



Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

# АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОЙ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА:  
между кризисом и модернизацией

Ирина Стародубровская

**Анализ региональной  
антикризисной политики**

«РАНХиГС»

2010

## **Стародубровская И. В.**

Анализ региональной антикризисной политики /  
И. В. Стародубровская — «РАНХиГС», 2010 — (Экономическая  
политика: между кризисом и модернизацией)

Книга посвящена оценке перспектив посткризисной модернизации российских регионов на основе анализа шести субъектов Российской Федерации: Вологодской, Калининградской, Томской, Тюменской областей, Пермского края и Республики Бурятия. Основной вывод из проведенного исследования состоит в том, что нацеленность на сохранение status quo на федеральном уровне негативно повлияла на институциональные предпосылки модернизации в регионах, не позволив использовать потенциал кризиса для «созидательного разрушения». Однако есть отдельные исключения, которые позволяют продемонстрировать как преимущества, так и риски промодернизационной политики. Книга адресована представителям исполнительной и законодательной власти федерального и регионального уровней, а также широкому кругу читателей, интересующихся вопросами региональной политики.

УДК 332.14

ББК 65.04

© Стародубровская И. В., 2010

© РАНХиГС, 2010

## Содержание

Введение	6
Глава 1. Анализ кризиса в пилотных регионах	8
1.1. Уровень развития и структура экономики пилотных регионов	8
1.2. Кризисные тенденции в экономике	11
1.3. Состояние рынка труда	15
1.4. Динамика доходов и потребления в 2009 г.	19
Глава 2. Региональные оценки позитивного влияния кризиса	23
Глава 3. Сравнение экономической антикризисной политики регионов	25
3.1. Докризисная экономическая политика	25
3.2. Адаптация к кризису: общее и особенное	30
3.3. Федеральная политика: status quo против модернизации	43
3.4. Экономическая политика по поддержке сельского хозяйства	46
Глава 4. Сравнение бюджетной антикризисной политики регионов	50
4.1. Докризисная бюджетная политика: использованные и упущенные возможности, основные риски	50
4.1.1. Темп роста и объем бюджетных доходов – основные факторы, определяющие набор возможных стратегий бюджетной политики	50
4.1.2. Структура бюджетных доходов как основной фактор, определяющий риски бюджетной политики	56
4.1.3. Докризисные стратегии региональных властей по использованию возможностей и снижению бюджетных рисков в случае ухудшения экономической конъюнктуры	57
4.1.3.1. Оптимизация расходов	59
Конец ознакомительного фрагмента.	65

**Ирина Стародубровская, Наталия  
Зубаревич, В. С. Назаров, Е. А. Горина**  
**Анализ региональной  
антикризисной политики**

© Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2010

## Введение

Экономический кризис для власти может быть вызовом и шансом, проблемой и решением. Чем стал прошлогодний кризис для российских регионов? И как реагировали региональные власти на изменение условий их деятельности, на перелом сложившихся в течение длительного времени трендов? Как боролись с трудностями? Как решали проблемы? Как использовали шансы? Что помогало и что мешало им проводить эффективную антикризисную политику? Поиск ответов на все эти вопросы в рамках настоящего исследования проводился на основе анализа антикризисной политики шести российских регионов: Калининградской, Томской, Тюменской и Вологодской областей, Пермского края и Республики Бурятия. Данная выборка регионов не претендует на репрезентативность, хотя в ее рамках соблюдено требование географического разнообразия (названные шесть регионов относятся к четырем федеральным округам; в ней представлены регионы, имеющие различные систему расселения, структуру экономики, уровень бюджетных доходов и многие другие параметры). В то же время все выбранные регионы имеют одну общую черту: в политике региональной власти каждого из них есть своя «изюминка», свои особые подходы, которые формируют лицо региона и не позволяют перепутать его ни с каким другим.

Остановимся на характеристике каждого из включенных в исследование регионов. Три из них относятся к развитым и не получают дотаций на выравнивание из федерального бюджета. Вологодская область является монопрофильным регионом с доминированием металлургии в структуре промышленности, что делает ее развитие неустойчивым и зависимым от конъюнктуры цен мирового рынка. Ведущий центр металлургии Череповец – один из самых крупных монопрофильных городов страны, а областной центр относительно невелик по численности населения, что затрудняет развитие на основе агломерационных преимуществ. Экономика Пермского края более диверсифицирована, но и в ней преобладают отрасли по добыче и первичной переработке сырья (нефть, калийные соли, лес), велики проблемы монопрофильности промышленных городов. В то же время преимуществом Пермского края является наличие крупного регионального центра с численностью населения, близкой к миллиону. Высокие показатели Тюменской области обеспечены не столько наличием на ее территории крупного нефтехимического производства и разработкой новых, относительно небольших нефтедобывающих месторождений, сколько системой межбюджетных отношений: статус «материнской» территории создает возможности по перераспределению дохода входящих в ее состав ведущих нефтегазодобывающих автономных округов. Томская область близка к развитым регионам, выделяясь уникальной структурой экономики: помимо развитой нефтедобывающей промышленности область имеет инновационные ресурсы, сконцентрированные в одном из ведущих в стране центров высшей школы и науки – г. Томске. Вместе с тем из-за особенностей трансфертного ценообразования бюджетная обеспеченность Томской области представляется крайне низкой по сравнению с экономическим потенциалом данного региона. Калининградская область относится к среднеразвитым регионам, но в последние докризисные годы ее промышленность и в целом экономика динамично росли благодаря статусу особой экономической зоны (ОЭЗ), обеспечившему приток инвестиций и развитие новых сборочных производств импортозамещающего профиля. Однако статусные преимущества не обеспечили устойчивого развития в кризисных условиях, особенно при высоких издержках бизнеса на преодоление таможенных барьеров. Республика Бурятия также относится к среднеразвитым регионам, но к их самой отстающей группе. Дефицит инвестиций в течение многих десятилетий, удаленность и периферийное положение в сочетании с высокой стоимостью жизни не позволяют республике сократить сильное экономическое отставание.

В рамках проведенного исследования решались следующие задачи, принципиально важные как для оценки эффективности региональной антикризисной политики, так и для определения направлений и возможностей распространения лучшей управленческой практики.

Во-первых, необходимо было определить, от чего и в какой степени зависят выбранные на региональном уровне подходы к формированию антикризисной политики – от объективных обстоятельств либо намерений власти, от докризисной политики либо глубины кризисных явлений, от федеральных установок либо внутренних условий.

Во-вторых, рассматривались последствия проводимой политики: позволяла она решать порождаемые кризисом проблемы и использовать даваемые кризисом шансы, создавала базу для модернизационного выхода из кризиса либо была нацелена на возвращение к докризисному равновесию.

В-третьих, определялась цена, которую должен заплатить регион сегодня и какую он вынужден будет платить завтра за сделанный выбор из различных альтернатив антикризисной политики с точки зрения социальной стабильности, перспектив экономического развития, финансовой устойчивости и т. п.

В-четвертых, выявлялись примеры лучшей практики в проведении региональной антикризисной политики и определялись условия, при которых возможно их распространение в других регионах.

В-пятых, оценивалось влияние федеральной политики на принимаемые на региональном уровне антикризисные решения, причем меры и направления федеральной политики рассматривались с точки зрения того, насколько они соответствуют потребностям регионов в кризисных условиях, позволяют им реализовывать наи более эффективные антикризисные подходы и не создают ли искаженных стимулов в проведении региональной политики.

Насколько эти задачи решены – судить читателям.

Авторы выражают благодарность сотрудникам ИЭПП и АНХ А. Золотаревой, Д. Лободановой, Н. Мироновой, С. Жаворонкову, А. Мамедову, А. Алаеву за участие в подготовке материалов для данной работы, а также А. Чепурной и Ю. Коротковой за помощь в оформлении текста и подготовке таблиц.

Проведение исследования было бы невозможно без активного участия руководителей и сотрудников региональных органов власти шести регионов, анализ которых содержится в данной работе. Авторы выражают признательность всем представителям регионов, содействие которых позволило обеспечить информационную насыщенность и разносторонность изучения регионального опыта. В то же время авторы несут полную ответственность за содержащиеся в работе оценки региональной политики, а также за любые ошибки в тексте работы.

## Глава 1. Анализ кризиса в пилотных регионах

### 1.1. Уровень развития и структура экономики пилотных регионов

До начала кризиса пилотные регионы имели разные уровень и динамику экономического развития. Четыре из них (Тюменская, Вологодская и Томская области, Пермский край) входят в группу относительно развитых с душевым ВРП выше среднего по стране или близким к нему (табл. 1.1). Калининградская область относится к среднеразвитым регионам, но в предкризисные годы она отличалась высокими темпами роста экономики благодаря режиму ОЭЗ. Республика Бурятия находится между среднеразвитыми и депрессивными регионами, ее душевой ВРП с корректировкой на стоимость жизни в регионе почти вдвое ниже среднего по стране.

Таблица 1.1

Отношение душевого ВРП с корректировкой на стоимость жизни в регионе\* к среднему по регионам РФ, % (среднее = 100)

Субъект РФ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Тюменская область	405	421	419	421	418	430	421	400	394
В том числе без авт. окр.	93	107	104	119	175	226	197	168	153
Вологодская область	142	137	133	129	132	128	124	120	110
Томская область	116	121	125	130	127	114	108	103	100
Пермский край	117	120	108	105	100	96	97	97	96
Калининградская область	62	60	62	63	66	64	68	75	74
Республика Бурятия	62	63	63	63	60	59	57	57	57

\*Корректировка на коэффициент стоимости фиксированного набора товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений, разработанный Росстатом.

Источник: Росстат.

Существенны различия и в структуре экономики пилотных регионов. Промышленно развитыми являются пять из них, если сравнивать душевой объем их промышленного производства со средним по РФ, – Тюменская область без автономных округов (216 %), Вологодская область (187 %), Пермский край (154 %), Калининградская (137 %) и Томская (100 %) области.

Основной вклад в промышленное производство юга Тюменской области вносит нефтегазохимия (Тобольск), с 2008 г. ведется нефтедобыча на новых Уватских месторождениях, пока относительно небольшая (2 млн). В то же время советская специализация юга Тюменской области на машиностроении для нефтегазодобычи оказалась неконкурентоспособной. Кроме того, с середины 2000-х в Тюмени юридически зарегистрированы крупные подразделения нефтегазодобывающих компаний, ведущие добычу в автономных округах. По этой причине доля промышленности юга области в 2008 г. выросла до 16 % всей Тюменской области с автономными округами по сравнению с 5 % в начале 2000-х гг.

Структура промышленности Вологодской (металлургия) и Томской (нефтедобыча) областей близка к монопрофильной, доля основной отрасли, работающей в основном на экспорт, превышает половину всего объема промышленного производства. Пермский край имеет более диверсифицированную отраслевую структуру, при этом ведущие отрасли его промышленности также ориентированы на мировой рынок. В Калининградской области преобладает импортозамещающая обрабатывающая промышленность, в последние годы быстро развивалось сборочное производство (электротехника, автомобили, мебель). В Бурятии большинство промышленных предприятий утратило конкурентоспособность еще в 1990-е гг., и в 2008 г. душевой объем промышленного производства составлял только 32 % среднего по стране.

Различия докризисного уровня экономического развития пилотных регионов во многом подтверждаются и различиями в доходах населения, скорректированных на региональный прожиточный минимум (табл. 1.2). Только в Вологодской области уровень доходов населения явно понижен относительно ее показателей душевого ВРП. В конечном счете это обусловлено тем, что население с более высокой заработной платой сосредоточено в Череповце. Индикатор доходов показывает, что преимущество в виде крупного экспортного предприятия слабо влияет на доходы населения области, живущего за пределами места локализации данного предприятия. С этим же связаны и относительно невысокие доходы населения Томской области, так как нефтедобыча локализована в слабозаселенной северной части, а в основной зоне расселения, на юге области, немного рабочих мест с высоким уровнем оплаты труда. Но если на территории региона даже не работают, а просто регистрируются несколько крупных подразделений добывающих компаний, как это произошло в середине 2000-х гг. в Тюменской области, то это уже позволяет резко увеличить доходы бюджета и обеспечивает более динамичный рост заработной платы и доходов населения. Следует также отметить быстрый рост доходов населения Калининградской области в докризисный период благодаря увеличению инвестиций в ОЭЗ и выводу «из тени» части доходов населения после изменения правил приграничной торговли.

