

В поисках идей

Новое мышление: исследования продолжаются

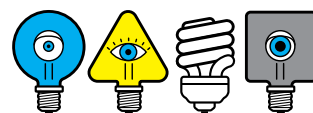


В ТЕОРИИ

ГУБЕРНАТОРЫ ИЛИ СИЛОВИКИ: КТО ВЛИЯЕТ НА БИЗНЕС-КЛИМАТ

Экономический успех
региона определяется
стабильностью власти.

ВРЯД ЛИ НАДО доказывать, что инвестиции зависят от правил игры в бизнесе, от предсказуемости изменений и вероятности силового «наезда» на компанию. О тяжелой руке российских силовиков и их роли в экономическом развитии, начиная с дела «ЮКОСа», написано немало книг, в которых в основном речь идет о чиновниках федерального уровня. Директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ Андрей Яковлев и выпускник Антон Айсин решили проанализировать ситуацию на региональном уровне. В статье, опубликованной в журнале *Russian Politics* в конце 2019 года, авторы отмечают, что развитие бизнеса в разных субъектах РФ во многом зависит от отношений между губернатором как первым лицом исполнительной власти и главой местного управления ФСБ (УФСБ) как главным силовиком.



В поисках идей

Частая смена этих ключевых фигур порождает неопределенность и нестабильность правил игры, тем самым препятствуя притоку инвестиций. Основная гипотеза исследования состоит в том, что для регионов с опережающими темпами роста характерно более длительное сосуществование губернатора и главы УФСБ.

Авторы проанализировали данные об экономическом росте по субъектам РФ с 2005 по 2017 год. Показатели роста валового регионального продукта (ВРП) за 2018 год были недоступны на момент написания статьи, а 2005-й взят за точку отсчета, поскольку именно тогда губернаторов стали назначать, а не выбирать, и они оказались встроенными в «вертикаль власти» так же, как и начальники региональных управлений ФСБ. Параллельно с экономическими данными в статье проанализированы назначения губернаторов и начальников УФСБ и сроки совместного пребывания этой пары в должности в тот же период.

Почему же экономическое развитие региона зависит именно от связки губернатора и силовика? В новейшей истории России был период, когда субъекты федерации были практически суверенны в своей экономической политике, а их налоговые отчисления в федеральный бюджет — минимальны. Многие губернаторы правили регионами, как своей вотчиной, и формировали особые отношения с местными бизнес-элитами. Поэтому одним из приоритетов Владимира Путина при вступлении в должность в 2000 году было поставить под контроль губернаторов и президентов республик в составе федерации. Во многом эту задачу возложили на силовиков: они были призваны продвигать в регионах интересы центра — начиная от борьбы с терроризмом и кончая обузданием власти местных олигархов.

В новой модели отношений с центром главе региона было вменено в обязанность обеспечить победу правящей партии на выборах: в обмен он получал федеральные трансферты. Поэтому в ранние нулевые устойчивость губернатора зависела от его лояльности центру неизмеримо больше, чем от экономических успехов его региона. Кроме того, поскольку губернаторская должность до недавнего времени являлась «потолком» (переходов губернаторов на федеральный уровень было крайне мало), стимулов к экономическому росту региона у его руководителя было весьма мало.

В таких условиях более сильной порой оказывалась мотивация к личному обогащению: губернатор мог ограничивать конкуренцию на местных рынках, давать преференции приближенным фирмам или облагать бизнес высоким коррупционным налогом. Как показало исследование Олега Сидоркина и Дмитрия Воробьева, в 2000-е годы интенсивность коррупции нарастала, когда становилось понятно, что тот или иной губернатор не усидит на своем месте. Однако вплоть до кризиса 2008 года Кремль закрывал на это глаза: главным мерилом ценности главы региона были результаты голосования.

Оппортунистическое поведение местных администраций было весьма распространенным, но были и исключения. Авторы статьи в особенности выделяют Калужскую область, где губернатор Анатолий Артамонов последовательно проводил политику привлечения новых инвесторов, и республику Татарстан, где задача экономического развития консолидировала разные группы региональных элит.

