

# РЕГИОНАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ, ПЕРСПЕКТИВЫ



ГУБЕРНАТОР ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ  
Вячеслав Евгеньевич Позгалёв

## Опыт – лучший наставник

За минувшее десятилетие в социально-экономическом развитии области произошли значительные перемены, позволяющие с уверенностью и оптимизмом смотреть в будущее. Эти годы включают 3 основных периода развития экономики региона. Первый период – антикризисный. Второй – переход от реагирования на кризисные ситуации к практике стратегического планирования, разработка Концепции перспективного развития области. Третий период начался с 2000 года – это стабилизация, выход на устойчивый рост, принятие стратегии.

Десять лет назад ситуация в области была кардинально иной. Вологодская область, как и вся Россия, находилась в условиях модернизации политической и экономической системы. Тогда не всегда знали, что делать, но точно знали, чего делать нельзя: увеличивать налоговые платежи, допускать корпоративные войны и многократный передел собственности. Именно в антикризисный период удалось добиться согласия в обществе, доверия, научиться вести переговоры и, самое главное, – держаться достигнутых договоренностей.

В те самые трудные годы руководство области взяло за правило выполнять обещанное людям. Обещали землякам: поднимем промышленность – поднимется область. Остановим спад производства – и начнется рост экономики, появится возможность эффективно решать социальные проблемы. Все вместе мы добились этого.

Цель, поставленная в тот период, состояла в том, чтобы обеспечить начальный рост экономики – рост, ориентированный на будущее. Эта цель достигнута. А такая задача, как раз-

1



ОАО «ЧЕРЕПОВЕЦКИЙ «АЗОТ»

витие и поддержка социально ответственной экономики, в конечном итоге нашла в обществе поддержку и понимание.

Был взят курс на самодостаточность, повышение прибыльности предприятий, «поддержку сильных и защиту слабых». Этот курс себя полностью оправдал. Именно в те годы было определено, что помощь должна оказываться тем, кто берется за осуществление перспективных проектов и программ, тем производствам и коллективам, которые находятся на особенно важных направлениях. Пришлось выдержать критику за это со стороны тех, кто из популистских соображений предпочел распределять льготы по множеству неэффективных производств.

Принятые решения о снижении налогового бремени и реструктуризации задолженности позволили организациям дополнительно направить высвободившиеся средства в сумме около 2 млрд. рублей на развитие производства.

В период дефолта 1998 года администрация области пошла на беспрецедентные для того времени меры и предоставила рассрочку по уплате налогов наиболее крупным бюджетообразующим предприятиям. Вологодская область – одна из немногих, где финансовый кризис не смог разрушить уже накопленный позитивный потенциал.

Принятие закона о государственной поддержке инвестиционной деятельности и целого ряда областных законов, предусматривавших снижение налоговых ставок, позволило создать более благоприятные условия для становления и ведения бизнеса на территории области.

Именно это в последующие годы дало возможность предприятиям не только сохранить свою долю на рынках продукции, но и провести техническую модернизацию производства, направленную на переход к качественно новым видам продукции и услуг. Конечно, в 1998 году свою роль сыграла и девальвация национальной валюты, что привело к росту экономической эффективности нашего экспорта.

После того как экономика региона получила импульс к росту, был принят второй план действий. Для обеспечения устойчивого экономического роста и решения социальных проблем правительство области осуществляло прагматичную и открытую политику, основанную на пакете стратегических документов, которые были трансформированы в *«Концепцию развития Вологодской области на среднесрочный период (2000–2003 годы)»*.

Таким образом, был совершен переход от практики реагирования на кризисные ситуации к практике планирования на перспективу. Тогда впервые появилась возможность делать прогнозы не на месяцы, а на годы вперед. И не просто прогнозировать, но и активно влиять на положение дел, решать накопившиеся проблемы.

Одна из них – моноструктурность экономики – досталась от предшественников. В 2000 году доля металлургии в промышленной продукции региона составляла 66%, в налоговых поступлениях областного бюджета – 75%. Поэтому на первый план вышла диверсификация народного хозяйства. В 2006 году доля металлургии в промышленной продукции составила уже 60%, а в налоговых поступ-



2



ОАО «СЕВЕРСТАЛЬ»

лениях областной казны – 44%. Более высокими темпами по сравнению с металлургами увеличивают выпуск продукции стеклоделы, машиностроители, переработчики древесины, пищевики.

