

УДК 332.1(470.53)

Е.Е. ГИЛЯЗОВА, к.филос.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
председатель комитета по экономическому развитию и налогам
Законодательное Собрание Пермского края, г. Пермь, ул. Ленина, 51
Электронный адрес: GilyazovaEE@parlament.perm.ru

М.М. МИЦКЕВИЧ, консультант-референт председателя комитета по экономическому развитию и налогам

Законодательное Собрание Пермского края, г. Пермь, ул. Ленина, 51
Электронный адрес: MitskevichMM@parlament.perm.ru

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ПЕРМСКОГО КРАЯ В ПЕРИОД МИРОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА: ЧТО МОЖЕТ И ЧЕГО НЕ МОЖЕТ РЕГИОНАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Период кризиса 2008-2009 гг. показал, что помимо общих законов функционирования экономической системы, оказывающих влияние на развитие событий в стране и мире, характер, глубина и масштаб проявления кризисных явлений в каждом конкретном регионе также определяется спецификой его экономики. Данная специфика не только наиболее ярко проявляется в период кризиса, но и обуславливает возможные пути его преодоления.

Говоря о Пермском крае, представляется возможным выделить следующие **особенности его экономики**.

Во-первых, сырьевая направленность экономики региона. Достаточно сказать, что поступления в бюджет Пермского края по добывающей отрасли составляют 54% общих налоговых поступлений и 76% поступлений от налога на прибыль организаций [9].

Во-вторых, в ВРП края крайне мала доля продукции, произведенной для конечного потребителя, т.е. продукции с завершённым производственным циклом. Это как товары народного потребления, так и продукция других предприятий обрабатывающих производств, таких как машиностроение, металлургическое производство, обработка древесины и др.

Так, доля обрабатывающих производств в ВРП края за 2010 г. составила 29,5%. При этом 57% оборота таких организаций приходится на сырьевые

В статье рассмотрены проблемы функционирования экономики региона в период мирового экономического кризиса. Проанализированы особенности экономики Пермского края, а также масштаб и глубина кризисных явлений в регионе и в стране в целом в 2008-2009 гг. Предложен ряд стратегических направлений экономической политики, которые позволили бы снизить негативное влияние мирового экономического кризиса на экономику региона. Опыт частичной реализации данных направлений на территории Пермского края также приведен в статье.

***Ключевые слова:** мировой экономический кризис; региональная экономическая политика; диверсификация экономики; внутренний спрос; распределение финансового ресурса; экономика шестого уклада*

предприятия, производящие кокс и нефтепродукты, а также на химическое производство.

Что касается металлургического производства, производства машин и оборудования, их доля также относительно высока – 21% в совокупности. Однако чаще всего конечный выпускаемый продукт – это лишь входной ресурс для дальнейшего производственного цикла, который в большинстве случаев завершается уже за пределами края. К примеру, Пермский край производит не самолеты, а авиационные двигатели, полуфабрикаты из металлов вместо готовых изделий, необработанную древесину и т.д. Таким образом, добавочная стоимость продукции производится уже не в Пермском крае, усиливая зависимость региона от экспорта и внешних заказов.

Производство же пищевых продуктов, текстильное и швейное производство, включая кожаные изделия и обувь, составляют лишь порядка 7% [2].

И наконец, крупнейшие предприятия на территории Пермского края, производящие средства производства и являющиеся флагманами промышленной индустрии не только в крае, но и в стране, работают вне рыночных условий, чаще всего ориентируясь на госзаказ и господдержку и(или) являясь монополистами своей отрасли.

Данные особенности экономической системы края существенным образом определили реакцию экономики региона на кризисные явления.

Кризис 2008-2009 гг. в Пермском крае, как и в России в целом, характеризовался общим падением ВРП, снижением инвестиций и занятости населения. Другими словами, кризисные явления в экономике края по своей сути соответствовали модели развития кризиса в стране.

Так, в 2009 г. объем ВРП в Пермском крае уменьшился на 11% по сравнению с уровнем 2008 г.; снижение инвестиций в основной капитал в 2009 г. составило 13% [9]. Данные изменения сопоставимы с общероссийскими данными: падение ВВП в России в 2009 г. по сравнению с 2008 г. составило 8%, снижение инвестиций в основной капитал – 16% [10].