Кризисы 2008—2009 гг. и в особенности события 2014 года, вызвавшие международные санкции, заставили Кремль, столкнувшийся с жесткими бюджетными ограничениями, начать

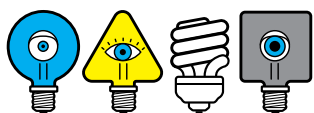
пересмотр своей региональной политики. Теперь от губернаторов стали требовать не только лояльности, но и умения решать проблемы региона и создавать условия для экономического роста, улучшая инвестиционный климат. Однако одновременно выросло и влияние силовиков, перед которыми поставили задачу борьбы с коррупцией.

В исследовании экономический успех региона определялся через темп роста ВРП в период с 2005 по 2017 год. Регион считали экономически успешным, если средний рост его ВРП за период 2005—2017 гг. на 20 или более процентов превышал средний по стране. Из рассмотрения, однако, исключили особо бедные регионы с ВРП на душу населения менее 50 тыс. рублей, либо имевшие в 2005-м ВРП менее 50 млрд руб., а также город Москву — так как экономика этого субъекта федерации слишком сильно отличается от остальной России. Кроме того, в список не включили малонаселенные регионы, в которых на 2005 год проживало менее 500 тыс. человек. В итоге были выделены 12 экономически успешных регионов, а все остальные выступали как база для сравнения.

Список экономически успешных регионов*

Астраханская область
Белгородская область
Воронежская область
Калужская область
Краснодарский край
Московская область
Ростовская область
Город Санкт-Петербург
Калининградская область
Сахалинский край
Якутия
Ямало-Ненецкий автономный округ

*Регионы с населением более 1 млн выделены полужирным шрифтом



В поисках идей

Результаты. В исследование были включены данные о 209 губернаторах и 311 главах УФСБ. Цифры показали, что в основном в период с 2005 по 2017 год центр заменял от пяти до десяти глав регионов: три пика замен пришлось на 2010, 2012 и 2017 годы, когда были смещены 18 или 19 губернаторов. Текучесть среди руководителей УФСБ еще выше: чаще всего за год заменяли от 15 до 20 человек. В целом за период показатель текучести для глав регионов составил 1,71, а для глав УФСБ — 2,88.

Успешные регионы (см. список выше) сравнили с прочими субъектами федерации и выяснили, что в первых губернаторов и глав УФСБ за 13 лет сменяли гораздо реже. В узкой группе развитых регионов с населением более миллиона человек губернаторов снимали особенно редко, а в Астраханской, Белгородской и Калужской областях с 2005 по 2017 год не меняли вовсе. Таким образом, подтвердилась гипотеза о том, что экономический успех региона коррелирует с меньшей частотой смены губернаторов и силовиков.

Но само по себе долгое пребывание губернатора в должности не гарантирует успеха, пишут авторы. Проанализировав 39 регионов, где смена главы произошла не более одного раза за 13 лет, ученые обнаружили, что лишь 9 из них попали в группу успешных, а в остальных 30 рост ВРП лишь на 5% превосходил средний по стране. Таким образом, стабильность губернаторского положения важна, но не достаточна для экономического роста и инвестиций.


Перспективы развития зависят от экономической стратегии и от отношения губернатора с бизнес-элитами и внешними инвесторами. Когда губернатор может строить долгосрочные планы развития, регион в целом

выигрывает. Начальник УФСБ в такой модели в идеале должен играть роль «государева ока», надзирающего за соблюдением в регионе общественных интересов. При этом благосклонность центра к тому или иному губернатору может проявляться и в том, что ему дают возможность дольше работать с одним и тем же «главным контролером».

В исследовании проверялось еще несколько гипотез. Одна из них — о том, что в регионы, где впоследствии против губернаторов возбуждались уголовные дела, заблаговременно назначались новые начальники УФСБ. Эта гипотеза не подтвердилась, однако выяснилось, что, когда Кремль назначает в регион нового губернатора-тяжеловеса с опытом работы на федеральном уровне в должности министра и выше, в помощь ему обычно направляют и нового главу УФСБ.

В целом в 2000-е и особенно после 2014 года влияние силовиков неуклонно росло, отмечают авторы.