Для каждого района правительство области находит индивидуальный подход. Например, на востоке региона в Великоустюгском районе занялись развитием туризма, основой которого стала реализация проекта «Великий Устюг – родина Деда Мороза». В результате за последние 7 лет туристический поток увеличился более чем в 30 раз. Примером активной государственной политики стало и возрождение стекольной промышленности Чагодощенского района.

Было очевидно, что для стабильного, устойчивого и эффективного развития крайне необходимо увеличить приток инвестиций в промышленность, сельское хозяйство, строительство, другие важнейшие отрасли. В области был создан благоприятный инвестиционный климат как залог стабильного поступательного развития.

За 1997–2006 годы в экономику области вложено почти 240 млрд. рублей инвестиций, включая российские и иностранные, а их объем вырос почти в 4 раза (в сопоставимых ценах). В лесопромышленном комплексе, стекольной промышленности, черной металлургии, пищевой промышленности, на транспорте и связи были модернизированы и введены новые современные производственные фонды и мощности. Это позволило предприятиям выйти на новые рынки сбыта с конкурентоспособной продукцией, отвечающей мировым стандартам.

Развитие экономики способствовало увеличению доходов бюджета. Как следствие, в 2000 году область стала регионом-донором.

В свою очередь рост финансовой обеспеченности бюджета и народного хозяйства стимулировал повышение инвестиционной активности, что стало основой выхода на устойчивый экономический рост.

## Стабильность – главное условие инвестиционного развития

Сегодня Вологодская область в первую очередь – индустриально развитый регион. По производству промышленной продукции в расчете на одного жителя область стабильно занимает 2-е место в России. Прокат и сталь европейского качества, минеральные удобрения, продукция машиностроения и лесопромышленного комплекса, стекольная промышленность и энергетика, агропромышленный комплекс и льняная отрасль, гражданское строительство определяют экономику области.

Несмотря на то, что Вологодчина расположена в зоне рискованного земледелия, сельское хозяйство как отрасль рентабельно с 1999 года. По уровню эффективности сельскохозяйственного производства область находится на 4-м месте в России.



3



ОАО «ЧЕРЕПОВЕЦКИЙ «АЗОТ»

Регион занимает менее 1% территории страны, но имеет серьезные позиции в экономике, что подтверждается не только количественными показателями, но и экспертными оценками.

В соответствии с рейтингом Министерства финансов РФ по уровню бюджетной обеспеченности область занимает 6-е место в Российской Федерации. Международные агентства оценивают регион как надежного заемщика, присвоив рейтинг кредитоспособности «очень высокий», что делает область привлекательной для инвестиций. По оценке Министерства экономического развития и торговли РФ, Вологодчина отнесена к группе регионов с уровнем развития выше среднего.

Инвестор не будет вкладывать деньги в проект, если сам собственник не делает этого. Поэтому в привлечении инвесторов играет роль то, что предприятия области активно инвестируют в собственное производство. Перспектива инвестиционного партнерства открывается только на высокоорганизованной территории, способной принять капитал. В последние годы в области активно наращиваются инфраструктурные коммуникации: строится газопровод с выходом в страны Европы, значительно расширены телекоммуникационные сети, модернизируется транспортное сообщение. Потенциальный инвестор не должен вникать в российские проблемы и специфику местных условий бизнеса, поэтому создание необходимой среды – это тоже задача региона.

Решалась она путем последовательного совершенствования областного законодательства, которое обуславливало инвесторам благоприятные условия, включая предоставление налоговых льгот. Результат не замедлил сказаться. С 2000 по 2006 год в экономику области вложено свыше 216 млрд. рублей инвестиций, в том числе в 2006 году – более 61 млрд. рублей. Объем инвестиций в регионе по сравнению с 1999 годом вырос в 4,2 раза, по России за этот же период – в 1,8 раза. Инвестиции в основной капитал в расчете на одного жителя Вологодчины почти в 2 раза выше, чем в среднем по России.

## Проектный принцип

Следует отметить, что в целом по области объем промышленного производства за 10 лет увеличился почти в 1,5 раза. Последовательно улучшая деловой климат в регионе, мы глубже узнали свои возможности, накопили опыт работы в рыночных условиях. Чтобы соответствовать современным общественным реалиям и потребностям, была разработана *Стратегия социально-экономического развития области на долгосрочную перспективу*, заложившая основы перехода к проектному принципу управления экономикой и развитию кластерной системы. Приоритеты,



4



ПРОХОДНАЯ ОАО «АММОФOS»

заложенные в Стратегии, прошли процедуру обсуждения и согласований с депутатским корпусом, представителями бизнеса, научного сообщества и общественности.

