются первые производства. Межмуниципальный инвестиционный проект «Индустриальный парк “Шексна”» включен отдельным разделом в областную инвестиционную программу на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг. Данному проекту предоставлены льготы по налогу на имущество организаций и по налогу на прибыль, а также освобождение от транспортного налога. Аналоги ОЭЗ – так назы-

ваемые зоны экономического благоприятствования – стремится создавать и Республика Бурятия.

В Республике Бурятия законодательство по данному вопросу принято еще в марте 2007 г. (Закон Республики Бурятия от 14 марта 2007 г. № 2073-III «О зонах экономического благоприятствования в Республике Бурятия»), в 2008 и 2009 гг. в него были внесены существенные поправки. В соответствии с региональным законодательством зона экономического благоприятствования – это определяемая на конкурсной основе Правительством Республики Бурятия часть территории Республики Бурятия, на которой созданы благоприятные условия для привлечения инвестиций, организации новых, высокотехнологичных производств, развития транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы. На территории Республики Бурятия могут создаваться зоны экономического благоприятствования промышленно-производственного, технико-внедренческого и туристско-рекреационного типа. Зона экономического благоприятствования создается на десять лет.

Решение о создании зоны экономического благоприятствования принимается Правительством Республики Бурятия на основе заявок муниципальных образований, подтвержденных решениями их представительных органов. Вопросы создания и эксплуатации инженерной, транспортной и социальной инфраструктур зоны, ее обустройства и материально-технического оснащения, другие организационные, технические и финансовые вопросы регулируются соглашением между Правительством Республики Бурятия и исполнительным органом муниципального образования, на территории которого расположена зона³.

Для резидентов зон наибольшего благоприятствования предусмотрены следующие налоговые льготы:

- по налогу на имущество организаций – освобождение в течение пяти календарных лет после постановки на учет имущества, созданного или приобретенного в целях ведения деятельности на территории зоны экономического благоприятствования;
- по налогу на прибыль – снижение ставки налога, зачисляемого в республиканский бюджет, на 4,5 % в течение пяти календарных лет.

Муниципальные образования, на территориях которых созданы зоны экономического благоприятствования, должны обеспечить выполнение обязательств по установлению налоговых преференций для резидентов этих зон в отношении налогов, доходы от которых поступают в местный бюджет, в первую очередь от земельного налога.

В 2009 г. в соответствии с распоряжением Правительства Республики Бурятия от 17 июня 2009 г. № 283-р состоялся конкурс на создание зон экономического благоприятствования всех предусмотренных законодательством типов. Были поданы заявки на создание зон:

- промышленно-производственного типа – пять заявок от четырех муниципальных образований;
- технико-внедренческого типа – одна заявка от г. Улан-Удэ;
- туристско-рекреационного типа – 11 заявок от 11 муниципальных образований.

По результатам конкурсов принято решение о создании пяти зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа: на территориях городских округов Улан-

³ В соответствии с региональным законодательством зона экономического благоприятствования, за исключением зоны экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа, не может находиться на территории нескольких муниципальных образований. Территория зоны экономического благоприятствования, за исключением зоны экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа, не должна включать полностью территорию какого-либо административно-территориального образования.

Удэ и Северобайкальск, Тункинское, Северобайкальского и Заиграевского муниципальных районов, а также зоны промышленно-производственного типа в Улан-Удэ.

Нефинансовые механизмы привлечения инвестиций связаны в первую очередь с повышением открытости территории, снижением административных барьеров, ликвидацией коррупции и государственного рэкета. С этой точки зрения представляет интерес подход Республики Бурятия к законодательству о поддержке инвестиционной деятельности, которое фактически включает декларацию гарантий прав и свобод инвестора:

«1. Органы государственной власти Республики Бурятия гарантируют:

- 1) обеспечение равных прав инвесторам в получении государственной поддержки инвестиционной деятельности;
- 2) открытость и доступность для всех инвесторов информации, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности в соответствии с действующим законодательством;
- 3) гласность и открытость процедуры принятия решений о предоставлении государственной поддержки;
- 4) неразглашение сведений, составляющих коммерческую тайну, и другой конфиденциальной информации об инвестиционных проектах, предоставленной инвесторами для рассмотрения;
- 5) неприменение к инвесторам дополнительных обременений финансовыми обязательствами, не связанными с реализацией инвестиционного проекта и не установленными действующим законодательством.