Таблица 1.2

**Отношение душевых денежных доходов населения к региональному прожиточному минимуму, %**

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Российская Федерация	218	245	270	269	298	328	330
Тюменская обл. (без авт. окр.)	225	272	277	316	333	354	368
Пермский край	225	242	256	278	318	336	324
Томская область	212	225	240	255	280	303	285
Калининградская область	141	169	178	205	250	289	270
Вологодская область	191	218	233	232	236	270	256
Республика Бурятия	169	168	161	173	193	215	246

Таким образом, к кризису пилотные регионы подошли в разном состоянии. Тюменская область находилась на пике благополучия. Калининградская область быстро развивалась благодаря особым условиям и притоку инвестиций. Экономика Томской области и Пермского края росла относительно стабильно, но не быстро, в Пермском крае росту препятствовал недостаток инвестиций (на треть ниже средних по стране в расчете на душу населения). При этом власти обоих регионов активно пытались ускорить экономическое развитие, создавая особую зону в Томске, улучшая систему управления в Пермском крае и т. д. Рес-

публика Бурятия резко отставала в развитии от других пилотных регионов, медленно выходя из депрессии после кризиса 1990-х гг.

## 1.2. Кризисные тенденции в экономике

Динамика промышленности пилотных регионов в кризисный период была очень разной. Если в целом по России кризисный спад промышленности составил 11 % в 2009 г. по сравнению с 2008 г., то в пилотных регионах от 12 % до 2 % (рис. 1.1). Самый сильный спад испытали Вологодская область и Пермский край из-за специализации на металлургии и производстве минеральных удобрений (эти отрасли более других пострадали от кризиса), однако в них раньше наметился выход на траекторию посткризисного роста. Явно завышены показатели динамики промышленности Калининградской области из-за методики статистического учета. В середине 2000-х гг. с быстрым ростом новых отраслей импортозамещения отраслевая структура промышленности области существенно изменилась, однако эти изменения не учитывались Росстатом, так как до 2010 г. динамика промышленности измерялась по отраслевой структуре 2002 г. В результате сильный кризисный спад 2009 г. в новых отраслях импортозамещения не полностью учтен в общей динамике промышленности, реальная динамика хуже.

В нефтедобывающей Томской области, как и в Тюменской, годовой спад был минимальным. Близкую динамику показывала и Бурятия, но с ухудшением к концу года. Эти тенденции совпадают с динамикой соответствующих типов регионов: все металлургические растут после сильного спада, нефтедобывающие почти не падали, а до регионов Дальнего Востока и Забайкалья кризис добрался с сильным лагом во времени.

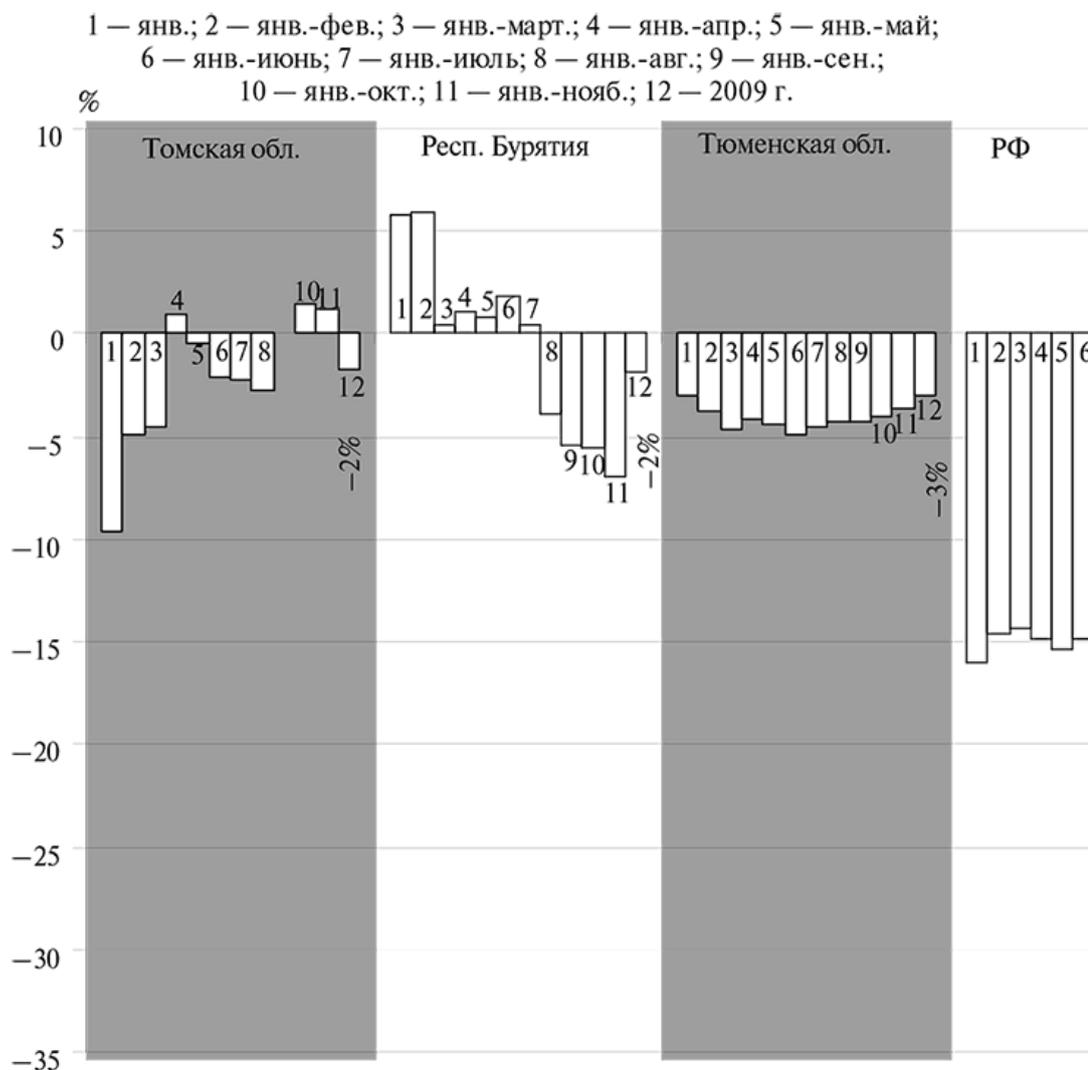
Значительное улучшение динамики к концу 2009 г. не стоит переоценивать. Во-первых, на месячные индексы динамики промышленного производства с октября – ноября 2009 г. влияет эффект низкой базы (начало спада в металлургических и некоторых других регионах с осени 2008 г.). В 2010 г. этот эффект распространился на большинство регионов. В результате сравнения с дном кризиса обеспечиваются хорошие показатели роста, но они не отражают реальной динамики. Во-вторых, с 2010 г. изменилась методика расчета индекса: в структуре промышленного производства увеличена доля сырьевых отраслей, меньше пострадавших от кризиса, что статистически улучшает показатель динамики к соответствующему периоду предыдущего года.

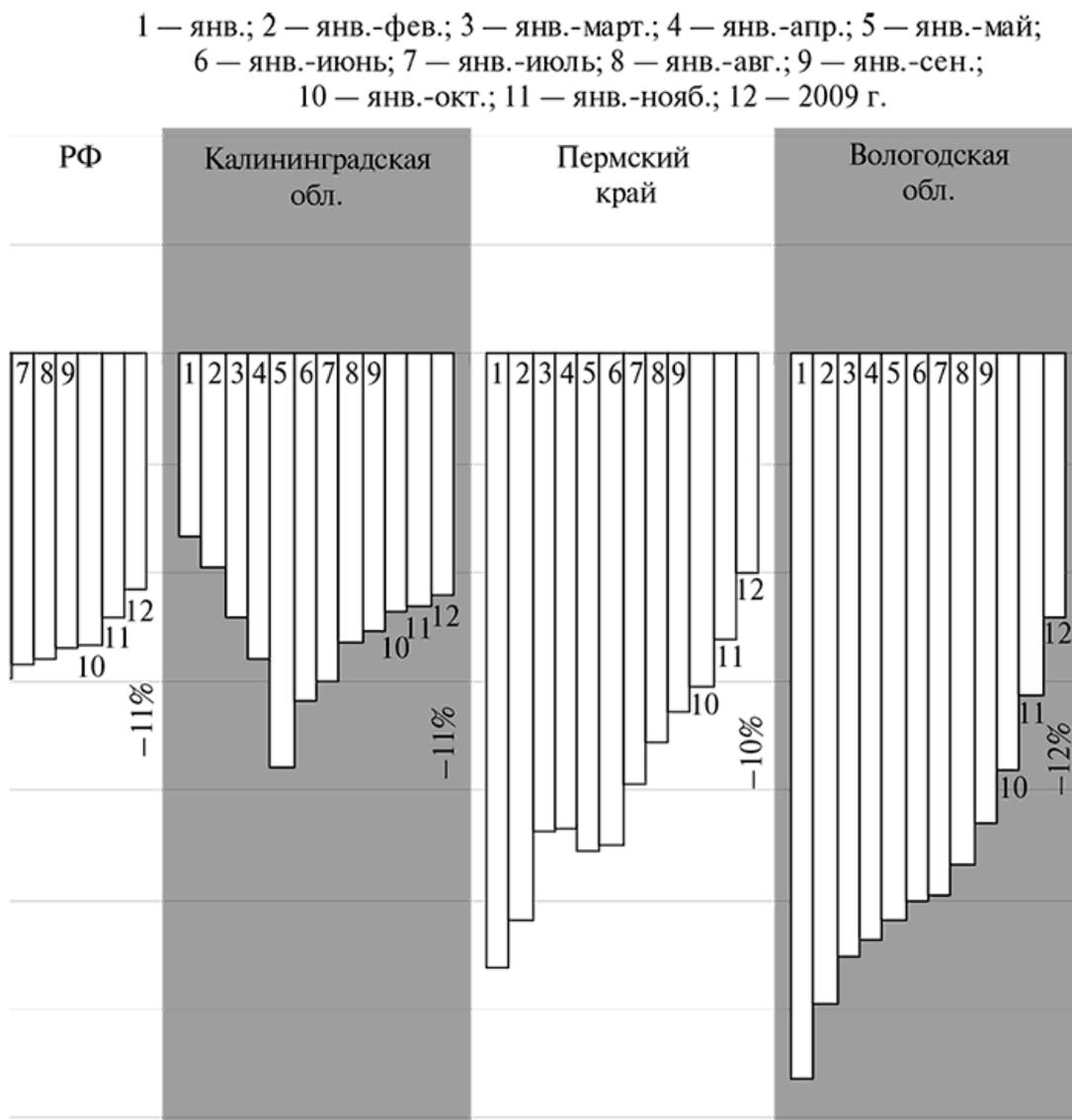
Перспективы 2010 г. для промышленно развитых пилотных регионов неопределенны, они зависят в первую очередь от мировых цен на нефть и металлы, а для Калининградской области – от динамики платежеспособного спроса населения и федеральной таможенной политики. Для Бурятии перспективы еще более непонятны, поскольку другие депрессивные регионы России показали в ходе кризиса худшую динамику относительно средней по стране из-за накопившихся докризисных проблем развития. Не исключено, что кризисный спад промышленности на востоке страны просто сдвинут на более позднее время.

Динамика инвестиций в основной капитал также неоднозначна. Спад инвестиций по полному кругу предприятий и организаций во втором полугодии 2009 г. смягчился по сравнению с первым полугодием (с –19 до –16 %), но по крупным и средним предприятиям он нарастал (табл. 1.3). В большинстве регионов страны, включая почти все пилотные, спад усилился. В Вологодской области инвестиции начали сокращаться еще в 2008 г. из-за острого кризиса на «Северстали». Это ставит под угрозу планы региональных властей по развитию технопарка в Шексне, диверсификации экономики Череповца и др. Сильно пострадала и Калининградская область: в последние 2–3 года перед кризисом она получила значительный приток инвестиций в ОЭЗ, но в кризисный год объем инвестиций в основной капитал сократился на треть. По оценке региональных властей, существенно уменьшились и инвестиции из федерального бюджета, получаемые от разных министерств и ведомств. Сокращение не удалось компенсировать ростом на 27 % федеральных субсидий на реали-

зацию различных ФЦП, хотя этот вид трансфертов обеспечил 15 % доходов консолидированного бюджета Калининградской области в 2009 г. В других пилотных регионах субсидии на реализацию ФЦП сократились на 25–50 %, а в Тюменской области – в 5 раз, но они не играют существенной роли в доходах ее бюджета (табл. 1.7).

Незначительные темпы спада характерны для менее развитых регионов, так как они не получали больших инвестиций и в годы экономического роста. Для них особенно важны инвестиционные трансферты из федерального бюджета. Например, в Бурятии федеральные субсидии на реализацию ФЦП составили 5 % доходов бюджета республики в 2009 г., хотя их объем сократился. В 2009 г. инвестиции росли только в политически приоритетных регионах и в отдельных регионах на востоке страны, где разрабатываются новые нефтяные месторождения. В Тюменской области (без автономных округов) сократились инвестиции в разработку Уватских нефтяных месторождений и бюджетные инвестиции, достигавшие в 2008 г. 32 % всех инвестиций в основной капитал. В целом динамика инвестиций в пилотных регионах не дает оснований ожидать в 2010 г. перелома негативного тренда.





