

О. В. КОЛОМИЙЧЕНКО,

руководитель Территориального управления по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, кандидат экономических наук

СУБЪЕКТИВНЫЙ ФАКТОР В РАЗВИТИИ РЕГИОНА: ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ ПРИМЕРЫ

Оценивая процесс и результаты развития того или иного региона, исследователи часто ограничиваются выявлением и анализом влияния лишь объективных факторов, таких, например, как количество и эффективность использования сырьевых ресурсов региона, уровень развития производства и торговли, объем межрегиональной и международной торговли, уровень научно-технического развития и потенциала региона, характер трудовых ресурсов (количество, квалификация, возрастные категории) и проч. При этом названные факторы и характеристики в большинстве случаев сами являются результатами действия иного рода причин, имеющих субъективную, личностную основу. Ни для кого не секрет, что наша экономика сильно зависит от действий конкретных лиц, занимающих ключевые государственные посты, не обязательно главные, но позволяющие использовать силу административного ресурса, значение которого у нас чрезвычайно велико. И нам бы хотелось здесь поделиться некоторыми соображениями по поводу действия так называемого субъективного фактора в экономике. Полагаем, что для всестороннего анализа эффективности развития региона оценка действия этого фактора не менее важна, чем исследование экономических, политических, социальных сторон этого процесса.

Под субъективным мы понимаем фактор, имеющий личностную природу, но оказывающий существенное влияние на направления,

интенсивность, пропорциональность развития того или иного региона.

Субъективный фактор связан с деятельностью в первую очередь руководителей регионов и членов их команд, мотивацией их действий (преследование исключительно личных целей или сочетание их с целями развития региона), методами руководства, отношением к бизнесу и т. д.

Оценить влияние субъективного фактора можно, сравнив стартовые условия развития региона в какой-либо прошедший момент времени (например, в начале 1990-х гг.) и его нынешний уровень по ряду основных характеристик:

- предпринимательский климат;
- инвестиционная привлекательность региона;
- уровень приватизации;
- участие региона в федеральных и международных проектах;
- взаимоотношения с субъектами естественных монополий;
- соблюдение принципа преемственности социально-экономической политики, проводимой в регионе, и др.

Наиболее наглядную картину можно получить, сравнив регионы с приблизительно равными стартовыми условиями и первоначальным потенциалом развития, например:

- Москва и Санкт-Петербург;
- Ленинградская, Псковская и Новгородская области.

Первый критерий, по которому можно оценить силу влияния субъективного фактора, — созданные в регионе условия для развития предпринимательства, особенного малого и среднего. Как известно, благоприятность предпринимательского климата обратно пропорциональна величине различного рода барьеров на пути его формирования. И самыми тяжелыми в наших условиях предприниматели чаще всего называют административные барьеры — прямое порождение действия субъективного фактора. Как же обстоят дела в этом вопросе?

Интересны результаты исследования, проведенного московским Бюро экономического анализа. Все регионы России были разделены на шесть групп: от регионов с полным отсутствием условий для развития бизнеса до регионов с максимально благоприятными условиями. Интересно, что в пятую группу (всего 17 регионов) с «благоприятными условиями» из несырьевых регионов попали только Ростовская, Липецкая, Саратовская, Кировская и Нижегородская области. В шестой группе с «наиболее благоприятными условиями» оказалась одна Москва. Всего из 88 оцененных регионов только 18(!) были включены в 5 и 6 группы со сравнительно благоприятным бизнес-климатом. К сожалению, Санкт-Петербург, как, впрочем, и все регионы Северо-Запада, сюда не попал, — он вошел в самую многочисленную (48 субъектов) — четвертую группу с условиями «выше средних»¹.

Но и соседство в одной группе еще не означает, на наш взгляд, одинаковых условий ведения бизнеса в регионах. Здесь следует рассматривать происходящие изменения бизнес-климата и их темпы, участие в этом процессе региональных органов власти и их лидеров, характер и степень административного влияния на предпринимательскую среду.

Вторая важнейшая характеристика, позволяющая выявить действие субъективного фактора, — инвестиционный климат в регионе. Ни для кого не секрет, что инвестиционная привлекательность территории на 50–60 процентов формируется за счет действий местных органов власти и, соответственно, определенных должностных лиц. Причем, к сожалению, в современных российских условиях огромную роль играет принципиальное отношение высших региональных чиновников к инвесторам. Наш опыт работы с предпринимательскими структурами, а также резуль-

таты различных исследований проблем ведения бизнеса показывают², что, как минимум, степень лояльности региональной власти является важнейшим фактором инвестиционной привлекательности.

