

**Региональные аспекты развития
экономики России на примере
разработки концепции социально-
экономического развития
Республики Алтай**

**Москва
2002**

Авторский коллектив: С. Жаворонков, О. Изряднова, В. Мау (научный руководитель), И. Стародубровская (научный консультант)

Исследование и публикация осуществлены в рамках проекта CEPRA (Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским Агентством Международного Развития (CIDA)

Ответственный редактор: Н. Главацкая
Корректор: С. Хорошкина
Верстка: В. Юдичев

ISBN 5-93255-082-1

Лицензия на издательскую деятельность **ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.**
103918, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – root @iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

Содержание

Введение	5
1. Основные тенденции развития экономики регионов Российской Федерации в 1999–2001 гг.	8
1.1. Общая характеристика динамики и структуры производства в регионах Российской Федерации	8
1.2. Изменение структуры доходов и рентабельности производства по регионам Российской Федерации	19
1.3. Динамика инвестиций в основной капитал	24
1.4. Динамика конечного потребления и уровень жизни населения	34
2. Состояние экономики Республики Алтай в 1998–2001 гг.	38
2.1. Основные социально-экономические характеристики Республики Алтай	38
2.2. Реальный сектор экономики	39
2.2.1. Структура экономики Республики Алтай	39
2.2.2. Кризис экономики Республики в 1992–1997 годах: тенденции и факторы	41
2.2.3. Особенности восстановления экономики в 1998–2001 гг.	43
3. Определение приоритетов долгосрочной социальной и экономической политики Республики Алтай	55
3.1. Общие принципы повышения деловой активности и инвестиционной привлекательности	55

3.2. Основные направления реструктуризации экономики Республики Алтай и факторы повышения жизнеспособности базовых отраслей.....	59
3.2.1. Туризм	59
3.2.2. Развитие транспортной инфраструктуры.....	63
3.2.3. Инвестиции в человеческий капитал. Образование, культура	65
3.3. Опыт экономической политики Республики Алтай и Новгородской области и основные мероприятия по совершенствованию экономической политики	68
3.4. Опыт политического развития Республики Алтай и Новгородской области.....	89
Заключение	102

Введение

Обоснование стратегии социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу предполагает тщательную проработку регионального аспекта. Формирование территориальных пропорций, адекватных рыночной экономике, устранение чрезмерной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, обеспечение эффективного функционирования общероссийского рынка являются важнейшими аспектами модернизации российской экономики и ее устойчивого развития. Новая стратегия территориального развития страны требует не только активизации региональной политики федерального центра, но и совершенствования правовых, институциональных, экономических федеральных отношений.

Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России оказывает значительное влияние на функционирование государства, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономическую политику. Межрегиональная дифференциация усилилась при нарастании кризисных явлений в экономике и переходе к рыночным реформам. По мере продвижения реформ и формирования рыночной среды обнаружились различия в степени адаптации к новым условиям хозяйствования регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти. Значительно ослабла регулирующая роль государства, что выразилось в сокращении государственных инвестиций в основной капитал и в отмене региональных социально-экономических компенсационных механизмов. В результате по величине среднедушевого производства валового регионального продукта и среднедушевым реальным доходам населения субъекты Российской Федерации стали различаться более чем в 20 раз. Резкая дифференциация привела к расширению ареалов депрессивности и бедности, ослаблению механизмов межрегионального экономического взаимодействия. Все это значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики. Хотя существование территориальных социально-экономических диспропорций во многом порождается объективными причинами, не подлежит сомнению необходимость их смягчения. Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости. Стратегически важным является проведение сильной госу-

дарственной региональной политики, направленной на сглаживание чрезмерной дифференциации в уровнях социально-экономического развития.

Анализ тенденций и факторов политико-экономического развития субъектов Российской Федерации позволяет классифицировать регионы по уровню социально-экономического развития.

В группу слабо развитых регионов входят субъекты Российской Федерации, экономический потенциал которых в силу объективных и исторических причин традиционно был в несколько раз ниже среднероссийских показателей. Экономика этих территорий находилась в состоянии длительного застоя и характеризуется малой диверсифицированностью структуры промышленности, слабо развитой инфраструктурой и низким уровнем развития социальной сферы. К слабо развитым регионам устойчиво относятся Республика Алтай и Республика Тыва, ряд республик Северного Кавказа, большинство автономных округов (за исключением нефтегазодобывающих). Этим субъектам Российской Федерации государство оказывает существенную финансовую поддержку, стимулируя процесс развития на основе использования конкурентных преимуществ, в первую очередь, природных и трудовых ресурсов.

Депрессивные регионы России, характеризуются устойчивым и глубоким спадом экономической активности и резким снижением уровня жизни населения. К ним относятся локальные зоны старопромышленных и аграрно-промышленные регионы европейского Центра, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока. Частично проблемы преодоления депрессии в этих регионах могут решаться в результате расширения внутреннего спроса, в том числе за счет импортозамещения. Положение ряда депрессивных регионов, традиционно специализирующихся на машиностроении, находится в существенной зависимости от позиций России на мировых рынках вооружений, аэрокосмической техники, атомной промышленности и других высокотехнологических отраслей. Для ряда депрессивных регионов выход на траекторию роста экономики связан с решением практических проблем диверсификации, конверсии, модернизации производства, стимулирования развития малого бизнеса, улучшения местного инвестиционного климата, поиска новых рынков сбыта. Однако даже при таком сценарии развития часть регионов, характеризующихся особенно глубокой степенью депрессивности, останется объектами целевой государственной поддержки.

В группу проблемных регионов входит также значительная часть северных территорий России, где неблагоприятный климат и высокая стоимость жизни, повышенные производственные и транспортные издержки,

экологическая уязвимость не компенсируются сильными конкурентными преимуществами в виде богатейших природных ресурсов.

В России сформировались предпосылки возрождения экономики. Специфика экономического роста последних трех лет определяется совокупным действием ряда новых явлений и факторов, сформировавшихся за годы реформ. В условиях перехода к рынку стала очевидной настоятельная необходимость качественного изменения экономического потенциала. Произошли существенные сдвиги в образе жизни и связанные с этим требования к развитию социальной сферы. Переход к постиндустриальному и информационному обществу повлиял на изменение роли и места России в мировой экономике, а также отдельных регионов субъектов Федерации в национальном хозяйстве.

Одной из стратегических целей территориального развития является гармонизация интересов всех регионов на основе их оптимальной специализации в общероссийском и международном разделении труда, использования ресурсного потенциала и конкурентных преимуществ.

Конкретные направления стратегии территориального развития связаны с решением крупных региональных проблем, имеющих существенное значение для всего государства. Модернизация экономики регионов и межрегиональной инфраструктуры создадут условия для эффективного участия каждого субъекта Российской Федерации в общероссийском рынке.

Авторы искренне признательны нашим коллегам из Канады профессорам Wilfrid Laurier University А. Хехту (Al Hecht) и Б. Шапу (Bob Sharpe) за конструктивные замечания и рекомендации, которые были чрезвычайно полезны при подготовке данной работы.

1. Основные тенденции развития экономики регионов Российской Федерации в 1999–2001 гг.

1.1. Общая характеристика динамики и структуры производства в регионах Российской Федерации

Российская экономика переживает период глубоких структурных преобразований, связанных с формированием принципиально новой экономической модели. Несомненно, что успешное продвижение реформ сопряжено с качественными изменениями в отраслевой и технологической структурах производства, инициирующих адекватные преобразования в инвестиционном и трудовом потенциале российской экономики. Цель настоящего исследования состояла в том, чтобы на основе анализа изменения пропорций воспроизводства выявить общие тенденции функционирования российской экономики в 1999–2001 гг. и на этой основе определить специфические особенности развития в территориальном разрезе. Отправным моментом данной работы явился анализ динамики общеэкономических показателей России и регионов.

Российская экономика в 1999–2001 гг. характеризуется высокими темпами роста. Экономический подъем протекает на фоне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и внутренней социально-политической стабильности. По итогам 2001 г. прирост ВВП составил 5,0 % к уровню 2000 г., инвестиций в основной капитал – 8,2 %, валовой продукции промышленности – 4,9 %. Рост производства товаров поддерживается развитой за годы реформ инфраструктурой рынка услуг. Коммерческий грузооборот транспорта по сравнению с 2000 г. увеличился на 3,1 %, оптовой торговли – на 5,2 % и объем услуг связи – на 19,9 %. При увеличении производства товаров на 6,5 % за год, рыночные услуги выросли на 4,1 %. Развитие сектора услуг, ориентированного на потребительский рынок, характеризовалось ускорением темпов роста по сравнению с предыдущим годом. В 2001 г. прирост товарооборота розничной торговли составил 10,8 %, а объема платных услуг населению – 0,8 %. Таким образом, в 2001 г. индекс роста розничного товарооборота превысил уровень докризисного 1997 г. на 11,4 %.

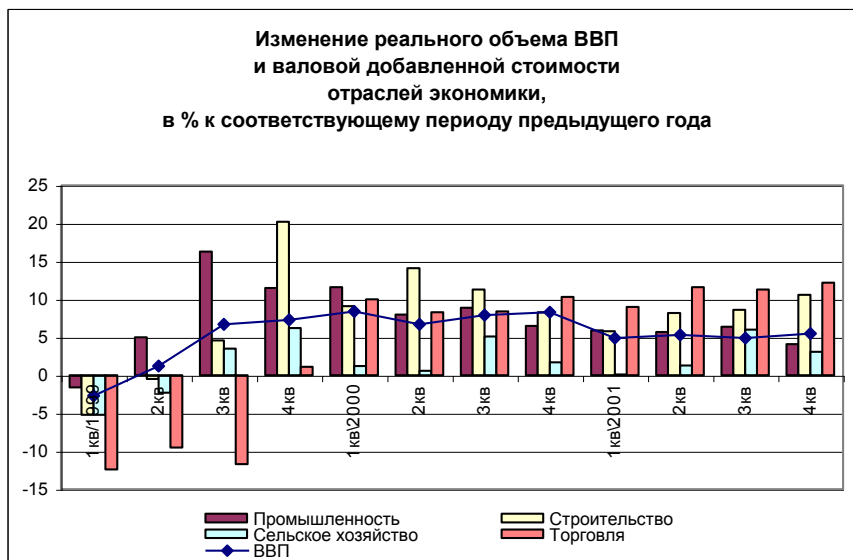


Рис. 1

Экономический рост наблюдался практически во всех федеральных округах. Позитивные тенденции, сложившиеся в экономике большинства регионов, приобрели устойчивый характер. С 1999 г. наблюдается систематический рост промышленного производства и инвестиционного спроса. Однако вклад отдельных федеральных округов в динамику общеэкономических показателей неодинаков и определяется структурными особенностями хозяйства.

Сравнительный анализ экономического роста показывает, что если темпы промышленного роста Центрального, Северо-Западного и Южного федеральных округов существенно превышали среднероссийский уровень, то Уральский, Сибирский и Дальневосточный округа несколько уступали европейским регионам по интенсивности расширения масштабов выпуска продукции. При благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре в 1999–2000 гг. наиболее высокие темпы наблюдались в округах с высокой степенью концентрации экспортоориентированных производств. По мере оживления внутреннего спроса и роста инвестиционной активности наблюдалось интенсивное развитие регионов, ориентированных преимущественно на внутренний рынок. В 2000–2001 гг. отмечается повышение вклада

отраслей машиностроения и строительного комплекса в динамике экономического роста федеральных округов и субъектов Федерации. В целом по итогам 2001 г. в 29 регионах субъектов Федерации прирост промышленного производства находился в интервале 10–20 %, и только в 11 регионах субъектов Федерации отмечалось сокращение выпуска.



Рис. 2

На фоне экономического подъема проявилась ярко выраженная асимметрия роста производства, доходов населения и конечного спроса, которая не позволяет однозначно оценить экономическую ситуацию. При безусловно успешных результатах хозяйственной деятельности 2001 г., сопоставление основных индикаторов социального развития показывает, что в российской экономике еще полностью не преодолены последствия кризиса октября 1997 – августа 1998 гг.

Если в 1999–2000 гг. расширение спроса в домашних хозяйствах сдерживалось низким уровнем платежеспособного спроса населения, то в 2001 г. ситуация изменилась. Позитивное влияние на оживление спроса в 2001 г. оказало повышение реальной заработной платы на 20,1 %, реального раз-

мера назначенных пенсий – на 21,4 %. Прирост реальных доходов в 2001 г. составил 5,9 %. Однако, несмотря на активную социальную политику, основные параметры, характеризующие уровень жизни, остаются существенно ниже показателей 1997 г. В 2001 г. реальные доходы населения составили примерно 83,0 % к уровню 1997 г.

Таблица 1

**Динамика основных макроэкономических показателей
в период 1997–2001 гг., в % к предыдущему году**

	1997	1998	1999	2000	2001
Валовой внутренний продукт	100,9	95,1	103,5	107,7	105,0
Выпуск продукции и услуг базовых отраслей	-	94,2	104,6	108	105,7
Объем промышленной продукции	102,0	95,1	108,1	109,0	104,9
Инвестиции в основной капитал	95,0	93,3	105,3	117,7	108,7
Продукция сельского хозяйства	101,3	86,8	104,1	105,0	106,8
Грузооборот транспорта	96,6	96,6	105,8	104,8	103,1
Оборот розничной торговли	104,7	96,7	92,3	108,9	110,8
Внешнеторговый оборот	101,7	84,7	86,7	129,7	105,4
Реальные располагаемые денежные доходы	106,3	83,8	85,8	109,1	105,9

Источник: Госкомстат России.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на общую тенденцию к повышению уровня жизни населения, сохранилась существенная дифференциация этого показателя по территориям. По сравнению с 1999 г. ниже среднероссийского уровня фиксировался рост реальных денежных доходов в Центральном и Приволжском федеральных округах. В Сибирском округе за этот же период темпы реальных доходов примерно соответствовали среднероссийскому показателю. Безусловное лидерство по динамике роста реальных доходов населения в последние три года сохранялось за Уральским федеральным округом, в состав которого входят регионы, специализирующиеся на добыче углеводородного сырья. Динамика реальных доходов населения довольно тесно коррелирует с динамикой промышленного роста отдельных территорий страны. Кроме того, как показывает сравнительный анализ соотношение уровней оплаты труда наемных рабочих и структуры занятости населения по секторам экономики оказывают существенное влияние на показатели уровня жизни населения, поскольку оплата труда в большинстве случаев является основным источником доходов населения.



Рис. 3

Отличительной чертой 1998–2001 гг. являлось изменение пропорций между секторами экономики. Экономический подъем протекал на фоне одновременного восстановления положительной динамики производства товаров и услуг. Положительная динамика роста ВВП фиксировалась со II квартала 1999 г. и поддерживалась ростом производства базовых отраслей экономики. Если в первой половине 1999 г. промышленный подъем компенсировал спад производства предыдущего года, то в последующий период обозначилась ярко выраженная тенденция выхода на траекторию экономического роста. С 2000 г. усилился позитивный вклад строительства и торговли в ускорение темпов экономического развития.

При анализе процесса восстановления экономического роста можно разделить исследуемый период на следующие стадии в зависимости от степени влияния факторов:

- активное импортозамещение в конце 1998 – первой половине 1999 г., обусловленное девальвацией рубля и протекающее на фоне относительно низких цен на продукцию естественных монополий, резкого сужения импорта и сдержанного роста заработной платы;

- расширение внешнего спроса со второй половины 1999 г., связанное с улучшением конъюнктуры мирового рынка топливно-энергетических и сырьевых ресурсов;
- расширение внутреннего спроса на инвестиционные ресурсы с III квартала 1999 г., связанное с ростом доходов предприятий;
- расширение внутреннего потребительского спроса со второй половины 2000 г. под влиянием активной социальной политики.

На первом этапе в наиболее выигрышном положении оказались отрасли потребительского комплекса, традиционно ориентированные на внутренний рынок. Прирост производства потребительских товаров в 1999 г. составил 8,7 % и превысил темпы общепромышленного роста и оборота розничной торговли. Вклад отраслей потребительского комплекса в прирост промышленного производства в 1999 г. составил 13,2 % против 8,4 % в 1998 г.

В 2000–2001 гг. влияние отраслей потребительского комплекса на прирост производства в экономике сохранялось на достигнутом уровне. Инерционность роста выпуска в легкой и пищевой промышленности свидетельствовала об использовании остаточного потенциала импортозамещения и еще сохраняющего эффекта девальвации рубля. Сопоставление помесячной динамики производства потребительских товаров показывает постепенное сокращение разрыва темпов роста продукции легкой и пищевой промышленности относительно динамики оборота розничной торговли. Наиболее остро на изменение ситуации на внутреннем рынке реагирует легкая промышленность. С одной стороны, при растущем платежеспособном спросе возможности расширения производства ограничиваются технико-экономическими характеристиками производственных мощностей легкой промышленности. С другой стороны, при изменении соотношения курсов национальной и иностранных валют отрасль утрачивает конкурентные преимущества и уступает под интенсивным натиском импортных товаров. Если в I квартале 2001 г. в объеме товарных ресурсов непродовольственных товаров доля импорта составляла 45,9 %, то к концу года она повысилась до 51,4 %.

Характерным признаком экономического подъема явился рост инвестиционной активности. По мере улучшения финансового состояния предприятий и роста накопления, со второй половины 1999 г. наблюдается повышение спроса на капитальные товары. Развитие этой тенденции существенно усилилось на протяжении 2000–2001 гг. под влиянием расши-

ряющего инвестиционного спроса экспортоориентированных отраслей на продукцию отечественного машиностроения. Объемы производства в инвестиционном комплексе за период 1999–2001 гг. увеличились на треть по сравнению с уровнем 1998 г. При развитой системе межотраслевых связей рост производства в машиностроении, промышленности строительных материалов способствовал наращиванию производства в сопряженных отраслях. Расширение внутреннего потребления конструкционных материалов оказало позитивное воздействие на ускорение темпов производства в металлургическом и химико-лесном комплексах.

Сохранение тенденции к росту спроса отечественного рынка компенсировало последствия изменения внешнеэкономической конъюнктуры. По сравнению с 2000 г. рост производства наблюдался практически во всех отраслях промышленности. Негативными моментами динамики производства отдельных отраслей промышленности явилась стагнация производства в черной металлургии и газовой промышленности вследствие сокращения экспорта, а также снижение выпуска продукции медицинской промышленности под влиянием расширяющихся масштабов импорта. При увеличении производства в машиностроении на 8,4 % по сравнению с 2000 г., индекс производства черной металлургии составил 99,8 %, в цветной металлургии – 104,9 %, химической и нефтехимической промышленности – 107,2 %. Вклад машиностроения в прирост промышленной продукции в 2001 г. составил 35 %, металлургического комплекса – 20 %.

Изменение конъюнктуры внутреннего и внешнего рынка определило основные структурные сдвиги в производстве. Характерной особенностью промышленного подъема 1999–2001 гг. явились опережающие темпы роста обрабатывающей промышленности по сравнению с добывающей. Прирост производства в обрабатывающем секторе промышленности по сравнению с 1998 г. составил 38,2 %, а в добывающем – 16,6 %. С 1999 г. наблюдается повышение доли обрабатывающих отраслей в структуре промышленного производства.

Структурные изменения в промышленности в последние два года проходили на фоне опережающих темпов роста отраслей инвестиционного комплекса. Повышение инвестиционной активности, отмеченное с 1999 г., инициировало ускорение темпов роста отраслей машиностроения, промышленности строительных материалов и спроса на услуги строительства. Рост инвестиционного спроса дал дополнительный импульс развития отраслям, производящим промежуточные товары.

Динамика производства по федеральным округам оказалось очень чувствительна к колебаниям конъюнктуры внутреннего рынка. Если на динамику производства Уральского и Сибирского федеральных округов существенное влияние оказывало динамичное расширение внешнего спроса на углеводородное сырье и металлы, то в Центральном и Приволжском округах усилился позитивный вклад отраслей инвестиционного комплекса. В Южном федеральном округе, при традиционно высоком удельном весе потребительских отраслей, рост производства стимулировало расширение спроса на отечественные товары.



Рис. 4

Повышение доли капиталобразующих отраслей в структуре производства позитивно повлияло на инвестиционную среду в национальном хозяйстве. Особенностью машиностроения является изменение структуры спроса на технику. Если в период 1992–1998 гг. динамика машиностроения зависела от характера интенсивности выпуска автомобилестроения, то в последние три года ситуация изменилась.

Увеличение масштабов производства наблюдается практически во всех отраслях машиностроительного комплекса. Опережающими темпами стало развиваться приборостроение, промышленность средств связи, отрасли тяжелого машиностроения, поставляющие на рынок инвестиционные товары для транспорта, сельского хозяйства, нефтедобывающей промышленности. Повышение конкурентоспособности отечественного машиностроения по сравнению с импортными аналогами по уровню цен стимулировало расширение выпуска оборудования для отраслей потребительского комплекса. Продолжение работ по оптимизации мощностей, реструктуризация активов предприятий, проведение сертификации и освоение новых видов техники позволили увеличить выпуск таких импортозамещающих видов техники, как вагоны электропоездов, пассажирские вагоны, приборы, электрические двигатели.

Экономический подъем затронул и комплекс оборонных отраслей машиностроения.

Однако, несмотря на отмеченные позитивные тенденции развития машиностроения, его вклад в прирост промышленной продукции заметно уступает влиянию сырьевого комплекса. Это объясняется как характером тенденций ретроспективного развития, так и конъюнктурными особенностями последних лет.

Рост потребительского спроса проявился в активизации производства в пищевой и легкой промышленности. Товарная насыщенность потребительского рынка носит устойчивый характер и в полной мере соответствует платежеспособному спросу населения. Прирост выпуска продукции легкой промышленности в 2001 г. составил 5,0 % и в пищевой – 8,4 %. Однако даже в этой ситуации в общем объеме товарных ресурсов розничного товарооборота доля импорта имеет тенденцию к повышению. Следует обратить внимание, что если в товарообороте продовольственных товаров отечественные производители сохраняют довольно устойчивые позиции, то на рынке непродовольственных товаров ситуация формируется под давлением интенсивного наращивания импорта. Кратковременный опережающий рост объемов выпуска продукции легкой промышленности относительно динамики импорта текстильных изделий и товарооборота непродовольственных товаров наблюдался лишь до III квартала 1999 г. С изменением конкурентной среды и ростом эффективности импорта усиливаются тенденции к вытеснению отечественных товаров.

Темпы роста производства отраслей топливно-энергетического комплекса и сырьевых экспортоориентированных отраслей составили соответ-

ственно 104,9 % и 103,6 %. Замедление роста в сырьевых отраслях отражает тенденцию к снижению объемов экспорта по физическому объему. В общем объеме реализации продукции промышленности в 2001 г. экспорт занимал 23,3 % против 32,2 % в предыдущий период. Развитие этой тенденции протекает на фоне интенсивного наращивания конкурирующего импорта, что может оказать неблагоприятное воздействие на характер экономического развития. Прирост импорта в 2000 г. составил 19,5 % при увеличении производства промышленной продукции на 4,9 %.

Со второй половины 2000 г. усилилось воздействие факторов, инициирующих замедление темпов роста промышленности. Опережающий рост цен на первичные энергоносители, рост реального валютного курса рубля, интенсивный рост заработной платы определили изменения конкурентной среды на внутреннем рынке. В результате с IV квартала 2000 г. фиксируется замедление темпов роста прибыли, инвестиций в отрасли конечного спроса, снижение физического объема экспорта. Наряду с отмеченными конъюнктурными процессами проявились и более глубокие ограничения. Возможности дальнейшего наращивания производства стали жестко лимитироваться технико-экономическими характеристиками состояния основного капитала предприятий и недостатком оборудования.

Анализ использования производственных мощностей показывает, что значительная часть оборудования ввиду его физического и морального износа не может быть задействована в производстве. Загрузка производственных мощностей довольно существенно дифференцируется. В сырьевых отраслях, характеризующихся низкой долей добавленной стоимости, загрузка оборудования значительно выше, чем в обрабатывающих отраслях. Даже в пределах одной отрасли, но в различных производствах, степень использования оборудования отличается. Хотя активное вовлечение резервных производственных мощностей обусловило восстановление экономической активности, однако существует и определенный предел загрузки оборудования.

В сырьевых отраслях в общем случае увеличение спроса можно удовлетворить, задействовав имеющиеся мощности, поскольку качество сырья зависит от его месторождения, а не способа его добычи. Новые технологии здесь, как правило, способствуют снижению затрат, повышению производительности труда, увеличению производства попутной продукции и т. д. Однако в отраслях добывающей промышленности сочетание высокой степени износа и загрузки мощностей свидетельствует о критических нагрузках на оборудование.

В обрабатывающей промышленности, и особенно в высокотехнологичных производствах, резервы увеличения выпуска продукции определяются качеством оборудования и используемых технологий. Значительный износ основного капитала в обрабатывающих отраслях является фактором, ограничивающим возможности дальнейшего роста производства.

Соотношение показателей износа и возрастной структуры основного капитала является яркой иллюстрацией настоятельной необходимости активизации процессов обновления. Машиностроение по уровню использования производственных мощностей остается на одном из последних мест среди отраслей промышленности. Длительная инвестиционная пауза привела к консервации структуры машиностроения, и в условиях перехода к модели экономического роста, основанной на инвестициях, недостаток оборудования и машин стал фактором, ограничивающим расширение производства в экономике. Ситуация усугубляется и тем обстоятельством, что при несоответствии рыночным критериям качества, машиностроение не в состоянии достичь необходимого уровня продаж, который бы обеспечил средства для осуществления массированных инвестиций в обновление собственных производственных мощностей.

Изменение динамики и структуры внутреннего спроса сопровождалось усилением конкуренции между отечественными производителями, а также отечественных и импортных товаров-субститутов. Положение осложняется и тем обстоятельством, что с ростом доходов населения и сокращением конкурентных преимуществ отечественных товаров по уровню цен формируются условия к росту импорта как потребительских, так и инвестиционных товаров. Сложившаяся ситуация провоцирует замедление темпов роста обрабатывающей промышленности, производства находятся в усиливающейся зависимости от динамики инвестиций и инновационной стратегии развития. Устаревший парк оборудования и технологий производства, низкий уровень производительности труда являются существенными ограничениями для расширения совокупного предложения, а также изменения его структуры. В этих условиях, учитывая высокую емкость рынка и постепенное восстановление платежеспособного спроса, зарубежные производители усиливают свое присутствие на российском рынке. Снижение инвестиционной активности отечественных производителей может привести к утрате завоеванных позиций и изменению конкурентной среды.