**Рис. 1.1.** Динамика промышленного производства, к соответствующему периоду 2008 г., %

*Таблица 1.3*

**Инвестиции и ввод жилья, %**

Субъект РФ	Душевые инвестиции, к средним по РФ**	Динамика инвестиций по полному кругу предприятий		Динамика инвестиций по крупным и средним предприятиям и организациям		Ввод жилья на 1 тыс. населения, к среднему по РФ	Динамика ввода жилья
		2008 г.	Январь — июнь 2009 г. к 2008 г.	2009 г. к 2008 г.	Январь — июль 2009 г. к 2008 г.		
Республика Бурятия	38	92	96	95	85	71	80
Тюменская область*	164	88	88	86	83	184	90
Томская область	106	78	86	73	77	112	83
Пермский край	71	83	84	90	85	68	81
Калининградская область	118	84	70	89	69	189	76
Вологодская область	90	71	71	66	63	99	89
Российская Федерация	100	81	84	89	85	100	93

\* Без автономных округов.

\*\* С корректировкой на стоимость жизни в регионе.

Жилищное строительство начало сокращаться с большим лагом по времени, до осени объем ввода жилья держался на уровне 2008 г. Но спад был неизбежен, и в целом по стране он составил 7 % по сравнению с 2008 г. На фоне пестрой региональной картины все пилотные регионы показывают более раннее и сильное снижение ввода жилья по сравнению со средним спадом по стране (табл. 1.3). Особенно сократились объемы в регионах с высокими докризисными показателями в расчете на 1000 человек населения, к их числу относится Калининградская область (в 2008 г. ввод жилья был в 1,8 раза выше среднего по стране). В большинстве регионов с экспортной ориентацией промышленности также отмечался сильный спад. Только в Тюменской области он был менее явным благодаря высоким доходам и инвестиционным покупкам жилья, которые делало население автономных округов. Тенденция сокращения ввода жилья может продолжиться и в 2010 г. из-за снижения объема инвестиций, уменьшения трансфертов из Фонда содействия реформе ЖКХ (см. ниже), а также стагнации платежеспособного спроса населения.

### 1.3. Состояние рынка труда

До кризиса проблема безработицы в пилотных регионах была второстепенной. Вологодская, Калининградская и Тюменская области имели минимальный уровень безработицы по методологии МОТ (5–7 %), Томской области удалось снизить этот показатель к 2007 г. (табл. 1.4). Только в Бурятии он оставался повышенным из-за острого дефицита инвестиций и новых рабочих мест. Кризис изменил ситуацию, но не радикально, если оценивать проблему по статистике открытой безработицы. Показатели безработицы, измеряемой по методологии МОТ, наиболее высоки в регионах с исходно худшим состоянием рынка труда (Бурятия) и в регионах с более сильным промышленным спадом (Калининградская область и Пермский край). В Вологодской области безработица выросла сильнее всего, но остается относительно невысокой, несмотря на сильный спад промышленности. Это следствие локализации кризисного очага в Череповце и принятых мер по поддержке занятости (см. ниже).

Рост зарегистрированной безработицы произошел далеко не во всех регионах с сильным спадом промышленности. Такое несоответствие объясняется в первую очередь административным сдерживанием роста зарегистрированной безработицы. В результате этот показатель малопригоден для анализа влияния кризиса на региональные рынки труда. В пилотных регионах максимальный показатель зарегистрированной безработицы на конец 2009 г. имела Вологодская область (табл. 1.5). Это обусловлено высвобождением большого числа занятых в Череповце (около 15 тыс. человек) компаниями «Северсталь» и «Азот», а также выделением значительных федеральных средств на поддержку занятости, что создавало определенные стимулы к предоставлению данного статуса. Не создавались барьеры для регистрации безработных и в Пермском крае. В целом в четырех из шести пилотных регионов показатели зарегистрированной безработицы были выше средних по стране. В Бурятии ситуация иная, большинство безработных не обращаются в службу занятости, поэтому уровень зарегистрированной безработицы искусственно занижен – он почти в 6 раз меньше показателя безработицы по МОТ, в то время как в среднем по стране и в большинстве регионов – в 3 раза. Что касается Тюменской области, то в ней докризисный уровень зарегистрированной безработицы был низким и, несмотря на рост безработицы, измеряемой по методологии МОТ, в 2009 г. не изменился.

Колебания безработицы имеют сезонный характер в целом по стране и в пилотных регионах. Максимальный рост зарегистрированной и общей безработицы произошел в первом квартале 2009 г., летом отмечалось сезонное снижение, а в декабре 2009 и январе 2010 г. ситуация на рынке труда вновь заметно ухудшилась (рис. 1.2). Репрезентативность помесечных измерений безработицы по МОТ в регионах относительно, но по совокупности двух индикаторов (общей и зарегистрированной безработицы) пилотные регионы можно разделить на три группы: с резким обострением проблем в кризисный период (Вологодская, Калининградская области и Пермский край), застойно проблемные (Бурятия, Томская область) и пока не испытывавшие сильных проблем на рынке труда (Тюменская область).

*Таблица 1.4*

Уровень безработицы по методологии МОТ, %

Субъект РФ	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2009 г. к 2008 г., %
Республика Бурятия	19,1	18,4	15,4	16,9	15,3	12	14,1	12,9	10,6	14,1	133
Калининградская область	15,6	8,8	7,2	7,6	6,5	6,6	4,5	3,4	7,3	10,9	149
Пермский край	10,6	6,9	9,1	7,1	7,0	7,0	6,9	6,5	7,5	10,1	135
Томская область	13,0	10,0	11,2	13,9	10,1	10,5	9,0	6,9	8,0	8,7	109
Тюменская область*	11,1	10,4	6,5	7,2	9,2	3,5	5,2	5,9	7,2	8,0	110
Вологодская область	8,3	8,9	6	4,7	6,3	5,2	5,3	4,1	4,8	7,9	165
Российская Федерация	10,6	9	8	8,6	8,2	7,6	7,2	6,1	6	8,4	140

Таблица 1.5

Зарегистрированная безработица на конец года, %

Субъект РФ	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Вологодская область	1,8	2,3	1,9	2,3	1,8	1,7	1,6	1,9	3,7
Пермский край	1,1	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	2,0	3,3
Томская область	2,8	3,8	4,4	4,4	4,5	3,7	2,8	2,2	3,3
Калининградская область	1,8	2	1,7	1,8	1,6	1,4	1,3	1,6	3,1
Республика Бурятия	2,5	1,8	2,2	2,7	3,2	3,5	2,0	2,0	2,4
Тюменская область	0,7	1,1	1,5	1,9	2,1	1,8	1,3	1,3	1,3
В среднем по РФ	1,6	2,1	2,3	2,6	2,5	2,3	2,1	2,0	2,9

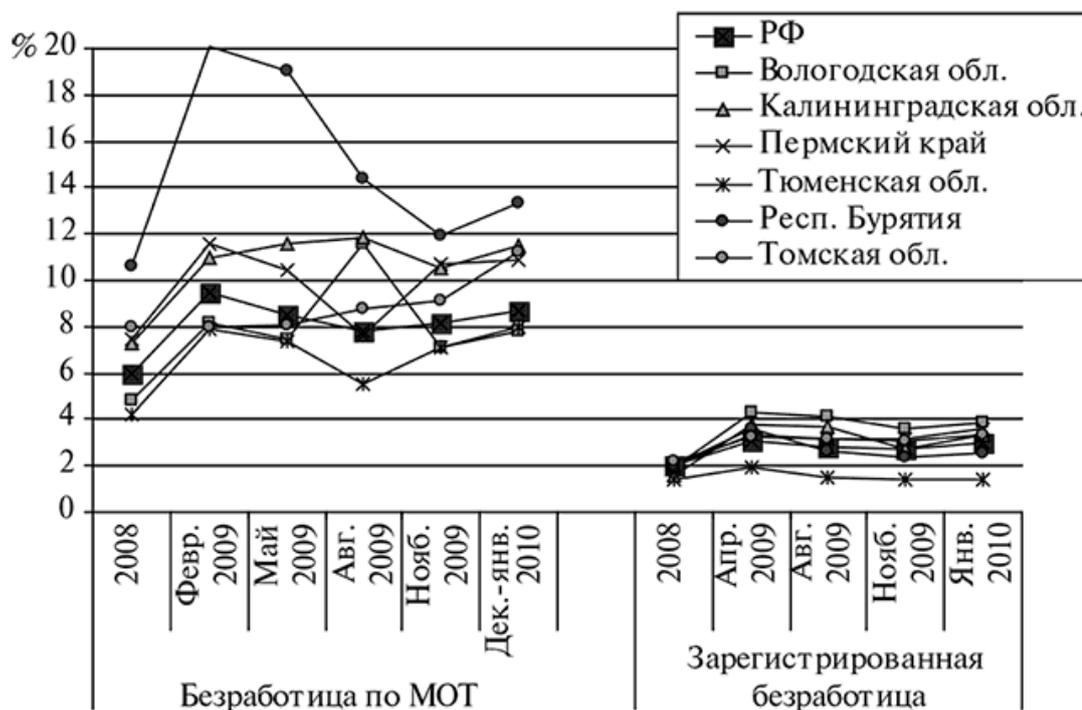


Рис. 1.2. Уровень безработицы в пилотных регионах

Помимо сезонности (ежегодного повышения уровня безработицы в зимние месяцы и ее снижения летом) для роста безработицы в конце 2009 – начале 2010 г. есть и другая причина. Из-за политических ограничений на высвобождение работников, занятых на немодернизированных и неконкурентоспособных предприятиях, оказавшихся убыточными в кризис, в России образовался «навес» скрытой безработицы. В декабре в целом по стране он составил 1,9 млн занятых неполный рабочий день и находящихся в административных отпусках. Еще 1,8 млн человек было занято в течение 2009 г. на общественных работах, которые почти полностью финансируются из федерального бюджета и в основном обеспе-

чивают высвобождаемых низкоквалифицированной работой по уборке территории предприятий и муниципалитетов. Если сложить все эти показатели, суммарно скрытая безработица (около 3,5 млн человек) и безработица по методологии МОТ (6,2–6,5 млн человек), достигают почти 10 млн человек. Масштабы скрытой безработицы росли весь 2009 г., но такая политика не может продолжаться бесконечно, поскольку увеличение расходов федерального бюджета не сопровождается улучшением ситуации на рынке труда. Тупик политики искусственного сдерживания безработицы стал очевидным, и с 2010 г. часть скрытой безработицы начала переходить в открытую форму. Пока уровень безработицы по МОТ все еще ниже по сравнению с кризисом 1998 г. Однако если учитывать и открытую, и все формы скрытой безработицы, то масштабы сокращения занятости сопоставимы с кризисом 1998 г.

В отличие от зарегистрированной безработицы уровень скрытой безработицы (неполной занятости и административных отпусков), рассчитанный по данным Росстата, более четко определяет кризисные территории. Это машиностроительные и металлургические регионы Поволжья, Урала и Центра. В шести пилотных регионах масштаб скрытой безработицы меньше, чем в регионах со специализацией на машиностроении. И в целом по стране, и в пилотных регионах скрытая безработица после максимума в начале 2009 г. снижалась до октября, но затем заметно выросла в декабре 2009 г. (за исключением Калининградской области). В январе 2010 г. показатели вновь снизились, во многом это следствие высвобождений в конце календарного года (табл. 1.6). Устойчива ли тенденция «легализации» безработицы, пока трудно сказать.