2. Если после заключения инвестиционного соглашения принят закон Республики Бурятия, устанавливающий обязательные для сторон нормы иные, чем действовавшие при заключении инвестиционного соглашения, условия заключенного инвестиционного соглашения сохраняют силу в течение срока его действия, но не более пяти лет».

Из формальных инструментов нефинансовой поддержки инвестиций в регионах используется сопровождение инвестиционных проектов, маркетинговая, информационная и консультационная поддержка. В то же время чрезвычайную важность имеет система неформальных отношений между властью и бизнесом, которая может строиться на совершенно разных принципах. Особую роль в формировании инвестиционного климата подобные отношения играют в Томской области, где доверие между властью и бизнесом рассматривается как одно из важнейших конкурентных преимуществ региона. Доступность и открытость региональной власти, ее готовность оперативно и эффективно решать возникающие проблемы, судя по всему, действительно играют существенную роль в создании благоприятных условий для привлечения инвестиций. По словам одного из инвесторов, выбравших область для размещения своего производства, для него важным фактором выбора послужило то, что Томская область – единственный регион, где «губернатор на встречи с бизнесом приходит с блокнотом». В то же время область имеет развитое инвестиционное законодательство. По данным рейтингового агентства «Эксперт РА», Томская область по итогам 2007 г. заняла первое место в номинации «За лучшие законодательные условия для инвестирования».

Что касается политики в отношении малого бизнеса, то до кризиса в регионах место и предпочтительные инструменты подобной политики оценивались по-разному. В Вологодской области в условиях доминирования крупной промышленности и во многом моноотраслевой специализации региона поддержка малого и среднего предпринимательства не относилась к приоритетам региональной экономической политики. По информации областной администрации, в данной сфере акцент делался в первую очередь на создании либерального режима деятельности, равном доступе к ресурсам, низкой налоговой нагрузке, снижении коррупции, хотя

отдельные меры по формированию инфраструктуры поддержки малого предпринимательства также были осуществлены.

В то же время, например, в Томской области целенаправленная деятельность по поддержке малого предпринимательства осуществлялась с 2003–2004 гг. В результате в докризисный период была создана разветвленная инфраструктура поддержки малого предпринимательства, включая пять производственных бизнес-инкубаторов⁴. В регионе действуют также 21 муниципальный центр поддержки предпринимательства, Центр развития молодежного предпринимательства, Центр субконтрактации, региональный гарантийный фонд, представительство Евроинфоцентра, более 20 микрофинансовых организаций. С 2006 г. запущена поддержка вновь создаваемых предприятий: начал проводиться конкурс «Бизнес-старт», победители которого получают 50 %-е софинансирование проекта за счет бюджетных средств, максимальная сумма субсидии предусмотрена в размере 500 тыс. руб.

Среди рассматриваемых регионов Томская область выделяется также активной инновационной политикой. Поддержка инновационной деятельности является одним из важнейших приоритетов деятельности региональных властей, поскольку область позиционирует себя как центр инновационной экономики. Для этого имеются благоприятные объективные условия: Томск имеет развитый научно-образовательный комплекс, каждый пятый житель города – студент. В области действуют областные и муниципальные программы по развитию инновационной деятельности, создана региональная система поддержки научных разработок – от идеи до внедрения, проводится конкурс инновационных проектов, администрация действительно сотрудничает с ведущими томскими вузами, научными организациями, инновационным бизнесом в формировании инновационной инфраструктуры и в целом благоприятной для инноваций бизнес-среды⁵. Активно формируется ОЭЗ технико-внедренческого типа.