1.2. Изменение структуры доходов и рентабельности производства по регионам Российской Федерации

Изменение динамики и структуры формирования ВВП по доходам в 1999–2001 гг. происходило под влиянием эффекта девальвации рубля и роста мировых цен на российские экспортные товары. В 2000 г. суммарная прибыль по экономике составила 1186,8 млрд руб., что в 1,62 раза превысило уровень предыдущего года. В 2001 г. ситуация изменилась. Динамика прибыли с начала 2001 г. характеризуется последовательным замедлением темпов во всех отраслях экономики и регионах. На динамику финансовых результатов по федеральным округам существенное влияние оказывают особенности отраслевой структуры, роль и место территорий в российской экономике.

Таблица 2

Удельный вес федеральных округов Российской Федерации в основных социально-экономических показателях в 2000 г., в %

	ВВП	Инвестиции в основной капитал	Промышленность	Сальдированная прибыль	Экспорт
Российская Федерация – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе по округам					
Центральный	29,2	29,1	21,3	25,6	35,4
Северо-Западный	10,3	11,6	12,6	10,7	10,6
Южный	7,9	9,6	6,0	4,8	3,6
Приволжский	19,3	17,2	23,7	18,7	13,7
Уральский	14,2	17,2	16,9	25,3	20,9
Сибирский	13,1	9,2	13,6	11,8	12,4
Дальневосточный	6,0	6,1	5,9	3,1	3,4

Источник: Госкомстат России.

Если в 2000 г. интенсивный рост доходов от экспорта оказал существенное влияние на динамику прибыли в Уральском федеральном округе по сравнению с другими округами, то в 2001 г. усилился вклад Центрального федерального округа в формирование финансовых показателей.

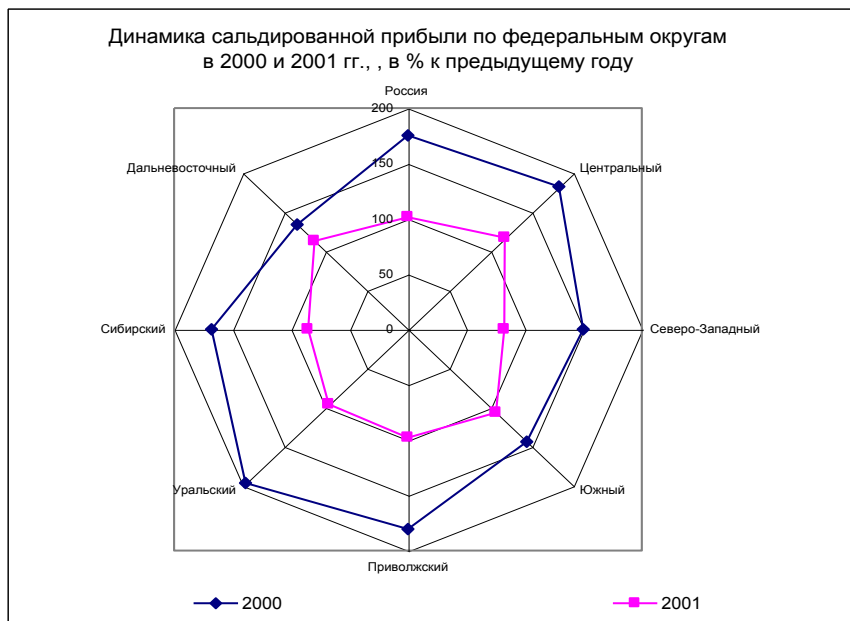


Рис. 5

В 2001 г. сальдированный финансовый результат составил 1144,7 млрд руб., в том числе в промышленности – 602,2 млрд руб. Норма прибыли в промышленности снизилась с 18,0 % в 2000 г. до 14,7 % в 2001 г. Сокращение нормы прибыли в промышленности обусловлено ростом издержек производства в результате увеличения оптовых цен и тарифов на потребляемые материальные ресурсы при более плавном изменении цен производителей промышленной продукции, а также опережающими темпами роста заработной платы работников по сравнению с динамикой цен на конечную продукцию. Кроме того, также сказывается и относительное ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры по ряду позиций российского экспорта. При дальнейшем развитии этой тенденции рассчитывать на сохранение инвестиционного подъема, являющегося, по существу, основным источником роста, весьма проблематично. Вместе с тем следует обратить внимание, что по итогам 2000 г. в составе инвестиционных ресурсов предприятий увеличилась доля прибыли, направленная на развитие производства. Это отражает изменение приоритетов и мотивации хозяйственной деятельности. Оте-

чественные предприниматели связывают перспективы расширения и сохранения позиций на внутреннем и внешних рынках с активизацией процессов технического перевооружения и обновления производства. В общем числе инновационно-активных предприятий почти у 1/5 предприятий целью перспективного развития является сокращение материальных затрат, снижение энергоемкости производства и замена устаревшей продукции и примерно, у 1/3 – улучшение качества и обеспечение соответствия современным стандартам. Если в 2000 г. подъем инвестиционного спроса опирался на увеличение доходов экспортноориентированного сектора промышленности, то в 2001 г. импульс к оживлению инвестиций исходит от отраслей инвестиционного и потребительского комплексов и сферы услуг. При снижении прибыли в топливном комплексе на 19,6 % по сравнению с 2000 г., в цветной металлургии – на 27,0 % и в черной металлургии почти вдвое, в машиностроении прибыль увеличилась на 32,0 %, в промышленности строительных материалов – на 37,2 % и в строительстве на 27,5 %. Особенностью инвестиционного спроса стало изменение его структуры в сторону повышения доли продукции машиностроения, что поддержало выпуск технологического оборудования, при одновременном росте спроса на услуги и работы строительного характера. Позитивным фактором, поддерживающим уровень деловой активности, безусловно стала тенденция к затуханию темпов инфляции.

С ростом производства и повышением доходов улучшилась структура расчетов предприятий, а также рост поступлений налоговых платежей в бюджетную систему. Доля чистых налогов на производство и импорт в ВВП увеличилась на 2 процентных пункта по сравнению с 1998 г.

Таблица 3

Структура формирования валового внутреннего продукта по источникам дохода, в % к итогу

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ВВП – всего, в том числе:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Оплата труда наемных работников, включая скрытую	45,2	49,6	50	47,2	40,6	40,2	44,9
Чистые налоги на производство и импорт	11,9	13,5	14,5	15,1	16,1	17,1	16,6
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	42,9	36,9	35,5	37,7	43,3	42,7	38,5

Источник: Госкомстат РФ, Минэкономразвития РФ.

Доля промышленности в совокупной прибыли отраслей экономики снизилась до 54,6 % против 60,4 % в 2000 г. Главным содержанием структурных сдвигов в образовании валовой прибыли промышленности в 1999–2001 гг. является ее перераспределение из обрабатывающих отраслей в отрасли топливно-энергетического комплекса и сырьевые производства. По расчетам, в прибыли промышленности доля добывающих отраслей и производств по первичной переработке сырья промышленности повысилась почти на 35,0 процентных пунктов.

Следует обратить внимание, что в 2000–2001 гг. на предприятиях нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей промышленности, в черной и цветной металлургии произошел наибольший прирост рабочих мест. При этом рост производства протекал на фоне усиления дифференциации оплаты труда между добывающим и обрабатывающим секторами промышленности. Это приводит к снижению факторного вознаграждения труда в обрабатывающих отраслях промышленности и в секторе услуг. Принимая во внимание, что в обрабатывающей промышленности и в секторе услуг занято почти 90 % экономически активного населения, а заработная плата наемных работников формирует более 80 % денежных доходов населения, низкий платежеспособный спрос со стороны этих категорий граждан является серьезным фактором, ограничивающим темпы экономического роста.

В условиях развивающейся экономики прибыль основных отраслей экономики в 1999 г., на волне девальвации рубля, выросла почти в 3 раза при увеличении номинальной начисленной заработной платы в 1,4 раза. В 2000 г. темп роста прибыли в 1,2 раза опережал рост заработной платы. В 2001 г. при проведении активной социальной политики рост заработной платы в 1,3 раза опережал рост прибыли. В результате в 1999 г. валовая прибыль экономики в ВВП повысилась до 43,3 % против 37,7 % в 1998 г., при снижении доли оплаты труда наемных рабочих, соответственно, до 40,6 % против 47,2 %. При сдержанной политике роста доходов населения и динамике потребительских цен по сравнению с ценами производителей в промышленности и строительстве доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП в 2000 г. осталась примерно на уровне предыдущего года. В 2001 г. в структуре ВВП явно обозначилась тенденция к росту оплаты труда.

На социально-психологический климат 2000–2001 гг. позитивное влияние оказало изменение ситуации на рынке труда и появившаяся уверенность населения в возможности трудоустройства. Численность безработных граждан, рассчитанная по методологии МОТ, сократилась за 2001 г. почти на 0,6 млн человек и составила на конец года 6,4 млн человек. С оживлени-

ем производства увеличился спрос на рабочую силу. Численность вакансий, заявленных предприятиями в органы службы занятости, на конец 2001 г. составила 887,0 тыс. человек против 751,0 тыс. человек в декабре предыдущего года. Нагрузка незанятого населения на одну вакансию снизилась.

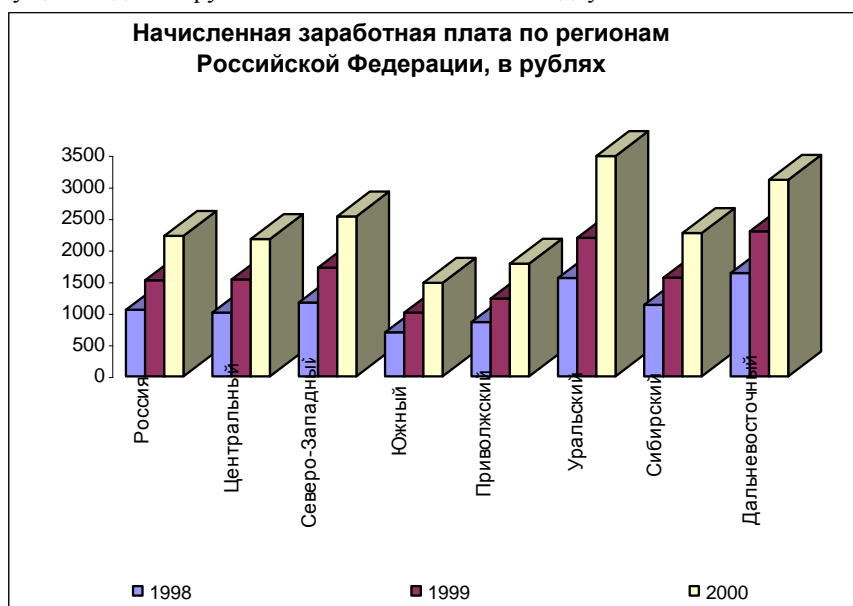


Рис. 6

Таблица 4

Показатели рынка труда по федеральным округам, на конец года, тыс. чел.

	Численность не занятых трудовой деятельностью граждан			Заявленная в службы занятости потребность в работниках		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Российская Федерация – всего	1442,7	1196,5	1311,0	586,5	750,9	887,3
В том числе по округам						
Центральный	325,2	260,4	271,3	226,1	283,4	328,5
Северо-Западный	190,6	141	169,7	78,8	94,4	131,2
Южный	154,2	144	159,3	68,5	76,8	85,0

Таблица 4 продолжение

	Численность не занятых трудовой деятельностью граждан			Заявленная в службы занятости потребность в работниках		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Приволжский	310,1	247,3	251,6	96,2	126,2	153,7
Уральский	112,5	96,7	108	51,5	76,8	76,2
Сибирский	222,7	202	249,4	44,8	64,2	80,7
Дальневосточный	113,5	95,1	101,7	211	25,4	32,0

Источник: Госкомстат России.

1.3. Динамика инвестиций в основной капитал

Интенсивный рост инвестиционного спроса становится одной из отличительных черт развития российской экономики в последние два года. На протяжении последних двух лет наблюдалась устойчивая тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП повысилась до 17,7 % против 16,8 % в 2000 г. Развитию этой тенденции благоприятствовало расширение внутреннего спроса за счет увеличения собственных и привлеченных средств на инвестиционные цели; замедление темпов роста цен производителей в промышленности и строительстве.

Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования составил в 2001 г. 1599,5 млрд руб., что на 8,7 % превышает уровень предыдущего года. Активизация инвестиционной деятельности в 2001 г. сопровождалась ростом спроса на услуги строительства и капитальные товары. Выполненный строительными организациями объем работ увеличился на 9,9 % по сравнению с 2000 г., прирост валовой продукции машиностроения – на 7,2 % и промышленности строительных материалов – на 5,5 %. Рост инвестиций в основной капитал зарегистрирован во всех федеральных округах, кроме Центрального и Южного.

Экономический подъем 1999–2001 гг. опирался в основном на повышение инвестиционной активности на Севере и в азиатской части России.

Высокий уровень инвестиционной активности характерен для округов и регионов, основу экономики которых составляют добывающие отрасли и производства по первичной переработке сырья или отрасли, играющие важную роль для жизнеобеспечения государства. Социально-экономическая

ситуация в этой группе регионов описывается высокими показателями душевого ВРП и объема инвестиций в основной капитал, финансовой обеспеченности, развития внешнеэкономических связей, интенсивным ростом товарооборота, повышением доходов и покупательной способности населения и, следовательно, значительно более низкой, чем в среднем по России, долей бедного населения.

При увеличении инвестиций в 2001 г. по сравнению с 1998 г. на 33,5 %, инвестиции в Дальневосточном федеральном округе увеличились в 1,7 раза, а в Уральском федеральном округе, в составе которого находятся нефте-, газоносные территории Западной Сибири, – удвоились. Соответственно, интенсивный рост инвестиций в Уральском федеральном округе, на долю которого приходится более 20 % инвестиций в основной капитал в целом по экономике, определил характер изменения пропорции между округами.

Характер и динамика инвестиционной деятельности в Южном федеральном округе во многом объясняется переориентацией финансовых потоков, связанных с восстановлением экономики республик Северного Кавказа, в частности Чечни и Дагестана.

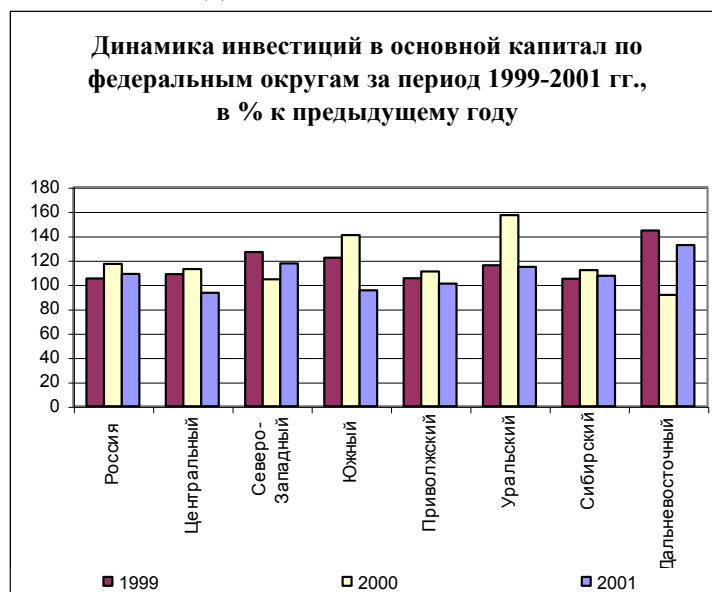


Рис. 7

Инвестиционный подъем 1999–2001 гг. носил структурный характер и определялся совокупным воздействием факторов изменения отраслевых, технологических и воспроизводственных сдвигов в национальной экономике. Основными факторами, непосредственно влияющими на инвестиционную деятельность в регионе, следует признать финансовое состояние и капиталоемкость доминирующих в нем производств, а также уровень развития инфраструктуры и экономико-географическое положение. Вместе с тем следует подчеркнуть, что рассмотрение отраслевого аспекта инвестиционной привлекательности на общероссийском уровне имеет ограниченный смысл, вследствие высокой региональной дифференциации экономических условий. Так, многие регионы резко повысили показатели своей инвестиционной привлекательности за счет значительных инвестиций в малоперспективные в общероссийском масштабе предприятия, но необходимые в регионе отрасли.

Очевидно, что регионы с высокой концентрацией отраслей естественных монополий и высокомонополизированных отраслей экспортной ориентации, имеющих гарантированный спрос как на внутреннем, так и на внешнем рынках, заняли высшие позиции. Регионы, экономическая структура которых ориентирована преимущественно на внутренний рынок, обладают существенно меньшей инвестиционной привлекательностью и характеризуются более умеренными темпами роста.

Перераспределение потоков инвестиций сопровождалось повышением доли отраслей инфраструктуры. В период 1999–2001 гг. в среднем на долю транспорта, связи и торговли приходилась 1/4 часть общего объема инвестиций в основной капитал против 15 % в среднем за период 1992–1996 гг. Повышение инвестиционной активности в отраслях инфраструктуры и расширение спроса на услуги этих отраслей является индикатором экономического потенциала роста, тем более что инвестиционная политика в этом секторе была ориентирована, главным образом, на решение перспективных проблем. Характерной для 1999–2001 гг. явилась тенденция к расширению рынка и структуры предоставления услуг при сдерживании роста тарифов. Это позволило предпринимателям не только расширить сегменты своего присутствия на рынке услуг, но и сформировать определенный потенциал к дальнейшему развитию. И действительно, в условиях экономического роста наиболее существенным явилось то обстоятельство, что сформированная в ходе реформ инфраструктура оказалась полностью востребованной рынком.

Явные признаки инвестиционного оживления наметились в конце 1998 г. Начиная с IV квартала 1998 г., темпы роста инвестиций в промышленность значительно опережают динамику производства в отрасли и выступают главным генератором экономического роста. В 1999–2001 гг. среднегодовой прирост инвестиций в основной капитал в промышленности составлял 12,2 %, при увеличении выпуска промышленной продукции на 7,3 %. Рост инвестиций в основной капитал оказал доминирующее воздействие на динамику производства и сопровождался интенсивным наращиванием производства во всех отраслях инвестиционного комплекса. Прирост выпуска продукции в машиностроении в 2001 г. по сравнению с 1998 г. составил 50,5 %, в промышленности строительных материалов – 40,0 % и услуг и работ в строительстве – 27,3 %.

Сохранение инвестиционной активности инициировало рост производства строительных материалов. Оживление хозяйственной деятельности в отрасли сопровождается смещением активности в отрасли и производства, ориентированные на новые технологии в строительстве и, в частности, на развитие импортозамещающих видов продукции. Именно в этих отраслях реструктуризация производства в последние годы сопровождалась активной модернизацией производства на основе современных отечественных и зарубежных технологий, а также созданием предприятий с иностранным участием. С изменением экономической конъюнктуры и резким падением спроса на дорогостоящую импортную продукцию отечественные производители успешно занимают ниши, предлагая на внутреннем рынке конкурентоспособные по цене и качеству строительные материалы. Кроме того, на динамику и структуру выпуска строительных материалов существенное влияние оказывают как изменение пропорции между производственным и социально-гражданским строительством, так и внедрение новых технологий строительно-монтажных работ.

При оценке состояния и перспектив развития российской экономики следует учитывать, что всплеск инвестиционной активности в значительной степени объясняется конъюнктурными факторами. На фоне кардинального изменения приоритетов структура инвестиций трансформировалась под влиянием растущего спроса топливно-энергетического и металлургического комплексов, совокупная доля которых в инвестициях в промышленность в 2001 г. превысила 70 %.

По существу инвестиционный спрос в 2000–2001 гг. полностью инициировался нефтедобывающей промышленностью, на долю которой приходилось более 30 % инвестиций в промышленность. Хотя экспортеры и

повысили инвестиционные расходы на развитие профильного производства, однако остающиеся в их распоряжении свободные средства вкладывают в российскую экономику с большой осторожностью. Таким образом, углубляется разрыв между производителями (экспортерами) энергоресурсов и большей частью остальной экономики.

В структуре инвестиций по отраслям промышленности 53,3 % приходится на комплекс топливных отраслей, из них 34,8 % – на нефтедобычу. В 2001 г. в нефтедобывающей промышленности введено в эксплуатацию 4023 новых нефтяных скважин, что на 18,6 % превышает уровень предыдущего года. Кроме того, в результате ввода в эксплуатацию ранее простаивающих скважин в 2001 г. дополнительно добыто 5,7 млн т нефти, что составляет 23,5 % суммарного прироста добычи нефти в Российской Федерации. По сравнению с 2000 г. доля инвестиции в нефтеперерабатывающую промышленность повысилась на 2,2 процентных пункта. Однако пропорции распределения инвестиций между добывающими и перерабатывающими отраслями нефтяного комплекса изменяются в сторону повышения доли нефтедобычи. Более сдержанная динамика инвестиций в нефтепереработку в текущем г. привела к стабилизации удельного веса технологий углубленной переработки нефти на уровне 2000 г.

Рост инвестиционного спроса нефтяных компаний способствовал наращиванию темпов выпуска оборудования для добычи углеводородного сырья. Несмотря на интенсивное наращивание производства оборудования для нефтяной промышленности, недостаточные объемы и нерациональная структура выпуска его не позволяют преодолеть длительное отставание темпов эксплуатационного бурения. С другой стороны фактором, сдерживающим темпы наращивания производства, являются и недостаточные масштабы инвестиций в нефтедобычу и сопряженные отрасли промышленности.

С интенсивным развитием нефтедобычи изменение территориальной структуры инвестиционного спроса формировалось под влиянием повышения доли Уральского федерального округа, который является основным регионом добычи углеводородного сырья. По сравнению с 1999 г. удельный вес Уральского округа повысился на 4,4 процентных пункта в структуре инвестиций, и на его долю приходилось более 1/5 инвестиций в российскую экономику. Центральный федеральный округ уступил лидирующие позиции регионам азиатской и южной частей России.

При оценке динамики инвестиций в территориальном аспекте принципиальное значение имеет соотношение между промышленностью и сель-

ским хозяйством. Сельскохозяйственные, слабо и умеренно урбанизированные регионы – Северный Кавказ, Центральное Черноземье, юг Урала и Западной Сибири – имеют более широкие внутренние возможности для самообеспечения продовольствием и поддержания уровня жизни населения. Индустриальные, высокоурбанизированные регионы европейского Центра и Урала, при прочих равных условиях, оказались более уязвимы. Однако в условиях экономического роста именно эти территории начинают выступать в качестве лидеров национальной экономики.



Рис. 8

В условиях экономического роста актуализировалась проблема обновления активной части основных фондов, качественного изменения технологического уровня производства, повышения его эффективности. При ограниченности инвестиционных ресурсов деятельность предприятий ориентировалась, главным образом, на активное включение в производство конкурентоспособных резервных мощностей и модернизацию производства за счет приобретения новых технологических линий. В структуре инвестиций на оборудование затраты на приобретение технологических линий и комплексов по выпуску новой продукции составляют примерно 10–15 %, а основная часть приходится на приобретение отдельных установок. В этой

связи следует подчеркнуть, что такая структура инвестиций, обусловленная финансовыми ограничениями, приводит к консервации устаревших технологий и не способствует производству конкурентоспособной высокотехнологичной продукции.

Наиболее высокая доля использования инвестиций в новое строительство зафиксирована в Уральском федеральном округе. Это было связано с активизацией деятельности нефтяных компаний по увеличению объемов разведочного бурения на 15,6 % по сравнению с 2000 г. и вводом в действие 4,0 тыс. новых скважин.

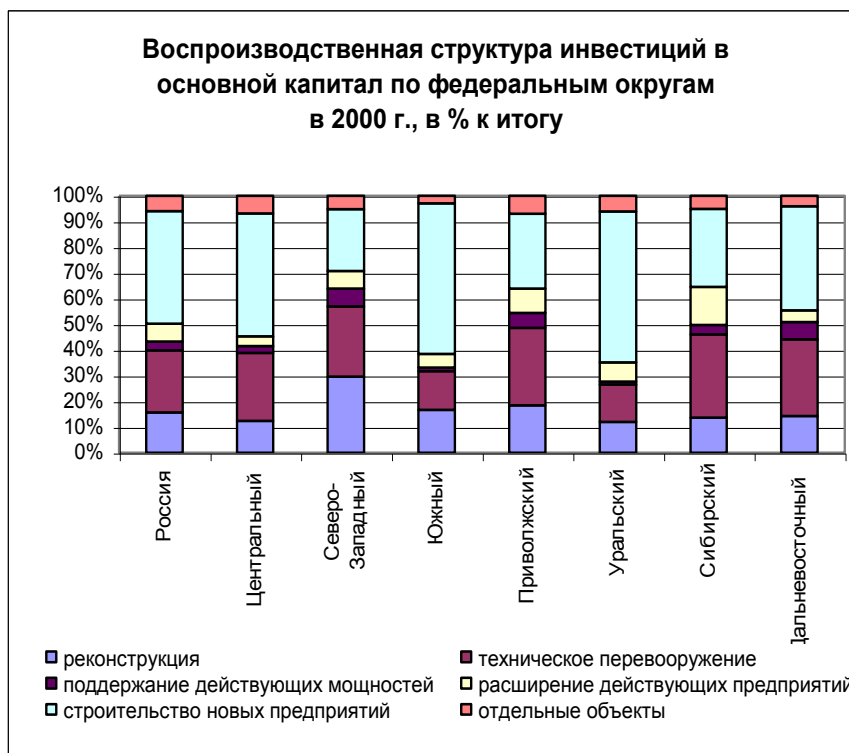


Рис. 9

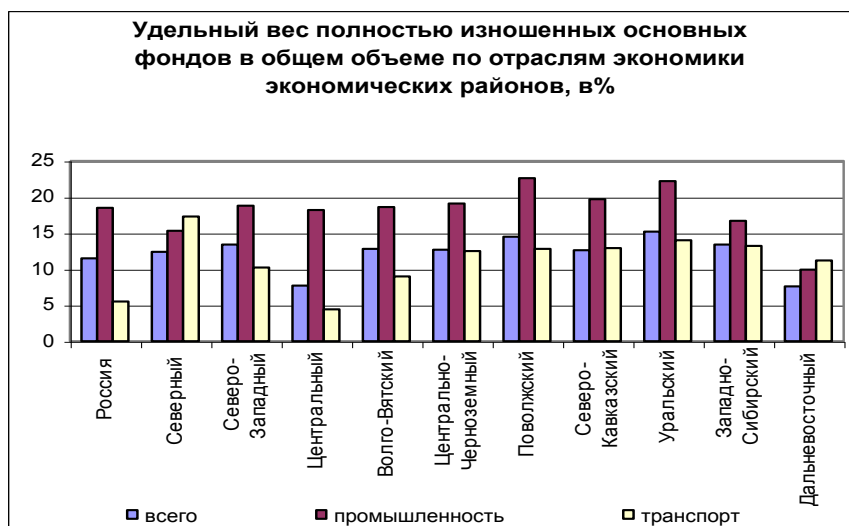


Рис. 10

Повышение масштабов сбережения в экономике обострило проблему трансформации валового накопления в инвестиции. При крайне медленных темпах реформирования финансового сектора экономики участие банковского капитала в кредитовании реального сектора продолжает снижаться. Основным источником инвестиций остаются собственные средства предприятий, поскольку не работает механизм межотраслевого перелива капитала и аккумулирования валовых сбережений.