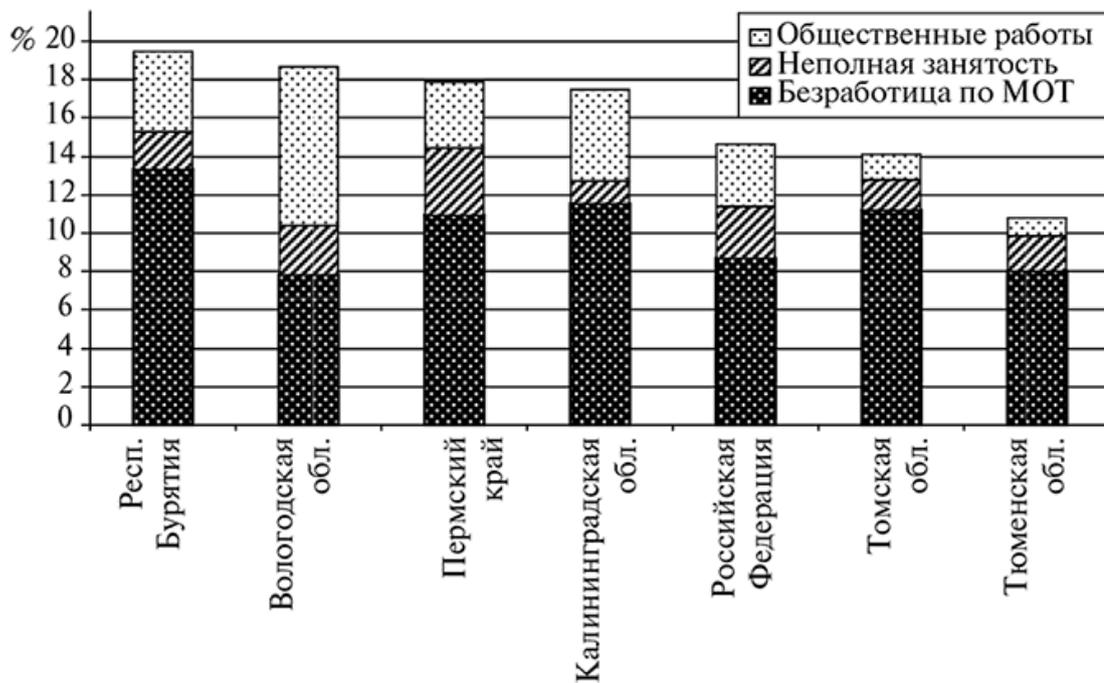
Таблица 1.6

**Доля занятых неполное время и находящихся в административных отпусках в 2009 – начале 2010 г., % общей численности занятых**

Субъект РФ	Январь – март	Июнь	Сентябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь 2010 г.
Вологодская область	4,7	3,1	2,8	2,2	2,6	1,8
Калининградская область	1,8	1,5	1,4	1,3	1,2	0,8
Пермский край	7,0	4,6	3,4	3,1	3,6	3,0
Тюменская область	2,9	2,5	2,3	1,8	1,9	1,5
Республика Бурятия	3,6	3,5	1,6	1,7	2,0	0,8
Томская область	1,9	1,5	1,7	1,3	1,6	1,2
В среднем по РФ	4,3	3,4	2,8	2,3	2,7	2,0

Реальные масштабы проблемы занятости в регионах можно оценить при суммировании открытых и скрытых форм безработицы, включая общественные работы (организованные в рамках дополнительных мероприятий, снижающих напряженность на рынке труда). Для занятости на общественных работах не существует помесечных измерений (учет ведется нарастающим итогом в течение года), поэтому ее уровень может быть завышенным. Кроме того, некоторые регионы увеличивают занятость на общественных работах для получения большего объема федеральных трансфертов, например Татарстан. Тем не менее суммарный рейтинг пилотных регионов вполне адекватен (рис. 1.3). В Вологодской области показатели открытой безработицы резко занижены с помощью общественных работ. В Калининградской области этот механизм начали использовать только с середины 2009 г.,

но весьма интенсивно. В Пермском крае выше вклад неполной занятости. При совокупной оценке открытых и скрытых форм безработицы, включая общественные работы, выделяются три региона с наиболее существенным ее ростом в кризисный период – Вологодская, Калининградская области и Пермский край.



**Рис. 1.3.** Уровень безработицы по методологии МОТ, доля частично занятых и занятых на общественных работах на конец 2009 г.

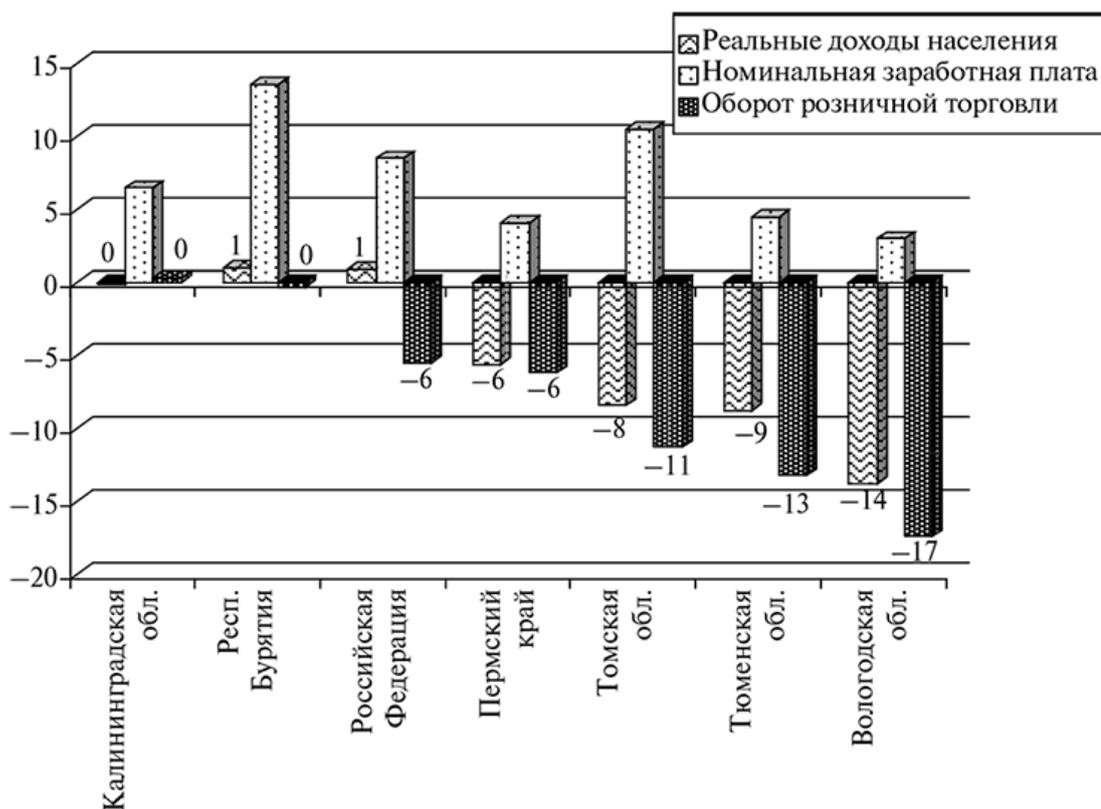
## 1.4. Динамика доходов и потребления в 2009 г.

В динамике заработной платы и доходов населения нет сходства с прошлыми кризисами 1990-х гг. В целом за 2009 г. реальные доходы населения России выросли на 1 % по сравнению с 2008 г., заработная плата в реальном выражении сохранилась на уровне прошлогодней. Небольшой кризисный спад доходов и заработков населения летом 2009 г. (на 5 % в августе) был преодолен к концу года благодаря использованию государством накопленных финансовых резервов, которые позволили повысить пенсии, пособия и другие социальные выплаты, смягчив кризисное падение заработной платы.

Достоверность измерения доходов на региональном уровне и в помесечном режиме невысока, это одна из причин разной динамики доходов в регионах. Тем не менее есть общие тренды, пилотные регионы в них вписываются. Снижение реальных доходов населения в 2009 г. произошло более чем в половине субъектов РФ. Наиболее сильным оно было в регионах со специализацией на отраслях ТЭК и металлургии, где существенно сократились заработки по причине сильного спада промышленности и роста безработицы либо из-за высокой доли переменной части оплаты труда (премий, надбавок, бонусов и др.). Такая структура заработков позволяет собственникам гибко реагировать на ухудшение экономической ситуации, снижая уровень оплаты труда. Тенденции снижения доходов населения проявляются и в пилотных регионах со специализацией на металлургии, ТЭК и экспортной химии – Вологодской, Тюменской и Томской областях, Пермском крае (рис. 1.4). Динамика Тюменской области дана вместе с автономными округами, но заметных различий между тремя субъектами нет.

Рост реальных доходов населения сохранился в менее развитых республиках и некоторых регионах Дальнего Востока. Они слабее затронуты кризисом, при этом получают большие федеральные трансферты, обеспечивающие стабильность выплат, заработной платы многочисленным бюджетникам и социальных пособий. Именно по этим причинам в Бурятии доходы населения не сократились. Из тренда выбиваются только реальные доходы населения Калининградской области. Их сохранение на уровне 2008 г. не выглядит достоверным, так как рост номинальной заработной платы на 7 % не покрывал инфляцию, а рост социальных выплат населению из бюджета области был ниже среднего по РФ (соответственно на 17 и 29 %).

Динамика номинальной заработной платы слабо коррелирует с динамикой денежных доходов населения, хотя зона относительного благополучия та же – менее развитые республики, включая Бурятию, с высокой долей федеральных трансфертов, которые направлялись на повышение оплаты труда в отраслях бюджетной сферы. Динамика заработной платы показывает, что оценки доходов населения Калининградской области явно завышены. Вызывает сомнение и существенный рост в 2009 г. номинальной заработной платы в Томской области – на 11 % (динамика заработной платы остается положительной даже с учетом 9 %-й инфляции), хотя реальные денежные доходы и потребление в области резко снизились.



**Рис. 1.4. Динамика реальных доходов, номинальной заработной платы и оборота розничной торговли в сопоставимых ценах, 2009 г. к 2008 г., %**

Динамика оборота розничной торговли как индикатор потребления позволяет более точно оценить ситуацию. В целом по стране оборот розничной торговли сократился за 2009 г. на 5 % и, в отличие от динамики заработной платы и доходов, заметного роста осенью не происходило. По оценкам Независимого института социальной политики<sup>1</sup>, с весны 2009 г. в стране возобладала стратегия сберегающего потребительского поведения. Сжатие потребления усиливалось снижением доходов и заработной платы и было более сильным в трех группах регионов, к которым можно отнести и большую часть пилотных:

- в регионах с сильным промышленным спадом (Вологодская область, Пермский край);
- в регионах ТЭК со снижением переменной части заработной платы в базовых отраслях и доходов бюджетов (Томская, Тюменская области);
- в регионах с крупными городскими агломерациями, где кризис негативно повлиял на бизнес в секторе услуг (Пермский край).

## Выводы

Результаты анализа социально-экономической ситуации в пилотных регионах можно систематизировать в виде таблицы (табл. 1.7), отражающей основные кризисные изменения в важнейших сферах социально-экономического развития. В таблицу добавлены также некоторые показатели бюджетной политики, чтобы оценить воздействие антикризисных мер на

<sup>1</sup> Овчарова Л. Н., Малкова М. А. Индекс потребительских настроений в условиях кризиса // SPERO. 2009. № 10. С. 201–210.

динамику показателей безработицы и денежных доходов населения. Анализ данных позволяет сделать ряд выводов.

1. Социально-экономические индикаторы отражают несинхронность кризисных процессов в разных сферах экономики, а также в регионах с разным уровнем докризисного развития. Это означает, что влияние экономического кризиса на развитие регионов и его проявления сильно дифференцированы. Выявленные различия следует учитывать при оценке антикризисной политики субъектов РФ.

2. Пилотные регионы можно с некоторой долей условности разделить по степени влияния кризиса на три группы. С *наибольшей силой* и почти во всех сферах он затронул монопрофильную Вологодскую область, удалось только замедлить темп роста открытой безработицы за счет массивованных федеральных трансфертов на поддержку занятости. Сильный кризис в Пермском крае проявился в спаде промышленного производства, снижении инвестиций и доходов населения, но рост открытой безработицы также был умеренным. Однако оба региона уже находятся на стадии выхода из промышленного спада, хотя инвестиционный спад и повышенный уровень безработицы (открытой и скрытой) сохраняются. Специфика Калининградской области, которая до кризиса развивалась очень быстро, заключается в более умеренном промышленном спаде при сильнейшем сокращении инвестиций и жилищного строительства, в значительном росте безработицы (достоверность статистических данных о сохранении доходов населения на уровне 2008 г. вызывает вопросы).

Таблица 1.7

Основные показатели уровня развития пилотных регионов и кризисной динамики, %

	Душевой объем пром. пр-ва в 2008 г., к среднему по РФ	Спад пром. пр-ва, 2009 г. к 2008 г.	Душевой объем инвестиций в 2008 г., к среднему по РФ**	Спад инвестиций, 2009 г. к 2008 г.	Уровень безработицы по МОТ в 2008 г.	Уровень безработицы по МОТ в 2009 г.	Доля трансфертов на поддержку занятости в доходах конс. бюджета в 2009 г.	Душевые денежные доходы в 2008 г., к средним по РФ	Прирост денежных доходов, 2009 г. к 2008 г.	Динамика выплат социальных пособий населению в 2009 г.
В среднем по РФ	100	-11	100	-16	6	8,4	2	100	1	129
<i>Относительно развитые регионы с сильным воздействием кризиса</i>										
Вологодская обл.	187	-12	96	-29	4,8	7,9	5	82	-14	117
Калининградская обл.	137	-11	116	-30	7,3	10,9	2	86	0	117
Пермский край	154	-10	91	-16	7,5	10,1	3	108	-6	147
<i>Относительно развитые регионы с умеренным воздействием кризиса</i>										
Томская обл.	100	-2	123	-14	6,8	8,7	2	90	-8	123
Тюменская обл.*	216	-3	163	-12	1,5	7,9	1	116	-9	107
<i>Менее развитые регионы со слабым воздействием кризиса</i>										
Республика Бурятия	32	-2	40	-4	10,6	14,1	2	76	1	131

\* Показатели юга области без автономных округов.