В одном из выступлений Президент России В. В. Путин отметил, что «основной целью нашей с вами деятельности, ключевым вопросом государственной политики является существенное повышение качества жизни граждан России». Именно эта задача стала основополагающей в Стратегии – «повышение качества и уровня жизни населения на основе устойчивого сбалансированного развития экономики».

Если раньше основным было восстановление экономики, то сейчас усилия направлены на поступательное, неуклонное повышение уровня жизни населения. Поэтому приоритет бюджетных вложений – развитие инфраструктуры, в первую очередь той, которая относится к вложениям в человека. Необходимо расширять ее, создавая все более комфортные условия бизнесу, усиливая свои конкурентные преимущества и делая то, что позволяет жителям области увереннее смотреть в завтрашний день.

Этому способствуют прозрачность и понятность взаимоотношений «бизнес – власть – общество», надежность и предсказуемость проводимой властями политики, устойчивое, поступательное совершенствование инфраструктуры.

После фиксации неоднородности социально-экономического ландшафта, после ряда исследований имеющихся ресурсов, инфраструктур и кадрового потенциала у правительства области появилась возможность качественного перехода к проектному принципу управления экономикой. Что же на деле представляет собой отказ от отраслевого принципа управления в пользу проектного?

В Стратегии определены 4 основных институциональных проекта преобразования экономического пространства региона. Это «коридоры развития»; *структурирование межгородской агломерации «Вологда – Череповец»; ускоренное развитие лесного кластера; развитие местного самоуправления.*

Использование категории «коридоры развития», а не «точки роста» вызвано достаточно большими расстояниями, крайней неоднородностью плотности населения, бизнеса и инфраструктур, а также невозможностью в один момент привлечь материальные ресурсы и человеческий капитал сразу на всю территорию области.

Определяя базовые «коридоры развития», правительство области исходило из того, что это территории, обладающие транспортными сетями, где исторически сложилась относительно высокая плотность населения и бизнеса. Государство дополнительно ведет здесь планомерную «сборку» пакетов инфраструктур. Причем под «пакетом» понимаются не только инженерные, транспортные, информационные инфраструктуры, но и инфраструктуры здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты. В «коридорах» устраняются административные барьеры, уни-



5



ОАО «СЕВЕРСТАЛЬ»

фицируются условия ведения бизнеса, применяются инструменты налогового стимулирования. Все это делает «коридоры» более обустроенными и привлекательными для ускоренного роста бизнеса.

В Вологодской области 3 основных хорошо сочетающихся друг с другом «коридора развития»: Восточный, Западный и Северный. В Северном коридоре в рамках структурирования лесного кластера начинается модернизация Сокольского ЦБК, имеющая целью освоение нового рынка высококачественного бумажного продукта. Для эффективного использования заготавливаемой древесины, ее глубокой переработки развивается сеть лесных дорог, модернизируются и реконструируются предприятия, создаются новые производства. В рамках Восточного коридора осваивается выпуск биотоплива (пеллет), фанерное, плитное производство и, самое главное, здесь впечатляющими темпами развивается туристическая индустрия – межрегиональный гуманитарный проект «Великий Устюг – родина Деда Мороза». Вывод очевиден: в «коридорах», где растут инфраструктуры, быстро и качественно развивается бизнес.

Примерно такой же подход применяется и *при структурировании межгородской агломерации «Вологда – Череповец»* с той небольшой разницей, что тут уже сконцентрировано более половины населения и более 80% промышленности области. Основным инструментом здесь является интеграция транспортных и информационных инфраструктур и, как следствие, – повышение уровня мобильности трудовых ресурсов.

В агломерации «Вологда – Череповец» располагается индустриальный парк «Суда», сырьевая база которого находится на территории Западного коридора. В этом индустриальном парке планируется разместить современные предприятия глубокой переработки древесины. Здесь будет выпускаться высококачественная, конкурентоспособная бумажно-картонная продукция. По предварительной оценке, инвестиции в проект составят более 53 млрд. рублей. В результате освоения парка через 5 лет планируется увеличение налоговых поступлений до 4,5 млрд. рублей.