На динамику инвестиций негативно влияло и сохранение низкого уровня доходов населения. Сложившийся уровень внутреннего платежеспособного спроса на потребительском рынке ограничивал возможности роста производства товаров и услуг. Кроме того, с конца 2000 г. на динамику инвестиционной деятельности негативное влияние стало оказывать замедление темпов роста прибыли, активизация инфляционных процессов и значительное повышение цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий.

Несмотря на благоприятное сочетание конъюнктуры мировых цен и сохраняющегося эффекта девальвации, инвестиционный климат в 2000 г. оставался без изменения. Отсутствие структурных преобразований не позволило нормализовать взаимодействие финансовой сферы и реального сек-

тора. Сохранение высоких рисков и неблагоприятного предпринимательского и инвестиционного климата определялось и нестабильностью законодательного поля. Отсутствие нормативно-правовых актов, гарантирующих защиту прав собственности, совершенствование корпоративного управления, выравнивание условий конкуренции, оптимизацию административного регулирования рынков, повышение прозрачности хозяйственной деятельности является фактором, сдерживающим инвестиционную деятельность и частного отечественного, и иностранного капиталов.

В этой ситуации в 2000 г. и 2001 г. инвестиционная деятельность формировалась под влиянием диаметрально противоположных тенденций. С одной стороны, фиксируются высокий темп роста инвестиций и расширение внутренних источников финансирования, а с другой – расчеты показывают, что уровень бегства капитала из России в 2001 г. практически не снизился.

При анализе динамики инвестиций в российскую экономику необходимо проследить характер изменения валового накопления в ВВП. В среднем за последнее десятилетие инвестиционные расходы составляли примерно 16,0 % ВВП. Если спад деловой активности 1992–1998 гг. приходился на период снижения доли инвестиций в основной капитал в ВВП, то экономический рост 1999–2001 г. опирался на перераспределение ресурсов в пользу инвестиционной составляющей. Отличительной особенностью подъема российской экономики явилось повышение эффективности использования валового накопления в основном капитале. Экономический рост стимулировал процессы трансформации ресурсов накопления в инвестиции. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 2001 г. повысилась до 17,7 % против 14,1 % в 1998 г.

Характерным для последних трех лет является повышение инвестиционной активности предприятий на фоне продолжающегося уменьшения бюджетного финансирования инвестиций. Собственные средства предприятий остаются основным источником финансирования инвестиций в основной капитал. Если в 1996–1998 гг. прибыль составляла менее четверти собственных средств предприятий, используемых на инвестиции, то в 2000–2001 гг. ее доля повысилась до 50 %.

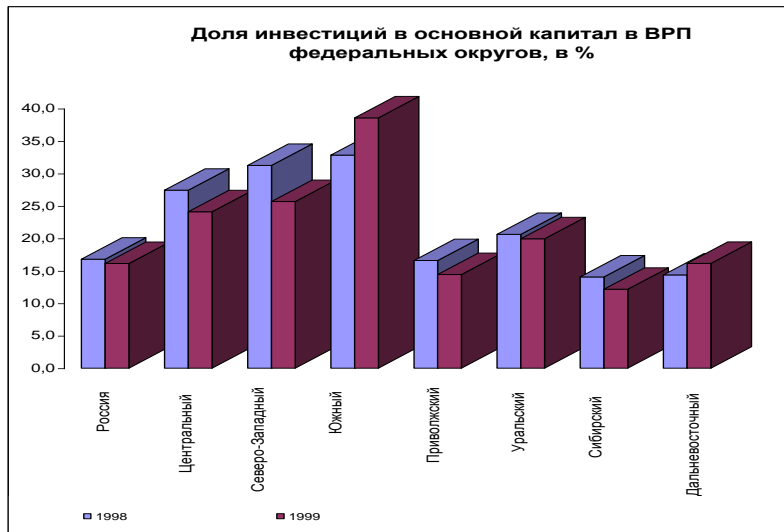


Рис. 11

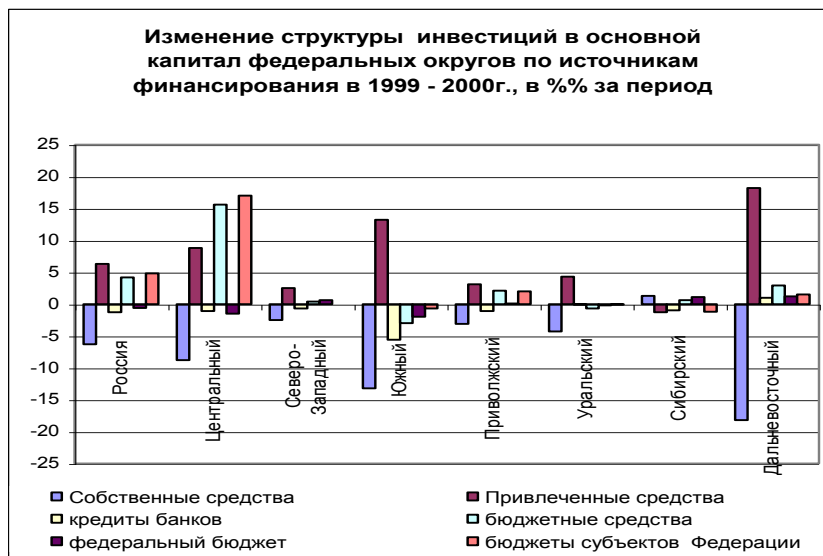


Рис. 12

1.4. Динамика конечного потребления и уровень жизни населения

Рост доходов экономики оказал существенное влияние на пропорции конечного потребления в ВВП. На протяжении 2000–2001 гг. наиболее быстрыми темпами среди элементов конечного использования ВВП росло валовое накопление основного капитала. С повышением уровня деловой активности в российской экономике рост инвестиционного спроса обеспечил почти четверть прироста физического объема ВВП. Однако с 2000 г. усиливается тенденция к сокращению доли расходов на конечное потребление материальных благ и услуг.

В 1999 г. производство расширялось на фоне низкого потребительского спроса, обусловленного резким падением доходов населения в результате девальвации рубля. Реальные доходы населения в 1999 г. составляли 72,2 % от уровня докризисного 1997 г. Сложившийся уровень платежеспособного спроса на потребительском рынке ограничивал возможности дальнейшего увеличения масштабов производства товаров и услуг. В результате совокупные расходы на конечное потребление за год снизились на 3,5 %. В этой ситуации последовательная реализация курса правительства на повышение заработной платы и пенсий оказала позитивное воздействие на характер экономического развития. С IV квартала 1999 г. динамика расходов на конечное потребление домашних хозяйств характеризуется устойчивой тенденцией к росту.

Смещение приоритетов экономической политики в сторону расширения внутреннего спроса инициировалось и изменением внешнеэкономической конъюнктуры. Рост доходов экономики от экспорта оказал существенное влияние на характер и пропорции производства и конечного потребления. Созданный потенциал роста за счет активной инвестиционной деятельности, а также рост доходов бизнеса позволил решить накопленные социальные проблемы. В 2001 г. при достаточно регулярной тенденции к росту заработной платы и пенсий реальные доходы населения увеличились за год на 5,9 %. Доля расходов на конечное потребление по сравнению с 2000 г. повысилась на 3,7 процентных пункта, причем это полностью связано с опережающим ростом расходов домашних хозяйств. Объем расходов на конечное потребление домашних хозяйств вышел на уровень дореформенного 1991 г. Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума за 2001 г. снизилась до 27,2 % от общей численности населения против 30,2 % в 2000 г.

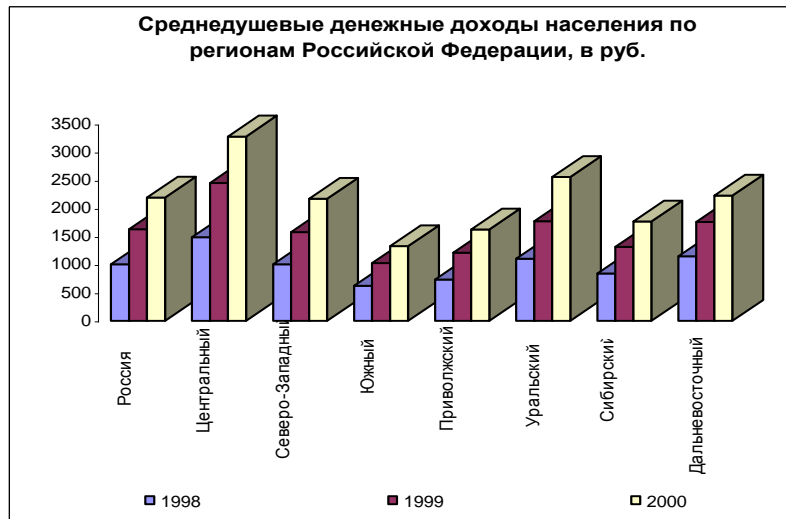


Рис. 13

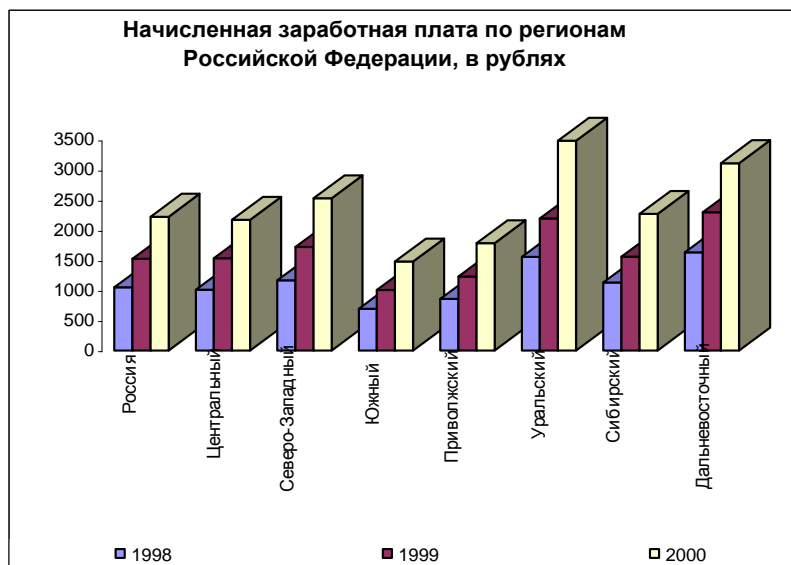


Рис. 14

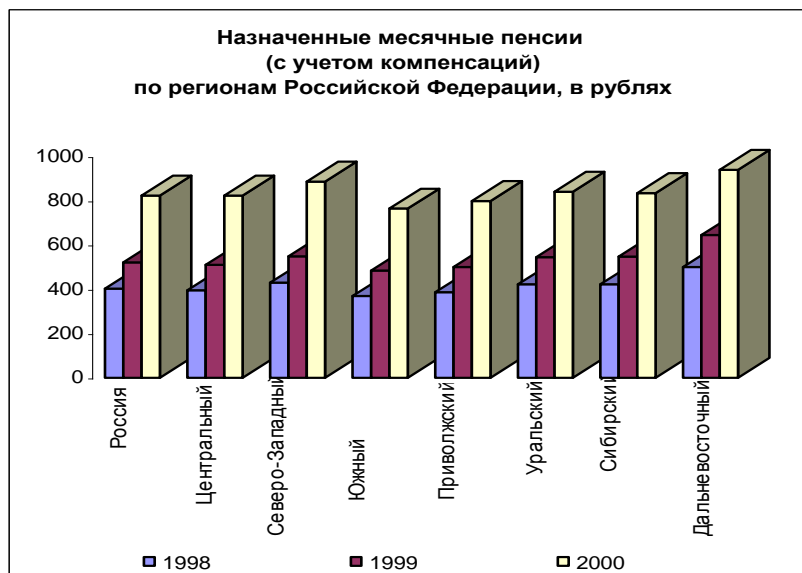


Рис. 15

Наиболее ярким индикатором позитивных изменений уровня жизни населения является динамичное расширение оборота розничной торговли, а также рост производства отечественных потребительских товаров. По сравнению с 2000 г. оборот розничной торговли увеличился на 10,8 %. С ростом доходов населения опережающими темпами увеличиваются покупки непродовольственных товаров. Оборот розничной торговли продовольственными товарами в 2001 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года увеличился на 7,4 %, а непродовольственными товарами – на 13,7 %. По мере восстановления уровня потребления опережающими темпами растет оборот предприятий торговли, по сравнению с объемами продаж товаров на вещевых и продовольственных рынках. Позитивное влияние интенсивного наращивания потребительского спроса сказалось на динамике повышения рентабельности розничной торговли и инвестиционной активности в этом секторе экономики.

* * *

На основе обобщения статистических данных было проведено исследование структурных изменений ВВП, промышленного производства и инвестиций в основной капитал. Динамика и структура социально-экономических индикаторов исследовалась в отраслевом и региональном аспектах. Результаты макроэкономического и отраслевого анализа дали возможность оценить относительное влияние различных факторов на динамику и структуру производства и инвестиционной деятельности в федеральных округах.

Анализ изменения макроэкономических пропорций российской экономики позволил выявить ряд основных факторов, оказавших существенное влияние на характер и динамику трансформационных сдвигов. Понимание общих тенденций развития российской экономики способствует углублению представлений об изменении роли и вклада отдельных территорий в валовой региональный продукт (ВРП), а также определению особенностей деловой активности в регионах.

Экономическое развитие России протекает на фоне снижения дифференциации социально-экономических индикаторов по регионам. Общими признаками подъема экономики регионов в 1999–2000 гг. являются восстановление темпов роста производства и инвестиций, расширение межрегионального спроса и внутреннего рынка, рост спроса на рабочую силу и снижение безработицы, повышение уровня жизни населения.

Сравнительный анализ общеэкономических параметров регионального развития показывает, что характер инвестиционной деятельности находится в определяющей зависимости от структуры хозяйства и динамики финансовых результатов деятельности. Регионы с высокой инвестиционной активностью являются в целом высокоразвитыми: ВРП и объем промышленного производства на душу населения в этих регионах значительно превышает среднероссийские показатели. Регионы с показателями инвестиционной активности среднего уровня характеризуются менее развитой промышленностью и более высокой занятостью населения в сельском хозяйстве.

2. Состояние экономики Республики Алтай в 1998–2001 гг.

2.1. Основные социально-экономические характеристики Республики Алтай

Общие сведения. Республика Алтай входит в состав Сибирского федерального округа. Территория республики составляет 92,6 тыс. км². Столица и единственный город на территории республики – г. Горно-Алтайск.

Численность населения Республики Алтай на 1 января 2001 г. составляла 205,5 тыс. человек, из которых 53,1 тыс. (25,8 %) – горожане и 152,4 тыс. человек (74,2 %) – сельские жители.

Распределение населения по территории республики неравномерно. Так, на территории г. Горно-Алтайска, Майминского и Шебалинского районов, составляющих 9 % площади республики, проживает около 50 % населения.

Национальный состав населения Республики Алтай чрезвычайно разнообразен. Здесь проживает более 100 национальностей и народностей. Численность алтайских народов составляет около 60 тыс. человек или 30 % общего населения республики. Большинство населения – 60 % – русские.

В 1998–2000 гг. отмечаются позитивные изменения демографической ситуации. В 2000 г. фиксирован естественный прирост населения в республике. Зарегистрированное число родившихся детей на 4,7 % превышает уровень 1999 г. Уменьшилась младенческая смертность. По числу родившихся на 1000 человек населения Республика Алтай занимает 6-е место среди субъектов Федерации. Следует отметить, что демографическая ситуация в Республике Алтай благополучнее, чем в целом по России или в Западно-Сибирском районе: коэффициент рождаемости по республике был выше, чем по Западно-Сибирскому району, а коэффициент смертности был ниже, чем по Западно-Сибирскому району и по Российской Федерации.

Сложившиеся в последние годы направления миграционных перемещений населения остаются неизменными. По данным Миграционной службы, численность вынужденных переселенцев, зарегистрированных в 2000 г., увеличилась на 16,0 %. Наибольшее число вынужденных переселенцев прибыло в республику из Казахстана и Узбекистана.

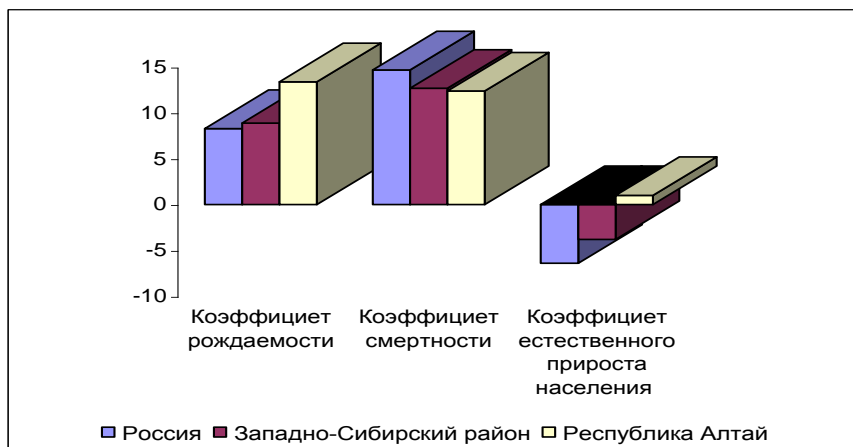


Рис. 16 Основные характеристики демографической ситуации в Республике Алтай

2.2. Реальный сектор экономики

2.2.1. Структура экономики Республики Алтай

При анализе экономики Республики Алтай следует учитывать, что изначально она находилась в числе тех российских регионов, где унаследованная с советских времен отраслевая структура производства оказалась чрезвычайно уязвимой в условиях конкуренции. Известно, что наиболее глубокий спад испытали в России регионы, характеризовавшиеся к началу реформ высокой долей отраслей агропромышленного комплекса. Совокупная доля сельского хозяйства и перерабатывающих отраслей легкой и пищевой промышленности в экономике республики в 1992 г. превышала 40 % валовых ресурсов.

Структура экономики Республики Алтай была ориентирована в основном на использование местного минерально-сырьевого потенциала и вывоз большей части продукции за пределы региона. В то же время хозяйство республики практически полностью зависело от ввоза товаров высокой степени обработки. Разрыв традиционных хозяйственных связей чрезвычайно болезненно отразился на динамике производства. Большинство предприятий республики, как правило, не имело вариантов альтернативной системы

обеспечения производства материально-техническими ресурсами и каналов реализации продукции.

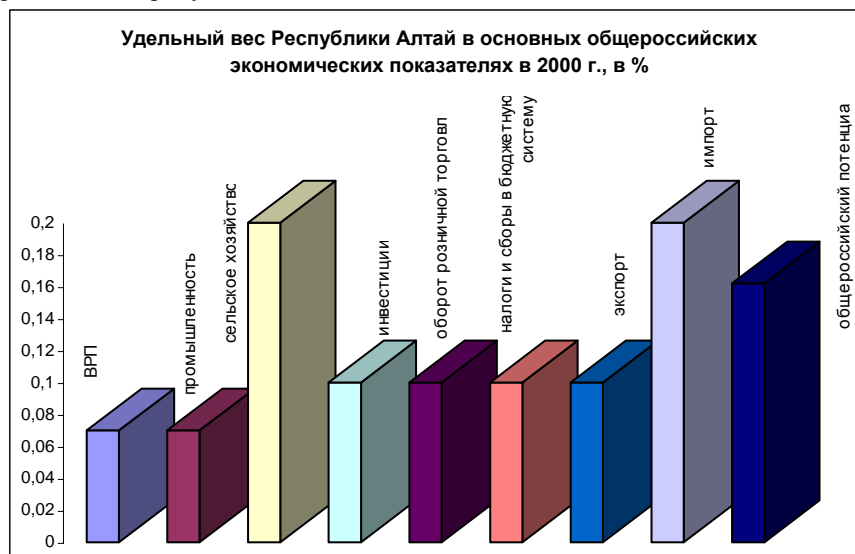


Рис. 17

Экономические трудности, безусловно, усугублялись особенностями экономико-географического положения региона. Республика Алтай связана с основной территорией России единственной автомобильной дорогой. С севера на юго-восток республику пересекает федеральная дорога «Чуйский тракт», которая проходит по территории 6 из 10 районов республики и обеспечивает связь с соседними регионами. Автомобильный транспорт в Республике Алтай играет исключительно важную роль в обеспечении функционирования производственно-хозяйственного механизма и жизнедеятельности населения. Это практически единственный вид транспорта, которым осуществляются все перевозки грузов и пассажиров в республике. В условиях кардинальных преобразований в экономике труднодоступность и удаленность региона от основных транспортных коммуникаций явилась одним из факторов локализации и усиления изоляции внутриреспубликанского рынка.

**2.2.2. Кризис экономики Республики в 1992–1997 годах:
тенденции и факторы**

В период 1992–1996 гг. в экономике республики отмечался более сильный спад по сравнению со средним по стране уровнем. Промышленное производство в 1996 г. составило примерно треть от уровня 1990 г. (в РФ – 50 %), сельское хозяйство – 46 %, жилищное строительство – 40 %. Производство ВРП на душу населения составляло 46 % от среднероссийского уровня 1994 г., уровень безработных достигал 18,4 % от экономически активного населения Республики Алтай. По уровню денежных доходов на душу населения Республика Алтай занимала 68-е место среди субъектов Федерации. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума к 1996 г. достигала 45,1 % от общей численности населения республики.

Сложившаяся структура экономики Республики Алтай в условиях общего кризиса оказалась неспособной к быстрым трансформационным сдвигам в производстве в соответствии с условиями рынка. Основной особенностью хозяйства Республики Алтай является и низкая доля промышленного производства в экономике. Так, в 1998 г. доля продукции промышленности в ВРП составляла 4,5 %. По производству промышленной продукции на душу населения Республика Алтай находится на последнем месте среди регионов Российской Федерации.

Таблица 5

Место Республики Алтай среди субъектов Федерации по производству отдельных видов продукции в 2000 г.

Показатель	место
Производство электроэнергии	83
Производство деловой древесины	53
Производство пиломатериалов	54
Сборный железобетон	76
Производство строительного кирпича	74
Производство тканей	46
Производство трикотажных изделий	60
Производство хлеба	75
Производство водки и ликероводочных изделий	74
Производство мяса	60
Производство масла животного	66
Производство цельномолочной продукции	75
Продукция сельского хозяйства	70
Валовой сбор зерна	67
Валовой сбор картофеля	71

Таблица 5 продолжение

Показатель	место
Валовой сбор плодов и ягод	57
Производство шерсти	17
Производство меда	52

Источник: Госкомстат России.

Промышленное развитие Республики Алтай традиционно ориентировалось на использование природно-сырьевых ресурсов и сельскохозяйственного сырья. В структуре промышленности 2/5 совокупного выпуска промышленной продукции приходится на долю перерабатывающих отраслей легкой и пищевой промышленности и 1/4 – на отрасли цветной металлургии. Устаревшие технологии не позволяют выпускать достаточно качественную и конкурентоспособную продукцию. Отрицательно влияют на обстановку в промышленности и отсутствие опыта проведения маркетинговых исследований и специалистов соответствующей квалификации. Негативное влияние оказало также тяжелое положение сельского хозяйства, являющегося основной сырьевой базой для пищевой промышленности и основным заказчиком на проведение ремонта сельскохозяйственной техники.

Спад в производстве инициировался углублением кризиса в инвестиционной сфере. В 1999 г. на территории Республики Алтай была создана практически первая в России свободная экономическая зона. Для организации и расширения совместной экономической деятельности с предприятиями стран дальнего и ближнего зарубежья правительством республики в рамках ЭЭР «Алтай» предоставлялись дополнительные льготы для иностранных и отечественных инвесторов.

Эколого-экономический регион «Алтай» как инструмент налогового планирования позволял конструировать схемы льготного налогового режима деятельности юридических лиц. Принятие соответствующих законодательных актов определяло возможность освобождать предприятия и организации от налогов и сборов в части, поступающей в республиканский и местные бюджеты. Однако надежды на приток отечественного и иностранного капитала не оправдались. Несмотря на создание благоприятного законодательного фона, инвестиционная активность в республике систематически снижалась. Деятельность ЭЭР «Алтай» практически не оказывала влияния на изменение уровня деловой активности.

Инвестиции в основной капитал в 1996 г. составили лишь 28 % от уровня 1990 г., и по показателю инвестиций на душу населения республика

занимала 77-е место среди субъектов Федерации. В 1996 г. по показателям социально-экономического развития республика находилась существенно ниже среднероссийского уровня и входила в число двадцати регионов с наибольшим спадом производства.