Снижение уровня занятости населения в крае, как и в стране в целом, характеризовалось увеличением доли теневого бизнеса, ростом объемов задолженности по заработной плате и резким высвобождением избыточного трудового ресурса на ряде предприятий.

О высокой доле теневого бизнеса в крае косвенно свидетельствует существенное превышение численности занятых в экономике над числом фактически замещенных рабочих мест списочного состава. В 2010 году эта разница составила 672,6 тыс. чел., что немногим ниже 50% общей численности занятых в экономике. Задолженность по заработной плате в 2009 г. составила 200 млн руб. Для сравнения, в настоящее время данная цифра находится на уровне 88 млн руб.

В таких условиях в регионе постфактум принимаются экстренные меры для стабилизации ситуации. Однако долгосрочной задачей региональной политики должно стать выстраивание такой стратегии развития, которая позволяла бы максимально нивелировать воздействие глобального кризиса на регион. Возможно ли это?

С нашей точки зрения, такими **стратегическими мерами** могут являться как традиционные – диверсификация экономики, так и новаторские для рос-

сийской практики – стимулирование внутреннего спроса в регионе и формирование прозрачной системы распределения финансового ресурса на федеральном уровне.

Диверсификация экономики является первоочередной и важнейшей задачей дальнейшего развития региона, особенно учитывая главную специфику его экономики – так называемое «нефтяное проклятие».

Как пишет в своей работе «“Нефтяное проклятие” политического развития» А.Н. Щербак, обладание обильными природными ресурсами, в том числе нефтью и газом, обычно вызывает чувство радости и гордости у жителей богатых ресурсами регионов. Ресурсное изобилие воспринимается как верный и неиссякаемый источник богатства. Однако правильнее будет сказать, что ресурсное изобилие – это прежде всего вызов для государства, проверка на прочность его экономической и политической системы.

Действительно, зависимость экономики региона от экспорта природных ресурсов снижает стимулы государства к развитию других направлений производства. Низка вероятность развития, например, производства товаров заверченного производственного цикла, если есть возможность получения доходов от продажи ресурсов за рубеж.

Кроме того, сверхдоходы от продажи природных ресурсов позволяют власти проводить популистскую политику, увеличивая социальные выплаты гражданам. Однако истинное предназначение этих социальных выплат – покупка политической лояльности граждан и демонстрация видимости экономической эффективности и процветания [12].

Таким образом, под «нефтяным проклятием» будем понимать системную экономическую деградацию. Способ ее преодоления – создание условий для развития собственного альтернативного бизнеса или для его привлечения из других территорий. Именно наличие значительной доли сектора, производящего товары и услуги в условиях конкуренции не только региональной, но и международной, позволяет создавать в регионе ту «подушку безопасности», которая обеспечивает функционирование экономики в период кризиса.

Следуя логике конкуренции территорий за различные ресурсы, ключевым фактором, способным обеспечить в регионе не только развитие собственного диверсифицированного бизнеса, но и привлечение его из других территорий, является попытка создания в крае лучших условий для развития бизнеса, чем в других регионах. Это может быть снижение ставки налога на прибыль организаций, развитие банковской сферы и всей инфраструктуры, обеспечивающей функционирование бизнеса, обеспечение высокого качества жизни в целом. Как мы видим, это должна быть комплексная и системная региональная политика.

Однако здесь следует помнить о том, что большинство представителей среднего и крупного бизнеса, принимая решение об экспансии в те или иные территории, чаще всего исходят из других факторов, нежели объективные конкурентные преимущества территории, опять же по причине функционирования вне рыночных условий.

Что касается иностранного бизнеса или так называемых мировых лидеров, контролирующих рынки [11], то их решение о размещении бизнеса в регионе

сопряжено с высокими реальными рисками ведения бизнеса в стране в целом – коррумпированностью и неэффективностью процесса принятия решений.