\*\* Без корректировки на стоимость жизни в регионе.

Группу регионов с *умеренным воздействием* кризиса образуют развитые Тюменская и Томская области со специализацией на отраслях ТЭК, чем обусловлен небольшой спад промышленного производства и близкий к среднему спад инвестиций, которые до кризиса были значительными. Обе области отличаются сильным снижением доходов населения, но относительно невысокой напряженностью на рынке труда. При этом динамика безработицы различна: в Томской области заметного роста не было, а в Тюменской отмечался быстрый рост с очень низкого уровня вследствие сокращения инвестиций и рабочих мест в строительстве.

Группа регионов, *слабо затронутых кризисом*, представлена только наименее развитой и по многим параметрам депрессивной Республикой Бурятия. Кризисный спад в про-

мышленности и инвестициях невелик в силу исходно низких показателей, проблемы безработицы и низких доходов населения носят долговременный характер. Общее ухудшение экономической ситуации в стране привело к существенному росту и без того высокой безработицы в Бурятии, такая динамика типична и для других депрессивных регионов России.

3. Анализ тенденций развития пилотных регионов в 2009 г. показал, что наибольшие риски посткризисной стагнации имеют сферы инвестиций и занятости, при этом инвестиционный кризис более выражен в регионах, которые имели лучшие показатели до его начала (в Калининградской и Тюменской областях), а риск застойной высокой безработицы выше в депрессивных и монопрофильных регионах (в Бурятии и Вологодской области).

## Глава 2. Региональные оценки позитивного влияния кризиса

Независимо от того, насколько глубоким был кризис в том или ином регионе и к каким последствиям он привел, представители региональных властей, гражданского общества, экспертного сообщества отмечали не только порождаемые им проблемы, но и его позитивные последствия. Причем опять же независимо от региона эти позитивные последствия группировались вокруг нескольких сюжетов.

Так, по мнению многих, кризис оздоровил экономическую ситуацию, ликвидировал последствия предшествующего «перегрева» экономики: завышенные цены, искусственный дефицит рабочей силы и т. п. «Кризис вскрыл пирамиды, сомнительные схемы». В частности, отмечалось оздоровление ситуации в строительстве, а также применительно к производству товаров инвестиционного характера. На данных рынках усилилась конкуренция, предприятия стали «быстрее крутиться». Позитивные последствия виделись и в том, что появилась возможность привлечения квалифицированных кадров, в целом снизились притязания работников. Представители региональных властей особо важным считают то, что «кризис удешевил ресурсы для общественного сектора, в том числе трудовые». Так, в одном из регионов «фирмы готовы снижать цены на медицинское оборудование до 40 %». С этой точки зрения кризис рассматривается как благо.

Отмечаются и порождаемые кризисом новые возможности, отсутствовавшие ранее перспективы. «Кризис для активных людей – шанс». В частности, в регионах, где ранее господствовали крупные предприятия, кризис подтолкнул развитие малого бизнеса.

В то же время активно подчеркивается более глобальное значение кризиса как катализатора изменений, переосмысления действительности, поиска новых, нестандартных решений. Здесь роль кризиса видится в следующем.

Во-первых, кризис обнажил имеющиеся проблемы, накопление которых в условиях мягких бюджетных ограничений было возможно «не замечать», компенсируя потери от них дополнительными бюджетными средствами. «Кризис вскрыл проблемы, которые были до того». «Кризис обнажает проблемы и не дает простора популистам».

Во-вторых, кризис заставил переосмыслить сложившуюся практику управления, традиционные подходы к решению возникающих проблем. «Кризис послужил катализатором в преодолении косности». «Без кризиса до многих вещей не дошли бы еще лет пять, все процессы переосмыслены». «Больше положительных сторон кризиса. Заставил подумать, как рационально использовать то, что имеем». В частности, кризис резко повысил востребованность взаимодействия власти и общества, заставил искать новые подходы в данной сфере.

Наконец, в-третьих, кризис активизировал процессы преобразований, внедрение новых подходов к управлению общественным сектором. «Кризис – это источник движения». «Кризис – катализатор реформ». «Кризис – инструмент развития. В кризис изменяются планирование, взаимодействие, скорость и эффективность принятия решений». При этом проводить реформы в кризис становится проще. «Принимать непопулярные меры легко». В то же время кризис оправдал внедрение реформ в регионах, которые и ранее проводили непопулярные меры. В частности, «окупилось» проведение в докризисный период консервативной бюджетной политики, позволившей несколько смягчить давление кризиса на бюджетную сферу.

Очевидно, что в регионах вполне осознается: кризис создал дополнительный потенциал, стимулы к позитивным изменениям, предпосылки для обновления и оздоровления сложившейся ситуации. Однако в разных регионах и в различных сферах этот позитивный

потенциал был реализован по-разному и далеко не везде в полной мере. Дальнейший анализ позволит продемонстрировать, насколько на региональном уровне были использованы предпосылки обновления, которые возникли в условиях кризиса, и насколько проводимые как реакция на кризис преобразования смогли преодолеть сложившиеся в докризисный период барьеры к эффективному региональному развитию либо, напротив, способствовали их усилению.

## Глава 3. Сравнение экономической антикризисной политики регионов

### 3.1. Докризисная экономическая политика

В докризисный период практически все включенные в анализ регионы так или иначе проводили активную политику по стимулированию развития экономики, созданию благоприятного предпринимательского климата, привлечению инвестиций. Эта политика имела как определенные общие черты, так и существенные различия.

Так, в регионах применялись и финансовые, и нефинансовые инструменты привлечения инвестиций. Причем в последние годы особо подчеркивалось значение активизации в данной сфере именно финансовых инструментов, что, по мнению региональных руководителей, должно было способствовать более успешной модернизации. Важность данного направления отмечал Президент Республики Бурятия: «Серьезным ресурсом для увеличения инвестиций должна стать государственная поддержка проектов. После негативного опыта выделения бюджетных гарантий в республике и вовсе прекратились любые формы поддержки. Мы обязаны научиться эффективно работать с имеющимися у нас в распоряжении финансовыми инструментами»<sup>2</sup>. Из финансовых рычагов наи более распространенными являлись предоставление налоговых льгот и субсидирование части затрат (в первую очередь процентной ставки по кредитам). Также применялся механизм выделения инвестору государственного имущества на льготных условиях. Предоставление государственных гарантий стало более активно использоваться уже в кризисных условиях.

В то же время подходы к предоставлению финансовой поддержки в регионах имели принципиальные различия. Наиболее распространена практика, в соответствии с которой для получения поддержки инвестор должен, во-первых, соответствовать определенным критериям и, во-вторых, осуществлять взаимодействие с региональной властью в установленном формате. Например, в постановлении Правительства Тюменской области № 105-п от 7 мая 2007 г. «О порядке отбора промышленных предприятий на получение государственной поддержки» для предприятий вводятся следующие критерии:

- объем промышленной продукции собственного производства – не менее 50 % общего объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами;
- выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг (без НДС, акцизов и аналогичных обязательных платежей) – не менее 400 млн руб. за год (для производства стройматериалов – 180 млн руб., для деревообрабатывающей промышленности – 350 млн, для производства алкогольных и безалкогольных напитков – 170 млн) в период, предшествующий текущему финансовому году;
- численность работающих в текущем финансовом году – не менее 250 человек.

Кроме того, устанавливается условие недопущения уменьшения средней численности работников списочного состава (без внешних совместителей, без работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера) по сравнению с аналогичным показателем на 1 января текущего финансового года.

---

<sup>2</sup> Послание Президента Республики Бурятия депутатам Народного хурала Республики Бурятия «О социально-экономическом развитии Республики Бурятия до 2011 года».

Что касается формата взаимодействия с региональной властью, то обычно он определяется заключаемым инвестиционным соглашением. В Тюменской области введено понятие «держатель инвестиционного проекта». В Вологодской области для получения поддержки (в первую очередь в виде налоговых льгот) проект должен быть включен в областную инвестиционную программу. Решение об отборе проектов для предоставления поддержки обычно принимается тем или иным коллегиальным органом – координационным советом, экспертным советом и т. п.

Наряду с льготами по инвестиционным проектам в рамках инвестиционных соглашений меры финансовой поддержки (в первую очередь налоговые льготы) могут быть предусмотрены и для отдельных приоритетных сфер деятельности. Например, в Вологодской области льготы по различным налогам предоставлены для предприятий легкой, стекольной, лесозаготовительной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной промышленности, черной металлургии, а также для организаций, занимающихся различными видами сельскохозяйственной деятельности.

В отдельных случаях инструменты государственной поддержки направлены на создание преференций для местных производителей. Так, нефтяным компаниям Тюменской области компенсируется 8 % стоимости приобретенного оборудования и товаров законченного потребительского свойства, произведенных предпринимателями области. В Томской области субсидии на возмещение затрат на приобретение племенного молодняка, семени быков-производителей, а также на поддержку элитного семеноводства, кормопроизводства и производства рапса предоставляются в случае приобретения соответствующих товаров у организаций, расположенных на ее территории.

Принципиально иной подход реализуется в Пермском крае, где региональная льгота по налогу на прибыль установлена для всех без исключения предприятий, уплачивающих налог на территории края. Региональные власти не стремятся жестко задавать приоритеты для бизнеса и устанавливать особые отношения с инвесторами в виде заключения инвестиционных соглашений, создание благоприятных инвестиционных условий носит универсальный характер.

Наряду с собственно региональными мерами по поддержке экономической деятельности рассматриваемые регионы активно борются за привлечение на свою территорию федеральных инициатив в данной сфере, а в случае проигрыша стремятся дублировать у себя условия, предусмотренные федеральными проектами. Речь идет в первую очередь о режиме ОЭЗ. Томская область выиграла федеральный конкурс на размещение ОЭЗ технико-внедренческого типа, Республика Бурятия – туристско-рекреационной ОЭЗ. В Калининградской области наряду с ОЭЗ, функционирующей в рамках требований Федерального закона от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ, создаются туристско-рекреационная зона, а также игорная зона. Система льгот, предусмотренная для резидентов ОЭЗ, также повышает инвестиционную привлекательность территории.

В то же время Вологодская область, не являвшаяся победителем конкурса на размещение на своей территории ОЭЗ, приступила к самостоятельному осуществлению аналогичного проекта. 28 июля 2008 г. было принято постановление Правительства Вологодской области «Об утверждении Положения об организации и осуществлении межмуниципальных инвестиционных проектов и о межмуниципальном инвестиционном проекте “Индустриальный парк “Шексна”». Индустриальный парк «Шексна» представляет собой промышленную площадку, расположенную на территории ряда муниципальных образований. Сейчас в рамках данного проекта формируется необходимая инфраструктура, создаются первые производства. Межмуниципальный инвестиционный проект «Индустриальный парк “Шексна”» включен отдельным разделом в областную инвестиционную программу на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг. Данному проекту предоставлены льготы по налогу

на имущество организаций и по налогу на прибыль, а также освобождение от транспортного налога. Аналоги ОЭЗ – так называемые зоны экономического благоприятствования – стремятся создавать и Республика Бурятия.

В Республике Бурятия законодательство по данному вопросу принято еще в марте 2007 г. (Закон Республики Бурятия от 14 марта 2007 г. № 2073-III «О зонах экономического благоприятствования в Республике Бурятия»), в 2008 и 2009 гг. в него были внесены существенные поправки. В соответствии с региональным законодательством зона экономического благоприятствования – это определяемая на конкурсной основе Правительством Республики Бурятия часть территории Республики Бурятия, на которой созданы благоприятные условия для привлечения инвестиций, организации новых, высокотехнологичных производств, развития транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы. На территории Республики Бурятия могут создаваться зоны экономического благоприятствования промышленно-производственного, технико-внедренческого и туристско-рекреационного типа. Зона экономического благоприятствования создается на десять лет.

Решение о создании зоны экономического благоприятствования принимается Правительством Республики Бурятия на основе заявок муниципальных образований, подтвержденных решениями их представительных органов. Вопросы создания и эксплуатации инженерной, транспортной и социальной инфраструктур зоны, ее обустройства и материально-технического оснащения, другие организационные, технические и финансовые вопросы регулируются соглашением между Правительством Республики Бурятия и исполнительным органом муниципального образования, на территории которого расположена зона<sup>3</sup>.