В 1997 г. в экономике России был зафиксирован прирост ВВП, промышленного производства и приостановлен спад в инвестиционной сфере. С ростом производства отмечался рост доходов населения и изменение ситуации на рынке труда. Эти процессы оказали воздействие и на социально-экономическое положение в Республике Алтай. В экономике республики несколько сократилась глубина спада производства товаров. Позитивное влияние на экономическое положение оказал интенсивный рост производства в цветной металлургии, а также прирост производства в сельском хозяйстве. Прирост реальных доходов населения в 1997 г. составил 16,0 % (в целом по России – 6,0 %) и реальной заработной платы – 17,0 %. Реальный размер назначенных пенсий по сравнению с 1995 г. увеличился на 43,2 %. С ростом доходов существенно сократился уровень бедности. Наиболее сложной осталась ситуация на рынке труда. При сохранении низкой деловой активности и изолированности локального рынка труда проблема трудоустройства сохранила острые кризисные формы. Уровень безработицы в 1997 г. составил 18,5 % от экономически активного населения и сохранился на уровне предыдущего года, при этом уровень официально зарегистрированной безработицы повысился на 0,2 процентных пункта и существенно превышал среднероссийский уровень и аналогичные показатели по Западной Сибири и пограничным регионам Восточной Сибири.

Несмотря на некоторые позитивные сдвиги в производстве, институциональной структуре и уровне жизни населения, общая оценка инвестиционного потенциала республики в 1997 г. осталась неизменной: Республика Алтай занимала 83-е место среди субъектов Федерации.

2.2.3. Особенности восстановления экономики в 1998–2001 гг.

Решение проблем вывода экономики республики из кризисного состояния требовало решительных действий со стороны государственных органов власти.

В 1998 г. правительством Республики Алтай были разработаны меры по оздоровлению экономической ситуации. В программе были сформулированы приоритетные направления развития и конкретные мероприятия по поддержанию отраслей специализации и перспективных производств. К сожалению, очередной виток кризиса российской экономики несколько

сместил во времени начало реализации активной политики реструктуризации экономики республики.

Резкое сужение внутреннего и внешнего спроса оказало негативное влияние на экономику России и отдельных регионов. Рост потребительских цен в результате девальвации рубля болезненно отразился на уровне жизни населения. В целом в России реальные доходы населения в 1998 г. сократились на 16,2 %, а в депрессивных регионах снижение уровня жизни приняло более жесткие формы. Реальные доходы населения в Республике Алтай в 1998 г. снизились на 28,0 %, а размер назначенных пенсий на 44,0 %. За чертой бедности оказалось почти половина населения республики.

Сокращение внешнего спроса на цветные металлы и продукты мараловодства и оленеводства, являющиеся основными статьями экспорта и межрегионального обмена, инициировали усиление спада производства. В 1998 г. ВРП Республики Алтай сократился на 9,4 %, при падении промышленности на 26 % и сельского хозяйства – на 12,0 %. Ситуация на рынке труда обострилась. Уровень безработицы повысился до 18,5 %.

В сложной ситуации 1999–2000 гг. правительство республики проводило довольно рациональную политику по преодолению последствий кризиса. Были приняты новые законодательные акты в инвестиционной сфере, государственные закупки осуществлялись на конкурсной основе, проводилось выделение земельных долей в акционерных обществах – бывших колхозах, бюджет переводится на казначейское обслуживание, вводились налоги на вмененный доход и налог с продаж. Бюджеты на 1998 и 1999 гг. имели качественно иную структуру по сравнению с бюджетом 1997 г. – более чем в два раза сократились расходы республиканского бюджета. За 1999 и 2000 гг. поступление налогов увеличилось почти вдвое; в 2000 г. прирост составил свыше 100 млн руб. Существенно увеличилось финансирование из федерального бюджета. Так, в 2000 г. республике было перечислено около 420 млн руб., в то время как в 1999 г. эта сумма составляла лишь 175 млн руб.

За счет дополнительных доходов и финансовой помощи федерального центра в 2000 г. снизилась задолженность по зарплате. В 2001 г. отмечается повышение регулярности текущих выплат в полном объеме зарплат работникам бюджетной сферы и пособий на детей. К концу 2001 г. почти полностью погашена вся накопившаяся задолженность по зарплате и на 50% снижена задолженность по детским пособиям. Анализ экономического развития Республики Алтай в послекризисный период позволяет отметить ряд положительных моментов. Начиная с 1999 г. фиксируется положительная

динамика роста валового регионального продукта. Экономический рост опирается на подъем деловой активности практически во всех секторах экономики. В 2000 г. по сравнению с 1998 г. выпуск промышленной продукции увеличился почти в 1,8 раза, объем продукции сельского хозяйства – на 6,3 %. В 2000 г. при сохранении положительной динамики производства товаров фиксируется прирост перевозок грузов предприятиями автомобильного транспорта – на 24,1 % и оборота розничной торговли – на 12,2 %. Однако даже при таких высоких темпах роста, товарооборот в 2000 г. составлял только 90,7 % от уровня 1998 г.

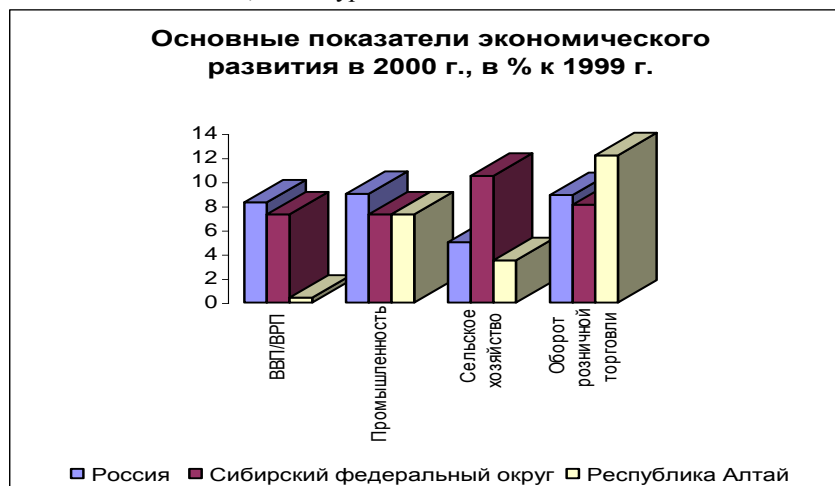


Рис. 17

Промышленность Республики Алтай представлена такими отраслями, как легкая и пищевая промышленность, производство строительных материалов, деревообрабатывающая промышленность, горнодобывающая и цветная металлургия.

С оживлением спроса на отечественные товары после августовского кризиса 1998 г., эти отрасли получили дополнительный импульс роста. В 1999–2000 гг. республика демонстрировала более высокие темпы роста, чем в среднем по Российской Федерации.

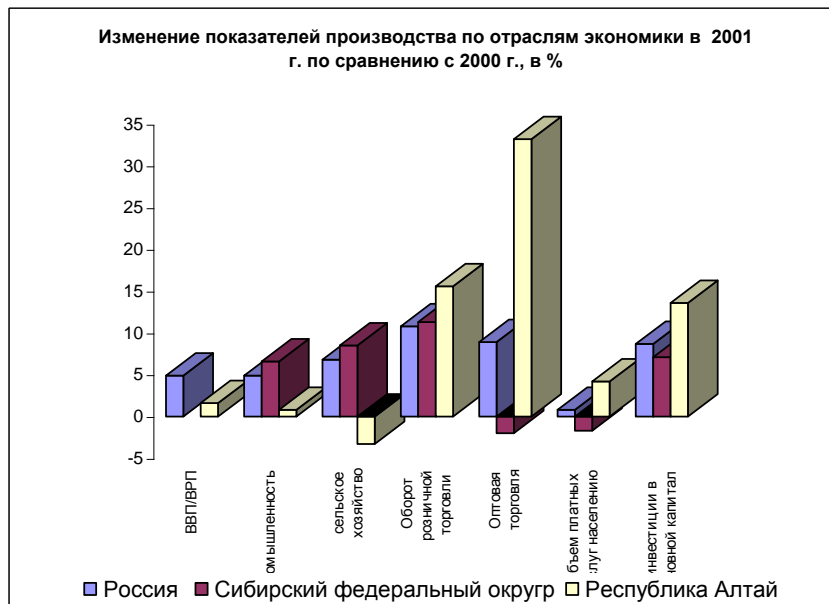


Рис. 18

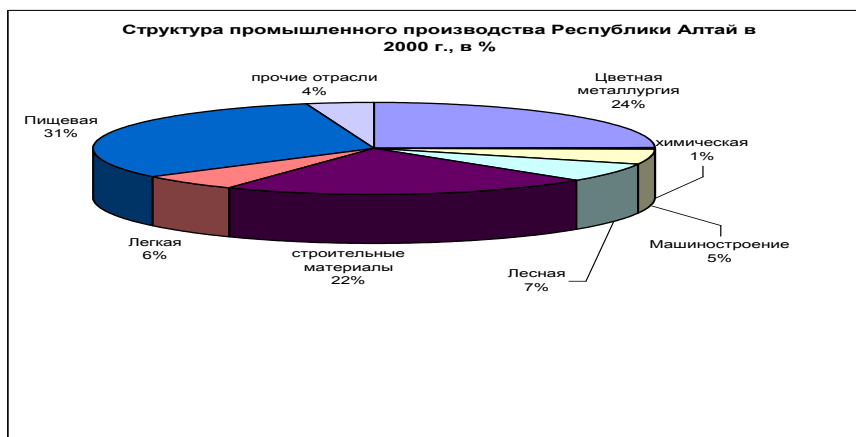


Рис. 19

Таблица 6

Динамика объема промышленного производства

	млрд руб.	в % к предыдущему году			
		2001	2000	1999	1998
Российская Федерация	5881	104,9	109,1	108,1	94,8
Сибирский федеральный округ	613,4	106,6	109		
Республика Алтай	468	100,8	107,3	171	74

Источник: Госкомстат России.

В 1999–2001 гг. наблюдается интенсивный рост производства товаров, пользующихся традиционно высоким спросом на общероссийском рынке. Например, в 2000 г. по сравнению с 1998 г. выпуск сыров увеличился в 1,7 раза. С ростом импортозамещения выпуск лекарственных средств на предприятиях республики увеличился на 74,7 %.

Республика Алтай – аграрная республика. В структуре производства доминирует сельскохозяйственное производство, на долю которого приходится более половины валового выпуска экономики республики. Основная отрасль сельского хозяйства – животноводство. Пастбища занимают почти 75 % сельскохозяйственных угодий. Овцеводство, табунное коневодство являются традиционными видами деятельности алтайских народов. Овцы разводятся в 7 районах республики. Суммарное поголовье овец по всем категориям хозяйств превышает 300 тысяч, коз – 100 тысяч и лошадей – 70 тысяч.

Особое значение имеет пантовое оленеводство. Эта отрасль дает уникальную продукцию, не имеющую аналогов по качеству в мире, – панты маралов и пятнистых оленей. По производству пантов маралов (75 % в общероссийском производстве), козьего пуха (6,5 %) и овечьей шерсти (1,4 %) Республика Алтай занимает ведущие позиции в России.

В настоящее время в Республике Алтай поголовье маралов превысило 27 тысяч, а поголовье пятнистых оленей достигло 8 тыс. Оставаясь основной экспортной продукцией, мараловодство обеспечивает значительные валютные поступления в республику.

После острого кризиса в животноводстве в 1996–1998 гг., в 1999–2000 гг. ситуация несколько выправилась. В 2000 г. прирост производства мяса составил 23,5 % по сравнению с 1999 г.

Таблица 7

Выпуск основных сельскохозяйственных товаров

	2001	В % к предыдущему году				
		2001	2000	1999	1998	1997
Мясо, включая субпродукты I категории, тонн	729	43,7	123,5	75,8	87,3	59,4
Цельномолочная продукция в пересчете на молоко, тонн	165	29,0	92,8	200	36,7	53,5
Валовой сбор зернобобовых тыс.тонн	15,4	75,4	150,3	141,9	166	54,2

Источник: Госкомстат России.

В зерновом растениеводстве основную роль играют овес и ячмень. Выращивается также кукуруза на силос и многолетние травы. В 1998–2001 гг. отмечается рост валовых сборов зернобобовых. По сравнению с 1998 г. сбор зернобобовых увеличился в 2,1 раза. В 2000 г. было собрано зерновых и зернобобовых культур (в весе после доработки) 20,4 тыс. т, что составило 150,3 % от уровня 1999 г. При достаточно высоком урожае зерна в других отраслях растениеводства фиксируется сокращение производства. В 2000 г. было собрано 37,2 тыс. т картофеля и 12,9 тыс. т овощей, что составило, соответственно 79,7 % и 81,5 % от урожая 1999 г.

В посткризисный период Республика Алтай значительно активизировала свою внешнеэкономическую деятельность. Внешнеторговый оборот за 2000 г. составил 21791,3 тыс. долл. США. По сравнению с 1999 г. оборот увеличился на 8218,8 тыс. долл. США или в 1,4 раза. В структуре внешнеторгового оборота экспорт составил 95,5 %, импорт – 4,5 %. По сравнению с 1999 г. данное соотношение практически не изменилось. Сальдо внешнеторгового баланса сложилось положительно и составило 19809,3 тыс. долл. США.

Экспорт товаров в 2000 г. составил 20800,3 тыс. долл. США и увеличился по сравнению с аналогичным периодом 1999 г. на 6418,9 тыс. долл. США, то есть в 1,4 раза. При этом объем экспортных поставок в страны дальнего зарубежья увеличился в 2,1 раза, при уменьшении в страны СНГ – в 3,9 раза.

Традиционно значительную часть экспортного оборота Республики Алтай составляют панты маралов и оленей, основным потребителем которых является Южная Корея. Кроме того, товарами экспорта являются шку-

ры, шерсть овечья, козий пух, папоротник-орляк, круглый лес, пиломатериалы.

В последние годы товарная структура экспорта Республики Алтай расширилась за счет вывоза ртути, вольфрамово-молибденового концентрата, лекарственно-технического сырья и сырья для парфюмерно-косметической промышленности (пихтовое, кедровое и облепиховое масла, травяные экстракты и др.). Основные экспортные потоки ориентированы на страны Юго-Восточной Азии (Южная Корея, Монголия, Китай, Япония и другие страны).

Объем импорта Республики Алтай в 2000 г. составил 991 тыс. долл. США. По сравнению с 1999 г. объем импорта увеличился в 1,2 раза. В структуре импорта 74,5 % занимают продовольственные товары. Импорт продовольственных товаров составил 738,0 тыс. долл. США и по сравнению с 1999 г. практически не изменился.

Основным партнером по внешнеторговым операциям Республики Алтай является Монголия – 67 % от общего объема экспортных операций и 82 % от общего объема импортных операций. В Монголию поставляются в основном различные машины и механизмы. В качестве расчета за поставленное оборудование на территорию Республики Алтай ввозятся продукты питания (мясо) и сельскохозяйственное сырье (шкуры и пр.).

Значительный объем экспортных операций приходится на страны Юго-Восточной Азии. Среди основных участников внешнеэкономических связей на территории Республики Алтай можно выделить такие предприятия, как ЗАО «Горный проект-А» (33,7 % от общего товарооборота), ОАО «Горно-Алтайвнешторг КО» (12,1 %), ВЭПО «АСОХРА» (11,3 %), ЗАО «Алтайфарм» и др.

Рост доходов от внешнеторговой деятельности и расширение масштабов межрегионального обмена оказал положительное влияние на динамику ВРП Республики Алтай.

Рост производства определил позитивные изменения в социально-экономической ситуации, прежде всего на рынке труда. Наметилась тенденция к снижению уровня безработицы. По данным Министерства труда и социального развития, растет потребность предприятий и организаций в работниках. Повышению занятости населения способствовало также развитие малого предпринимательства.

При активной социальной политике государственных органов власти в Республике Алтай наметилась тенденция к повышению уровня жизни населения, к росту реальных доходов населения. По сравнению с 1999 г. в 2000

г. реальные доходы населения увеличились почти на 2 %, а объем совокупных денежных доходов в 1,4 раза, в то время как совокупные расходы увеличились в 1,47 раза. Среднедушевые доходы в 2000 г. составили 14409 рублей, и по этому показателю республика занимает 66-е место среди субъектов Федерации.

Величина прожиточного минимума в расчете на душу населения в декабре 2000 г. составила 1019 рублей и возросла по сравнению с декабрем предыдущего года на 4,6 %. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2000 г. по сравнению с 1999 г. сократилась на 24,6 тыс. человек. Анализ ситуации в социальной сфере позволяет сделать вывод о необходимости срочного реформирования системы социальной защиты в республике в направлении повышения ее эффективности и адресности при сокращении нагрузки на бюджет. В среднем на учете состоит около 46 % нуждающихся в социальной защите, в том числе 53 % семей с детьми. Они составляют 15 % всех граждан, зарегистрированных учреждениями социальной защиты как нуждающиеся в государственной поддержке. Наиболее полный учет малоимущих граждан, нуждающихся в социальной защите, налажен в Майминском и Усть-Канском районах; минимальный – в Шебалинском и Усть-Коксинском.

В структуре использования денежных доходов населения наблюдается уменьшение наличных денежных средств на руках и возрастает доля средств, используемая на покупку товаров и услуг, оплату обязательных платежей и взносов. В 2000 г. покупательная способность среднедушевых денежных доходов повысилась на все продукты питания, кроме муки.

Таблица 8

Место Республики Алтай по уровню отдельных показателей среди регионов Российской Федерации

Показатель	место
Среднедушевые доходы	66
Среднедушевые расходы	75
Объем платных услуг населению	78
Доходы от услуг связи населению в расчете на 1 жителя	71
Ввод в действие жилых домов на 1000 населения	67
Потребление продуктов на душу населения	
мяса и мясопродуктов	4
молока	20
яиц	64

Таблица 8 продолжение

Показатель	место
сахара	70
масла растительного	71
картофеля	27
овощей	61
хлеба	1

Источник: Госкомстат России.

С ростом доходов населения динамично растут покупки населения. Прирост оборота розничной торговли в 2000 г. составил 12,2 %, а в 2001 г. – 15,6 %. Рост в структуре товарооборота доли непродовольственных товаров, а также увеличение объемов продаж торгующих организаций является отражением индикаторов повышения уровня доходов населения. В 2000 г. в структуре оборота розничной торговли удельный вес непродовольственных товаров по сравнению с предыдущим годом повысился до 45 % против 41 %. Оборот розничной торговли в 2000 г. на 74 % формировался торгующими организациями, доля неорганизованных форм торговли и рынков составила 26 %. Однако даже при благоприятных тенденциях развития показатели уровня жизни не вышли на предкризисный уровень.

С повышением деловой активности происходит улучшение показателей финансовой деятельности предприятий, в том числе в динамике роста финансовых результатов деятельности предприятий и организаций республики. В 2000 г. финансовый результат по сравнению с предыдущим годом увеличился в 5,4 раза, а доля убыточных предприятий и организаций в экономике республики снизилась до 54,5 % против 68, % в 1999 г. По итогам 2001 г. финансовый результат деятельности предприятий и организаций республики по сравнению с 2000 г. вырос в 2,6 раза, а доля убыточных предприятий составила 45,8 %.

После длительной инвестиционной паузы в 1999 г. прирост инвестиций в основной капитал в Республике Алтай составил 16,0 %, а в целом по России – 4,5 %. По инвестициям на душу населения Республика Алтай в 2000 г. занимала 49-е место среди субъектов Российской Федерации. Повышение инвестиционной активности определялось изменением потоков инвестиционных средств между секторами и отраслями экономики. В 1998–2000 гг. доминирующая часть инвестиций приходилась на развитие транспортных коммуникаций и средств связи. Решение транспортных проблем находится под пристальным вниманием и федерального центра, и органов государственной власти республики. В 1999 г. на дорожное строительство исполь-

зовано более половины инвестиций в основной капитал. В 2000 г. рост производства по-прежнему опирался на рост инвестиционной активности. Вместе с тем следует отметить, что рост инвестиционной активности поддерживается за счет увеличения расходов федерального бюджета на эти цели. Расходы республиканского бюджета на инвестиционные расходы при ограниченности внутренних ресурсов остаются незначительными.

Таблица 9

Изменение рейтинга (место среди регионов Российской Федерации) Республики Алтай по основным характеристикам социально-экономического развития в период 1996–2001 гг.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Инвестиционный потенциал	83	83	82	83	82	82
Трудовой потенциал			80	81	79	78
Потребительский потенциал	76	79	80	79	78	77
Инфраструктурный потенциал	74	78	78	73	71	71
Производственный потенциал	82	81	83	82	85	84
Инновационный потенциал	89	75	77	79	79	79
Финансовый потенциал			80	75	79	80
Институциональный потенциал	78	76	78	79	73	76
Природно-ресурсный потенциал	79	79	69	61	61	61
Интеллектуальный потенциал	84	78				

Таблица 10

Изменение инвестиционного риска в Республике Алтай в период 1996–2001 гг. (место Республики Алтай среди регионов России)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Риск – интегральная оценка (Ранг)	58	75	79	54	52	40
В том числе по основным составляющим						
социальный	17	17	85	52	63	50
экономический	69	66	57	74	25	14
финансовый			81	78	79	78
экологический	15	15	2	4	5	3
политический	69	85	77	74	81	81
законодательный			29	16	10	5
Средневзвешенный индекс риска инвестиционной деятельности в Республике Алтай (Россия =1)			1,476	1,025	1,093	0,99

Несмотря на формирование благоприятного законодательного поля для внешних инвесторов, притока отечественных и иностранных инвестиций на протяжении всего периода действия свободной экономической зоны на территории республики не наблюдалось. В этой связи вполне естественно, что с марта 2000 г. прекращена регистрация новых участников ЭЭР «Ал-

тай», а в августе 2000 г. Указом Президента Республики Алтай отменены льготы по уплате НДС, Госсобранию республики предложено внести изменения в соответствующие законодательные акты.

Изменение налогового режима трудно оценить однозначно. С одной стороны, формирование благоприятного законодательного поля для инвестиционной деятельности в Республике Алтай значительно опережает изменение инвестиционного потенциала территории. Активная нормотворческая деятельность способствовала формированию благоприятной инвестиционной среды. Если по законодательным инвестиционным рискам Республики Алтай в 1996–1997 г. занимала 75-е место среди субъектов Федерации, то в 2001 г. она вошла в число первых пяти регионов России с наиболее благоприятными условиями нормативно-законодательной базы. За последние четыре года снизились риски по экономической, социальной и экологической составляющей интегрального показателя инвестиционного риска. С другой стороны, по уровню инвестиционного потенциала наблюдается прежняя картина – 82-е место среди субъектов Российской Федерации. Несмотря на некоторые успехи, в экономике республики пока не сформирована устойчивая доходная база, высокая дотационность региона определяет высокие финансовые риски. Льготный налоговый режим, как показал опыт последних лет, не способствовал наполнению бюджета республики и дальнейшее его применение противоречит общим тенденциям изменения российского налогового законодательства.

* * *

Анализ развития Республики Алтай в период 1999–2001 гг. показывает, что изменение макроэкономических условий воспроизводства и конъюнктуры на внутреннем российском рынке придали динамизм экономическому развитию и позволили смягчить социальную напряженность в этом регионе.

Несмотря на оживление экономики, Республика Алтай остается в числе депрессивных регионов. Основной проблемой республики является низкий уровень жизни населения. Среднедушевые показатели объема производства ВРП, объема инвестиций в основной капитал, объема внешнеторгового оборота и финансовой обеспеченности остаются существенно ниже среднероссийских показателей. Для республики также характерна более высокая доля бедного населения по отношению к среднероссийскому уровню.

Показателями, характеризующими неудовлетворительное финансовое состояние региона, являются низкая обеспеченность расходов региона собственным налоговым потенциалом, и отношение собранных на территории

налогов к расходам бюджета. Непропорционально возросли расходы на содержание инфраструктуры и социальной сферы. При сложившемся положении повысилась поддержка федерального центра.

Изменение экономической ситуации в Республике Алтай может быть обеспечено собственными силами путем осуществления диверсификации структуры производства, стимулирования развития малого бизнеса, улучшения местного инвестиционного климата, поиска новых рынков.

Одним из основных направлений деятельности Республики Алтай в перспективе может стать формирование благоприятной деловой среды для притока внешних финансовых средств, в том числе из других государств СНГ и регионов Российской Федерации на территорию Республики Алтай. Представляется необходимым первоочередное определение объектов инвестирования, развитие которых позволит в кратчайшие сроки окупить вложенные средства.

Для реализации стратегии дальнейшего развития региона одним из перспективных направлений является активное вовлечение запасов природных ресурсов в хозяйственный оборот. В Республике Алтай сильное влияние на экономику и окружающую среду имеет развитие лесного хозяйства, использование пастбищ и эксплуатация минеральных ресурсов. В поддержке также нуждаются такие традиционные виды деятельности, как производство пантов и выращивание и сбор лекарственных трав и растений. Учитывая изменение конъюнктуры и рост спроса на лекарственные препараты на основе натуральных экстрактов целесообразно расширение производства лекарственно-технического сырья и создание предприятий по его переработки.

Уникальная природа и исключительно благоприятная экология Республики Алтай определяют ее привлекательность как туристического и санаторно-курортного центра. Развитие этих направлений создаст дополнительные рабочие места не только в рекреационном секторе экономики, но и в сопряженных с ним отраслях торговли и общественного питания, гостиничного хозяйства, в связи и на транспорте.

При перспективности развития отмеченных направлений для экономики республики и России в целом, практическая их реализация определяется не только масштабами инвестиций, но и решением такой настоятельной для Республики Алтай проблемы, как повышение качества управления и менеджмента на всех уровнях.

3. Определение приоритетов долгосрочной социальной и экономической политики Республики Алтай

3.1. Общие принципы повышения деловой активности и инвестиционной привлекательности

В настоящее время многие российские регионы столкнулись с проблемами, препятствующими развитию: нехватка бюджетных средств, спад производства, низкий уровень жизни населения, безработица, преступность. Корни этого явления, как правило, уходят в прошлое, так как ряд регионов имеют крайне узкую налоговую базу из-за фактического отсутствия производств на своей территории. Местная власть (глава региона, администрации городов и районов, законодатели) оказывается в ситуации, когда приходится в штурмовом порядке решать текущие проблемы (выплаты заработной платы бюджетникам, подготовка ЖКХ к зиме и т. п.). Ресурсы региональной власти ограничены настолько, что сужаются возможности для работы на перспективу — теряются среднесрочные и долгосрочные цели. В то же время основные проблемы регионального развития невозможно разрешить без осмысленной стратегии.

