

*В.И. Ишаев*

## ФЕДЕРАЛЬНАЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНЫ

*Автор статьи, Виктор Иванович Ишаев, известен как руководитель одного из крупнейших российских регионов Хабаровского края. Как управленец он успешно разрешал самые различные, в том числе и весьма острые, социально-экономические проблемы своего региона. Вместе с тем В.И. Ишаев – специалист по концептуальным вопросам развития российской экономики. Во многом именно поэтому осенью 2000 г. ему было поручено возглавить рабочую группу Государственного Совета России по разработке стратегии развития государства на период до 2010 г., в составе которой была представлена и Академия наук.*

*В настоящей статье В.И. Ишаев предложил свое понимание роли регионов в российской экономической истории последних 10 лет. Его взгляд особенно ценен тем, что он, в силу своего знания и практического опыта, всесторонне рассматривает проблему экономического взаимодействия центра и регионов. Описывая характер этого взаимодействия, В.И. Ишаев приходит к выводу, что в последние годы административно-хозяйственная деятельность на региональном уровне стала важнейшим фактором макроэкономической динамики в стране. Произошло это не столько по желанию самих регионов, сколько по логике экономической жизни. Различные хозяйствующие субъекты – население, предприятия, органы власти на местах – в условиях неадекватной экономической политики федерального правительства вынуждены были самостоятельно решать проблему собственного выживания. И именно эта адаптивная способность экономических агентов предотвратила коллапс российской экономики в условиях тяжелейшего экономического кризиса, а в дальнейшем стала важным фактором компенсационного экономического роста в 1998-2001 гг. Российские регионы в этих условиях сыграли консолидирующую роль, объединив усилия всех хозяйствующих субъектов по выходу из тяжелой экономической ситуации.*

*В то же время в статье показано, что с точки зрения долгосрочного развития такой способ организации экономической жизни в стране очень неэффективен. Темпы экономического роста в стране не могут быть высокими, если центральная власть и регионы в большинстве ситуаций противостоят друг другу вместо того, чтобы объединять свои ресурсные потенциалы. Поэтому в настоящее время важнейшей задачей является выработка такой экономической стратегии, которая позволила бы согласовать интересы всех уровней власти и всех хозяйствующих субъектов в стране и обеспечить их совместную работу на благо национальной экономики.*

Трансформация российской экономики продолжается более 10 лет, однако вопрос о целях и методах экономического реформирования остается до сих пор актуальным.

Что касается *долгосрочных целей* экономических реформ в России, то эта тема особых дискуссий не вызывает. Подавляющее большинство теоретиков и практиков согласны с тем, что в России необходимо построить эффективную рыночную экономику, способную обеспечить как высокие и устойчивые темпы экономической динамики, так и значительный рост уровня жизни населения. Мировой опыт подсказывает: там, где в производстве основную роль играют высокие технологии и существует развитая институциональная инфраструктура, наилучшие результаты дает экономическая система, построенная на либеральных принципах.

Однако вопрос о *первоочередных целях и методах* реформирования далек от разрешения. Суть разногласий между специалистами сводится к следующему: необходима уже сейчас либерализация российской экономики или она должна быть постепенной, учитывающей реальное институциональное и структурно-технологическое состояние национальной экономики. Иными словами, способны ли механизмы экономического самодействия сработать в России должным образом уже сейчас или стране необходим достаточно длительный переходный период, в течение

ние которого государство должно активно и целенаправленно заниматься ликвидацией макроструктурных диспропорций в экономике, технологической модернизацией и развитием институциональной инфраструктуры.

Если несколько лет назад споры о методах экономического реформирования носили, скорее, теоретический характер, то к настоящему моменту уже накоплен весьма богатый практический опыт: есть конкретные результаты и достаточно точно известно, какие действия к ним привели. Теперь имеется возможность ответить на многие вопросы, касающиеся современной российской экономической истории.