Для резидентов зон наибольшего благоприятствования предусмотрены следующие налоговые льготы:

- по налогу на имущество организаций – освобождение в течение пяти календарных лет после постановки на учет имущества, созданного или приобретенного в целях ведения деятельности на территории зоны экономического благоприятствования;
- по налогу на прибыль – снижение ставки налога, зачисляемого в республиканский бюджет, на 4,5 % в течение пяти календарных лет.

Муниципальные образования, на территориях которых созданы зоны экономического благоприятствования, должны обеспечить выполнение обязательств по установлению налоговых преференций для резидентов этих зон в отношении налогов, доходы от которых поступают в местный бюджет, в первую очередь от земельного налога.

В 2009 г. в соответствии с распоряжением Правительства Республики Бурятия от 17 июня 2009 г. № 283-р состоялся конкурс на создание зон экономического благоприятствования всех предусмотренных законодательством типов. Были поданы заявки на создание зон:

- промышленно-производственного типа – пять заявок от четырех муниципальных образований;
- технико-внедренческого типа – одна заявка от г. Улан-Удэ;
- туристско-рекреационного типа – 11 заявок от 11 муниципальных образований.

---

<sup>3</sup> В соответствии с региональным законодательством зона экономического благоприятствования, за исключением зоны экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа, не может находиться на территории нескольких муниципальных образований. Территория зоны экономического благоприятствования, за исключением зоны экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа, не должна включать полностью территорию какого-либо административно-территориального образования.

По результатам конкурсов принято решение о создании пяти зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа: на территориях городских округов Улан-Удэ и Северобайкальск, Тункинского, Северобайкальского и Заиграевского муниципальных районов, а также зоны промышленно-производственного типа в Улан-Удэ.

Нефинансовые механизмы привлечения инвестиций связаны в первую очередь с повышением открытости территории, снижением административных барьеров, ликвидацией коррупции и государственного рэкета. С этой точки зрения представляет интерес подход Республики Бурятия к законодательству о поддержке инвестиционной деятельности, которое фактически включает декларацию гарантий прав и свобод инвестора:

«1. Органы государственной власти Республики Бурятия гарантируют:

1) обеспечение равных прав инвесторам в получении государственной поддержки инвестиционной деятельности;

2) открытость и доступность для всех инвесторов информации, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности в соответствии с действующим законодательством;

3) гласность и открытость процедуры принятия решений о предоставлении государственной поддержки;

4) неразглашение сведений, составляющих коммерческую тайну, и другой конфиденциальной информации об инвестиционных проектах, предоставленной инвесторами для рассмотрения;

5) неприменение к инвесторам дополнительных обременений финансовыми обязательствами, не связанными с реализацией инвестиционного проекта и не установленными действующим законодательством.

2. Если после заключения инвестиционного соглашения принят закон Республики Бурятия, устанавливающий обязательные для сторон нормы иные, чем действовавшие при заключении инвестиционного соглашения, условия заключенного инвестиционного соглашения сохраняют силу в течение срока его действия, но не более пяти лет».

Из формальных инструментов нефинансовой поддержки инвестиций в регионах используется сопровождение инвестиционных проектов, маркетинговая, информационная и консультационная поддержка. В то же время чрезвычайную важность имеет система неформальных отношений между властью и бизнесом, которая может строиться на совершенно разных принципах. Особую роль в формировании инвестиционного климата подобные отношения играют в Томской области, где доверие между властью и бизнесом рассматривается как одно из важнейших конкурентных преимуществ региона. Доступность и открытость региональной власти, ее готовность оперативно и эффективно решать возникающие проблемы, судя по всему, действительно играют существенную роль в создании благоприятных условий для привлечения инвестиций. По словам одного из инвесторов, выбравших область для размещения своего производства, для него важным фактором выбора послужило то, что Томская область – единственный регион, где «губернатор на встречи с бизнесом приходит с блокнотом». В то же время область имеет развитое инвестиционное законодательство. По данным рейтингового агентства «Эксперт РА», Томская область по итогам 2007 г. заняла первое место в номинации «За лучшие законодательные условия для инвестирования».

Что касается политики в отношении малого бизнеса, то до кризиса в регионах место и предпочтительные инструменты подобной политики оценивались по-разному. В Вологодской области в условиях доминирования крупной промышленности и во многом моноотраслевой специализации региона поддержка малого и среднего предпринимательства не отно-

силась к приоритетам региональной экономической политики. По информации областной администрации, в данной сфере акцент делался в первую очередь на создании либерального режима деятельности, равном доступе к ресурсам, низкой налоговой нагрузке, снижении коррупции, хотя отдельные меры по формированию инфраструктуры поддержки малого предпринимательства также были осуществлены.

В то же время, например, в Томской области целенаправленная деятельность по поддержке малого предпринимательства осуществлялась с 2003–2004 гг. В результате в докризисный период была создана разветвленная инфраструктура поддержки малого предпринимательства, включая пять производственных бизнес-инкубаторов<sup>4</sup>. В регионе действуют также 21 муниципальный центр поддержки предпринимательства, Центр развития молодежного предпринимательства, Центр субконтрактации, региональный гарантийный фонд, представительство Евроинфоцентра, более 20 микрофинансовых организаций. С 2006 г. запущена поддержка вновь создаваемых предприятий: начал проводиться конкурс «Бизнес-старт», победители которого получают 50 %-е софинансирование проекта за счет бюджетных средств, максимальная сумма субсидии предусмотрена в размере 500 тыс. руб.

Среди рассматриваемых регионов Томская область выделяется также активной инновационной политикой. Поддержка инновационной деятельности является одним из важнейших приоритетов деятельности региональных властей, поскольку область позиционирует себя как центр инновационной экономики. Для этого имеются благоприятные объективные условия: Томск имеет развитый научно-образовательный комплекс, каждый пятый житель города – студент. В области действуют областные и муниципальные программы по развитию инновационной деятельности, создана региональная система поддержки научных разработок – от идеи до внедрения, проводится конкурс инновационных проектов, администрация действительно сотрудничает с ведущими томскими вузами, научными организациями, инновационным бизнесом в формировании инновационной инфраструктуры и в целом благоприятной для инноваций бизнес-среды<sup>5</sup>. Активно формируется ОЭЗ технико-внедренческого типа.

В других регионах поддержка инновационной деятельности не рассматривалась как явный региональный приоритет, хотя отдельные меры в данной сфере принимались. Так, инновационная деятельность повсеместно выступает приоритетным направлением поддержки малого предпринимательства. В некоторых регионах применяются и более узконаправленные инструменты. Например, законодательство Вологодской области предусматривает ежегодное выделение 20 млн руб. на региональные научные гранты. Сумма гранта может колебаться от 50 тыс. до 3 млн руб.

---

<sup>4</sup> В отличие от регионов, где федеральная поддержка на создание бизнес-инкубаторов использовалась для нового строительства, в Томской области подбирались уже построенные подходящие здания и проводился их текущий ремонт.

<sup>5</sup> В регионе сформирована развитая, по российским меркам, инфраструктура поддержки инновационной деятельности, в том числе 13 офисов коммерциализации разработок, 4 инновационно-технологических центра, 7 бизнес-инкубаторов, 4 центра трансфера технологий, 20 центров коллективного пользования, региональный венчурный фонд и т. п. Создаются новые инновационные фирмы, запускаются инновационные проекты (более 40 ежегодно). Так, на момент проведения исследования в студенческих бизнес-инкубаторах было размещено более 80 молодежных проектов и 26 инновационных предприятий. В то же время региональные власти столкнулись с проблемой незаинтересованности субъектов инновационного бизнеса в росте масштабов деятельности: они предпочитают ограничиваться малыми масштабами деятельности и не «дорастать» до средних.

## 3.2. Адаптация к кризису: общее и особенное

В условиях кризиса экономическая политика регионов столкнулась с новыми и неоднозначными вызовами. С одной стороны, кризис обострил старые и поставил новые экономические проблемы, в докризисный период во многом сглаживаемые благоприятной экономической конъюнктурой. С другой стороны, кризис создал новые экономические стимулы и возможности, которые при благоприятных условиях могли бы стать основой посткризисного модернизационного прорыва. Однако использование данных возможностей требовало отказа от популистской политики и проведения непопулярных мер, что в ситуации кризиса чревато высокими рисками.

В целом можно сделать вывод, что региональная антикризисная политика была направлена скорее на поддержание социальной стабильности и максимальное сохранение status quo, чем на стимулирование обновления экономики и ее адаптацию к современным требованиям. В качестве широко распространенных черт проводимой политики можно выделить следующие.

Во-первых, кризис не стал (или пока не стал) поводом для пересмотра региональных стратегических ориентиров, нового позиционирования регионов в общероссийском и глобальном контекстах. Практически все регионы продолжают ориентироваться на докризисную стратегию развития. При этом возможны два различных сценария: либо реализация стратегии в связи с кризисом приостанавливается и ограниченные финансовые средства концентрируются в первую очередь на текущих расходах в социальной сфере; либо региональные власти продолжают осуществлять стратегические решения, но в рамках прежней парадигмы, всерьез не переосмысливая новые реалии. Нельзя сказать, что предоставляемые кризисом новые возможности вообще не принимаются во внимание. Но в этих условиях региональная экономическая политика во многом направлена на получение текущего конъюнктурного выигрыша, а не на осуществление стратегического модернизационного прорыва.

Пожалуй, единственным исключением стало повышенное внимание ряда регионов к перспективам инновационного развития, актуальность которого усилилась в условиях, когда наиболее существенно оказались затронутыми кризисом именно традиционные отрасли экономики. По словам губернатора Пермского края О. А. Чиркунова, «создание инновационных отраслей промышленности – наша основная цель. Необходимым условием перехода к инновациям является здоровая и эффективная экономическая среда, которую мы должны сделать конкурентоспособной путем модернизации». Однако пока данное направление во многом декларативно, первые шаги по его реализации только начинают осуществляться. Неясно, насколько серьезно оно повлияет на реальную стратегию регионов.

Во-вторых, приоритетом в условиях кризиса практически во всех регионах стала поддержка так называемых системообразующих и градообразующих предприятий, т. е. крупного бизнеса, определяющего лицо региона. Применительно к данным предприятиям использовались меры формальной и неформальной поддержки, начиная от выделения финансовой помощи и кончая посредничеством региональной администрации в урегулировании отношений с банками и налоговой службой. Тем самым в условиях кризиса не произошло не только радикального обновления структуры производства, но и более или менее массовой смены собственников и менеджеров, деятельность которых не обеспечила создания какого-либо запаса прочности в условиях чрезвычайно благоприятной докризисной конъюнктуры.

В-третьих, регионы ориентировались на минимизацию безработицы, с помощью формальных и неформальных методов воздействия стимулируя собственников максимально

ограничивать высвобождение персонала. В одних регионах предпринимателям устанавливали задания по сохранению рабочих мест с использованием административного ресурса. В других (например, в Вологодской области) между областной администрацией, бизнесом и профсоюзами было подписано соглашение о стабилизации положения на рынке труда, по которому работодатели обязались минимизировать высвобождение работников и снижение заработной платы. Тем самым не использовался данный кризисом шанс снять «навес» избыточной численности занятых и создать условия для повышения производительности труда. В тех случаях, когда высвобождения тем не менее происходили, региональные администрации стремились регулировать данный процесс и в максимальной степени держать его под контролем.

В-четвертых, решение кризисных экономических проблем регионы искали в первую очередь в механизмах усиления взаимосвязи власти и бизнеса и влияния административных решений на бизнес-среду, в ограничении конкуренции и усилении так называемого импортозамещения (когда под импортом имеется в виду не зарубежная продукция, а поставки из других регионов), в ориентации на текущие (иногда откровенно популистские) выигрыши в ущерб стратегическим. Тем самым кризис пока не только не улучшил, но и в чем-то ухудшил институциональные условия деятельности бизнеса, которые могли бы способствовать модернизационному прорыву.

Необходимо отметить, что подобная ориентация региональной политики в значительной степени задавалась сигналами с федерального уровня. Формирование перечней предприятий федерального и регионального значения и выделение части из них федеральной помощи, финансирование за счет программ поддержки занятости не только реально безработных, но и лиц, находящихся под угрозой увольнения, – все эти направления федеральной антикризисной политики во многом определяли действия, осуществляемые на региональном уровне. Тем не менее в данных рамках различные регионы по-разному балансировали задачи сохранения социальной стабильности и стимулирования модернизации. Данные различия можно проследить по нескольким направлениям.