Многие российские регионы оказались в ситуации, которая являет собой классическую проблему отсутствия импульса, инициирующего развитие. Образуется замкнутый круг: жители зарабатывают слишком мало, чтобы их потребительские расходы послужили стимулом для развития торговли и производства. Об этом писали еще классические авторы, такие как Г. Зингер (H. Singer), Х. Лейбенштейн (H. Leibenstein), Р. Нурксе (R. Nurkse). Правда, речь шла о национальном уровне, а не региональном. Наша гипотеза допускает, что аналогичные явления могут отмечаться и на региональном уровне, тем более в стране с такой большой неравномерностью экономического потенциала регионов, как в России. Пока производство и торговля неразвиты, люди продолжают зарабатывать мало, и все повторяется из года в год. Новым рабочим местам и дополнительным доходам просто неоткуда взяться. Чтобы регион развивался, нужны деньги, пока регион не развивается — денег нет. Как разорвать этот порочный круг? Практика показывает, что одни только дотации из федерального центра не способны решить проблему. Деньги, выделяемые на выплату пенсий, дет-

ских пособий, заработной платы работникам бюджетной сферы, зачастую тратятся на приобретение товаров и услуг в других регионах, где они производятся по более дешевой цене и лучшего качества.

Как ни странно, дело не сводится к проблеме «где взять деньги на развитие региона». Большие финансовые ресурсы, даже если они появятся, придут и уйдут, не обратив экономику в сторону экономического и социального подъема. Если же региональная власть создаст благоприятный инвестиционный климат, ориентированный на развитие, и проявит себя достаточно сильной, эффективной и последовательной, чтобы гарантировать исполнение принятой законодательной и нормативной базы, то в такой благоприятной среде даже небольшие инвестиции могут дать мультипликативный эффект — открываются новые рабочие места и растут доходы населения. Инвестиционный климат включает в себя: стабильный политический и социальный порядок; предсказуемую налоговую политику, свободу предпринимательства, отлаженную инфраструктуру региона.

Чтобы сдвинуть регион с мертвой точки, необходим небольшой, но тщательно выверенный начальный импульс, который раскачает маятник деловой активности. Далее регион сам окажется притягательным для инвесторов, ищущих возможности для надежных перспективных вложений. Речь идет о комплексе мер, которые призваны вывести регион из социальной и экономической стагнации.

Географическое расположение Республики Алтай делает крайне сложным ее экономическое развитие. Республика чрезвычайно удалена от центра, крупных городов, транспортных артерий и потенциальных рынков сбыта. Совершенно недостаточно развита транспортная инфраструктура, и горный рельеф местности делает решение этой задачи вдвойне сложной. На территории республики отсутствуют запасы полезных ископаемых. Отсутствуют также сколько-нибудь крупные производства. Таким образом, собственный внутренний ресурс и перспективы внутренних накоплений крайне недостаточны. Необходимо привлечение внешних инвестиций, как российских, так и зарубежных. Отсюда вытекает необходимость создания не просто хорошего, но близкого к идеальному инвестиционного климата. Республика, с ее географическим положением и отсутствием предложений, привлекательных для сверхприбыльного вложения капитала, не может, в отличие от мегаполиса или сырьевого региона, довольствоваться просто хорошим инвестиционным климатом.

Вместе с тем на территории России есть регион, столкнувшийся с аналогичными проблемами и, тем не менее, сумевший за десятилетие реформ

добиться существенных изменений в собственном экономическом потенциале и сделавший это именно за счет привлечения российских и иностранных инвестиций. Это Новгородская область.

Республика Алтай и Новгородская область проводили в десятилетие реформ различную инвестиционную стратегию. При этом оба региона находились во многом в сходном положении в начале 90-х гг. Это положение можно охарактеризовать такими особенностями:

- отсутствие на территории регионов особо ценных природных ресурсов (газ, нефть, золото, глинозем и т. п.);
- отсутствие на территории регионов крупных или современных производств;
- преимущественно сельскохозяйственная ориентация регионов;
- слаборазвитая транспортная инфраструктура;
- отсутствие «транзитной ренты».

Правда, некоторые различия в состоянии данных регионов существенны. Так, если в Республике Алтай лишь около 25 % населения – городское, то в Новгородской области соотношение обратное – около 65 % населения проживает в малых и средних городах. Новгородская область находится посередине между потенциальными крупными рынками сбыта – Москвой и Санкт-Петербургом. Однако Республика Алтай в силу географических и климатических причин является одним из наиболее привлекательных мест для развития туризма.

Говоря об инвестиционном климате, речь в первую очередь идет о социально-политической стабильности. В какой-то момент в результате осознанной региональной политики должен наступить перелом в настроениях и ожиданиях граждан, чтобы для них открылась перспектива благосостояния. Для этого власти вполне достаточно выступить гарантом порядка и стабильности, иметь команду единомышленников как в исполнительной власти, так и в законодательной, на муниципальном уровне, конструктивно взаимодействовать со структурами федерального подчинения.

Должна быть существенно пересмотрена роль главы региона. Его работа должна не только находиться в сфере экономического и социального администрирования, но и в сфере открытой политики. Политика достигает успеха, когда она поощряет и создает возможности для экономически активного населения, а не указывает в директивном порядке, что кому делать. Одна из основных задач региональной власти — создание благоприятных условий для бизнеса. При сбалансированной налоговой и структурной политике частный интерес предпринимателей идет во благо региона, служит

основой для занятости и заработка других граждан. Таким образом, в качестве приоритетов можно обозначить следующее:

Установление устойчивого социального порядка, который радикально улучшает региональный инвестиционный климат. Сильная, даже жесткая, власть главы региона в рамках закона не противоречит гражданским свободам и частной инициативе. Опыт показывает: чтобы развивалось предпринимательство, а игра рыночных сил вела к росту доходов и процветанию, кто-то должен обеспечивать выполнение правил игры, пресекать нарушения законодательства и коммерческого права. Самое прогрессивное законодательство в отсутствие гарантий неприкосновенности личности и независимости суда не даст никакого эффекта.

Сосредоточение на исполнении подлинных функций регионально-го руководителя. К сожалению, до сих пор многие региональные руководители видят себя в качестве «начальников всех производств» и благотворителей, распределяющих средства государственного бюджета. В современном мире функции региональной власти в отношении бизнеса охватывают следующие направления:

- создание благоприятных условий для экономической деятельности, поддержание конкурентной среды и защита субъектов хозяйствования от монополий;
- создание и поддержание ясной и четкой нормативной базы для экономических агентов;
- защита экономических агентов от преступности;
- предсказуемая налоговая политика, поощряющая инвестиции в региональную экономику;
- адресная социальная защита малообеспеченных слоев.

Создание системы для организационного обеспечения инвестиций.

Инвестор должен четко представлять себе условия экономической деятельности, правовое поле и потенциальные риски в регионе. Он может испытывать обоснованные или необоснованные сомнения относительно лояльности властных органов. Задача региональной администрации – продемонстрировать четкий и понятный механизм принятия решений, обеспечить быстрое решение бюрократических формальностей. Власти должны предоставить потенциальному инвестору необходимую информацию о законодательном и нормативном поле региона, его преимуществах по сравнению с другими регионами, инфраструктурных возможностях региона.

Разработка инвестиционного паспорта региона. Паспорт формирует инвестиционное предложение региона. Он содержит данные о региональных ресурсах, а также описание наиболее перспективных вариантов капиталовложений в региональную экономику с предварительными расчетами. На основе такого паспорта формируется инвестиционное предложение региона. В настоящее время кое-что уже сделано на этом пути – так, на официальном web-сайте республики¹ в Интернете представлен один инвестиционный проект, но этого явно недостаточно. Правительство республики в течение последних лет активно занималось поиском инвесторов, в том числе иностранных. Однако до сих пор эта работа строилась в основном на личных контактах руководства региона. Необходимо создать целостную систему *внешней рекламы региона* с адресным выходом на потенциальных инвесторов.

Региональная политика, ведущая к появлению стимула к самостоятельной деловой активности, естественно, не исчерпывается вышеизложенными мерами. Они позволяют лишь определить направление действий.

3.2. Основные направления реструктуризации экономики Республики Алтай и факторы повышения жизнеспособности базовых отраслей

3.2.1. Туризм

Туризм сегодня является весьма доходным бизнесом. Он может составлять основу бюджетных доходов целых государств (например, Кипр, Португалия). Современная туристическая индустрия весьма разнообразна в своих проявлениях.

Алтай характеризуется комбинацией горного и равнинного рельефов и разнообразием живописного ландшафта. Среди достопримечательностей региона можно выделить музей казахской культуры (аил), расположенный перед мостом на озеро Ая, археологическую достопримечательность – городище «Соузга» у села Соузга. Интерес представляет Денисова пещера, единственный памятник Алтая содержащий более 20 культурных слоев. Шебалинский район богат историческими и археологическими памятниками: могильники Тоурак-1, Большой Толгоек, стоянка Тыткескень-2, Чоба, курганные могильники Ильинка, «Шебалино». Большой популярностью

¹www.altai-republic.com

пользуется Семинский перевал – самая высокая точка Чуйского тракта (1894 м. над уровнем моря). Старое алтайское название перевала – Дьбал-Менку («Вечная гора»). В Турачакском районе находится Телецкое озеро. Его часто сравнивают с Байкалом. Вдоль берега озера, прямо у воды, растут могучие кедровые деревья – «прителецкие кедрачи». Уникальные природные объекты Республики Алтай – Алтайский заповедник и прилегающая территория вокруг горы Белуха, Зона Покоя «Укок» и другие включены в Перечень всемирного наследия ЮНЕСКО.

Здесь существуют все возможности для развития различных форм туризма. К таким возможностям следует отнести:

- наличие на территории края множества археологических и этнологических памятников, а именно: курганных и грунтовых могильников, древних поселений и городищ, пещерных стоянок каменного века, наскальных рисунков;
- наличие высоких гор – прекрасного места для занятий альпинизмом и горными лыжами;
- богатую фауну республики, предоставляющую возможности для охоты: на медведя, марала, лося, лису, кабана, глухаря и других животных;
- лечебные источники с радоновыми водами и лечебные грязи.
- продукты питания, получаемые в основном традиционными методами, экологически чистые, так как огромное пространство алтайских гор не подвергалось промышленному освоению.
- продукты природного происхождения, обладающие известными целебными свойствами, например панты, получаемые на мараловодческих фермах, мед и прополис с горных пасек, мумие, золотой корень. Растительные ресурсы республики насчитывают более 2 тысяч видов растений, из них 200 видов растений-эндемиков встречаются только в горах Алтая;
- своеобразную национальную культуру алтайского народа, наличие колоний староверов, последователей Рериха и т. д.;
- богатую коллекцию национальных сувениров, изделия из дерева и камня, шкур диких зверей, кости;

Создание условий для развития туристско-рекреационного комплекса является одним из эффективных рычагов структурной перестройки экономики. Успешное развитие отрасли окажет стимулирующее воздействие на торговлю, строительство, транспорт, сельское хозяйство, объекты культу-

ры. Результатом будет привлечение дополнительных финансовых ресурсов (в том числе валютных) в экономику республики, обеспечение занятости населения и спроса на продукцию местных товаропроизводителей. Реализация данного направления предусматривает создание современных гостинично-туристских комплексов с широким спектром услуг и строительство объектов общетуристического назначения.

В республике Алтай существуют предпосылки к развитию следующих видов туризма:

- курортно-климатического,
- спортивно-экстремального.

Курортно-климатический туризм отличается тем, что в качестве главной «изюминки» для привлечения туристов используются климатические, ландшафтные и географические особенности местности. Такими особенностями в республике могут быть интересные горные ландшафты, красивые озера.

В любом случае этот тип туризма тяготеет к комфортному климату и благоприятной экологии. Для организации данных видов туризма требуются довольно крупные начальные капиталовложения и довольно большой срок для запуска всей курортной системы. Надо проводить широкую рекламную кампанию для увеличения охвата максимального количества потенциальных клиентов всех уровней дохода. В любом случае организация туристического бизнеса нуждается в тщательных маркетинговых исследованиях.

В республике в последние годы удалось развить сеть отелей, кемпингов достаточно высокого уровня. На территории республики действуют несколько десятков туристических комплексов и баз отдыха, в том числе четыре туристические базы круглогодичного действия («Киви-лодж», «Царская охота», «Эдем», «Катунь», «Золотое озеро», «Юность», «Кучерла»), учебно-тренировочный центр «Семильский перевал». Стал развиваться «сельский туризм» – отдельные деревянные дома (комнаты) для гостей в живописной местности у реки, подножия гор, в которых есть все необходимое для отдыха: жилые комнаты на 2–3 человека, оборудованные кухни, баньки, предоставление индивидуальной программы со стороны местного гида – владельца усадьбы.

Тем не менее стоит проблема создания новых туристических комплексов, рассчитанных не только на средний класс, но и на взыскательных клиентов.

Кроме того, если рынок туристических услуг в России в той или иной мере информирован о преимуществах отдыха и туризма на Алтае, то задача продвижения Алтая на международный рынок находится в начальной стадии.

Однако перспективным может оказаться и иной вид туризма, сильно отличающихся от традиционных видов.

Спортивно–экстремальный туризм. Этот вид туризма может принимать самые разные формы. В отличие от традиционных форм, где организация курортов требует постоянного внимания и регулярных усилий со стороны местных властей, этот вид туризма может возникать и самостоятельно. Местные власти должны только упорядочить этот процесс. Самостоятельный туризм может приносить как пользу региону и его окрестностям, так и вред. Именно поэтому вмешательство местных властей желательно не только по финансовым соображениям. В качестве отрицательных примеров можно назвать ситуацию, которая сложилась в определенный момент в районе озера Севан. Из-за большого притока неорганизованных туристов под угрозой исчезновения оказались уникальные виды рыб, обитающие в этом озере. Лицензирование отлова рыбы не только сохранило редкие виды, но также дало дополнительные средства в местные бюджеты.

Для организации зон спортивного туризма могут подойти самые разные ресурсы. Разброс разновидностей спортивного туризма может быть от респектабельных горнолыжных курортов до спуска на плотках по горным рекам, охоты и рыбной ловли. Желательно разработать и красивую концепцию экзотической составляющей, вложить небольшие ресурсы в создание минимально необходимой инфраструктуры. Речь может идти о мероприятиях, позволяющих современному горожанину испытать острые ощущения и сбросить груз повседневных забот: альпинизм, охота на экзотического зверя, знакомство с культурой коренных народов, своеобразными религиозными течениями и т. п. В этом плане Республика Алтай обладает необходимыми предпосылками – от существования института шаманов до значительного интереса к региону со стороны поклонников творчества Рерихов.

Вопрос по организации спортивно-экзотического туризма состоит не столько в каких-то особых природных факторах или в крупных капитальных вложениях, сколько в изобретательности местных предпринимателей и администрации.

Но последний тип туризма имеет и свои недостатки. Основной недостаток – это достаточно узкий и замкнутый круг любителей того или иного

вида спортивного или экзотического туризма. Маркетинговые исследования и реклама республики как места, предоставляющего подобные услуги, должны быть узко нацелены на клубы или конкретный слой (группу) людей, являющихся основными потребителями этих услуг.

Таким образом, мы можем говорить о двух основных составляющих развития индустрии туризма – развитии собственно сектора туристических услуг и рекламно-креативном содействии туризму.

В целом для создания туристского комплекса международного уровня необходимо решение следующей задачи регионального значения:

Развитие материальной базы туризма путем создания условий для привлечения инвестиций для реконструкции и нового строительства гостиниц, малых отелей, турбаз, кемпингов и всей инфраструктуры туристической индустрии, для чего необходимо:

- Определение отношения собственности и вопросы передачи для туристских целей водно-земельных угодий;
- Определение гарантий государства для иностранных инвесторов;
- Формирование современного туристского рынка на основе развития конкуренции, углубления специализации и кооперации в работе туристских организаций;
- Формирование современной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации туристских кадров, осуществление научных исследований в сфере туризма;
- Информационная активность региональных властей и частных туристических операторов с целью информирования потенциальных клиентов о возможностях и преимуществах региона.

3.2.2. Развитие транспортной инфраструктуры

В настоящее время около 90 % зарегистрированного грузооборота между Сибирью и Китаем проходит через Забайкальск, Находку и Владивосток. Это очень длинный и дорогой путь. Часть грузов идет транзитом через Монголию и Казахстан. Неоднократно говорилось о том, что важным элементом стратегии развития региона является создание прямого (ближнего) выхода на Китай. Возможность для этого – 50-километровый участок российско-китайской границы на юге Республики Алтай. Для ее реализации необходимо построить ответвление от Чуйского тракта через плоскогорье Укок и перевал Канас.

Прямой автомобильный выход на Китай сократит в 2–3 раза по сравнению с альтернативными вариантами (через Казахстан или Монголию) протяженность транзита, позволит удешевить многие грузопотоки западно-сибирских регионов.

Условием развития автомобильных перевозок в Монголию из Западной Сибири является реконструкция Чуйского тракта и строительство современного таможенного перехода в Ташанте. Развитие транспортной инфраструктуры способно привлечь в регион значительную «транзитную ренту».

Однако решение транспортной проблемы – задача, во многом противоречащая задаче развития региона как зоны, благоприятной для туризма. Кроме того, эта задача требует значительных капиталовложений, чего республика в своем нынешнем состоянии позволить себе не может. Таким образом, очевидно, что решение транспортной проблемы посильно только в случае заинтересованности федерального центра, крупных коммерческих структур. То есть речь идет либо о резком усилении лоббистских возможностей главы региона (предпосылок для чего не видно), либо – опять-таки – об улучшении инвестиционного климата. Только тогда возможно разработать план, щадящий экологию региона.

Для сельскохозяйственных регионов, аналогичных Республике Алтай, с наличием горных и труднодоступных мест, актуальной проблемой является обеспечение регулярных транспортных перевозок. В настоящее время доступ даже в столицу региона, г. Горно-Алтайск, осложнен. Отсутствует авиационная связь. Ближайшие рейсы выполняются в г. Барнаул, откуда дорога автомобильным транспортом занимает около 4,5 часов. Состояние самих дорог оставляет желать лучшего. Для туристов с относительно невысоким уровнем дохода, для которых остается недоступным вертолетный транспорт, обеспечение доступа ко многим достопримечательностям связано с необходимостью длительных пешеходных переходов, устраивающих не всех.

В большинстве регионов местные власти стараются держать пассажирский транспорт, как один из источников «живых денег», в государственной или муниципальной собственности. Следствием этого, как правило, является оседание прибыли у самих работников транспорта и стремительная деградация машинного парка. Между тем опыт ряда регионов, не побоявшихся допустить частный сектор к пассажирским перевозкам (Калининградская область, ряд муниципалитетов Подмосковья и т. п.), можно охарактеризовать как однозначно положительный. Правда, в ситуации Республики Алтай

данные меры будут работать только при наличии должного пассажиропотока. Пассажирские маршрутные автобусные перевозки на коммерческой основе организуются с целью удовлетворения потребностей населения в пассажирских перевозках, снижения расходов из бюджета на организацию пассажирских перевозок, свободного развития рынка транспортных услуг. Перевозки на коммерческой основе необходимо разрешить предприятиям, организациям и учреждениям независимо от организационно-правовой формы, а также физическим лицам (ПБОЮЛ), которые соответствуют требованиям наличия стандартной лицензии на осуществление перевозочной деятельности, выданной региональным отделением Российской транспортной инспекции (ОО РТИ) в порядке и на условиях, определенных действующим законодательством РФ. Необходимо проведение конкурсов на право работы на маршрутах регионального пассажирского транспорта. С владельцев автобусов, кроме налоговых платежей, можно взимать отчисления за предоставление права пользования автобусными остановками и разворотными площадками на маршрутах пассажирского транспорта. Победитель конкурса получает исключительное право управления маршрутом пассажирского транспорта. В случае появления претендента на новый, еще не освоенный маршрут действует упрощенный, уведомительный порядок регистрации маршрутов пассажирских перевозок.

3.2.3. Инвестиции в человеческий капитал. Образование, культура

В настоящее время очевидно, что ключевую роль в развитии стран и регионов играют инвестиции в образование и культуру и, как следствие, в человеческий капитал. Культурный, интеллектуальный, образованный народ сможет преодолеть любое временное технологическое отставание, преодолеть бедность природными ресурсами. Неверно мнение, что если в некотором регионе исторически не развиты система образования и культуры, то данное направление не относится к приоритетным. Говоря о развитии туризма, мы не можем не считать, что среди факторов, влияющих на выбор туристом места отдыха, далеко не последнюю роль играет качество человеческого потенциала региона.

Целесообразно разработать совместно с муниципальными органами (на принципах добровольности) план перевода образовательных учреждений на хозяйственную самостоятельность. Базу для этого предоставляет закон РА «Об образовании в РА» (от 27.04.2001 N 21-70).

В достаточно малом регионе сконцентрирован ряд учебных заведений (Горно-Алтайский институт гуманитарных исследований, Горно-Алтайский

государственный университет, Горно-Алтайский педагогический колледж и др.) Вместе с тем количество изучаемых специальностей, техническая оснащенность, а иногда и уровень преподавания оставляют желать лучшего. Потому наблюдается массовый отток студентов в Барнаул и Новосибирск. Говорить о возможности превращения республики в научный центр, было бы, конечно, утопией. Тем не менее нуждам республики соответствовали бы меры по привлечению лучших российских вузов с международной репутацией в образование жителей региона — на основе технологий дистанционного обучения, Интернет-технологий, обучение школьников и учителей области работе в среде компьютерных телекоммуникаций. Организация учебно-методической работы для режима дистанционного обучения; сосредоточение информационных ресурсов для нужд среднего и высшего образования и обеспечение дистанционного доступа к мировым информационным ресурсам; повышение информационной культуры и компьютерной компетентности учителей и учащихся в системе среднего образования, преподавателей и студентов вузов, создание и координация деятельности областной образовательной компьютерной сети – все эти меры нельзя назвать безумно дорогим проектом. На базе районных библиотек возможно создать центры дистанционного обучения и повышения квалификации. Вполне возможно и необходимо обеспечить учебные заведения и библиотеки научными электронными библиотеками по экономике, праву и др. (на CD-ROM - носителях).

Администрация региона вполне может позаботиться как о бюджетном финансировании, так и о привлечении частного капитала (в рамках как программы Правительства РФ до 2010 г., так и различных грантов и сотрудничества с соответствующими организациями – фондом «Открытое общество», фондом «Евразия», TESIS и др.) на пополнение фондов библиотек.

Необходима реализация стратегии модернизации образования региона, предполагающая:

- формирование попечительских советов образовательных организаций;
- переход к ранней специализации в программах школьного, среднего профессионального образования;
- перераспределение контрольных полномочий (по качеству образования и законности финансовых операций) от комитетов народного образования к самоуправляемым общественным организациям – попечительским советам, родительским комитетам;

- замещение сметного (затратного) финансирования контрактным и инвестиционным финансированием.

Контрактное финансирование предполагает свободу образовательной организации в распоряжении полученными средствами; ориентацию на государственные образовательные стандарты как критерии выполнения условий контракта; систему текущего и конечного контроля качества образования по знаниям и навыкам учащихся и выпускников без регламентации объемов и методов обучения. Инвестиционное финансирование (бюджеты развития образования) нацелено на достижение определенных качественных результатов (формирование и распространение инновационных технологий и методов обучения, создание кадровой, материальной и информационной инфраструктуры).

Следует обратить особое внимание на необходимость подготовки специалистов со знанием английского и иных языков, необходимых, в частности, для развития инфраструктуры привлечения иностранных туристов, начиная со средней школы (также с использованием современных учебных технологий).

Важной задачей является привлечение молодых специалистов в работе в государственном аппарате. В компетенции региональных властей находится вопрос о приеме на государственную службу талантливых выпускников вузов согласно небольшим, но обязательным конкурсным квотам.

* * *

В качестве основных направлений развития экономики региона на будущее надо рассматривать улучшение инвестиционного климата региона и переход от привлечения средств ЭЭР «Алтай», который находится в противоречивом положении в силу политики федерального правительства, направленной на ликвидацию внутренних оффшоров и вынудившей в 2000 г. прекратить регистрацию новых участников ЭЭР под угрозой снижения трансфертов, к привлечению средств инвесторов собственно на проекты на территории Республики Алтай. Такими проектами могут стать прежде развитие инфраструктуры туризма, креативно-рекламная поддержка индустрии туризма, продвижение производимых в регионе товаров на российском и мировом рынках. Рассматриваемые в регионе проекты развития производств и транзитно-транспортной инфраструктуры (предусмотренные в программе правительства республики строительство малых ГЭС, строительство мясоперерабатывающих комплексов, развитие мараловодства, добыча и разработка новых месторождений золота, серебра, меди, волластонита, биологического сырья, переработка шерсти и пуха, изготовление стройма-

териалов, модернизация транспортной инфраструктуры), являясь долгосрочными, не должны наносить ущерб развитию индустрии туристических услуг, способной дать отдачу уже в среднесрочной перспективе. Власти региона создали неплохую законодательную базу по привлечению инвестиций и предоставлению налоговых льгот (и эти заслуги отмечены экспертами), однако возможности для совершенствования законодательства существуют, и это прежде всего конкретизация и подробная спецификация различных норм, в особенности, касающихся правил предоставления государственных кредитов и гарантий. Важным является также осуществление комплекса мер, призванных сделать социальные расходы адресными и оптимизировать социальные программы республики, однако в данном аспекте региональные власти ограничены существующим федеральным законодательством. Привлечение внешних источников финансирования программ развития малого и среднего бизнеса (как государственных, так и негосударственных) также способно сделать эту сферу одной из точек роста. В регионе в последние годы создан постоянно обновляемый Интернет-портал, но нужно интенсифицировать информирование общественности и предпринимателей о различных бизнес-проектах, имеющихся в республике. Налаживание технологий дистанционного обучения и повышения квалификации кадров способно значительно улучшить ситуацию с недостатком профессиональных кадров.

3.3. Опыт экономической политики Республики Алтай и Новгородской области и основные мероприятия по совершенствованию экономической политики

Ниже проводится сравнение двух регионов – Новгородской области, отличающейся в настоящее время от других регионов высоким экономическим потенциалом, развитостью бюджетного законодательства, благоприятным для предпринимательской среды налоговым режимом, и Республики Алтай, экономическое развитие которой на фоне других российских регионов весьма слабо. Успешный опыт Новгородской области может быть использован в дальнейшем совершенствовании налогового и бюджетного законодательства Республики Алтай, которая все же имеет тенденции к позитивному развитию на протяжении последних лет.