В частности, анализ трансформационных процессов в России заставляет обратить внимание на примечательный парадокс. Он заключается в том, что до сентября 1998 г. российская экономика, несмотря на чрезвычайно длительный и глубокий кризис, продемонстрировала поразительную живучесть и устойчивость. В самом деле, при 2-кратном спаде промышленного производства и 4-кратном сокращении инвестиций в стране, казалось, были неминуемы повсеместные остановки производства, развал систем жизнеобеспечения населенных пунктов, сбои в транспортном сообщении, крупные социальные катаклизмы и т.д. Однако в массовых масштабах ничего подобного в России не произошло.

Конечно, феномен необычайной экономической устойчивости однозначно не объяснить. На макроэкономическую ситуацию в стране воздействовали самые разные факторы. Нет сомнений в том, что во многом экономические потрясения 90-х годов смягчались за счет расходования накопленного в течение десятилетий ресурсного потенциала страны. Свою роль сыграли стойкость и терпение населения, богатые минерально-сырьевые запасы, исторические традиции. Очень большой вклад в устойчивость народного хозяйства к деструктивным сверхперегрузкам, на наш взгляд, внесли российские предприятия, большинство из которых сумело найти эффективные стратегии выживания в труднейших экономических условиях. В то же время одним из наиболее важных факторов, если не самым важным, позволившим национальной экономике избежать коллапса, стала административная и хозяйственная деятельность региональных органов государственной власти. В сущности, регионы явились основным конструктивным противовесом неадекватной макроэкономической политике.

В большинстве краев и областей именно региональные администрации смягчали последствия кризиса платежей. Они выступали посредниками между предприятиями в острых ситуациях, становясь гарантами соблюдения достигнутых договоренностей; организовывали региональные схемы взаимозачетов и вексельного оборота; оказывали помощь в получении кредитов на пополнение оборотных средств и т.д. Все это в конечном счете уменьшало число остановок и сбоев в производстве.

Региональные власти в меру своих возможностей старались сдерживать рост цен на энергию и местные транспортные услуги, создавая, таким образом, резервы времени для адаптации предприятий и населения к новым условиям. Кроме того, на федеральном уровне именно регионы (прежде всего географически удаленные и северные) отстаивали необходимость ограничения роста цен на энергоресурсы, транспорт и некоторые другие базовые товары и услуги, выступая в качестве главного противовеса интересам экспортно-сырьевого лобби.

Как правило, региональные администрации стремились в максимальной степени использовать собственные финансовые ресурсы для стимулирования спроса на продукцию местных предприятий. Это выражалось в бюджетных закупках продукции и услуг региональных производителей, предоставлении налоговых льгот, выделении денег на инвестиционные проекты и т.д.

В некоторых случаях администрациям краев и областей удавалось достаточно успешно демополизировать региональные рынки и разрушать картельные сговоры, стимулируя конкуренцию и ограничивая рост цен.

Например, в Хабаровском крае регулирующие воздействия на рынок хлебобулочных изделий осуществлялись следующим образом. С одной стороны, в целях ограничения роста цен был введен норматив, согласно которому норма рентабельности для производителей хлеба не могла превышать 15%. С другой – администрация края решила сохранить под своим контролем существенную часть рынка, оставив в краевой собственности хлебозаводы, производящие примерно 40% хлебобулочной продукции. Имея полную информацию о уровне издержек, краевые власти исключили для независимых производителей возможность устраивать бухгалтерские «трюки» с завышением затрат. Контроль же за значимой частью рынка сделал бессмысленным картельные сговоры и взвинчивание цен остальными производителями. Таким образом, в регионе был создан достаточно простой и эффективно действующий «ценовой якорь» на рынке хлебобулочных изделий, работающий за счет конкуренции. Как следствие цены на хлеб при отсутствии каких бы то ни было дефицитов оказались в крае намного ниже, чем в соседнем Приморье, где аналогичный рынок в результате ухода государства с него оказался целиком «либерализованным». Методы построения конкурентного рынка в Хабаровске ориентировались на реальное положение вещей в экономике, а не на умозрительные теоретические модели.