Вот как комментирует исследование Андрей Яковлев: «В любом обществе основная функция силовиков — это обеспечение безопасности, но в последние годы такая установка у нас стала заслонять задачи поддержания развития. Если мы хотим когда-нибудь догнать США и Европу, нужно начинать думать о восстановлении баланса в реализации этих двух функций государства. Пример экономически успешных регионов показывает, что это возможно, и из их опыта важно извлекать правильные уроки». ☺

 **ИСТОЧНИК:** *Friends or Foes? The Effect of Governor-Siloviki Interaction on Economic Growth in Russian Regions.* by Andrei Yakovlev and Anton Aisin. *Russian Politics*, 2019, Vol. 4 (4), p. 520-545.

НА ПРАКТИКЕ

«Развитие должно подчиняться единой стратегии»

Ивао Охаси, советник по Японии и странам АТР Ассоциации индустриальных парков России, долгое время возглавлял московское представительство японского государственного агентства по развитию торговли и инвестиций ДЖЕТРО и московский филиал Института Номура — авторитетной организации по стратегическому консалтингу. Оценка российского бизнес-климата представителями японских инвесторов стала темой его интервью «НВР Россия». Ниже — отредактированные выдержки из интервью. 🇷🇺

Российские власти много говорят об улучшении бизнес-климата, ощущаете ли вы эти изменения?

Моя работа связана с Россией с начала 1990-х, и я хочу подчеркнуть, что инвестиционный климат, производственная, транспортная и городская инфраструктура в России за последнее десятилетие значительно улучшились и продолжают улучшаться. Отдельные регионы России поддерживают зарубежные инвестиции не хуже, а порой даже лучше, чем, например, страны Центральной и Восточной Европы, тогда как в других производственная инфраструктура пока недостаточно развита. И это понятно, ведь Россия — огромная страна.

Что в принципе привлекает международный бизнес в страну или регион?

Инвесторы, особенно японские, в выборе страны или региона исходят из ожиданий будущего развития экономики, которые зависят от устойчивости политической воли и от общественного консенсуса в вопросах стратегии. На мой взгляд, главное — это уровень «взаимосвязанности» внутри страны и с другими странами. Международный бизнес идет туда, где все компоненты развития тесно увязаны друг с другом: сборочные предприятия с производством компонентов, морской транспорт с железнодорожным, промышленная инфраструктура с транспортной, экономическое развитие и наращивание потенциала территорий, профессиональное образование и строительство жилья, потребительские рынки и места производства. Если у страны или региона есть единое видение стратегии наращивания потенциала, все эти элементы увязываются в комплексе.

Вам доводилось участвовать в проектах комплексного развития в России?

Да, и не раз, начиная с начала 2000-х. Например, индустриальные парки: их в России уже более 200 и они помогают экономике регионов. Был у меня и непростой опыт участия в проекте развития особой экономической зоны в Советской Гавани Хабаровского края. Это и станция БАМ и одновременно морской порт, поэтому, с точки зрения любого инвестора, лучшего места для развития приграничной логистической базы не найти. Работая над концепцией этой

ОЭЗ, мы с экспертами постепенно осознали, что без комплексного видения, которое выше интересов всех ведомств, сделать это будет трудно. А в проекте Советской Гавани у российского Минэкономразвития и Минтранса были разные приоритеты, правительство Хабаровского края и руководство Дальневосточной железной дороги расходились в понимании задач, а действия чиновников федерального и местного уровня не всегда были согласованы. Наверное, рассогласованность ведомств не редкость в мире, но в странах АТР развитие обычно задает единая стратегия. Поэтому

страны Дальнего Востока даже при невысоком уровне развития инфраструктуры, человеческих ресурсов и инвестиционного климата успешно привлекают инвестиции из Японии.

Не могли бы вы сформулировать «коллективное мнение» японского бизнеса о России?

Доклады по результатам опросов японского бизнеса регулярно публикуют Японский экономический союз (Кейданрен), Японский банк международного сотрудничества (JBIC) и Японская организация по развитию внешней торговли (ДЖЕТРО). Из них можно сделать

несколько выводов. Во-первых, японский бизнес возлагает большие надежды на будущий экономический рост и развитие рынка России. Во-вторых, некоторые аспекты деловой среды в России вызывают критику, хотя и признается, что многие улучшения были реализованы. И в-третьих, за исключением ресурсных отраслей, японский бизнес по-прежнему осторожно относится к инвестициям в Россию. Для многих японских предприятий инвестировать в другие страны (члены АСЕАН, Бангладеш, Индия и другие) стратегически предпочтительнее, чем в Россию. ☺