Таблица 11.

**Основные индикаторы экономического развития
исследуемых регионов**

Показатель	Единица измерения	Новгородская область, 1994	Республика Алтай, 1994	Новгородская область, 1999	Республика Алтай, 1999	Новгородская область, 2000
Объем промышленной продукции	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.	1407	58	14151	244	18909
Продукция сельского хозяйства	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.	372	189	3317	1197	4314
Валовой региональный продукт	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.	1833,8	6024,5	9401,8	22410,6	16409,7
Число приватизированных предприятий в год	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.	199	28	26	Нет приватизированных	49
Инвестиции в основной капитал	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.	256,5	87,5	4061,8	248,6	5016
Инвестиции в основной капитал на душу населения	в фактически действовавших ценах; тыс. руб.; с 1998 г. – руб.	345	439	5587	1219	6972
Иностранные инвестиции	тыс. долл. США	31073	45783	8062	11250	94270
Денежные доходы населения	в месяц; тыс. руб.; с 1998 г. – руб.	170	204	1337	847	1689,1
Сальдо прибылей и убытков	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.	243	-0,0	904	400	2826
Оборот розничной торговли	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.					221,8
Объем платных услуг населению	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.					2017
Кредиты, предоставленные предприятиям, организациям и физическим лицам	млрд руб.; с 1998 г. – млн руб.	37,8	267,1	210,1	12,9	1408

Источник: данные Госкомстата РФ.

Таким образом, по многим основным показателям экономического развития, прежде всего таким, как инвестиции в основной капитал на душу населения в 1994 г., Республика Алтай даже превосходила Новгородскую

область. Тем заметнее стало ее отставание в последние годы. Как и многие субъекты РФ, Республика Алтай пыталась решить проблемы экономического развития через создание особого режима благоприятствования налоговым агентам. Однако результаты подобной практики оказались неудачны. Эколого-экономический регион «Алтай» – первая свободная экономическая зона в Российской Федерации, образованная в 1991 г. Участниками ЭЭР «Алтай» могли стать коммерческие и некоммерческие организации всех организационно-правовых форм. Суть ЭЭР заключалась не в развитии и функционировании новых предприятий на территории региона, а в привлечении формального головного «юридического адреса», по месту которого предприятие уплачивает местные налоги и сборы. В соответствии с Законом Республики Алтай от 27 мая 1998 г. №4-14 «О совершенствовании правовой и экономической основы функционирования эколого-экономического региона «Алтай» и предшествовавшими законодательными актами РФ и Республики Алтай, статус участника зоны присваивается вновь образуемым юридическим лицам и филиалам юридических лиц при условии, что их учредителями (участниками, акционерами) не являются физические лица, постоянно проживающие на территории Республики Алтай, и (или) юридические лица, зарегистрированные на территории Республики Алтай. Согласно Закону Республики «О совершенствовании правовой и экономической основы функционирования эколого-экономического региона «Алтай» от 27 мая 1998 г. №4-14 границы этой зоны совпадают с административными границами республики. Суть механизма действия зоны состоит в том, что ее участники на 5 лет полностью освобождаются от всех региональных и местных налогов, а также от федеральных налогов (налога на прибыль и НДС) в части, зачисляемой в бюджет Республики Алтай, в обмен на уплату фиксированных вступительного и ежеквартальных взносов на реализацию программ экологического и социально-экономического развития республики. При этом закон фактически не предъявляет резидентам ЭЭР требования об осуществлении хозяйственной деятельности на территории республики (согласно ст. 6 Закона при осуществлении производственных видов деятельности на территории республики действие перечисленных выше налоговых льгот продлевается до 10 лет, а в последующие 5 лет эти предприятия уплачивают налог на прибыль и НДС и налог на имущество юридических лиц в бюджет республики в половинном размере). Размер ежеквартального взноса устанавливался в специальном договоре, заключаемом предприятием с дирекцией ЭЭР «Алтай», но не менее 750 долл. В настоящее время ежеквартальный взнос составляет 4000 руб. (для

предприятий, отчитывающихся по упрощенной системе налогообложения – 800 р.), вступительный взнос – 16 тыс. рублей (около 500 долл.). Участниками ЭЭР стали многие предприятия, например, ряд фирм В. Брынцалова, занимавшихся оптовой торговлей ликеро-водочными изделиями.

Таким образом, ЭЭР Алтай представлял собой типичную оффшорную зону, в которой лицо регистрируется ради получения налоговых льгот, а хозяйственную деятельность при этом осуществляет на другой территории. Выгоды, получаемые бюджетной системой республики, были достаточно сомнительны. Прежде всего потому, что сборы, поступающие от резидентов зоны, вплоть до 1999 г. не зачислялись в бюджет республики. Согласно ст. 5 и 13 Закона «О совершенствовании правовой и экономической основы функционирования эколого-экономического региона «Алтай» они вносятся на специальный счет Дирекции зоны и служат доходным источником Фонда развития экономики республики, бюджет которого подлежит ежегодному утверждению высшим представительным органом (Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай). На практике, однако, бюджет Фонда был законодательно утвержден лишь однажды – в 1998 г. Средства, аккумулированные в Фонде развития Республики Алтай, были сопоставимы с объемом собственных доходов республики. Недаром вокруг руководителей Дирекции ЭЭР постоянно возникала нездоровая атмосфера, связанная с обвинениями в коррупции. Так, согласно упоминавшемуся выше Постановлению Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 15 июля 1998 г. доходы Фонда развития республики на 1998 г. составили 35100 тысяч рублей, а запланированный объем собственных доходов бюджета республики составил всего 28250 тыс. руб. В 2000 г. эти доходы составили уже 90321,4 тысячи рублей, в то время как запланированные собственные доходы республиканского бюджета составили 95650 тыс. руб. Правительство РФ долгое время терпимо относилось к существованию ЭЭР, однако постепенно, начиная с 1998 г., от республики стали требовать отмены положений местного законодательства, приводящих к предоставлению льгот по федеральной составляющей налогообложения и, прежде всего, по НДС.

Негативная оценка деятельности ЭЭР приводилась в ряде исследований². Основные выводы были следующие. Во-первых, выгоды, получаемые регионом-учредителем зоны от регистрационных сборов, достигаются за

² Например, в работе «Бюджетное законодательство и межбюджетный процесс в Пермской области и Республике Алтай». М., ИЭПП, 1999.

счет соседних регионов, которые теряют своих налогоплательщиков. Вследствие этого регион, в котором фактически расположено производство, теряет доходные поступления, которые призваны компенсировать бюджетные расходы, связанные с осуществлением хозяйственной деятельности на его территории (например, расходы на содержание производственной инфраструктуры, дорог и пр.). Во-вторых, некоторые из предоставляемых резидентам ЭЭР «Алтай» налоговых льгот приводят к прямым потерям налоговых поступлений в бюджетную систему в целом. Прежде всего потому, что сборы, поступающие от резидентов зоны, вплоть до 1999 г. не зачислялись в бюджет республики. По требованию Министерства финансов РФ, увязавшего масштабы трансфертов в регион с сокращением налоговых льгот в республике, с 01.10.2000 г. была отменена льгота по НДС для участников ЭЭР. Еще ранее была прекращена регистрация новых участников ЭЭР, пользующихся данными льготами. В 2001 г., согласно ст. 3 Закона Республики Алтай от 15.02.2001 №20-33 (ред. от 27.04.2001) «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2001 год» внебюджетный фонд развития Республики Алтай был упразднен с 1 января 2001 г. Тогда же, согласно ст. 7 данного закона, в состав республиканского бюджета был включен «Республиканский фонд развития Республики Алтай», доходы которого были предусмотрены в размере 79939 тыс. руб. Хотя Бюджетный кодекс РФ не запрещает субъектам Федерации создавать целевые бюджетные фонды, вопрос о наличии у региона, имеющего дефицит бюджета текущих расходов, права субсидировать частный сектор экономики, достаточно спорен. В частности, согласно ч.2 ст. 92 Бюджетного кодекса, «текущие расходы бюджета субъекта Российской Федерации не могут превышать объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации».

Еще одна норма Бюджетного кодекса – часть 3 статьи 135 – гласит, что «пока не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета не могут быть включены расходы (при исполнении бюджета не могут финансироваться расходы), не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов, либо расходы, обеспечивающие финансирование отдельных государственных социальных стандартов выше минимального уровня при недофинансировании других при безусловном исполнении долговых обязательств». Правда, данная норма не вступит в силу вплоть до принятия федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах. Однако, уровень минимальной бюджетной обеспеченности, гарантирующий соблюдение

минимальных государственных социальных стандартов, будет рассчитываться преимущественно исходя из текущих расходных потребностей (возможно, с резервированием некоторого объема средств в процентах от бюджета текущих расходов на капитальные вложения). Таким образом, следует ожидать, что с момента вступления в силу федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах Республика Алтай утратит право расходовать столь значительные средства на инвестиционные цели. Наконец, уже с 1 января 2000 г. дотационным субъектам РФ запрещено предоставлять бюджетные кредиты и государственные гарантии юридическим лицам в размере, превышающем соответственно 3 и 5 процентов расходов бюджета субъекта РФ (ч.2 ст. 134 Бюджетного кодекса). В настоящее время предприятия – участники ЭЭР освобождены от налога на имущество предприятий, налога с продаж, целевых сборов с населения на содержание милиции и благоустройство территории, налога на рекламу, налога на перепродажу автотранспортных средств, вычислительной техники и персональных компьютеров, ряда лицензионных сборов и т. д., платят сниженную ставку единого налога на вмененный доход.

В Республике Алтай отсутствует единый законодательный или нормативный акт о принципах предоставления налоговых льгот. Если ситуация с предприятиями – участниками ЭЭР «Алтай» достаточно ясна и регулируется Законом РА от 15 декабря 2000 г. N 19-31 «О налогообложении предприятий – участников ЭЭР «Алтай», то ситуация с предприятиями, расположенными в РА, регулируется целой серией законодательных и нормативных актов.

Характерными негативными примерами такого законодательства являются следующие документы. Так, закон РА «О государственной поддержке малого предпринимательства в РА» (N 23-11 от 26.06.2001 г.) в ст. 31 говорит лишь о том, что налоговые льготы могут предоставляться «Организациям, осуществляющим информационную, производственно-технологическую и образовательную поддержку субъектов малого предпринимательства... в порядке, установленном действующим законодательством», не указывая, кем, на каких основаниях и какие собственно льготы должна предоставляться. Закон «О научной деятельности и научно-технической политике» (N5-4 от 14.07.1998 г.) предоставляет льготы «научным фондам» (ст. 6 п.3), т. е. некоммерческим организациям, финансирующим научные и инновационные проекты, по решению Госсобрания РА, опять же без каких-либо сформулированных критериев. В республике есть и законодательство, довольно четко специфицирующее предоставле-

ние налоговых льгот, но лишь в определенной сфере – например, Закон «Об образовании в РА» (от 27.04.2001 N 21-70). Так, ст. 29 этого закона предусматривает, что Госсобрание РА освобождает образовательные учреждения от налогообложения прибыли, направленной на уставную деятельность; вводит налоговые льготы предприятиям, организациям и учреждениям независимо от их организационно-правовых форм при направлении ими средств в развитие системы образования в республике; освобождает от частичной уплаты налогов в республиканский бюджет собственников, безвозмездно сдающих свое имущество в аренду образовательным учреждениям. Аналогичные четкие критерии вводит закон РА «О предоставлении льгот по налогам уголовно-исполнительной системе...» (N15-69 от 29.01.2000 г.)

Достаточно интересным является закон РА «Об инвестициях и инвестиционной деятельности на территории Республики Алтай» (принят 15.02.2001 N 20-60). Ст. 10 данного закона предусматривает, что в случае привлечения инвестиций в размере не менее 10000 МРОТ следует освобождение от налогов на прибыль, имущество, зачисляемых в республиканский бюджет РА а) в течение первых трех лет со дня получения льготы – освобождение на 100 процентов; б) в течение четвертого года – освобождение на 50 процентов; в) в течение пятого года – освобождение на 25 процентов. Закон предусматривает «дедушкину оговорку», – ст. 14. гарантирует стабильность для инвестора, осуществляющего инвестиционный проект, условий и режима, определенных республиканскими нормативными актами, за исключением случаев приведения указанных актов в соответствие с федеральным законодательством.

Закон предусматривает некоторые гарантии от использования данного порядка исключительно в целях сокрытия прибыли. Ст. 10 п.2. предусматривает, что освобождение от налогов касается прибыли, связанной с вложением инвестиций в денежной форме или в виде вноса имущества в капитал предприятий и осуществляется при условии ведения раздельного учета доходов и расходов по инвестиционному проекту и от основной деятельности, а ст. 10 п.3 предусматривает, что сумма налоговых льгот, предоставляемых настоящим законом, не может превышать сумму инвестиций. Однако для республики, находящейся в условиях чрезвычайной финансовой ситуации, достаточно странно выглядят жесткие требования, предусмотренные той же ст. 10 п.1 к инвесторам, а именно распространение данного порядка только на «вновь созданные юридические лица, зарегистрированные на территории РА». Правда, этот пункт несколько компенсируется ст. 6, допускающей пе-

редачу по договору (контракту) своих полномочий гражданам, юридическим лицам, государственным и муниципальным органам.

Из закона непонятно, предоставляются ли такие льготы автоматически (как это следует из ст. 10), или же, как это следует из ст. 9, «могут предоставляться» Госсобранием РА. Такие формулировки, как «Госсобрание РА, по предложению главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, определяет приоритетные отрасли экономики, отдельные административно-территориальные образования республики, а также отдельные проекты, имеющие важное государственное значение, в отношении которых устанавливаются льготные условия привлечения инвестиций», отличаются туманностью. Сомнителен экономический эффект таких предусмотренных в ст. 9 мер, как «оказание финансовой поддержки в виде предоставления государственных инвестиционных кредитов по льготной ставке за счет спецсредств при Правительстве Республики Алтай»; «предоставление государственных гарантий и поручительств». Если реализовать подобные мероприятия, то получится, что сама республика выступает в роли инвестора относительно некоего юридического лица, только продекларировавшего намерение осуществить инвестиции. Что касается предоставления государственных гарантий и поручительств, то необходимо отметить, что в таком случае (как установлено законом относительно налоговых льгот), их сумма не может превышать сумму инвестиций. Понимая мотивацию появления вышеописанных законодательных норм, очевидно заключающуюся в допустимости ситуации соинвестирования в проект со стороны предпринимателя и правительства РА, необходимо заметить, что формулировки закона нуждаются в серьезной корректировке. Вообще, рациональным выходом являлась бы интеграция всех вышеупомянутых актов в отдельный закон «О льготном налогообложении...». Думается, что необходимо стремиться также к тому, чтобы при предоставлении льгот данный вопрос не зависел от политических решений региональных властей. Принципиально важно зафиксировать в законодательстве запрет на предоставление налоговых льгот, носящих индивидуальный характер.

Система налоговых льгот и законов, закрепляющих их, в Новгородской области складывалась иначе. С декабря 1994 г. действует областной Закон «О налоговых льготах предприятиям и организациям, расположенным на территории Новгородской области», который предусматривает освобождение от уплаты в областной бюджет налога на имущество предприятий и некоторых других местных налогов на срок до полной окупаемости инвестиционного проекта. Проект должен быть одобрен администрацией обла-

сти. Срок окупаемости указывается в бизнес – плане, предоставляемом в администрацию. Некоторые районы и города области предоставляют предприятиям с иностранными инвестициями дополнительные льготы по местным налогам.

В 1998 г. вступил в силу Закон «Об инвестиционной деятельности в Новгородской области». Он носит достаточно комплексный характер, определяя общие принципы функционирования для инвесторов. Областной закон «Об инвестиционной деятельности в Новгородской области» № 29-ОЗ (в редакции от 07.02.2001 г.) говорит о дополнительных гарантиях для организаций, внедряющих инвестиционные проекты. Введено понятие «инвестиционный проект». Речь идет об осуществлении затрат на создание, увеличение размеров, а также приобретение внеоборотных активов длительного пользования. В качестве «длительного пользования» речь идет о годе и выше. Это является положительным фактором и дает некие особые гарантии стабильности внесения средств, и направляет средства в реальное производство. Статья 5 главы 3 гласит, что «стимулирование инвестиционной деятельности в области осуществляется путем предоставления льгот инвесторам по налогам ... в пределах сумм, зачисляемых в областной бюджет и территориальный дорожный фонд».

Существует формализованная методика оценки бизнес-проекта с точки зрения сроков окупаемости, разработанная компанией Artur Andersen. Необходимость получения положительного заключения администрации не позволяют применять такую льготу слишком часто.

Аудитор, подтверждающий расчет фактического срока окупаемости инвестиционного проекта (абзац 5 п.а ст. 6), должен назначаться независимым от инвестора лицом.

Интересной особенностью Новгородской области является так называемое «сопровождение» проектов, считающихся перспективными. Речь идет о преодолении бюрократических барьеров – их обилию в России посвящены многие исследования – традиционным для России путем, то есть «сверху», с помощью вмешательства руководящих чиновников. Так преодолевается длительность сроков рассмотрения сопроводительной документации инвестиционного проекта, а срок каждой итерации может быть различным.

Интересной особенностью Новгородской области являются предоставление гарантий сохранения зафиксированных на момент начала осуществления инвестиционного проекта условий деятельности организаций (как отечественных, так и с участием иностранного капитала), определенных

областными нормативными актами, независимо от объема проекта на весь срок окупаемости.

Впрочем, нечто подобное внутреннему оффшору Новгородская область также пыталась практиковать. Речь идет о «зонах экономического благоприятствования». Они существуют на территории проблемных Батецкого, Волотовского, Марецкого и Поддорского районов области. В этих районах коммерческие организации (кроме торговых) освобождаются от уплаты всех областных и местных налогов, кроме того, налог на прибыль, уплачиваемый ими в бюджеты всех уровней, налог на добавленную стоимость, зачисляемый в бюджет области, и платежи за пользование лесным фондом возмещались налогоплательщиками из областного бюджета. Однако опыт функционирования данных «зон экономического благоприятствования» не привел к изменению динамики – они по-прежнему остались депрессивными.

В Новгородской области для создания инвестиционного климата также предприняты следующие действия, отсутствующие в Республике Алтай. Действует Закон «О неухудшении законодательных условий деятельности предприятий, зафиксированных на момент принятия решений об инвестировании». Создана система гарантий инвесторам, для чего в бюджете области сформирован Гарантийный страховой фонд. Была создана и информационная база – а именно, доступ к широкому выбору незадействованных производственных площадей, обеспеченных полным объемом необходимой инфраструктуры по техническому заданию инвестора (газ, водоснабжение, электроэнергия, очистные сооружения, и т. п.).

Создан банк данных «Свободные индустриальные площади» по всем городам и районам области. Можно приобрести основные фонды несостоявшегося собственника, независимо от их стоимости, за один условный рубль в случае предоставления инвестиционного проекта. В случае реализации перспективного инвестиционного проекта действует механизм аннулирования долгов предприятий и вывода из налогооблагаемой базы временно неиспользуемого имущества (Закон «О консервации»).

Через специально созданное Агентство осуществляется бесплатное информационное обеспечение потенциальных инвесторов. Разработано Руководство для бизнесменов, где представлены все местные и федеральные организации с указанием реквизитов и контактных лиц, с которыми столкнется инвестор в период организации предприятия, основные вопросы взаимодействия и перечень нормативных актов.

Республика Алтай могла бы также содействовать инфраструктуре развития малого и среднего бизнеса и ликвидации избыточных административных барьеров следующим образом.

Как показывает опыт Новгородской области, наиболее эффективной организационной формой содействия малому и среднему бизнесу со стороны региональной администрации является учреждение фонда (агентства) содействия малому и среднему бизнесу, одним из учредителей которого могла бы выступить администрация региона или одно из ее структурных подразделений. Прямая деятельность структурного подразделения администрации нежелательна, так как резко сокращает возможность привлечения грантов со стороны негосударственных организаций и фондов, в т.ч. зарубежных. Соучредителями подобной структуры могли бы выступить Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства (существующий в соответствии с ФЗ N88 - ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ»), местные отделения предпринимательских ассоциаций, союзов и т. п. Такой фонд мог бы сосредоточиться на выполнении следующих задач:

- привлечение средств среди негосударственных организаций и международных структур, ориентированных на поддержку развития малого и среднего бизнеса (USAid, TASIC, ЕБРР etc);
- организация бесплатных юридических консультаций для начинающих предпринимателей;
- юридическая поддержка начала предпринимательской активности (содействие по умеренным расценкам в регистрации и ликвидации предприятий, получении различных лицензий на осуществление определенных видов деятельности, разработка и экспертиза бизнес-планов для предпринимателей, для предприятий на налоговые льготы, на финансовое оздоровление, на получение банковского кредита и инвестиций и т. д.);
- создание и функционирование курсов повышения квалификации предпринимателей (бухгалтерский учет, маркетинг, управление персоналом, управление финансированием и т. п.);
- лизинговые операции с различным оборудованием (согласно российскому законодательству, предпочтительная перед банковским кредитом схема, т. к. позволяет относить выплаты на себестоимость, а также позволяет не уплачивать налог на имущество);

- программы среднесрочного льготного кредитования малого и среднего бизнеса (на срок до 1,5 лет);
- программы краткосрочного льготного кредитования малого и среднего бизнеса; (на срок до 6 месяцев).

Программы льготного кредитования могут применяться к таким видам деятельности, как закупка машин и оборудования, закупка сырья, строительство и ремонт недвижимости для осуществления производственной деятельности или деятельности в сфере услуг, на пополнение оборотного производственного капитала.

Учитывая фактическое отсутствие в республике крупных предприятий, рациональным было бы выделение таких кредитных линий предпринимателям без образования юридического лица, численность сотрудников которых не превышает 50 человек. В качестве критериев предоставления кредита можно было бы рассматривать: экономическую эффективность проекта; финансовое состояние заемщика, (отсутствие или незначительные убытки), наличие положительной кредитной истории, участие заявителя в софинансировании проекта (желательно не менее 25 %); гарантия возвратности предоставляемых средств (в виде залога (недвижимости, оборудования, автотранспортных средств) или поручительства не менее 3 человек).

В качестве условия погашения займа можно было бы рассматривать: ежемесячную выплату процентов и основной суммы долга в соответствии с договором; возможность предоставления отсрочки выплат по основной сумме долга до 6 месяцев с условием ежемесячной выплаты процентов; допустимость досрочного погашения задолженности в любое время.

Например, важнейшей отраслью, требующей привлечения усилий частного бизнеса, является налаживание системы сбыта, а возможно, и переработки дикорастущих плодово-ягодных пищевых растений³.

В настоящее время Правительство РФ достаточно далеко (хотя и не быстро) продвинулось в области дерегулирования предпринимательской активности. Это касается прежде всего упрощения процедуры регистрации предприятий, значительное сокращение лицензируемых видов деятельности; упорядочение контрольных проверок предпринимателей. Однако стоит

³ В горах Алтая произрастают свыше 40 видов плодово-ягодных растений. Около 100 видов растений входят в группу лекарственных, используемых в фармацевтической промышленности, а перечень применяемых в народной медицине гораздо шире. Суммарные валовые запасы лекарственных растений республики – около полу-миллиона тонн, а эксплуатационные – сотни тысяч тонн.

отметить, что последняя и наиболее ценная для предпринимателей мера (упорядочение контрольных проверок) принята в половинчатом виде, в частности, в сферу ее деятельности не попали налоговые и лицензирующие органы, спецслужбы и т. п. По-прежнему действуют положения ФЗ «О милиции», позволяющие на произвольных основаниях любому сотруднику проверить любое предприятие на соблюдение любых норм, и опечатать имущество и кассу на неограниченный срок.

Таким образом, встает непростая задача создать более благоприятный инвестиционный климат, и при этом таким образом, чтобы не войти в противоречие с федеральным законодательством. Решение этой задачи, кроме как путем неформальных договоренностей между ветвями власти (что находится за пределами компетенции нашего исследования), возможно путем регулирования обязательств республиканского бюджета, иных обязательств республиканских и муниципальных органов власти перед контролирующими инстанциями и их сотрудниками.

Среди актуальных проблем, кроме дальнейшего упорядочения контрольных проверок (ориентируясь на период не чаще 1 раз в год, желательно с переходом на комплексные проверки различными органами для экономии временных ресурсов проверяемого), можно обозначить существенные сложности с сертификацией производимой и продаваемой продукции.

Предлагаемым выходом могло бы стать добровольное принятие контрольными органами на себя обязательства осуществления контрольных проверок всеми инстанциями не чаще одного раза в год (за исключением спецслужб). Другим предлагаемым выходом могло бы стать создание сертификационных комиссий из представителей различных ведомств, осуществляющих согласование проектной документации (подтверждение соответствия проектной документации обязательным требованиям нормативных документов). Для инвестора обращение в такую комиссию могло бы стать альтернативой сбору многочисленных заключений самостоятельно. При этом комиссии могли бы исходить из следующих правил:

- обязательные требования к проектам должны быть опубликованы в порядке, установленном законодательством. Неопубликованные требования не могут служить основанием к отказу в верификации проектной документации.
- все противоречия требований к проектной документации (в том числе и техническая невозможность одновременного выполнения требований технических регламентов), должны тол-

коваться в пользу заявителя и не могут являться основанием для отказа.

- отказ в выдаче заключения о соответствии проектной документации должен быть мотивированным и должен содержать указания на положения нормативного акта, требования которого нарушены.
- плата за верификацию проектной документации определяется на основании договора между инвестором и организацией. Плата за верификацию включает плату за выполнение работ по верификации и верификационному надзору.
- По договору о проведении работ по верификации проектной документации для проектов, стоимость которых менее 200000 МРОТ, плата не может превышать 1 % инвестиционной проектной стоимости.

Для проектов стоимостью свыше 200000 МРОТ максимальных размер платы по договору не может превышать 3 % инвестиционной проектной стоимости.

Говоря о бюджетном законодательстве, следует отметить, что в Республике Алтай не существует закона о бюджетном процессе. Практически единственным источником бюджетного права здесь являются ежегодные законы о бюджете. Правда, в 2001 г. принят Закон «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Закона Республики Алтай «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2002 год». Данный закон по своему функциональному назначению приближен к аналогичным законам, принимаемым в субъектах Федерации с развитым бюджетным законодательством. В Республике Алтай такой закон принят впервые, и распространяется только на текущий финансовый г. и привязан к Закону «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2002 год».