Возьмем для сравнения три северо-западных региона: Санкт-Петербург, Ленинградскую область и Новгородскую область. Совершенно очевидно, что объективно Санкт-Петербург наиболее привлекателен для инвестирования. Сюда и поступает наибольший на Северо-Западе объем иностранных инвестиций (около 10% ежегодного объема иностранных инвестиций в российскую экономику). Однако по показателям среднестатистического объема прямых инвестиций Санкт-Петербург на протяжении нескольких лет отстает от своих соседей. Более того, в 2000 году на фоне общероссийского роста инвестиций в Санкт-Петербурге было отмечено снижение объема инвестиций в основной капитал, составившего лишь 79% от показателя предыдущего года (для сравнения: инвестиции в основной капитал в Ленинградской области за этот же период составили 110%, Новгородской области — 121%). И это несмотря на то, что в Санкт-Петербурге принято несколько законов, призванных повысить инвестиционную привлекательность региона³. Показательно, например, что процедура согласования инвестиционных проектов в Санкт-Петербурге почти вдвое дольше, чем в соседнем Великом Новгороде.

А причина негативной тенденции — отсутствие последовательной, логичной, прозрачной, равноправной политики по отношению к инвесторам.

Показательный и всем известный пример крайней непоследовательности инвестиционной политики властей Санкт-Петербурга — сокращение и отмена льгот на инвестиции. Так, из-за внезапной отмены пятилетней льготы на вложение более 5 млн долларов предпринятиям, производящим подакцизную продукцию, пострадала солодовня, построенная пивоваренной компанией «Балтика» совместно с «Souffle Group», сразу же ставшая убыточной, поскольку ее окупаемость рассчитывалась с учетом действия льготы.

² Например, исследования FIAS (Foreign Investment Advisory Service) и Санкт-Петербургской ассоциации содействия установлению международных деловых связей. Журнал «Эксперт Северо-Запад», № 6 от 02.04.2001 г., с. 12.

³ Законы СПб «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга», «Об инвестициях в недвижимость», «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «О налоговых льготах», принятые в 1998 году.

¹ Ограничение конкуренции на региональных рынках товаров и услуг местными органами власти и управления (Очерк российской практики 1990-х годов). М.: ТЕИС, 2000. С. 79–81.

Существует мнение: для таких мегаполисов, как Санкт-Петербург, индивидуальный подход и обстоятельное рассмотрение каждого инвестиционного проекта оправдано с той точки зрения, что необходимо проанализировать и учесть все результаты его реализации на столь сложной территории. Ссылаются при этом на опыт Германии, где процедуры согласования инвестиционных проектов еще длиннее¹. Однако мы полагаем, что всему свое время. Германия уже настолько развита и насыщена капиталами, что может себе позволить долго работать с каждым потенциальным инвестором, пристально рассматривая его со всех сторон и делая акцент на экологических, социальных аспектах бизнеса. Нам же пока до этого далеко, инвестиций явно не хватает, а действующие бюрократические «фильтры» слабо связаны с решением социальных проблем.

Интересна связь **интенсивности процессов приватизации и влияния субъективного фактора**.

Последствиями ускоренной приватизации в Санкт-Петербурге стали, во-первых, большее влияние бизнеса на администрацию региона, и, во-вторых, то, что отношения внутри бизнес-сообщества более отвечали законам рынка. Последнее проявлялось в том числе и в многочисленных случаях нарушения антимонопольного законодательства в результате жесткой конкуренции за ограниченные региональные ресурсы, что выразилось в значительном количестве рассматриваемых территориальным органом МАП РФ дел, которые в Санкт-Петербурге появлялись зачастую с опережением на год-полтора по сравнению с другими регионами России.

Подобный характер развития Петербурга стал главной причиной реализации в городе крупных инвестиционных проектов. Именно при А. А. Собчаке в город пришли такие фирмы, как «Кока-Кола», «Жилетт», «Юнилевер», «Р-Дж-Рейнольдс», пришли инвесторы на такие предприятия как «Балтика», «Вена», «Браво-Интернешнл», «АВВ», «Сименс». В дальнейшем приток инвестиций сократился, что во многом связано со сменой высшего должностного лица города и его команды. Инвестиционный климат и глубина приватизации — два взаимосвязанных явления. Общеизвестно, что, с одной стороны, частный инвестор в России пока не стремится вкладывать ресурсы в предприятия с государственным участием. С другой стороны, когда нет понятной и подтвержденной доброжелательной политики администрации региона по от-

ношению к инвесторам, рассчитывать на приток инвестиций не приходится.

В целом, говоря об инвестиционном климате в регионах, следует отметить, что инвестиции приходят туда, где проводится **стабильная налоговая политика** и ведется борьба с административными барьерами на пути предпринимательства. С инвестиционной привлекательностью и бизнес-климатом тесно связано решение проблемы «**единого окна**», которое инициируется петербургским антимонопольным управлением вот уже много лет, не встречая, к сожалению, отклика со стороны чиновников Администрации Санкт-Петербурга. Смысл его состоит в том, чтобы минимизировать количество согласований (в идеале — до одного) и, соответственно, всевозможных затрат на них, которые необходимо произвести хозяйствующему субъекту, чтобы начать осуществление того или иного вида бизнеса или реализацию инвестиционного проекта. Понятно, что обеспечение действия принципа «единого окна» означает ликвидацию значительного числа административных барьеров, обусловленных во многом все тем же субъективным фактором.