Важным индикатором служит степень активности региональной администрации в недопущении банкротства крупных предприятий регионального значения, попавших в тяжелое финансовое положение. В целом интенсивные меры в данном направлении принимались в подавляющем большинстве рассматриваемых регионов. Так, в Республике Бурятия для спасения ЗАО «Улан-Удэ стальмост», снизившего объем производства более чем в 3 раза, было выделено средств государственной поддержки примерно на 50 млн руб. Во многих случаях инструментом спасения предприятий становились государственные гарантии. Наиболее активно в регионах они предоставлялись строительным организациям, попавшим в тяжелое финансовое положение в результате сжатия жилищного и коммерческого строительства. В то же время не во всех случаях региональные власти были готовы идти до конца, чтобы удержать от банкротства крупные предприятия, независимо от того, насколько адекватную политику они проводят. Так, в Калининградской области произошло банкротство одного из крупных региональных работодателей, ОАО «КД авиа», с численностью занятых около 2 тыс. человек. Принятые региональной властью меры по стабилизации ситуации на предприятии не дали позитивного эффекта, выданные из бюджета области гарантии на сумму 500 млн руб. были полностью выполнены. При этом сам факт банкротства компании вызывает далеко не однозначную реакцию. С одной стороны, в нем видят фактор, существенно замедляющий развитие области, в частности, в сфере туризма. С другой – отмечают положительные последствия отделения управления инфраструктурой аэропорта от деятельности по осуществлению авиаперевозок («КД авиа» совмещала обе эти функции), снижения барьеров для выхода на рынок новых авиакомпаний, усиления конкуренции.

Особняком в данном отношении стоит политика Пермского края, где власти в условиях кризиса отказались от политики национализации убытков. В крае не предоставлялись гарантии отдельным крупным предприятиям исходя из логики, что это нарушает условия справедливой конкуренции. Поддержка строительного комплекса осуществлялась в первую очередь за счет привлечения средств федерального бюджета: строительства жилья для военнослужащих, привлечения средств государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ». В случае банкротства предприятий региональные власти принимали меры по передаче объектов коммунальной инфраструктуры от предприятий-банкротов муниципальным образованиям либо по выделению их в самостоятельный бизнес, а также стремились привлечь новых собственников на соответствующие объекты, выступая организаторами диалога между старыми собственниками и потенциальными инвесторами.

Различия между регионами связаны и с отношением к использованию общественных работ и других инструментов поддержки занятости применительно к лицам, находящимся под угрозой увольнения. Дело в том, что поддержка занятости данной категории лиц фактически означает финансирование за счет государственного бюджета производственных расходов тех предприятий, собственники и менеджеры которых оказались неспособными адаптироваться к кризисным условиям либо обеспечить резервы в условиях благоприятной докризисной конъюнктуры. При том что для подобной ситуации могли быть объективные предпосылки<sup>6</sup>, в целом такая политика способствует консервации сложившейся производственной и управленческой структуры.

В некоторых регионах данный инструмент рассматривался как способ обеспечения социальной стабильности и активно использовался для предотвращения роста безработицы. Подобную политику проводили, например, Вологодская область и Республика Бурятия. На уже упоминавшемся ЗАО «Улан-Удэ стальмост» за счет общественных работ было сохранено около 3 тыс. рабочих мест. В то же время власти Калининградской области в течение значительной части 2009 г. вообще отказывались от выделения средств по программам занятости на поддержку находящихся под угрозой увольнения, расходуя их непосредственно на безработных. Однако подобная позиция не нашла поддержки в федеральных органах власти, и региональное руководство вынуждено было изменить свою политику в данном вопросе. Схожая политика проводилась и в Пермском крае. Общественные работы сводились в первую очередь к работам по благоустройству территорий. При этом региональные власти стремились соблюдать принцип экстерриториальности, т. е. общественные работы должны были проводиться вне территории предприятия. Отличительной особенностью Пермского края стала и успешная организация общественных работ для «белых воротничков»: они оцифровывают архивные документы. При этом используется рабочее место самих безработных, что позволяет экономить расходы бюджета на соответствующее оборудование.

Для выявления региональных различий важным представляется и то, какие именно инструменты собственно региональной экономической политики использовали региональные власти. Здесь также можно выделить различные механизмы и приоритеты. Рассмотрим наиболее яркие примеры использования инструментов региональной экономической политики для борьбы с кризисом.

1. *Воспроизводство инструментов федеральной антикризисной политики на региональном уровне.* Так, в Томской области по аналогии с федеральным был сформирован реестр организаций регионального значения Томской области. В распоряжении Админи-

---

<sup>6</sup> В Томской области приводили следующий пример: одно из машиностроительных предприятий области завершило радикальную модернизацию к сентябрю 2008 г., израсходовав имеющиеся резервы, после чего в условиях кризиса спрос на его продукцию упал на 90 %.

страции Томской области от 9 июня 2009 г. № 382-ра «О реестре организаций регионального значения Томской области» были указаны условия, при которых организация может быть включена в реестр и пользоваться связанными с этим возможностями. Для включения в реестр организация должна:

- выплачивать работникам среднюю заработную плату не менее 1,5 величины прожиточного минимума, установленной для населения Томской области;
- не иметь просроченной кредиторской задолженности по заработной плате;
- заключить и выполнять соглашение о предоставлении статистической информации;
- соответствовать любым двум из четырех критериев организации регионального значения, приведенных в табл. 3.1.

Таблица 3.1

**Используемые в Томской области критерии включения предприятий в реестр организаций регионального значения**

Критерий	Источник информации
1. Среднесписочная численность сотрудников организации — 500 и более человек. Сохранение среднесписочной численности сотрудников	Томскстат
2. Поступление обязательных платежей и сборов организации в бюджет Томской области — не менее 20 млн руб. Отсутствие просроченной задолженности по платежам и сборам в бюджеты любых уровней, отсутствие просроченных долговых обязательств	Финансовая отчетность организации
3. Конкурентоспособность бизнеса — производство (выпуск) конкурентоспособной продукции (оказание услуг, выполнение работ); использование современных технологий и оборудования, включая энергоэффективные; наличие уникальных технологий. Реализация инвестиционного проекта по техническому перевооружению производства	Ведомственная статистика

Критерий	Источник информации
4. Импортозамещение — выпуск импортозамещающей продукции; использование импортозамещающих технологий (оборудование, сырье). Реализация инвестиционного проекта по выпуску импортозамещающей продукции	Ведомственная статистика

*Источник:* Распоряжение Администрации Томской области от 9 июня 2009 г. № 382-ра «О реестре организаций регионального значения Томской области».

При нарушении указанных в распоряжении условий организация может быть исключена из реестра организаций регионального значения Томской области. Судя по всему, реестр фактически является инструментом, который определяет круг предприятий, с которыми администрация готова так или иначе взаимодействовать для смягчения последствий кризиса, оказывая им содействие с помощью формальных и неформальных методов.

2. *Ограничение конкуренции на рынке труда с целью искусственного сдерживания безработицы.* Так, наиболее дискуссионным решением в сфере антикризисной политики в Республике Бурятия явилось резкое снижение квоты на привлечение иностранной рабочей силы. В 2008 г. данная квота превышала 13 тыс. человек. В целях борьбы с безработицей

на 2009 г. квота была снижена примерно до 3 тыс. человек. Данное решение активно поддержали профсоюзы, выступавшие за снижение квоты до нуля. Однако против выступили как республиканский Союз промышленников и предпринимателей, так и некоторые государственные органы (в частности, Министерство строительства и модернизации жилищно-коммунального хозяйства). В результате было принято компромиссное решение, но с явным преобладанием позиции профсоюзов. На 2010 г. квота снижается еще в 2 раза – до 1,5 тыс. человек. Более того, предприятия, продолжающие привлекать иностранную рабочую силу, должны обеспечить подготовку работников соответствующих специальностей в учреждениях профессионального образования Республики Бурятия, чтобы в дальнейшем подобной потребности не возникало. Такая политика проводится в условиях, когда соседние регионы, напротив, увеличивают квоту на привлечение иностранной рабочей силы. При этом неочевидно, что в сжатые сроки местное население сможет овладеть всеми необходимыми знаниями и навыками для того, чтобы составить конкуренцию иностранной рабочей силе. В этом случае возможны снижение темпов роста и проигрыш в конкурентоспособности регионам, которые не устанавливали столь жестких ограничений в наиболее зависимых от иностранной рабочей силы (в частности, в строительстве) секторах.

3. *Расширение механизмов государственной поддержки.* Несмотря на ужесточение бюджетных ограничений, региональные власти во многих случаях не только не стремились оптимизировать, но даже расширяли масштаб финансовой поддержки реального сектора. Например, в Вологодской области, по информации областной администрации, практически всем инвестиционным проектам (за исключением сферы торговли и развлечений), реализуемым в регионе, в условиях кризиса оказывается государственная поддержка. Новые формы финансовой поддержки введены и в других регионах.

4. *Использование формальных либо неформальных методов контроля и сдерживания цен на потребительские товары.* Подобные инструменты используются в значительной части регионов, причем в разных формах.

Так, в Республике Бурятия во всех районах создана сеть социальных магазинов, поддерживающих относительно низкие цены на продукты питания. По данному вопросу были приняты распоряжение Президента Республики Бурятия (от 4 февраля 2009 г. № 8-рп) «О торговом обслуживании малообеспеченных категорий населения Республики Бурятия» и постановление Правительства Республики Бурятия об утверждении положения о статусе «социальный магазин» для организаций торговли, расположенных на территории Республики Бурятия» (от 18 февраля 2009 г. № 55). Этими нормативными правовыми актами предусмотрена реализация населению в данных магазинах основных продуктов питания (примерно 30 наименований), торговая надбавка на которые не превышает 10 %, на хлеб – 5 %, в организациях торговли Крайнего Севера и приравненных к нему местностей – 15 %. Сейчас таких магазинов около сотни. При этом в городе они стали инструментом борьбы за потребителя, и все крупные конкуренты включили такие магазины в свои сети. В муниципальных районах местные власти договариваются с бизнесом, используя экономические инструменты: налоговые льготы, снижение арендной платы и т. п.

В Вологодской области были достигнуты договоренности с торговыми сетями о сдерживании цен на товары первой необходимости. Для реализации этих договоренностей был введен так называемый индекс-11, или композит-11, – набор из 11 продуктов питания, недельная норма потребления которых должна по стоимости сохраняться примерно на одном уровне, хотя цены его отдельных компонентов могут меняться.

Мониторинг цен и торговых наценок введен в Тюменской области. Причем предприятиям, пользующимся различными формами государственной поддержки из областного бюджета, предлагается обосновать повышение цен либо скорректировать свою ценовую политику. Например, хлебозавод, получивший от региона гарантию по кредиту на покупку

оборудования, был вынужден отказаться от повышения цен на хлеб. В октябре 2009 г. была открыта «прямая линия», по которой граждане могут пожаловаться на экономически не обоснованное повышение цен.

Очевидно, что данные направления региональной экономической политики способствуют скорее сохранению status quo и не создают особых стимулов для модернизации. В то же время можно выделить следующие направления политики, которые содействуют активизации конкуренции и структурным сдвигам и потенциально могут иметь модернизационный эффект.

1. *Содействие расширению рынков сбыта произведенной в регионе продукции.* Данное направление так или иначе реализуется в условиях кризиса во всех рассмотренных регионах, открывая для региональных производителей новые рынки сбыта и способствуя их адаптации к новым потребностям. В регионах активизируются презентационные и выставочные мероприятия, организуются торговые миссии в другие регионы и страны СНГ, предпринимаются другие маркетинговые усилия. Для продвижения местной продукции используются также неформальные связи между руководителями регионов. Подобная политика может содействовать активизации межрегиональных торговых связей и связанной с этим конкуренции, по своим потенциальным эффектам частично нейтрализуя политику импортозамещения, о которой говорилось выше.

2. *Прямой выход сельских производителей на городские рынки сельскохозяйственной продукции.* Данный инструмент, использовавшийся в отдельных регионах еще в докризисный период, в ходе кризиса получил повсеместное распространение. В городах организуются рынки выходного дня, проводятся ярмарки, развивается уличная торговля. Использование этого простого механизма позволяет решить несколько задач. Во-первых, сельские производители получают прямой выход к рынкам сбыта, что способствует развитию сельскохозяйственного производства в рамках городских агломераций, где оно наиболее эффективно. Во-вторых, повышается доступность качественных и разнообразных сельскохозяйственных продуктов для городских жителей. В-третьих, снижение барьеров выхода на городские рынки сельскохозяйственной продукции влияет на ценовую политику торговых сетей, вынуждая их уже не административными, а экономическими методами снижать цены и повышать эффективность собственной деятельности.