Однако вряд ли можно ожидать высокого уровня развития бюджетного права в регионе, отличающемся такой критической дотационной зависимостью как Республика Алтай. Согласно закону о бюджете на 2001 собственные доходы бюджета составили 24,77 % (495293 тыс. рублей) от общего объема доходов республиканского бюджета. Общий объем финансовой помощи федерального бюджета – 69,45 % (1388346 тыс. рублей), причем безвозмездные поступления от предприятий – участников ЭЭР «Алтай» составляют лишь 1,76 % (35209 тыс. рублей, что представляется крайне малым при таком количестве предоставляемых налоговых льгот) доходов бюджета.

Бюджет принят с дефицитом 8,7 % от общей суммы. Возможность существования субъектов Федерации с таким низким уровнем обеспеченности минимального бюджета говорит о наличии огромных проблем в федеральном бюджетном законодательстве, на фоне которых критика регионального законодательства выглядит не вполне уместной. В подобной ситуации никакие предпринимаемые на региональном уровне законодательные мероприятия не позволят преодолеть полностью бюджетный кризис в республике, однако это не значит, что от таких мероприятий следует отказаться. Между тем, анализ республиканского законодательства приводит к выводу о низкой активности региональных властей по совершенствованию собственной бюджетной системы.

Статья 48 того же закона предписывает органам местного самоуправления направлять на заработную плату и начисления на нее средства в размере не менее 40 % собственных доходов местных бюджетов. Подобная постановка вопроса противоречит принципу самостоятельности бюджетов, закрепленному ст. 4 действующего Закона «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» и статьей 31 Бюджетного кодекса.

При принятии решений о государственной поддержке тех или иных актуальных для региона экономических проектов необходимо выстроить четкую систему критериев, по которым возможно отобрать наиболее эффективные проекты. Напротив, достаточно странно выглядит зафиксированный в бюджете на 2001 г. порядок, когда ст. 42 разрешается «Правительству Республики Алтай на конкурсной основе производить заимствования в банках и предоставлять гарантии и поручительства по обязательствам третьих лиц в сумме 90000,0 тысяч рублей, в том числе в Сбербанке России в сумме 45000,0 тысяч рублей». Никаких критериев, которыми можно было бы обосновать предоставление государственных гарантий, не приводится.

Для регионов, испытывающих значительные финансовые затруднения, существует большой соблазн решить их за счет одного–двух проектов, которые якобы обеспечат колоссальную прибыль. Однако на практике такие «проекты века» обычно в лучшем случае кончаются ничем, а в худшем – растратой государственных средств. В качестве примера известно нецелевое расходование кредита Республики Саха Правительству Республики Ал-

тай в размере 1 млн долл. в 1993–1994 г.⁴. С другой стороны, выше мы уже говорили о необходимости поиска «точек роста». Вернемся к вопросу критериев для предоставления государственного финансирования.

Согласно закону о республиканском бюджете на 2001 г., при принятии решений о предоставлении государственных гарантий (кредитов, компенсаций) критериями оценки социальной и хозяйственной значимости инвестиционных проектов являются: «содействие выводу из кризиса и росту производства» (по нашему мнению, может трактоваться неоднозначно), «решение социальных проблем в масштабе республики» (абстрактная трактовка, но несет в себе определенный смысл); увеличение мощностей по переработке местного сырья; (данный критерий весьма полезен), «соблюдение экологической безопасности населения» (действительно, приоритетный). Всего таких критериев слишком много.

При определении социальной и хозяйственной значимости инвестиционных проектов учитывается также включение их в состав утвержденных федеральных и региональных целевых программ.

Таким образом, мы приходим к выводу, что критерии предоставления гарантий должны быть максимально конкретизированы. Необходимо также существенно сокращать перечень критериев, а по возможности оставить только один из них.

Общественная значимость и общественная полезность инвестиционного проекта, в который вкладываются бюджетные средства или по обязательствам которого предоставляются поручительства бюджета, должна выражаться в создании новых или повышении эффективности существующих коммунальных и других услуг, предоставляемых населению, в экономическом развитии региона, в улучшении экологической обстановки. Под повышением эффективности существующих услуг подразумевается снижение себестоимости услуг, повышение их качества, обеспечение бесперебойности предоставляемых услуг, расширение круга населения, имеющего доступ к этим услугам.

Основными критериями и условиями вложений заемных средств администрацией региона в инвестиционные проекты и выдачи бюджетных гарантий должны быть:

- минимальный риск при вложении средств;

⁴ С. Зубакин. Ограбление по – горноалтайски. Барнаул, 1995 г. В качестве результата освоения кредита тогдашнее руководство региона объявило о создании 15 (!) рабочих мест.

- возможность возврата заемных средств при реализации проекта.

Выделение бюджетных средств или предоставление бюджетных гарантий не может предоставляться для осуществления коммерческих проектов за пределами региона, или для покрытия организациями своих текущих расходов. Выделение бюджетных средств или предоставление бюджетных гарантий должно предоставляться на конкурсной основе.

Все проекты, представляемые на рассмотрение, должны содержать технико-экономическое обоснование, учитывающее условия кредита, бюджетную эффективность проекта, а также оценку общественной значимости и полезности данного проекта.

Со стороны предприятия, реализующего проект, должен быть предусмотрен встречный взнос (залог) за предоставляемые бюджетные гарантии. Оценка залога производится независимыми экспертами или специалистами администрации региона с учетом потребностей покрытия всех расходов в случае исполнения данных бюджетных гарантий.

Приоритетными сферами деятельности, для развития которых администрацией республики могут быть привлечены средства или предоставлены гарантии, с нашей точки зрения, могут быть продажа местной продукции за пределами республики, строительство и ремонт местных дорог, мостов, других транспортных объектов; местный общественный и грузовой транспорт; вывоз и переработка мусора; лечебно-профилактические учреждения, охрана окружающей среды; развитие инфраструктуры туризма.

Положительным примером для Алтая может послужить принятый в Новгородской области Закон «О Бюджетном процессе в Новгородской области» № 659-ОД. Положительным по сравнению со многими регионами является тот момент, что областная Дума рассматривает проект областного бюджета, утверждает областной бюджет и отчет об его исполнении, осуществляет последующий контроль за исполнением областного бюджета (в Республике Алтай закон об утверждении бюджета вышел лишь в 2000 г.), а также, что самое важное, аналогичные полномочия областная Дума осуществляет по отношению к государственным территориальным внебюджетным фондам.

Правда, и законодательство Новгородской области не лишено недостатков. Предоставление финансовой помощи бюджетам городов и районов недопустимо в форме субсидий и субвенций на финансирование отдельных целевых расходов. В законе об областном бюджете нет указания конкретных статей целевых расходов, установления лимитов. Контрольные функ-

ции Новгородской области подробно указаны в статье 45 настоящего Закона, в частности, они предусматривают создание областной Думой собственных контрольных органов, но, к сожалению, пока этого не произошло.

Важным направлением совершенствования регионального законодательного поля могли бы стать поправки в региональное тендерное законодательство. Так, принятый относительно недавно закон «О республиканском государственном заказе» (от 5 января 2000 г. N 15-34 Принят Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай 27 января 2000 г., изменен 15.02.2001 г., N 20-71) в целом может быть охарактеризован положительно, даже по сравнению с законодательством Новгородской области. В Новгородской области требования тендерных поставок распределены по различным законодательным и нормативным актам, причем не указывают каких-либо подробностей проведения конкурсов.

В Республике Алтай наиболее предпочтительной формой закупок обозначен открытый конкурс (ст. 10). Осуществлять закупки товаров и услуг для государственных нужд можно на закрытых торгах в случаях осуществления закупок на сумму менее 2500 МРОТ, или при обстоятельствах, когда «время и расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого числа заявок, несоизмеримы со стоимостью закупаемой продукции», или при закупках продукции сложного технического характера, или закупках продукции для оборонных нужд, связанных с государственной тайной (ст. 11). Думается, что формулировку «о времени и расходах» необходимо убрать, так как количественно обозначенный (в МРОТ) объем сделки сам по себе обозначает эквивалент «времени и расходов».

Сомнительным выглядит необходимость объявлять закрытые торги и при закупках продукции «сложного технического характера», несмотря на то, что данная статья дублирует соответствующий федеральный закон. Если к продукции предъявлены требования «сложного технического характера», то это само собой ограничивает предложение, и никакой нужды делать конкурс закрытым мы не видим. Предусмотрено и право проводить закупки продукции для республиканских государственных нужд простыми способами – методом запроса котировок цен и закупок из единственного источника в следующих случаях – при возникновении чрезвычайных обстоятельствах, или подаче на прошлый конкурс только одной заявки, или в случае, если стоимость закупки не превышает 2500 МРОТ (ст. 12).

В законе ранее был установлен приоритет зарегистрированных в республике предприятий, но только в том случае, если они производят продукцию, а не являются посредниками (ст. 6). Однако, сложившаяся практика

показала недостаточную эффективность действия данной статьи, и она была отменена.

Интересно, что данный закон регулирует также вопросы поставок продукции и для муниципальных нужд (ст. 1). Сам факт возможности регулирования региональным уровнем муниципальных закупок сомнителен, и текст закона это подтверждает. Содержащаяся в тексте статьи отсылка на положения, утверждаемые муниципальными представительными органами власти, как представляется, излишня.

Сам закон прописывает процедуру, и достаточно сложно ее дополнить позитивно, в том время как существует возможность негативного дополнения, например внесения новых неформализованных критериев. Ст. 7 предусматривает гласный ежегодный отчет правительства перед парламентом о расходовании средств регионального бюджета для осуществления закупок для государственных нужд.

К недостаткам данного закона можно отнести следующие факторы. Как и ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на выполнение работ, поставки товаров, оказание услуг для государственных нужд» (№97 от 06.05.1999г.), закон РА требует указывать критерии определения победителя в публикации объявления о конкурсе. В то же время закон никак не регламентирует этих критериев. Таким образом, есть возможность произвольной установки критериев, что в свою очередь приведет к формально законному, но при этом совершенно произвольному определению победителя. Представляется целесообразным установить законодательно основные критерии: минимальная цена за четко специфицированный качественно и количественно товар (услугу), либо максимальное количество товара (срок обслуживания, объем работ) при четкой спецификации товара (услуги). При этом ст. 10 закона РА было бы целесообразно дополнить статью следующего содержания: «В каждом конкретном конкурсе может применяться единственный и обязательно количественный критерий определения победителя. Все качественные параметры должны быть формально определены, измеряемы в соответствии с установленными стандартными процедурами и включены в спецификацию закупаемого товара (услуги)».

Не совсем понятен экономический смысл ст. 18 закона РА: «В целях экономического стимулирования поставщиков продукции для республиканских государственных нужд им могут предоставляться в соответствии с действующим законодательством: льготы по налогам; целевые дотации и субсидии; кредиты на льготных условиях; ассигнования из бюджета Республики Алтай, необходимые для обеспечения прироста объемов производ-

ства и поставок продукции». Обычно предполагается, что поставка товаров (услуг) для государственных нужд является выгодной для предпринимателя сделкой в силу возможности оптовой продажи, государственных гарантий выполнения контракта и т. п. Формулировка закона РА предполагает, напротив, что поставка продукции для государственных нужд является тяжелой ношей, заслуживающей компенсации из бюджета, причем в достаточно произвольном, установленном или правительством РА, или Госсобранием виде. Попытка увязать решение двух проблем – минимизации расходов государства на поведение закупок и поддержки товаропроизводителей (причем из закона не следует, что именно зарегистрированных в республике) ведет к путанице и созданию условий для коррупции. Представляется, что предоставление налоговых льгот должно быть обозначено в отдельном законе и не связано с поставками продукции для государственных нужд.

Для сокращения издержек потенциальных участников конкурсов необходимо предусмотреть в законе обязательность размещения объявлений о проводимых конкурсах на официальной web – странице Правительства РА в сети Интернет.

Различия между законодательством двух регионов проиллюстрированы в таблице 12.

Таблица 12

Республика Алтай	Новгородская область
Единого законопроекта о предоставлении налоговых льгот нет, фактически существуют два режима – для участников ЭЭР и всех остальных	Есть единый законопроект
До 2000 г. предоставлялось освобождение участникам ЭЭР от всех местных налогов, региональных налогов, включая НДС сроком на 5 лет. С 2000 г. льгота по НДС отменена.	
Взамен уплачивается единовременный и ежеквартальный взносы в бюджет ЭЭР.	
Требование осуществления деятельности на территории республики не предъявляется	Требование осуществления деятельности предъявляется
Льготами пользуются также и не участники ЭЭР – освобождение от налога на прибыль, на имущество, в течение 3 лет, четвертый год – на 50 %	Освобождение от налога на имущество, местных налогов до окупаемости проекта
Налоговые льготы предоставляются правительством и парламентом республики, процедура согласования не формализована, при инвестициях не менее 10000 МРОТ	Налоговые льготы предоставляются по решению губернатора при соблюдении формализованной процедуры оценки бизнес –

	проекта
<i>Таблица 12 продолжение</i>	
Республика Алтай	Новгородская область
Участники ЭЭР – вновь образуемые юридические лица и филиалы юридических лиц при условии, что их учредителями (участниками, акционерами) не являются физические лица, постоянно проживающие на территории Республики Алтай, и (или) юридические лица, зарегистрированные на территории Республики Алтай	Критериев по происхождению юридических лиц не применяется
Есть «дедушкина оговорка» – но только для неучастников ЭЭР	Есть «дедушкина оговорка»
Нет закона о бюджетном процессе	Есть закон о бюджетном процессе
Нет агентства по поддержке малого бизнеса	Есть агенство по поддержке малого бизнеса
Есть единый законодательный акт о тендерах	Нет единого законодательного акта о тендерах
На сайте администрации республики представлен 1 бизнес-проект для потенциального инвестора	На сайте региональной администрации представлены 28 проектов для потенциальных инвесторов

Подводя итоги, можно заметить, что принципиальное отличие между экономической политикой Республики Алтай и Новгородской области было следующим. Республика Алтай сделала ставку на создание оффшорной зоны, рассчитывая привлечь значительные средства за счет объема предоставляемых льгот, прежде всего льгот по НДС и по налогу на прибыль. Предполагалось, что данные средства, целевым образом сконцентрированные в Дирекции ЭЭР «Алтай», будут потрачены на инфраструктурное развитие региона. Однако этого не произошло. ЭЭР «Алтай» отличился не количеством и качеством инвестиционных проектов, а количеством и качеством скандалов вокруг его деятельности. Это лишь подтверждает известный тезис о том, что государственные инвестиции неэффективны. В тот период, когда администрация региона стала наводить относительный порядок в деятельности ЭЭР «Алтай», развитие российского бюджетного законодательства минимизировало возможности для создания и функционирования оффшорных зон.

Новгородская область развивалась в прогрессивном направлении. В Новгородской области, учитывая характерные особенности территории, основными направлениями экономической политики стали предоставление налоговых льгот только тем предприятиям, которые осуществляют инвестиционные проекты на территории региона, аудиторская оценка таких проектов; ориентация на создание и развитие новых предприятий малого и

среднего бизнеса, создание максимально благоприятных условий для инвестиций в реальный сектор экономики с ориентацией на выигрыш в перспективе, ориентация на сопровождение администрацией перспективных инвестиционных проектов, наличие «портфеля инвестиционных проектов» для будущих инвесторов. Когда возможности предоставления финансовых льгот сократились из-за реформирования российской налоговой системы, на территории региона уже существовали реальные работающие предприятия с оборудованием и получающими заработную плату сотрудниками, выплачивающие налоги в бюджет, обладающие позитивным опытом сотрудничества с новгородской администрацией, стабильно проводящей определенную политику в течение десяти лет. Но о значимости последнего фактора – в следующей главе.

3.4. Опыт политического развития Республики Алтай и Новгородской области

Политическое развитие региона относится к числу важных факторов, способствующих или препятствующих развитию экономическому. Неоднократно отмечалось значимость такого фактора, как политическая стабильность. Вместе с тем, политическая стабильность может означать на практике и застой, фиксацию отрицательных явлений. Поэтому необходимо рассматривать проблему более комплексно, в частности, нуждается в уточнении и само понятие «политической стабильности». В настоящей главе на примере сопоставления политического развития Республики Алтай и Новгородской области мы покажем важность этого фактора в развитии экономической ситуации. Первым важнейшим отличием Алтая является его статус как республики в составе РФ. Отличительной особенностью развития республик в составе РФ в пореформенный период является не наличие собственного флага или возможность установления второго государственного языка, а особенность функционирования органов государственной власти и существенно большая доля автономии от федерального центра, по сравнению со статусом области (края, автономного округа). Согласно решениям Съезда народных депутатов РФ, в областях (краях, автономных округах) после августа 1991 г. Президент РФ получил возможность назначать руководителя (губернатора) региона на переходный период (до конца 1992 г.). В 1993 г. в условиях разраставшегося конфликта между федеральной законодательной и исполнительной властью лишь несколько регионов успели провести выборы главы региона. Конституционный кризис, ставшей оче-

видным после апрельского 1993 г. референдума, остановил этот процесс, а принятие новой Конституции России на референдуме в декабре 1993 г. вызвало приостановление действия ряда законодательных актов, в соответствии с которыми проводились выборы. Новый избирательный цикл начался лишь в конце 1995 г. после принятия Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Федерации». В то время как во многих национальных республиках еще в 1991 г. прошли всенародные выборы глав регионов. В других республиках существовала парламентская форма правления, при которой глава исполнительной власти назначался представительным органом субъекта Федерации. Ни события 1991 г., ни конституционный кризис 1993 г. не изменили данной ситуации. Таким образом, в республиках не осуществлялось управление назначенным Президентом РФ чиновником, а руководство избиралось – прямо или косвенно – населением⁵.

Другая особенность связана с наличием во многих республиках значимого количества коренного населения, иногда даже преобладающего по отношению к русскому населению. Правда, это касается не всех республик. Есть и такие, где коренное население находится в подавляющем меньшинстве. Республика Алтай в данном аспекте находится посередине – по переписи 1989 г. национальный состав населения республики составлял: русские – 60 %, алтайцы – 31 %, казахи – 6 %. В то же время Новгородская область – классический моноэтнический регион. Основная часть населения – русские (94,7 %).

Высшим должностным лицом в Республике Алтай с 1997 г. является Глава Республики Алтай, всенародно избираемый сроком на 4 года. До 1997 г. в регионе существовала «парламентская республика» – высшим должностным лицом являлся председатель Государственного Собрания (Эл Курултай), правительство республики также формировалось Государственным собранием (такая форма после принятия новой Конституции РФ 1993 г. существовала буквально в нескольких регионах РФ – Удмуртии, Хакасии, Мордовии. В настоящее время сохраняется лишь в Дагестане).

В Государственное Собрание (Эл Курултай) избираются народные депутаты – 41 человек. Высшим исполнительным органом Республики Алтай является Правительство Республики Алтай, которое возглавляет Председа-

⁵ Отдельные исключения вроде Карачаево-Черкесии, глава которой был назначен Президентом РФ, существенно ситуацию не меняют.

тель Правительства Республики Алтай. Республика Алтай, по Конституции, является фактически парламентской республикой. До 2000 г.⁶ все назначения на должности министров Правительства РА должны были осуществляться главой республики по согласованию с Госсобранием.

Политическая стабильность – это одно из обязательных условий формирования хорошего инвестиционного климата. Однако Республика Алтай долгое время не могла похвалиться этим параметром. В 1991 г. республиканское руководство поддерживало курс союзного центра и было в резкой оппозиции российскому. Как и в некоторых других республиках, стремление партийной номенклатуры законсервировать свое положение приняло формы национализма, достаточно странного для региона, где титульная нация составляет меньшинство населения. Положение усугублялось консервативными настроениями населения, традиционно голосующего за представителей левых⁷, что ставило и ставит региональную элиту в сложное

⁶ В 2000 г. ВС РФ по иску С. Зубакина признал не соответствующими Конституции РФ ряд статей Конституции Республики Алтай. Почти все оспариваемые положения были признаны не соответствующими Конституции. В том числе, что важно – положения Конституции РА, предусматривавшие обязательное согласование с парламентом назначений и отставок руководителей органов исполнительной власти. Согласно принятому решению, глава республики может освобождать от должности членов правительства и руководителей органов исполнительной власти, а также не должен согласовывать с парламентом назначение их всех (как ранее министров). Также признаны незаконными положения местной Конституции, предусматривавшие досрочный отзыв главы республики.

⁷ В 1991 г. в регионе победил Н.Рыжков – 32.03%, А.Тулеев – 24.36%, Б.Ельцин – 22.39%, В.Жириновский – 10.21%, А.Макашов – 3.53%. Этот феномен характерен также для Алтайского края, Кемеровской области.

В 1993 г. 54.22% голосовали за Конституцию РФ. По партспискам на первом месте оказалась ПРЕС (26.55%), ЛДПР (17.04%), КПРФ (11%), Выбор России (9.31%) и т.д. В 1995 г., КПРФ – 25.95%, ЛДПР – 9.34%, Коммунисты – Трудовая Россия – 7.64%, Женщины России – 5.63%. НДР, ДВР и Яблоко получили меньше 5% голосов. На президентских выборах 1996 г. в первом туре 27.19% голосов подано за Ельцина, 47.8% за Зюганова, 10.91% голосов за Лебеда, 5% за Жириновского, за Явлинского – 2.8%. Во втором туре Г.Зюганова поддержало 51.68%, Б.Ельцина – 43.04%, при 3.79% голосов против всех.

На парламентских выборах 1999 г. в регионе победило "Единство" (27.5%), опередившее КПРФ (25.6%). Блок ОВР, от которого баллотировался один из лидеров (М. Лапшин) по одномандатному округу, набрал 10.3%, блок Жириновского – 6%, СПС с трудом перешагнул барьер – 5.4%. ЯБЛЮКО набрало менее 3.4%.

положение с точки зрения проведения конструктивных переговоров с федеральным центром, необходимых с учетом получения регионом дотаций из федерального бюджета. После поражения августовского путча 1991 г. принципиальных подвижек в курсе республиканского руководства не произошло: оно участвовало в многочисленных комбинациях специфической оппозиции, группировавшейся вокруг Верховного Совета РФ. В. И. Чаптынов был, как и тогдашний премьер В. И. Петров, в ВС РСФСР членом фракции «Коммунисты России». После октября 1993 г. более в никаких оппозиционных по отношению к федеральному центру акциях лидеры РА не принимали, а, напротив, поддерживали проправительственно – консервативные ПРЕС (1993 г.) и НДР (1995 г.)

Председателем исполкома автономии (с 1988 г.), первым секретарем КПСС и председателем Верховного Совета ГА (с 1990 г.), председателем Госсобрания (1993–1996 гг.), избранным парламентом Главой Республики (1997 г.) был **Валерий Иванович Чаптынов**. Окончил Алтайский сельхозинститут, инженер в совхозе, затем на партийной работе. Как бы не изменялся его статус, Чаптынов был харизматическим лидером слоя управленцев, особенно алтайцев по национальности, которые испытывали характерную для малых народов гордость за своего представителя, занявшего руководящую роль в регионе. К сожалению, во властных структурах республики зачастую руководящие кадры стали подбираться по национальному, а не по профессиональному признаку. Довольно агрессивные и нелепые формы принимало возрождение позабытых культуры и языка (например, всячески поощрялись шаманы, хотя исторически большинство алтайцев христиане, буддисты и т. д.; требовался переход на латинский шрифт письма на родном языке взамен исторически принятого русского). В Конституцию республики внесено положение о том, что посты главы республики и председателя Госсовета должны занимать люди разных национальностей (ст. 37 ч.3). Верховный суд РА отказался признать эту статью противоречащей Конституции России. Данная статья была снята лишь в 2001 г.

В 1997 г. региональная элита была потрясена неожиданными смертями 10.8.1997 г. В. Чаптынова (скоропостижно скончался во время командиров-

На президентских выборах 2000 г. Республика Алтай стала одним из немногих регионов, где победил Г. Зюганов (42.7%), В. Путин набрал 37.9%, немало голосов получил А. Тулеев 9.3% (очевидно, тут есть национальная подоплека, так как активно кампания Тулеева в регионе не шла), В. Жириновский – 3%, Г. Явлинский (2.6%).

ки в Москву) и первого вице – премьера В. Ялбакова. В настоящее время сформировался консенсус вокруг почитания памяти Чаптынова, хотя тем же летом 1997 г. многие достаточно критически воспринимали результаты его правления.

Дестабилизация властной элиты в 1997 г. вызвала одновременное выдвижение на пост всенародно избираемого главы республики – главы правительства РА кандидатур бывшего премьера В. Петрова; В. Волкова, ставшего после Чаптынова главой правительства, генерального директора ЭЭР «Алтай» Ю. Антарадонова – то есть лиц, так или иначе идентифицировавшихся с действующей властью. Это дало в условиях выборов в один тур⁸ шансы депутату ГД РФ С. И. Зубакину, состоявшему в праволиберальной партии ДВР и находившемуся в жесткой оппозиции прежнему руководству. Избирательная кампания шла весьма остро. Петрова и Антарадонова критиковали за причастность к махинациям, первого секретаря ОК КПРФ Ромашкина – за коммунизм и за то, что он русский, Зубакина – за «русскость» и либеральные взгляды.

В выборах 14.12.1997 г. приняло участие 71.2 % избирателей. За Семена Ивановича Зубакина проголосовало 22186 чел.(23.5 %), за Ю. В. Антарадонова – 21978 чел.(23.28 %), за В. В. Ромашкина 17.62 %, за В. И. Петрова – 13.84 %, за В. В. Волкова – 11.47 %, за И. А. Чернова (от партии Лебедя) – 2.26 %, за Б. Я. Бедюрова – 0.92 %, против всех – 2.4 %. Таким образом, Зубакин победил с минимальным отрывом, лишь чуть-чуть улучшив свой результат на выборах в Госдуму в 1995 г.

С. И. Зубакин – единственный из кандидатов, кто имел экономическое образование. Род. 1952 г., окончил Бийский лесотехнический техникум, затем – Всесоюзный заочный финансово-экономический институт по специальности «финансы и кредит». Был лидером демократического движения в РА, заместителем председателя Верховного Совета в 1990–93 гг., депутатом Госсовета РА, контролером-ревизором Минфина по республике в 1994–95 г., с 1995 г. – депутат Госдумы РФ.