Стабилизирующая роль регионов не ограничивалась сферой только экономического регулирования. Не меньшее значение для сохранения экономической устойчивости в стране имели действия региональных властей по поддержанию социальной стабильности и общественного порядка: недопущению массового голода, замораживанию целых населенных пунктов, закрытию крупных предприятий и т.д. Подавляющую часть нагрузки по устранению неблагоприятных ситуаций принимают на себя региональные администрации. Не будет преувеличением сказать, что в условиях неприятия большей частью населения избранной в начале 90-х годов модели реформ именно способность регионов решать конкретные социально-экономические вопросы уберегла Россию от глобальных общественных потрясений.

Не менее важный вклад российские регионы внесли и в экономический подъем, который начался после кризиса в конце 1998 г.

В последние годы власти многих российских регионов весьма активно выявляют неэффективных собственников местных предприятий, организуют юридические действия по их отстранению и пытаются подобрать владельцев и управленцев, способных обеспечить рост производства и платежей в бюджет на данных предприятиях.

Например, в Хабаровском крае контроль за эффективностью использования собственности стал одним из важнейших приоритетов экономической политики региональной администрации. Предприятия, которые выводят средства из края, «сливают активы», работают с большими убытками (хотя объективно имеют неплохие перспективы), оказываются в поле зрения региональной власти. В результате долговые обязательства данного предприятия консолидируются в руках администрации, и она предъявляет их к оплате, требуя его реструктуризации (процедура банкротства обычно не используется, потому что она более затянута). При этом, как правило, происходит замена высших управленцев реструктурируемого предприятия.

В дальнейшем предприятие либо перепродается другим инвесторам, либо становится собственностью краевой администрации. Это относится и к лесной отрасли, и к добывающей промышленности, и машиностроению, и даже к сфере обслуживания (в частности, порядок на городском рынке Хабаровска был наведен только после смены собственников по инициативе властей). Хочется особо отметить, что экономические результаты подобных действий всегда оказывались сугубо положительными.

Аналогичные примеры можно привести и из практики других российских территорий. Только прямое вмешательство региональных властей помогло возрождению лесной промышленности в Томской области, ряда крупных химических предприятий в Нижегородской области, многих машиностроительных заводов в Москве, Орловской области и т.д.

В последнее время значительно активизировались действия властей большинства регионов по стимулированию инвестиционных процессов на своих территориях. Привлечение капиталобразующих инвестиций в регионы осуществляется по всем возможным направлениям. Региональные администрации не только выделяют средства на развитие из своих ресурсов, но и активно работают с федеральными министерствами и ведомствами, убеждая их принять финансовое участие в раз-

личных инвестиционных проектах на территории региона. Помимо этого регионы сотрудничают как с местными, так и общенациональными компаниями, стремясь обеспечить им благоприятные условия для инвестирования. Еще один механизм, к которому прибегают регионы, – работа с российскими коммерческими банками в целях выделения последними кредитных ресурсов местным предприятиям реального сектора. При этом регион нередко выступает гарантом (полным или частичным) по таким кредитам.

Отдельный разговор о иностранных инвестициях. На наш взгляд, в целом по России на них возлагают несколько преувеличенные надежды. Учитывая мировой опыт, можно предсказать, что доля денег из иностранных источников вряд ли превысит 5-10% всей суммы капиталобразующих инвестиций в стране. В то же время для отдельных регионов – особенно приграничных и экспорториентированных – прямые зарубежные инвестиции могут сыграть очень важную роль. К тому же серьезные иностранные инвесторы – это не только дополнительные финансы, но и, что более важно, новые технологии, а также более развитая культура бизнеса.

Практика показала, что от отношения региональных властей к инвестору зависит многое. В значительной степени именно по этой причине в одних регионах иностранные инвесторы «прижились», а в других пока нет. Следует, правда, оговориться, что далеко не во всех российских регионах добросовестные инвесторы получают режим наибольшего благоприятствования. Где-то потенциальные участники инвестиционных проектов сталкиваются с излишней бюрократизацией; где-то у местных властей не хватает опыта и квалификации, чтобы должным образом выполнить свою часть работ; где-то злонамеренные чиновники создают искусственные препятствия для инвесторов с целью получения разного рода «вознаграждений» за устранение этих препон, а у местной власти не хватает воли и умения навести порядок в этой сфере.