В других регионах поддержка инновационной деятельности не рассматривалась как явный региональный приоритет, хотя отдельные меры в данной сфере принимались. Так, инновационная деятельность повсеместно выступает приоритетным направлением поддержки малого предпринимательства. В некоторых регионах применяются и более узконаправленные инструменты. Например, законодательство Вологодской области предусматривает ежегодное выделение 20 млн руб. на региональные научные гранты. Сумма гранта может колебаться от 50 тыс. до 3 млн руб.

⁴ В отличие от регионов, где федеральная поддержка на создание бизнес-инкубаторов использовалась для нового строительства, в Томской области подбирались уже построенные подходящие здания и проводился их текущий ремонт.

⁵ В регионе сформирована развитая, по российским меркам, инфраструктура поддержки инновационной деятельности, в том числе 13 офисов коммерциализации разработок, 4 инновационно-технологических центра, 7 бизнес-инкубаторов, 4 центра трансфера технологий, 20 центров коллективного пользования, региональный венчурный фонд и т. п. Создаются новые инновационные фирмы, запускаются инновационные проекты (более 40 ежегодно). Так, на момент проведения исследования в студенческих бизнес-инкубаторах было размещено более 80 молодежных проектов и 26 инновационных предприятий. В то же время региональные власти столкнулись с проблемой незаинтересованности субъектов инновационного бизнеса в росте масштабов деятельности: они предпочитают ограничиваться малыми масштабами деятельности и не «дорастать» до средних.

3.2. Адаптация к кризису: общее и особенное

В условиях кризиса экономическая политика регионов столкнулась с новыми и неоднозначными вызовами. С одной стороны, кризис обострил старые и поставил новые экономические проблемы, в докризисный период во многом сглаживаемые благоприятной экономической конъюнктурой. С другой стороны, кризис создал новые экономические стимулы и возможности, которые при благоприятных условиях могли бы стать основой посткризисного модернизационного прорыва. Однако использование данных возможностей требовало отказа от популистской политики и проведения непопулярных мер, что в ситуации кризиса чревато высокими рисками.

В целом можно сделать вывод, что региональная антикризисная политика была направлена скорее на поддержание социальной стабильности и максимальное сохранение status quo, чем на стимулирование обновления экономики и ее адаптацию к современным требованиям. В качестве широко распространенных черт проводимой политики можно выделить следующие.

Во-первых, кризис не стал (или пока не стал) поводом для пересмотра региональных стратегических ориентиров, нового позиционирования регионов в общероссийском и глобальном контекстах. Практически все регионы продолжают ориентироваться на докризисную стратегию развития. При этом возможны два различных сценария: либо реализация стратегии в связи с кризисом приостанавливается и ограниченные финансовые средства концентрируются в первую очередь на текущих расходах в социальной сфере; либо региональные власти продолжают осуществлять стратегические решения, но в рамках прежней парадигмы, всерьез не переосмысливая новые реалии. Нельзя сказать, что предоставляемые кризисом новые возможности вообще не принимаются во внимание. Но в этих условиях региональная экономическая политика во многом направлена на получение текущего конъюнктурного выигрыша, а не на осуществление стратегического модернизационного прорыва.

Пожалуй, единственным исключением стало повышенное внимание ряда регионов к перспективам инновационного развития, актуальность которого усилилась в условиях, когда наиболее существенно оказались затронутыми кризисом именно традиционные отрасли экономики. По словам губернатора Пермского края О. А. Чиркунова, «создание инновационных отраслей промышленности – наша основная цель. Необходимым условием перехода к инновациям является здоровая и эффективная экономическая среда, которую мы должны сделать конкурентоспособной путем модернизации». Однако пока данное направление во многом декларативно, первые шаги по его реализации только начинают осуществляться. Неясно, насколько серьезно оно повлияет на реальную стратегию регионов.