Как положительный, приведем здесь пример Администрации Новгородской области. Совершенствуя процедуру предоставления в пользование земельных участков, Администрация объединила работу земельного Комитета и Комитета по архитектуре по рассмотрению и согласованию поступающих заявок, что естественно ускоряет и облегчает заявителю процесс получения участков для реализации своего проекта. Далее Комиссия по выдаче технических условий на проектирование и строительство, состоящая из представителей Комитета по собственности и экономическому развитию, Комитета архитектуры, земельного Комитета, других технических служб, централизованно рассматривает все заявления на согласование технических условий по проектам строительства и реконструкции, что, безусловно, также облегчает прохождение последних по инстанциям (которые в основном ликвидированы). Деятельность данной Комиссии схожа с работой Межведомственной Комиссии по рассмотрению проектов Ленинградской области, которая тоже может похвастаться своими достижениями в обеспечении действия принципа «единого окна».

Справедливости ради следует сказать, что на недавнем заседании Совета по содействию иностранным инвестициям при губернаторе Санкт-Петербурга ставился на рассмотрение вопрос о разработке концепции «единого информационного окна» для инвесторов и механизма ее реализации. Но содержание, формы

¹ *Эксперт* Северо-Запад. № 6. 02.04.2001. С. 15.

и сроки реализации концепции пока остаются неясными, да и затрагивает она только одну сторону проблемы.

Отражает влияние субъективного фактора и **характер взаимоотношений, складывающихся между региональными властями и субъектами отраслей естественных монополий**. Здесь, на наш взгляд, важна стабильность и предсказуемость работы региона с базовыми отраслями, такими как тепло-, энерго-, водо-, газоснабжение, телефонные сети, региональные отделения железной дороги, порты. Гарантии понятности и стабильности работы монополистов в основных сферах жизнеобеспечения региона — это гарантии бесперебойного функционирования всей его экономики.

Кроме того, важнейшей задачей региональной исполнительной власти и ее конкретных чиновников является выполнение обязательств по бюджетным платежам за товары и услуги, поставляемые естественными монополистами (как, впрочем, и всеми остальными поставщиками по госзаказу). Неплатежи в крупных размерах, а именно таковыми они обычно и бывают, естественным образом влекут за собой будущее невыполнение обязательств монополистов перед корпоративными и частными потребителями их товара, что имеет целый «букет» последствий: дестабилизацию работы самих естественных монополий с поставщиками, дестабилизацию работы остального бизнеса, конфликты с массовым частным потребителем.

Возможность снижения влияния субъективного фактора зависит в немалой степени от наличия в регионе утвержденной **системы приоритетов развития** и, конечно, их реализации. Цели и приоритеты, как правило, отражаются в планово-стратегических документах. Это концепции и планы развития региона на долгосрочную перспективу.

Конечно, чтобы эти цели были реализованы в полной мере, региональное планирование должно проводиться на законодательной основе, а сами плановые документы должны иметь нормативный характер, хотя и ограниченный по сфере регулирования. Нормативный характер процесса обеспечивает и наличие механизма внесения изменений в планы развития, а также заставляет региональные власти отчитываться о решении проблем, обозначенных в плане¹. В завершение этих рассуждений надо сказать, что по состоянию на 2001 год из общего числа субъектов Федерации плановыми документами располагали только 30 регионов. Соответственно, в других

регионах у властных органов и лиц остается возможность «фантазировать на свой лад» относительно направлений развития своих регионов, по своему усмотрению расставляя приоритеты и применяя удобные методы управления.

Со всем сказанным выше тесно связана и следующая мысль: показателем наличия субъективизма в действиях регионального аппарата является следование **принципу преемственности** социально-экономической политики, проводимой в регионе. В противном случае место работающего экономического механизма развития региона и его последовательной корректировки занимают постоянные попытки удовлетворения амбиций отдельных чиновников, оказавшихся «у кормила» на какой-то исторически непродолжительный срок. Соответственно, лица, управляющие регионом, и в первую очередь первое лицо, должны обладать значительной политической волей, принимая на себя груз обязательств предыдущего руководства.

Как видим, проблем, обусловленных действием субъективного фактора, более чем достаточно. Но есть и положительные примеры их решения, которые мы попытались продемонстрировать. Для снижения отрицательного воздействия субъективных факторов, на наш взгляд, с помощью сил аппарата полномочного представителя Президента РФ в округе как организующего и координирующего центра необходимо обеспечивать:

— налаживание сравнительного мониторинга показателей инвестиционной привлекательности, хозяйственного климата, административных барьеров в регионах, входящим в округ;

— анализ правовых документов (решений, распоряжений, постановлений органов управления всех уровней), количества обращений в адрес антимонопольных органов, судов со стороны предпринимателей;

— проведение региональными органами власти открытой политики, под которой понимается не просто выступление в СМИ, а прямой диалог с оппонентами по вопросам социально-экономического развития региона;

— выполнение предвыборных обещаний;

— формы и методы работы с федеральными структурами;

— общение с бизнесом по вопросам «правил игры»;

— кадровую политику, формирование команды, формирование второго, третьего уровня управленцев;

— сочетание личных и комплекса экономических интересов, формирующихся в регионе.

¹ Стратегический план Санкт-Петербурга носит декларативный, но не нормативный характер.