В агломерации «Вологда – Череповец» также готовится к реализации проект индустриального парка «Шексна» со специализацией на выпуске легких стальных конструкций, автомобильных компонентов, электротехнической продукции, а также продукции металлопереработки и стройиндустрии. Освоение парка «Шексна» сформирует условия для ускоренной реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», поскольку позволит ежегодно вводить в эксплуатацию от 180 до 500 тыс. кв. м быстровозводимого доступного жилья. Уникальность подобного строительства заключается не только в возможности транспортировки элементов конструкций на большие расстояния для последующей сборки на месте, но и в возможности сравнительно быстрого клонирования аналогичных производств в других регионах. Ожидается, что через 5 лет освоения индустриального парка объем продаж составит здесь около 40 млрд. рублей, налоговые поступления – 4 млрд. рублей. Создание индустриальных парков «Суда» и «Шексна» позволит увеличить валовой региональный продукт к 2012 году более чем на 30%.





ОАО «СЕВЕРСТАЛЬ»

Индустриальные парки способствуют диверсификации региональной экономики на основе создания современных высокотехнологичных производств с высокой добавленной стоимостью. На существующих старых предприятиях и мощностях невозможно осуществить прорыв на новые рынки – слишком изношены эти мощности, слишком энергозатратны, экономически неэффективны. Ко всему прочему создание индустриальных парков не означает отказа от поддержки других территорий или отраслей: просто при дефиците ресурсов принято решение сконцентрировать их там, где достигается максимальный результат с минимальными затратами, а главное, где достигается мультипликативный эффект в смежных отраслях.

В рамках «кластерного подхода» объединяются усилия предприятий разных отраслей, дополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом для достижения единой цели – выпуска конкурентоспособной продукции. Одним из стратегических направлений развития области является структурирование и развитие лесного кластера. Лесные ресурсы занимают 80% территории области, запас древесины на корню сравним с этим показателем Финляндии.

В России главный шаг для развития конкурентоспособного лесного комплекса сделан – принят новый Лесной кодекс. Вологодская область с начала 2007 года уверенно приступила к его реализации, имея бесценный практический опыт управления лесами, ранее находившимися во владении сельхозорганизаций, – а это треть лесов области. Это позволило также значительно уменьшить число незаконных рубок, сократить площадь лесных пожаров, увеличить раскрываемость лесонарушений.

Для дальнейшего совершенствования лесного кластера, эффективного использования заготовляемой древесины и ее глубокой переработки в области разработана стратегия развития лесного комплекса до 2010 года. Как и прежде, предстоит строить лесные дороги, осуществлять инвестиционные проекты, направленные на модернизацию и реконструкцию предприятий, создание новых производств.

Развивая экономику и социальную сферу, правительство области укрепляет *местное самоуправление* – ту власть, которая ближе всего к людям. С 1 января 2006 года в полном объеме реализуется Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Здравый смысл подсказывает, что главное – чувство реальности и последовательность, поскольку «сверху» все предусмотреть невозможно и лучше открыть простор для инициативы на местах. Неоднородность экономического пространства области приводит к неоднородности налоговой базы местных бюджетов. Поэтому очень важно поддерживать инициативу населения, малого бизнеса, так как именно они составляют базу бюджетов сельских поселений. И новый закон дает такую возможность.

Наша задача – максимально передать власть и ресурсы территориям. Поэтому на 2007 год доходная база районов увеличена в первую очередь за счет тех источников, которые формируют малые предприятия, находящиеся на территориях муниципальных образований.



В рамках бюджетной и административной реформы активно внедряются механизмы бюджетирования, ориентированного на результат. В настоящее время эта работа проводится в областных учреждениях образования и здравоохранения, осуществляется переход на среднесрочное бюджетное планирование, проводится оптимизация полномочий, внедряется технология «одного окна».

Цели и задачи развития региона сформированы в 20 действующих областных целевых программах, а также в отраслевых и межведомственных мероприятиях. Вологодская область принимает участие в реализации федеральных целевых программ, которые воспринимаются как конкретное поручение. Это прагматичные, разумные и своевременные меры, каждая из которых в случае адекватного исполнения принесет стране и региону ощутимую пользу.

Одним из основных инструментов социально-экономического развития Вологодской области является ее участие в ясных и строго очерченных финансовым подкреплением приоритетных национальных проектах. Это те самые «инвестиции в человеческий капитал», о необходимости которых говорилось давно.

Приоритетные национальные проекты – новый вариант реализации экономической и социальной политики государства. Эта новизна существенно расширяет возможности модернизации образования, здравоохранения, сельского хозяйства и жилищного строительства – тех сфер, которые определяют качество жизни людей, их социальное самочувствие. Это та конкретика, которую люди ждут от экономического роста и от которой зависит их благополучие. Это курс на инвестиции в человека, а значит, и в будущее области и других российских регионов.