Правительство РА, сформированное избранным параллельно с главой республики Госсоветом РА, в котором у сторонников Зубакина не было большинства, по представлениям главы РА, было компромиссным. Так, первым заместителем председателя Правительства стал Ю. Антарадонов – основной конкурент Зубакина на выборах. Такая компромиссная политика,

⁸ В настоящее время избирательная система реформирована, и выборы проходят в два тура.

кроме достоинств, имела и серьезные недостатки – правительство региона не было единой командой, различные его члены придерживались различных экономических взглядов, существовала кадровая конкуренция. Более того, ряд назначенных по инициативе депутатов Государственного Собрания министров и вице–премьеров впоследствии были освобождены от должности за допущенные финансовые нарушения, тень этих скандалов ударила не только по авторитету главы республики, но и по авторитету самого региона.

Избрание С. Зубакина, человека реформаторских взглядов, главой республики сняло практически все существовавшие противоречия с федеральным центром. Конструктивное взаимодействие с Министерством финансов РФ позволило резко изменить в пользу республики нормативы расчета трансфертов.

Однако в политической сфере региона возник ряд кризисных моментов.

Не мог положительно сказаться на рейтинге региона затеянный группой депутатов Госсовета в 1998 г. процесс «импичмента» главы республики, которого правдолюбивые народные избранники обвиняли «в невыполнении предвыборной программы». В результате, за неимением никаких серьезных оснований (которыми в российской правовой традиции могут быть только обвинения в совершении тяжкого преступления) процесс импичмента окончился ничем.

Обратной стороной возможностей нового главы региона находить взаимопонимание с федеральным центром, и прежде всего реформаторской частью федерального правительства стало явное противоречие политических взглядов главы республики, с одной стороны, и региональной политической элиты и населения в целом – с другой. С. И. Зубакин, избранный по не требующей абсолютного большинства голосов избирательной системе, оказался слишком «правым» для региональной элиты, привычно придерживающейся левопопулистской риторики. Еще более очевидным было несоответствие нахождения во главе региона бывшего члена ДВР с электоральными симпатиями населения, даже в условиях резкого падения популярности коммунистов, предпочитавших Г. Зюганова В. Путину. Далеко не во всем руководство республики получало поддержку от руководства структур федерального подчинения. Политизация их деятельности также сказывалась на доверии к власти. Так, в 2001 г. Министр внутренних дел РА А. Бердников выдвинул свою кандидатуру на пост главы республики на очередных выборах. Интересно также и то, что в выборах стал участ-

воват и глава Верховного суда республики В. Амургушев. Избирательная кампания – 2001 г. в республике прошла в достаточно напряженной обстановке. Кандидатами на пост главы региона стали, кроме действующего главы региона С. Зубакина, и уже упомянутых В. Амургушева и А. Бердникова (поддержан проправительственной партией «Единство»), депутат ГД от региона, лидер протекционистской Аграрной партии России М. Лапшин (пользовавшийся поддержкой руководителя соседнего Алтайского края А. Сурикова), депутат Госсобрания региона и бывший премьер республики В. Петров, лидер местных коммунистов В. Ромашкин, заместитель генерального директора угледобывающей корпорации «Южный Кузбасс»⁹, в прошлом – второй секретарь обкома комсомола республики С. Кречетов, депутат горсовета Горно-Алтайска и лидер местного «Яблока» Н. Думнова, а также ряд иных второстепенных кандидатов. Алтайская диаспора, как и на прошлых выборах, не сумела выступить консолидировано, выдвинув двух кандидатов – В. Амургушева и В. Петрова. Выборы прошли достаточно «грязно»¹⁰. Ошибкой главы республики стало и то, что на проходящих параллельно выборах в Государственное Собрание он поддержал блок совершенно чуждых региону кандидатов из Екатеринбурга, представлявших интересы предпринимателя П. Федулева¹¹. Несмотря на вложенные ресурсы, все они потерпели сокрушительное поражение, дав к тому же повод обвинять руководителя региона в «опоре на чужаков». Во второй тур вышли М. Лапшин (23.5 %) и С. Зубакин (15.6 %). Третьим оказался В. Петров (14.5 %), следом С. Кречетов (13.6 %), В. Ромашкин (12.3 %), А. Бердников (9.9 %), В. Амургушев (6.13 %). Остальные кандидаты набрали статистически незначимое количество голосов. Особенно стоит отметить провальный результат А. Бердникова, опровергающий в очередной раз популярную среди политологов мысль о том, что поддержка пропрезидентского «Единства», благодаря высокому личному рейтингу В. В. Путина, чуть ли не гарантирует победу. Практика показала, что личный рейтинг не относится к субстанциям, которые можно делегировать третьему лицу.

Результат второго тура был предопределен. Среди не прошедших кандидатов не было лиц, выступавших с более или менее лояльной относительно действующего руководителя позицией. Кроме того, выход во второй

⁹ Входит в империю «Евроахолдинга» И. Махмудова – А. Абрамова.

¹⁰ Вплоть до расклейки фальсифицированных порнографических материалов, посвященных представителям команды С. Зубакина.

¹¹ По одной из версий, для представителей П. Федулева выборы в этой бедной республике казались оптимальным способом получения мест в Совете Федерации.

тур против С. Зубакина русского М. Лапшина лишил первого и надежды на автоматическую поддержку большинством населения «русского против алтайца». Во втором туре за М. Лапшина проголосовали более 68 процентов пришедших на избирательные участки. Действующий глава республики С. Зубакин набрал около 23 процентов голосов. Что касается выборов в Государственное собрание, то большинство в нем получили представители старой «советской» элиты, в основном – алтайцы. Новым председателем Госсобрания стал Игорь Яимов, ранее являвшийся депутатом Госсобрания РА.

Новый глава региона, Михаил Лапшин, родился в 1934 г. в селе Сетовка Советского района Алтайского края, русский. Окончил Сельскохозяйственную академию им. К. А. Тимирязева. С 1958 – главный агроном Ступинского района Московской области, главный агроном совхоза «Городище». С 1961 – директор совхоза «Заветы Ленина», после акционирования – президент АО «Заветы Ленина». 18 марта 1990 был избран народным депутатом РСФСР. С 26 февраля 1993 – председатель левой Аграрной партии России. 12 декабря 1993 был избран депутатом Государственной Думы первого созыва по партийному списку АПР. 31 мая 1998 был вновь избран депутатом Государственной Думы РФ от Республики Алтай, 19 декабря 1999 переизбран депутатом Государственной Думы РФ третьего созыва. В 1998 – 2000 г. АПР претерпела определенную эволюцию, из нее вышла радикальная группа Н. Харитонова, объединившаяся с КПРФ. В 1999 г. АПР вступила в умеренно – оппозиционный блок «Отечество – Вся Россия» Ю. Лужкова – Е. Примакова, и скорректировала свою политическую позицию в сторону центра, отказавшись от свойственных ранее требований тотальной национализации, ценового регулирования, фактического запрета импорта продовольствия и т. п. В 2000 г. на выборах Президента РФ М. Лапшин прямо поддержал В. В. Путина. В настоящее время глава Республики Алтай Михаил Лапшин закончил формирование кабинета министров. Как и прежде, глава республики набрал команду заместителей и министров в основном из жителей республики. Первым заместителем председателя правительства назначен местный аграрий Н. Тайтаков, заместителем председателя правительства республики по социальным вопросам – журналист В. Торбоков. Заместителем Лапшина и Министром промышленности, строительства и ЖКХ – руководитель строительной фирмы Н. Москалев. Еще одним заместителем Лапшина и Министром сельского хозяйства стал А. Кулагин, а аграрий В. Куранаков назначен Министром труда и социального развития. Руководителем Комитета по управлению

госимуществом назначен лидер коммунистов республики В. Ромашкин. Бывший руководитель горно-алтайского филиала Сбербанка России У. Альпимов стал министром финансов, а Г. Чекурашев из замминистра экономики превратился в министра. Интересно, что практически вся новая команда руководителей Алтая – в прошлом партийные или комсомольские работники.

Отношения М. Лапшина с законодательной властью не идеальны (так, была отклонена одна из кандидатур, представленных М. Лапшиным для утверждения на пост члена Совета Федерации от региона), однако степень конфронтации неизмеримо ниже, чем это было ранее.

Будущее покажет, насколько М. Лапшин сможет преодолеть традиционный имидж левого популиста, присущий ему в российской политике 90-х, и действительно электорально полезный, и приступить к коренной модернизации экономики региона.

К сожалению, избирательный цикл выборов главы республики и Государственного Собрания совпадает. Это приводит к концентрации всех усилий различных групп на выборах главы региона, и в Государственное собрание могут попадать зачастую случайные люди, не имеющие опыта законодательной или иной управленческой работы. В дальнейшем власть главы республики оказывается ограничена, так как нет доминирования ни в парламенте, ни на уровне местного самоуправления.

Власть сможет эффективно функционировать тогда, когда исполнительная и законодательные ветви будут состоять из представителей одной команды, проводящих согласованную экономическую политику.

Другой важной проблемой, поднимаемой в последнее время, стало потенциальное объединение Республики Алтай и Алтайского края в единый субъект Федерации. Так, за этот процесс высказался губернатор Алтайского края Александр Суриков. Идею возможного объединения двух Алтаев еще ранее выдвигал спикер краевого Совета депутатов Александр Назарчук. В советские времена РА в качестве Горно-Алтайской автономной области уже входила в состав Алтайского края, однако сейчас предложение объединиться объясняется скорее амбициозными проектами краевых властей: строительством автомагистрали и газопровода в Северо-Западный Китай и строительством двух ГЭС на Катунь.

Такие заявления Александра Назарчука вызывают возмущение руководства Республики Алтай и национальных общественных организаций, увидевших в этом едва ли не попытку «вмешательства во внутренние дела республики».

Если идея объединения двух Алтаев просто перекликается с популярной ныне идеей укрупнения регионов (но Михаил Лапшин не пойдет на это, только что заняв кресло главы республики), то в отношении экономических проектов краевые власти могут найти поддержку у президентского полпреда – в июле прошлого года, посещая Алтайский край, Леонид Драчевский фактически одобрил идею строительства Катунской ГЭС.

Объединение регионов в единый субъект Федерации может являться для республики выходом из тяжелейшего бюджетного кризиса. Другое дело, что это потребует сокращения числа региональных руководителей. Конечно решение остается за политиками.

Обратная ситуация отмечена в политической сфере Новгородской области. В ноябре 1991 г. Указом Президента главой администрации Новгородской области был назначен бывший народный депутат СССР, член либеральной Межрегиональной депутатской группы Михаил Прусак. В течение короткого времени ему удалось выстроить конструктивные отношения с областным советом народных депутатов, причем отмечалось активное участие законодателей в дискуссиях относительно пути перехода к рыночной экономике и роли региональной администрации. В декабре 1995 г. Прусаку удалось заручиться поддержкой 56,49 % голосов избирателей, причем интересно, что в течение срока своих полномочий губернатор не терял, а наращивал общественную поддержку. В сентябре 1999 г. избран губернатором на второй срок, на этот раз за него проголосовало 91,56 % избирателей, принявших участие в выборах. Жалоб на фальсификацию результатов выборов не отмечалось. Таким образом, можно сказать, что изначально высокая, а в последствии достигшая необычных для демократии величин народная поддержка харизматического губернатора уже была одним из факторов, способствовавших проведению реформ. В половине регионов назначенные в 1991–1995 гг. Б. Ельциным главы администраций проигрывали на выборах. В наши задачи не входит исследование данного электорального феномена, достаточно его отметить.

Окончательно администрация области была сформирована в 1992 г. Отсутствовал конфликт между представителями партийной элиты советских времен и новыми выдвиженцами. Ее основу составили, с одной стороны, специалисты, ранее работавшие в облисполкоме и обкоме КПСС, с другой стороны, лидеры демократов, опиравшиеся на представительство в законодательной власти.

Позже были сделаны перестановки только на самом высшем уровне — были назначены новые заместители руководителя области и сменены руко-

водители некоторых комитетов. Заместителем главы администрации (позднее — первым заместителем) был назначен коллега М. Прусака по либеральной Межрегиональной депутатской группы В. Трофимов, а на должность заместителя главы по социальным вопросам был приглашен председатель Новгородского городского совета О. Очин. Сохранили свои посты и большинство руководителей районного уровня, принадлежавшие к старой партийной элите.

Стабильность кадровой политики губернатора положительно сказывалась и в будущем. Собственно, значимые перемены произошли только в конце 1997 — начале 1998 г. — первый вице-губернатор В. Трофимов, наладив работу администрации по привлечению инвестиций, перешел в бизнес, а его место занял М. Скибарь, ранее работавший вице-мэром Новгорода.

В целом отношения между представительной и исполнительной ветвями власти развивались практически бесконфликтно. (В большинстве регионов, даже там, где большинство в советах, как и пост губернатора, принадлежал «демократам», острого конфликта избежать не удалось). Немаловажна и слабость в регионе политических партий, даже крупнейшей из них — КПРФ. У левой оппозиции отсутствовал харизматический лидер, и, даже на пике недовольства, ее кандидаты — глава местной КПРФ В. Гайдым или секретарь ЦК КПРФ по идеологии Н. Биндюгов регулярно проигрывали выборы — в Совет Федерации 1993 г., губернатора 1995 г., причем набирали голосов даже меньше, чем партийный список коммунистов. С начала 1996 г. оппозиция лично губернатору фактически отсутствовала. Критике подвергались только некоторые решения региональных властей, а также федеральная власть.

Электоральная история Новгородской области отличается от общероссийской¹². В 1999 г. Прусак стал участвовать в избирательной кампании на

¹² Изначально, в 1991 г., уровень поддержки Б. Ельцина здесь был несколько ниже, чем в целом по России — 46,65% (РФ — 57,30%), Н.И.Рыжков набирал 21,32% (РФ — 16,85%) В апреле 1993 г. население региона на референдуме 25.04.1993 г.: высказалось за доверие президенту — 59,41% (РФ — 58,67%) и за одобрение политики президента — 52,90% (РФ — 53,04%), то есть близко к общероссийским показателям. 61,37% новгородцев одобрили и Конституцию РФ 1993 г. Правда, на выборах 1993 г. большинство новгородцев проголосовало за популистскую партию В. Жириновского — 29,60% (РФ — 22,92%), в то время как остальные партии набрали близкое общероссийским количество голосов. Почти такая же, близкая к общероссийской, ситуация сложилась на выборах 1995 г. На первом месте оказались коммунисты КПРФ — 18,44% (РФ — 22,30%), на втором ЛДПР — 12,41%

стороне НДР, в общем же (не считая прохождения НДР в регионе 5 % барьера) результаты оказались весьма близки общероссийскому, только проявились четче: «Единство» серьезно опередило коммунистов, набрав 31.55 % против 19.5 %. Таким образом, в девяностые годы население Новгородской области изрядно «поправело». Что, с точки зрения проведения реформ, создает нормальный фон для деловой активности.

В апреле 1994 г. была избрана Новгородская областная Дума, оказавшаяся абсолютно лояльной губернатору. Председателем областной Думы был избран А. Бойцев, бессменно занимающий этот пост до сих пор. Новый состав, избранный в 1997 и 2001 г., оказался адекватным.

В отличие от Республики Алтай, М. Прусак поддерживал лояльные отношения с руководством, так называемых структур федеральной вертикали, назначаемых из Москвы (УВД, ФСБ, налоговая полиция, ГТРК, таможенное управление, представительство Президента, а затем федеральный инспектор в регионе). Несмотря на принятую в России горизонтальную ротацию кадров в данных учреждениях, М. Прусак удавалось сохранять практически на всех ключевых (кроме ФСБ) государственных постах новгородцев, лиц ему лояльных и зачастую просто старых знакомых. Новгородскую область за десятилетие реформ практически не сотрясали криминальные скандалы или переделы собственности¹³. Вместе с тем зависимость структур федерального подчинения от губернатора позволяет последнему исключить недружественные действия со стороны этих структур. При этом, правда, тенденции последнего времени неблагоприятны¹⁴. Поскольку губернатор за прошедшее десятилетие сформировал, образно выражаясь, позитивную кредитную историю относительно бизнеса, то сила его власти воспринимается как благо, а не как зло.

Губернатор Новгородской области сумел наладить конструктивные отношения с федеральным правительством и Президентом РФ. Важно, что на территории Новгородской области находится одна из загородных residen-

(РФ — 11,18%), и лишь на третьем поддерживаемый губернатором блок НДР. Результаты и первого, и второго тура президентских выборов совпали с общероссийскими.

¹³ Конечно, какие – то негативные процессы происходили. Так, в Петербурге был арестован по подозрению в получении взятки глава администрации Маловишервского района Л. Дьяконов, однако в суде доказать его вину не удалось. В 2000 г. был убит депутат областной Думы, директор завода «Сплав» Е. Шульман. Расследование не окончено.

¹⁴ Конфликт губернатора с федеральным инспектором в регионе Г. Андреевой.

ций Президента РФ – «Валдай», что создавало удачные поводы для контактов с первым лицом государства. Таким образом, принципиальные различия в следующем.

Республика Алтай	Новгородская область
в силу конституционных особенностей статуса республики, в первые годы реформ в регион не был назначен руководитель, активно поддерживающий рыночные преобразования. Напротив, речь шла о медленной эволюции регионального руководства от практически полного отрицания реформ;	в 1991 г. Президентом РФ был назначен либерально ориентированный губернатор, который за первые годы реформ смог к выборам мобилизовать электоральную поддержку;
в силу тех же особенностей и национального состава явственно ощущалась межнациональная напряженность, особенно в период до 1998 г.;	отсутствовала национальная и политическая напряженность;
руководство республики сотрясали коррупционные скандалы как в период правления В. Чаптынова, так и в период правления С. Зубакина;	отсутствовали коррупционные скандалы;
за десятилетие сменилось четыре руководителя (В. Чаптынов, В. Волков, С. Зубакин, М. Лапшин);	в течение десятилетия реформ регионом не только руководил один губернатор, но и незначительные изменения претерпела его команда;
в период 1998–2001 г. противостояние между исполнительной и законодательной властью достигало крайней степени, предпринимались попытки импичмента главы республики;	отсутствовало противостояние с законодательной властью региона;
отсутствовало единство между главой региона и структурами федерального подчинения, прежде всего УВД и прокуратурой;	региональная власть действовала в сотрудничестве со структурами федерального подчинения и федеральным правительством;
стабильные левые электоральные предпочтения населения (в 2000 г. регион стал одним из 6, где Г. Зюганов опередил В. Путина) препятствуют проведению либеральной экономической политики, даже случайно победивший на выборах, но добившийся улучшения экономических показателей правый кандидат проигрывает выборы.	несколько сниженная по сравнению с общероссийским уровнем поддержка демократов в начале 90-х компенсировалась изменением политической ориентации региона в результате наступления положительного эффекта реформ.

Таким образом, очевидно как значение комплекса политических факторов на развитие региона, так и многообразие данных факторов.

Заключение

Важнейшими направлениями модернизации российской экономики и ее устойчивого развития является формирование территориальных пропорций адекватных рыночной экономике, устранение чрезмерной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, обеспечение эффективного функционирования общероссийского рынка.

Исторически сложившаяся неоднородность экономического пространства России оказывает значительное влияние на характер и динамику реструктуризации национального хозяйства. При переходе к рыночным реформам усиление межрегиональной дифференциации определялось изменением конкурентной среды и ослаблением регулирующей роли государства. Резкая дифференциация имела своим неизбежным следствием расширение ареалов депрессивности и бедности, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание противоречий. Чрезмерные региональные различия условий жизни населения воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и оказывают существенное влияние на политико-экономическую ситуацию.

Анализ изменения макроэкономических пропорций российской экономики позволил выявить ряд основных факторов, оказавших существенное влияние на характер и динамику трансформационных сдвигов. В результате исследования динамики и структуры воспроизводства были выявлены общие и специфические особенности функционирования российской экономики в территориальном разрезе.

Анализ состояния экономики Республики Алтай с точки зрения общеэкономических закономерностей развития российской экономики в переходный период позволил определить основные проблемы и направления перспективного развития.

Республика Алтай устойчиво относится к слаборазвитым регионам и характеризуется мало диверсифицированной структурой экономики, слабо развитой инфраструктурой и низким уровнем развития социальной сферы. Основной проблемой республики является низкий уровень жизни населения. Для республики характерна более высокая доля бедного населения по отношению к среднероссийскому уровню Среднедушевые показатели объема производства ВРП, объема инвестиций в основной капитал, объема

внешнеторгового оборота и финансовой обеспеченности остаются существенно ниже среднероссийского уровня.

Показателями, характеризующими неудовлетворительное финансовое состояние Республики Алтай, являются низкая обеспеченность расходов региона собственным налоговым потенциалом и отношение собранных на территории налогов к расходам бюджета. При сложившемся положении повышается значимость поддержки федерального центра. Государство оказывает республике существенную финансовую помощь, стимулируя процесс саморазвития на основе использования конкурентных преимуществ, в первую очередь, природных и трудовых ресурсов.

Стратегия территориального развития должна определять приоритеты и этапы реструктуризации экономики региона, а также систему мер и ресурсов возможностей.

Для реализации стратегии дальнейшего развития региона одним из перспективных направлений является активное вовлечение запасов природных ресурсов в хозяйственный оборот. Уникальная природа и исключительно благоприятная экология Республики Алтай определяют привлекательность региона как туристического и санаторно-курортного центра. Развитие этого направления деятельности создаст дополнительные рабочие места в рекреационном секторе экономики и сопряженных с ним отраслях торговли, общественного питания, гостиничного хозяйства, в связи и на транспорте.

В Республике Алтай сильное влияние на экономику и окружающую среду имеет развитие мараловодства, эксплуатация минеральных ресурсов и сохранение уникальных природных ландшафтов. В поддержке также нуждаются такие традиционные виды деятельности как производство пантов, выращивание и сбор лекарственных трав и растений. Учитывая изменение конъюнктуры и рост спроса на лекарственные препараты на основе натуральных экстрактов, целесообразно расширение производства лекарственно-технического сырья и создание предприятий его переработки.

Изменение экономической ситуации в Республике Алтай может быть обеспечено собственными силами на основе улучшения местного инвестиционного климата, стимулирования процессов развития малого бизнеса и поиска новых рынков

Географическое расположение Республики Алтай делает крайне сложным ее экономическое развитие. Республика чрезвычайно удалена от центра, крупных городов, транспортных артерий и потенциальных рынков сбыта. Совершенно недостаточно развита транспортная инфраструктура, и

горный рельеф местности делает решение этой задачи вдвойне сложной. На территории республики отсутствуют запасы полезных ископаемых. Отсутствуют также крупные производства. Таким образом, собственный внутренний ресурс и перспективы внутренних накоплений крайне недостаточны. Необходимо привлечение внешних инвестиций, как российских, так и зарубежных. Отсюда вытекает необходимость создания не просто хорошего, но близкого к идеальному инвестиционного климата. Республика, с ее географическим положением и отсутствием предложений, привлекательных для быстрого или сверхприбыльного вложения капитала, не может, в отличие от мегаполиса или сырьевого региона, довольствоваться просто хорошим.

Республика Алтай находилась в объективно неблагоприятном состоянии на момент начала экономических реформ. Но корень проблем не только в этом. Она многое потеряла из-за политической нестабильности, выразившейся в частой смене власти, конфликтах между ветвями власти, между республиканским правительством и структурами федерального подчинения, неизменно сопровождавшими ее в 90-е годы.

Республика Алтай сделала ставку на привлечение средств в «Эколого-экономический регион Алтай», специализированное агентство при Правительстве республики, рассчитывая привлечь значительные средства за счет объема предоставляемых льгот, прежде всего льгот по НДС и по налогу на прибыль. Эти средства не были связаны с экономикой региона, а взимались в качестве платы за формальную регистрацию головного офиса предприятия на территории региона, взамен предприятие освобождалось от всех местных налогов. Деятельность на территории региона предприятия – участники ЭЭР, как правило, не вели. Предполагалось, что данные средства, сконцентрированные в Дирекции ЭЭР «Алтай», будут целевым образом потрачены на инфраструктурное развитие региона. Однако этого не произошло. ЭЭР «Алтай» отличился не количеством и качеством инвестиционных проектов, а количеством и качеством скандалов вокруг его деятельности. Когда администрация региона стала наводить относительный порядок в деятельности ЭЭР «Алтай», развитие российского бюджетного законодательства минимизировало возможности для создания и функционирования свободных экономических зон. В республике отсутствовало законодательство о бюджетном процессе, не было собственной программы развития малого и среднего бизнеса, в недостаточной сфере была налажена информационная инфраструктура.

Вместе с тем на территории России есть регион, находившийся в аналогичных условиях, и, тем не менее, сумевший за десятилетие реформ добиться существенных изменений в собственном экономическом потенциале и сделавший это именно за счет привлечения российских и иностранных инвестиций. Это Новгородская область. Некоторые меры, применявшиеся в данном регионе, могут оказаться полезными и для Республики Алтай.

В качестве основных направлений институциональной политики региона на будущее надо рассматривать улучшение инвестиционного климата региона и переход от привлечения средств ЭЭР «Алтай» к привлечению средств инвесторов собственно на проекты на территории Республики Алтай. Именно таким инвесторам должны предоставляться налоговые льготы. Возможности для совершенствования законодательства существуют, и это, прежде всего конкретизация и подробная спецификация различных норм, в особенности, касающихся правил предоставления государственных кредитов и гарантий. Важным является также осуществление комплекса мер, призванных сделать социальные расходы адресными и оптимизировать социальные программы республики, однако в данном аспекте региональные власти ограничены существующим федеральным законодательством. Нужно интенсифицировать информирование общественности и предпринимателей о различных бизнес-проектах, имеющихся в республике. Налаживание технологий дистанционного обучения и повышения квалификации способно значительно улучшить ситуацию с недостатком профессиональных кадров, прежде всего в сфере обслуживания.

Значительную роль может сыграть политическая стабильность и предсказуемость поведения региональных властей, в случае, если их удастся достичь.

Последовательные шаги по созданию экономической среды, привлекательной не только налоговыми льготами, но и информационной открытостью и социально-политической стабильностью, способны постепенно решить проблемы модернизации региона и наполнения регионального бюджета.