Отдельным перспективным направлением диверсификации экономики является **выращивание в крае экономики шестого уклада**, в соответствии с терминологией, введенной ученым-экономистом Н.Д. Кондратьевым.

По мнению академика Е.Н. Каблова, на сегодняшний день в России доля технологий пятого уклада составляет примерно 10%, и то только в наиболее развитых отраслях: в военно-промышленном комплексе и в авиакосмической промышленности. Более 50% технологий относится к четвертому уровню, а почти треть – и вовсе к третьему. Отсюда очевидна сложность стоящей перед государственной властью всех уровней задачи: в течение ближайших 10 лет России войти в число государств с шестым технологическим укладом. Для этого ей надо, образно говоря, перемахнуть через один этап – пятый уклад [3].

Но именно экономика шестого уклада может стать той прорывной точкой роста как экономики страны в целом, так и региональной экономики, способной вывести страну и регион на качественно новый уровень развития [1]. Также очевидно, что создание в отдельно взятом регионе инновационной экономики невозможно, если этому не способствует общий тренд развития страны.

Так, в течение последних лет Пермский край начал применять рычаги регионального управления, направленные на изменение структуры экономики в сторону ее ориентации на высокотехнологичный сектор. Для запуска саморазвивающегося механизма инновационной экономики в рамках проекта «Инновационный кластер» на основе существующего потенциала края были выбраны четыре направления «прорывного» развития: life science (исследования в области медицины, биологии, фармацевтики), сфера IT, новые материалы (в частности, порошковая металлургия), авиа- и двигателестроение.

На уровне вузов созданы и успешно функционируют малые инновационные группы – исследовательские группы, созданные на базе малых инновационных предприятий с привлечением пермских ученых и ученых ведущих зарубежных университетов. При этом поставлена задача не только научных разработок, но и коммерциализации результатов научной деятельности, создания и выведения инновационных продуктов на рынок и интеграции Пермского края в мировую науку.

Однако предпринятые меры оказались не только не в русле политики страны, но порой даже вопреки ей. Прежде всего крайне неблагоприятное влияние на развития малого бизнеса и особенно малого инновационного бизнеса оказало принятие в 2009 г. Федерального закона № 212-ФЗ, существенно увеличившего тарифы страховых взносов, начисляемых с фонда оплаты труда.

Действия федеральной власти в области инновационной политики, в частности, в направлении концентрации инновационной активности в отдельно создаваемом «с нуля» федеральном инновационном центре «Сколково», для регионов имеют эффект пылесоса, забирая первые ростки инновационной деятельности.

Инвестиционная же политика страны нацелена главным образом на масштабные инвестиции в инфраструктуру и на так называемые «стратегиче-

ские» предприятия – именно те, о которых шла речь выше и которые чаще всего работают вне рыночных условий и конкурируют за объем государственного заказа.

Что касается инфраструктурных инвестиций, то, с одной стороны, безусловно, они дают мультипликативный эффект, стимулируя также рост частных инвестиций. Данный эффект был рассчитан в числовом выражении экономистом Moody's Economy Марком Занди и составил 1,59, т.е. каждый доллар, потраченный на инфраструктурные проекты, вызывает мультипликационный эффект в размере 1,59 дол. [4]. Кроме того, нельзя не отметить, что бизнес в целом выигрывает вследствие сокращения различного рода издержек – транспортных, коммуникационных, энерго- и водоснабжения.

С другой стороны, активные инвестиции в инфраструктуру провоцируют рост инфляции, также учитывая, например, тот факт, что стоимость 1 км автомагистрали в России в 2,4 раза выше, чем в США, в 3,6 раза выше, чем в Бразилии и в 4,4 раза выше, чем в Китае [5].

Следующей стратегической мерой региональной власти по предупреждению влияния кризиса на экономику региона, тесно связанной с диверсификацией, является **стимулирование внутреннего спроса**. Это прежде всего формирование лояльности потребителя по отношению к местным производителям товаров и услуг. Причем эта лояльность достигается не закрытием регионального рынка от конкурентов из других территорий, а формированием у потребителя понимания того, что, покупая местные товары и услуги (при неизменном условии их конкурентоспособности), он вносит вклад в увеличение налогооблагаемой базы региона, где, в свою очередь, получает более качественную государственную услугу по месту проживания. Так формируется лояльность и к месту проживания.