В то же время не следует считать, что уровень бюрократизации, некомпетентности или коррумпированности региональных органов власти выше, чем, скажем, в федеральных ведомствах. Например, по данным опроса ИНП РАН, проведенного в январе-феврале 2001 г. среди 180 предприятий из 58 регионов России, деятельность федеральных министерств и ведомств «забюрократизированной и мешающей нормальной работе» назвали 34,3% опрошенных, в то время как региональные органы власти получили такую же оценку у 30,1% респондентов (у местных властей тот же показатель – 30,1%). К числу наиболее коррумпированных отнесли: федеральные министерства и ведомства – 38,9% респондентов, региональные органы власти – 33,6, местные власти – 35,4%. Таким образом, показатели для регионов в зеркале опроса выглядят даже чуть лучше, чем для федеральной власти.

В современных обстоятельствах региональные власти наиболее активно среди прочих государственных структур лоббируют интересы российских производителей на внутреннем рынке. Во многом благодаря поддержке регионов уязвимые отрасли получали защиту на внутреннем рынке в виде импортных пошлин, ввозных квот и прочих преференций (примеры такой поддержки – отечественная промышленность по производству легковых автомобилей; сахароперерабатывающая промышленность в Центрально-Черноземном районе, рыбная промышленность на Дальнем Востоке и т.д.). В результате таких мероприятий стал возможен рост производства в этих отраслях, возникла ситуация, позволившая создавать новые рабочие места, увеличились налоговые поступления и в федеральный бюджет и в бюджеты территорий. Но еще более важным стало то, что эти отрасли получили определенный запас времени для коммерческой и производственной реструктуризации.

Все это вовсе не означает, что регионы намерены поддерживать «своих» производителей в любых обстоятельствах. В дальнейшем, если их реструктуризация окажется неэффективной и защищаемые отрасли по-прежнему будут нуждаться в

прямых и косвенных бюджетных дотациях, государственная поддержка убыточных производителей должна быть резко снижена, а в некоторых случаях полностью прекращена. Но пока отрасли и отдельные предприятия еще не полностью утратили потенциала развития; пока их бедственное положение объясняется, скорее, ошибками национальной экономической политики, чем собственными коммерческими просчетами; пока на внутрироссийском рынке им приходится конкурировать с зарубежными компаниями, получающими масштабные субсидии от правительств своих стран, определенный протекционизм по отношению к российским производителям должен сохраняться и рассматриваться как значимый фактор экономического роста.

На регионы по-прежнему ложится существенная часть нагрузки, связанной с контролем за ценами естественных монополистов, с нехваткой оборотных средств у части жизнеспособных предприятий, с реструктуризацией задолженности и с целым рядом других проблем, от решения которых непосредственно зависит динамика макроэкономических показателей.

*Таким образом, анализ российской экономической истории за последние 10 лет показывает, что регионы в лице своих администраций сумели сделать главное, что от них требовалось в этот период: выполнить функцию стабилизатора в годы глубокого системного кризиса и усилить тенденции роста в процессе начавшегося экономического подъема.*

Тем не менее сложившийся способ взаимодействия центральных ведомств, ответственных за экономику, и региональных властей нельзя считать приемлемым. Вынуждать органы управления на местах компенсировать промахи федеральной экономической политики – неудачное использование потенциала регионов (равно как и перегрузка центра исправлением ошибок, допущенных региональными властями, – не лучший способ использования общенациональных ресурсов). В будущем центр и регионы должны проводить согласованную политику.

Чтобы выстроить механизм эффективного взаимодействия центра и регионов в сфере экономики, необходимо сделать следующее.