Во-вторых, приоритетом в условиях кризиса практически во всех регионах стала поддержка так называемых системообразующих и градообразующих предприятий, т. е. крупного бизнеса, определяющего лицо региона. Применительно к данным предприятиям использовались меры формальной и неформальной поддержки, начиная от выделения финансовой помощи и кончая посредничеством региональной администрации в урегулировании отношений с банками и налоговой службой. Тем самым в условиях кризиса не произошло не только радикального обновления структуры производства, но и более или менее массовой смены собственников и менеджеров, деятельность которых не обеспечила создания какого-либо запаса прочности в условиях чрезвычайно благоприятной докризисной конъюнктуры.

В-третьих, регионы ориентировались на минимизацию безработицы, с помощью формальных и неформальных методов воздействия стимулируя собственников максимально ограничивать высвобождение персонала. В одних регионах предпринимателям устанавливали задания по сохранению рабочих мест с использованием административного ресурса. В других (например, в Вологодской области) между областной администрацией, бизнесом и проф-

союзами было подписано соглашение о стабилизации положения на рынке труда, по которому работодатели обязались минимизировать высвобождение работников и снижение заработной платы. Тем самым не использовался данный кризисом шанс снять «навес» избыточной численности занятых и создать условия для повышения производительности труда. В тех случаях, когда высвобождения тем не менее происходили, региональные администрации стремились регулировать данный процесс и в максимальной степени держать его под контролем.

В-четвертых, решение кризисных экономических проблем регионы искали в первую очередь в механизмах усиления взаимосвязи власти и бизнеса и влияния административных решений на бизнес-среду, в ограничении конкуренции и усилении так называемого импортозамещения (когда под импортом имеется в виду не зарубежная продукция, а поставки из других регионов), в ориентации на текущие (иногда откровенно популистские) выигрыши в ущерб стратегическим. Тем самым кризис пока не только не улучшил, но и в чем-то ухудшил институциональные условия деятельности бизнеса, которые могли бы способствовать модернизационному прорыву.

Необходимо отметить, что подобная ориентация региональной политики в значительной степени задавалась сигналами с федерального уровня. Формирование перечней предприятий федерального и регионального значения и выделение части из них федеральной помощи, финансирование за счет программ поддержки занятости не только реально безработных, но и лиц, находящихся под угрозой увольнения, – все эти направления федеральной антикризисной политики во многом определяли действия, осуществляемые на региональном уровне. Тем не менее в данных рамках различные регионы по-разному балансировали задачи сохранения социальной стабильности и стимулирования модернизации. Данные различия можно проследить по нескольким направлениям.

Важным индикатором служит степень активности региональной администрации в недопущении банкротства крупных предприятий регионального значения, попавших в тяжелое финансовое положение. В целом интенсивные меры в данном направлении принимались в подавляющем большинстве рассматриваемых регионов. Так, в Республике Бурятия для спасения ЗАО «Улан-Удэ стальмост», снизившего объем производства более чем в 3 раза, было выделено средств государственной поддержки примерно на 50 млн руб. Во многих случаях инструментом спасения предприятий становились государственные гарантии. Наиболее активно в регионах они предоставлялись строительным организациям, попавшим в тяжелое финансовое положение в результате сжатия жилищного и коммерческого строительства. В то же время не во всех случаях региональные власти были готовы идти до конца, чтобы удержать от банкротства крупные предприятия, независимо от того, насколько адекватную политику они проводят. Так, в Калининградской области произошло банкротство одного из крупных региональных работодателей, ОАО «КД авиа», с численностью занятых около 2 тыс. человек. Принятые региональной властью меры по стабилизации ситуации на предприятии не дали позитивного эффекта, выданные из бюджета области гарантии на сумму 500 млн руб. были полностью выполнены. При этом сам факт банкротства компании вызывает далеко не однозначную реакцию. С одной стороны, в нем видят фактор, существенно замедляющий развитие области, в частности, в сфере туризма. С другой – отмечаются положительные последствия отделения управления инфраструктурой аэропорта от деятельности по осуществлению авиаперевозок («КД авиа» совмещала обе эти функции), снижения барьеров для выхода на рынок новых авиакомпаний, усиления конкуренции.

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.