В данном ключе на территории края был реализован проект под названием «Покупай Пермское», собравший к концу 2010 г. под своим брендом 128 местных производителей товаров и услуг. Доля продукции пищевой, перерабатывающей промышленности местного производства в расходах населения на продукты питания, по оценкам экспертов, на конец 2010 г. составила 22%. Однако это лишь первый пробный шаг в данном направлении. Необходима масштабная комплексная программа действий, эффект от которой проявится нескоро.

Обращаясь к теме формирования лояльности потребителя по отношению к месту проживания, нельзя также не упомянуть о ментальности населения в части уплаты налогов. В развитых странах неотъемлемой частью гражданственности населения является осознание себя как налогоплательщика. В нашей стране и в регионе в частности ситуация противоположная – у человека «отбирают» налоговые отчисления, а затем он требует «бесплатные» услуги со стороны государства. И это отсутствие в сознании российских граждан прямой связи между уплатой налогов и получением государственных услуг, на наш взгляд, порождает существенный дисбаланс, который необходимо корректировать на государственном уровне.

Еще одной ключевой мерой по выработке иммунитета регионов к кризису является **формирование прозрачного механизма распределения финансо-**

вого ресурса на федеральном уровне. В результате возникают общие, одинаковые и понятные для всех субъектов правила игры, втягивающие регионы в здоровую конкуренцию.

Таким образом, успешные регионы поощряются и получают бонус за выстраивание эффективной системы управления на региональном уровне, а менее успешные обретают стимул к повышению эффективности региональной политики.

Подобный принцип был применен на территории Пермского края в отношении муниципальных районов и городских округов. В конце 2007 г. Законодательным Собранием Пермского края был принят Закон «О региональном фонде софинансирования расходов», определивший условия предоставления и расходования субсидий бюджетам муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений из бюджета Пермского края [7]. Региональный фонд софинансирования расходов (ФСР) формируется в размере 2,4% от расчетного объема доходов бюджета края и распределяется между органами местного самоуправления (ОМСУ) по подушевому и заявительному принципам.

Субсидии предоставляются для софинансирования расходных обязательств ОМСУ, возникающих при реализации инвестиционных проектов (целевых программ) и приоритетных региональных проектов, таких как «Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы», «Новая школа», «Муниципальные дороги», «Достойное жилье», «Сельское жилье», «Пожарная безопасность», «Благоустройство».

Субсидии местным бюджетам предоставляются в размере не более 75% от общего объема средств, необходимых для реализации проектов и программ, на основании соглашений, заключаемых ОМСУ с Правительством Пермского края. Другими словами, для того чтобы получить краевое софинансирование, наряду с соблюдением ряда требований к проекту, ОМСУ необходимо выделить из местного бюджета средства в размере 25% стоимости проекта. Не использованные в отчетном году субсидии местным бюджетам из бюджета края сохраняют свое целевое значение и переносятся на очередной финансовый год.

Таким образом, данный финансовый инструмент обеспечивает децентрализацию распределения финансового ресурса, когда не краевой центр определяет очередность реализации инвестиционных проектов среди муниципалитетов и приоритетность строительства, например, дороги, а не школы в том или ином муниципальном районе, а сами ОМСУ. ФСР дает муниципалитетам свободу выбора в определении приоритетов направления финансовых средств и в то же время требует от них ответственности за принятые решения.

В состав ФСР входят не только субсидии бюджетам ОМСУ, но и общий объем дополнительных средств, направленных на увеличение межбюджетных трансфертов, при распределении дополнительных доходов бюджета края в процессе его исполнения. Распределение доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх общего объема доходов, осуществляется в следующей пропорции:

- 12% направляется в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов в виде дотаций, т.е. без установления направлений и условий использования предоставленных средств;

- 35,5% направляется в ФСР и распределяется между муниципальными районами и городскими округами согласно закону о бюджете Пермского края;

- 52,5% направляется на погашение дефицита и/или расходов бюджета [6].