Во-первых, следует наконец, избавиться от иллюзии, что экономическая проблема исчезла, если ею перестали заниматься в центре, а страна между тем продолжает нормально существовать. Это означает, что ее решение переносится в регионы. Поэтому, если, например, государственная компания федерального подчинения РАО «ЕЭС России» хочет избавиться от решения проблемы обновления устаревших генерирующих мощностей, это не приведет к исчезновению самой проблемы. Поскольку предприятия и население самостоятельно решить проблему своего электро- и теплоснабжения не могут, то этот груз автоматически опять ляжет на плечи государственной власти – только теперь на уровне регионов. Причем к обычным проблемам добавится вопрос о контроле за возникающими энергетическими монополиями регионального уровня.

Опыт последних лет показывает, что в переходный период государство должно активно воздействовать на макроэкономические процессы. Замена этого псевдолиберализмом и псевдорыночностью стоит стране больших потерь. Вот почему государство должно решительно взять на себя лидерство в таких процессах, как технологическая модернизация производства и развитие инновационного потенциала, перестройка отраслевой структуры экономики, формирование действенных институтов рыночной экономики и создание конкурентной среды, развитие базисной инженерной инфраструктуры, антимонопольное регулирование и т.д. Только по мере сглаживания социальных, институциональных и структурно-технологических диспро-

порций, которое позволит механизмам экономического самодействия работать не на деградацию, а на развитие национальной экономики, государство сможет передать перечисленные выше функции в руки прочих экономических агентов.

Во-вторых, федеральная власть и регионы должны выработать согласованную стратегию долговременной экономической политики: определить первоочередные, а также средне- и долгосрочные цели развития страны; разработать основные механизмы достижения поставленных целей и определить сроки и исполнителей, обязательно привязав их к наличным ресурсам. При этом центральная власть должна в полной мере учитывать богатый практический опыт регионов и их советы по поводу решения тех или иных конкретных социально-экономических проблем. Со своей стороны регионы должны полностью отказаться от примитивного лоббистского подхода при разработке такой стратегии и принять во внимание общенациональные экономические интересы.

В-третьих, центр, регионы и местная власть должны точнее распределить между собой экономические функции. Даже если всеми без исключения регионами будут руководить блестящие управленцы, им все равно не решить таких макропроблем, как прекращение утечки капитала из России, создание устойчивой национальной валюты, построение бездефицитного федерального бюджета, снижение инфляции до приемлемого уровня, контроль за общенациональными монополистами, проработка экономических аспектов национальной оборонной политики и др. Эти вопросы должна квалифицированно решать федеральная власть.

В свою очередь регионы должны в большей степени сосредоточиться на поиске и подготовке к реализации эффективных инвестиционных проектов на своих территориях, привлечении инвестиционных ресурсов в региональную экономику, развитии масштабного жилищного строительства и рынков первого и второго жилья, ускорении процессов по перераспределению имущества в пользу эффективных собственников, развитию рыночных институтов и инженерной инфраструктуры в своих регионах и т.д. В этой связи было бы целесообразно передать в управление региональным властям и значительную часть общенациональной собственности, находящейся на их территории, а также предоставить широкие права по решению вопросов, связанных с правами собственности и пользования на землю и недвижимое имущество.

К сфере совместной компетенции центра и регионов необходимо отнести такие экономические вопросы, как реализация инфраструктурных проектов трансрегионального значения, технологическая модернизация различных отраслей народного хозяйства, меры по развитию базовых секторов национальной экономики (АПК, ТЭК, ВПК), патронирование науки и наукоемких отраслей, поддержка экспортеров и импортозамещающих производств и др.

В этой связи представляется допустимым, чтобы федеральная власть получила право оперативно вмешиваться в ситуацию, если региональная власть не справляется со своей долей экономической ответственности, и забирать в свои руки часть функций, отданных региону (например, отзывать право на управление федеральной собственностью, расположенной на территории данного субъекта РФ). Вместе с тем должны быть разработаны механизмы, предотвращающие ситуацию, когда точка зрения большинства регионов на национальную экономическую стратегию много лет игнорировалась ведомствами, ответственными за ее разработку и реализацию. Только в этом случае все властные структуры в России смогут согласованно работать, причем каждый уровень власти будет нести свою долю реальной ответственности.