Таким образом, очевидно, что доля сверхдоходов краевого бюджета, направляемая в ФСР, достаточно существенна.

За время существования регионального фонда софинансирования расходов с 2008 г. на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт муниципальных объектов, разработку проектно-сметной документации и документов территориального планирования было направлено более 15 млрд руб. С использованием механизма ФСР за эти годы построены либо реконструированы более 300 объектов.

Подобный механизм является действенным инструментом развития муниципалитетов и мог бы оправдать себя не только на региональном, но и на федеральном уровне. Однако мы видим противоположный тренд.

Надо отметить, что отличительной особенностью Пермского края как субъекта Федерации является отсутствие внешнего долга – его величина стабильно близка к нулю, чего не скажешь о большинстве других субъектов. При этом существующий порядок распределения объемов финансового ресурса между субъектами остается непрозрачным. Так, по объему государственного долга по итогам первого полугодия 2012 г. Пермский край занимал 79-е место из 83 субъектов [8].

В период кризиса 2008 г. сложившуюся картину распределения дотаций федерального бюджета бюджетам субъектов еще более сложно объяснить объективными причинами. В ряде регионов дотации на сбалансированность превысили собственные доходы в 5-7 раз [8].

Таким образом, при отсутствии прозрачной системы распределения федеральных средств у субъектов Федерации отсутствуют реальные стимулы к повышению эффективности механизмов регионального управления.

Итак, какие же меры объективно может предпринять региональная власть для снижения влияния кризиса на регион?

Исходя из всего вышесказанного следует сделать следующий вывод: на что действительно способна влиять региональная власть для повышения иммунитета региона к кризису – это оптимальное управление региональным бюджетом и одновременно лоббирование интересов региона на федеральном уровне.

Насколько же вероятна самостоятельная, новаторская региональная политика вместо рутинного операционного функционирования? Вопрос остается открытым.

Список литературы

1. *Абрамов Р.А.* Диверсификация экономики регионов России на основе развития инновационных процессов [Электронный ресурс]. URL: http://dibase.ru/article/23082010_abramovra/1 (дата обращения: 20.03.2013).

2. *Валовый региональный продукт* [Электронный ресурс] / Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 20.03.2013).
3. *Каблов Е.Н.* Шестой технологический уклад [Электронный ресурс]. // Наука и жизнь. 2010. № 4. URL: <http://www.nkj.ru/archive/articles/17800/> (дата обращения: 20.03.2013).
4. *Кондратьев В.Б.* Инфраструктура как фактор экономического роста [Электронный ресурс]. URL: http://www.perspektivy.info/rus/ekob/infrastruktura_kak_faktor_ekonomicheskogo_rosta_2010-11-10.htm (дата обращения: 19.03.2013).
5. *Кондратьев В.Б.* Инфраструктурная ловушка // Прямые инвестиции. 2010. № 11 (103). С. 22-25.
6. *Обюджетном* процессе в Пермском крае [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 12 окт. 2007 г. № 111-ПК. URL: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF/?do4=documentt&id4=787d1b35-85c3-4066-84da-774f9278da6a (дата обращения: 16.03.2013).
7. *О региональном* фонде софинансирования расходов [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 24 дек. 2007 г. № 165-ПК. URL: http://perm.news-city.info/docs/sistemsr/dok_iegksz.htm (дата обращения: 16.03.2013).
8. *Объем* государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований [Электронный ресурс] / М-во финансов Рос. Федерации. URL: http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/subdbt/ (дата обращения 19.03.2013).
9. *Пермский* край в цифрах 2012: краткий стат. сб. / Пермьстат. Пермь, 2012.
10. *Российский* статистический ежегодник / Федер. служба гос. статистики. М., 2012.
11. *Чиркунов О.А.* Традиционные формы региональной поддержки промышленности // Вопр. гос. и муницип. управления. 2010. № 3. С. 73-88.
12. *Щербак А.Н.* «Нефтяное проклятье» политического развития. СПб.: Омега-Л, 2008. С. 31-52.