3. *Содействие развитию малого и среднего бизнеса.* Данное направление получило активное развитие практически во всех регионах. Типична ситуация, когда при общем ужесточении бюджетных ограничений ассигнования на поддержку малого бизнеса увеличиваются в 1,5–2 раза. Судя по всему, это связано как с активной поддержкой данной политики на федеральном уровне сразу по двум направлениям – в рамках мероприятий по государственной поддержке развития малого и среднего предпринимательства и по снижению напряженности на рынке труда (самозанятость), так и с собственно региональными приоритетами в условиях кризиса. Регионы, которые ранее не уделяли особого внимания данному направлению экономической политики, например Вологодская область, рассматривают акцент на поддержке малого бизнеса как принципиально новый антикризисный инструмент, способный существенно смягчить последствия кризиса и обеспечить благоприятные структурные сдвиги. Особая роль развития малого предпринимательства для экономики региона отмечается и в Пермском крае. Как говорил в своем докладе «Социально-экономическое развитие и политическое положение Пермского края» губернатор края О. А. Чиркунов, «крупные предприятия и государство заблокировали выход малого бизнеса в сферы своей деятельности. На рынке слишком мало места для малого бизнеса. Это не только сдерживает его развитие, но и делает неэффективной всю экономику».

В регионах фактически использовались две модели поддержки малого и среднего предпринимательства: улучшение общих условий их деятельности и поддержка отдельных,

выбранных на конкурсной основе субъектов в рамках региональной программы содействия развитию малого и среднего предпринимательства.

Принимаемые в регионах общие меры поддержки можно охарактеризовать на примере Вологодской области.

- Минимизация налоговой нагрузки на субъекты малого предпринимательства. До минимума – с 15 до 5 % – снижена ставка налога в рамках упрощенной системы налогообложения. Осуществляется работа с органами местного самоуправления области по недопущению роста единого налога на вмененный доход. В 2009 г. размер корректирующего коэффициента базовой доходности по данному налогу (К2) снижен в семи муниципальных образованиях, в остальных он оставлен без изменений. Принят областной закон по введению упрощенной формы налогообложения субъектов малого предпринимательства на основе патента.

- Использование различных форм имущественной поддержки, в том числе предоставление возможности выкупить арендованное имущество с рассрочкой 5 лет, снижение на 30 % (к уровню 2008 г.) ставок арендной платы за арендуемое организациями малого бизнеса имущество, находящееся в областной собственности, и т. п.

- Повышение доступности информационных и консультационных услуг, содействие в продвижении товаров на рынок.

Субъекты малого и среднего предпринимательства также привлекаются к выполнению государственных и муниципальных заказов. В Пермском крае эта практика активно распространяется на услуги социального характера (см. ниже).

В рамках программ содействия развитию малого и среднего предпринимательства наибольшее распространение получили такие формы поддержки, как субсидии на начало собственного дела; субсидии на возмещение части расходов, в первую очередь процентов по кредитам (в ряде регионов применяется более широкий перечень расходов, включающий лизинговые платежи, арендную плату, плату за технологическое присоединение, расходы на патентование и сертификацию продукции, на экспортную деятельность, на обучение и т. п.); поручительства, микрозаймы. Критерии отбора субъектов малого и среднего предпринимательства для предоставления поддержки в большинстве случаев слабоформализованы. Одна из наиболее полных характеристик данных критериев включена в законодательство Вологодской области, однако и в данном случае сохраняются возможности выбора на основе субъективных критериев. Представленные проекты оцениваются по 3-балльной шкале по следующим показателям:

- значимость вида экономической деятельности для области (оценка настоящей и будущей потребности в данном виде товаров, работ, услуг);
- степень готовности бизнес-проекта к внедрению (наличие места для размещения, материально-технических ресурсов, проработка вопроса организации деятельности);
- рост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней;
- создание дополнительных рабочих мест.

Другой подход связан с выделением категорий заявителей, имеющих приоритет при предоставлении поддержки. Так, в Республике Бурятия при прочих равных условиях преимуществом пользуются субъекты малого предпринимательства, учредителями которых являются следующие приоритетные целевые группы:

- зарегистрированные безработные;
- молодежь (до 30 лет);
- пенсионеры;
- работники, находящиеся под угрозой массового увольнения.

Пожалуй, наиболее четко увязала в единую систему региональные и федеральные механизмы поддержки предпринимательства Томская область. Общая схема поддержки малого бизнеса представлена на рис. 3.1, воспроизводящем слайд из презентации администрации Томской области по данному вопросу. Она реализуется Департаментом развития предпринимательства и реального сектора экономики совместно с Департаментом труда и занятости населения, в работе участвуют центры занятости населения и центры поддержки предпринимательства.

На первом этапе идет работа с людьми, которые зарегистрированы в службе занятости Томской области в качестве безработных или граждан, ищущих работу, т. е. людей, которые сейчас не являются безработными, но готовы сменить сферу деятельности. Данным категориям лиц предоставляются услуги по профессиональному консультированию и тестированию. Тех из них, кто потенциально готов заняться предпринимательством, консультируют по вопросам организации самозанятости, по порядку и условиям предоставления финансовых средств для начала предпринимательской деятельности, по обучению основам предпринимательской деятельности, а также оказывают им содействие в разработке и экспертизе бизнес-планов.

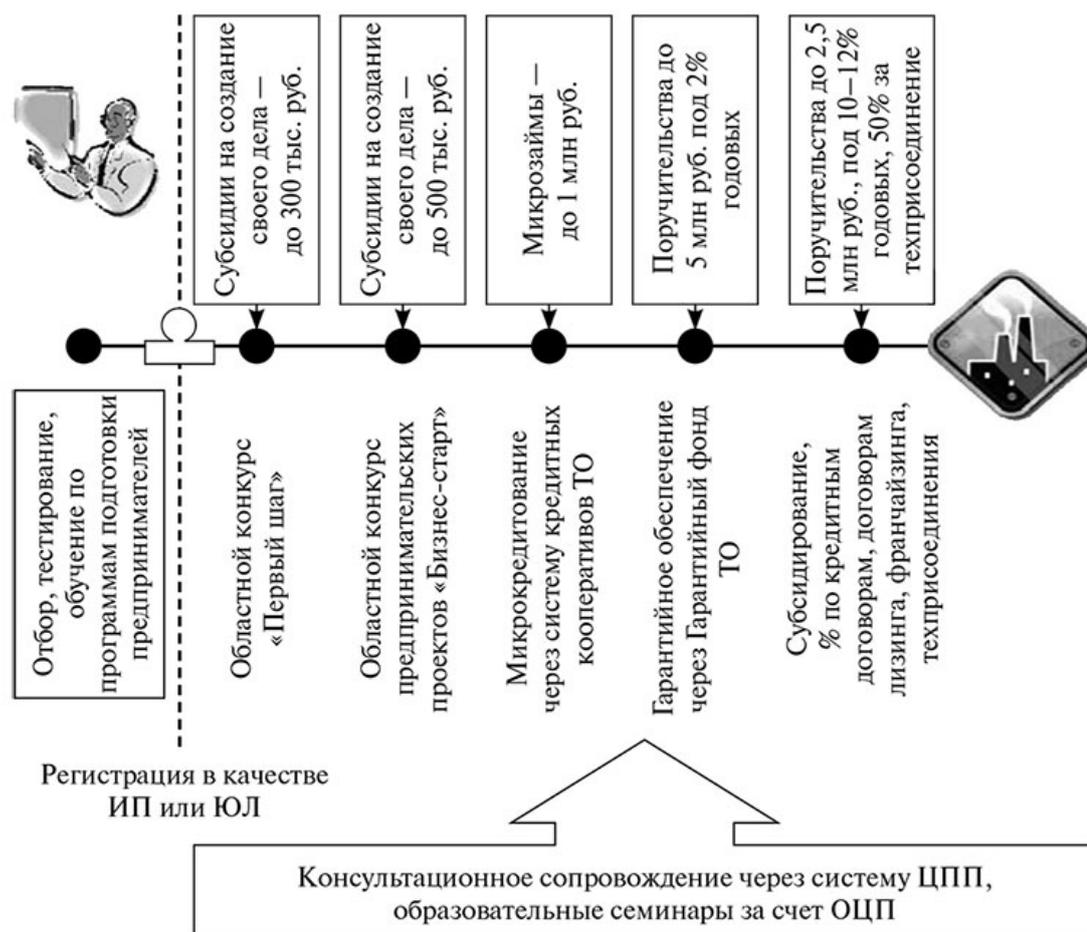


Рис. 3.1. Схема государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Томской области

Финансирование данных видов деятельности применительно к безработным осуществляется за счет средств федерального бюджета, применительно к ищущим работу —

за счет областных средств. Безработные на этом этапе могут получить годовое пособие по безработице для начала собственного дела. По информации областной администрации, число граждан, получивших консультационные услуги по вопросам организации собственного дела, составляет более 2,7 тыс. человек, более 1 тыс. безработных получили финансовую помощь в размере годового пособия.

Часть людей из числа безработных и ищущих работу, прошедших первый этап, регистрируются в качестве индивидуального предпринимателя либо фирмы и двигаются дальше, участвуя в областном конкурсе предпринимательских проектов «Первый шаг». Конкурс «Первый шаг» – это новая форма поддержки вновь создаваемого бизнеса (старт-ап), используемая в условиях экономического кризиса. Максимальная сумма субсидии здесь меньше, чем на конкурсе предпринимательских проектов «Бизнес-старт» (300 тыс. руб.), однако условия софинансирования более мягкие (необходимо лишь 20 % собственных средств). В 2009 г. было проведено 9 конкурсов «Первый шаг». Победителями признаны 264 субъекта малого предпринимательства, в том числе 125 созданы безработными и 139 – ищущими работу, из них 66 % проживают в сельской местности. Среди победителей молодежь составляет 37 %.

В дальнейшем субъекты малого и среднего предпринимательства могут пользоваться и другими формами поддержки, существовавшими еще в докризисный период и продолжающими действовать в условиях кризиса. Так, в 2009 г. в области прошло четыре конкурса предпринимательских проектов «Бизнес-старт», число победителей – 131 проект.

Чрезвычайно интересный подход к поддержке малого бизнеса развивается также в Пермском крае. В качестве одной из важнейших форм содействия развитию бизнеса рассматривается уход государства в качестве монополиста с определенных рынков, в первую очередь рынков социальных услуг, и открытие их для предпринимателей. Политику региона в данной сфере можно проиллюстрировать на примере здравоохранения. В краевых учреждениях здравоохранения такие непрофильные услуги, как питание, стирка белья, транспорт, уничтожение медицинских отходов, выведены на аутсорсинг. На рынке покупается большой объем лабораторных услуг. Услуги гемодиализа в крае оказывают только частные предприятия. В Перми почти половина машин «скорой помощи» являются частными и предоставляются муниципалитету как транспортная услуга.

В рамках программы поддержки малого и среднего предпринимательства края субсидии на начало собственного дела предоставляются врачам общей практики (из расчета двух третей произведенных затрат на ведение бухгалтерского учета в первый год работы). Кроме того, предусмотрено предоставление субсидий на создание детских мини-садов из расчета двух третей произведенных субъектами малого и среднего предпринимательства затрат по арендной плате либо затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным на цели выкупа помещений для детских мини-садов. Для поддержки негосударственных организаций, оказывающих социальные услуги населению, предусмотрено предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства на возмещение части затрат, связанных с оказанием социальных услуг, в первый год.

Оказание социальных услуг является также приоритетной сферой поддержки малого и среднего предпринимательства в Калининградской области.

В то же время результаты поддержки малого и среднего предпринимательства в рассматриваемых регионах не поддаются однозначной оценке.

Во-первых, несмотря на значительный рост объемов поддержки, доступ к данным ресурсам остается ограниченным. В табл. 3.2 представлены масштабы содействия созданию новых предприятий по двум реализующимся в регионах программам. Что касается программ, непосредственно направленных на поддержку малого и среднего предпринима-

тельства, то число получивших поддержку в 2009 г. в зависимости от региона колеблется примерно от 100 до 400. В Вологодской области, например, субсидии на создание собственного дела получили 158 бизнес-проектов. В то же время только в Череповце сокращение занятости на крупных предприятиях достигло примерно 15 тыс. человек, тогда как официальная безработица не превысила 8 тыс. Администрация города предполагает, что значительная часть не пришедших в службу занятости занята в малом бизнесе по факту. Очевидно, что поддержка распространяется лишь на незначительную долю этих предпринимателей. По программе самозанятости значимый эффект получен в Республике Бурятия. В остальных регионах он существенно меньше. В некоторых регионах отмечается, что не всегда можно получить полную информацию об осуществляющихся программах поддержки малого бизнеса, диалог с чиновниками на эту тему весьма затруднен.

Во-вторых, в секторе малого и среднего бизнеса кризис и антикризисная политика обусловили сложные процессы. Одна часть малых предприятий уходит «в тень», другая, напротив, «из тени» выходит, чтобы воспользоваться предлагаемыми мерами поддержки. Судя по всему, в регионах эти процессы протекают по-разному, но во многих случаях они создают существенные препятствия для эффективного функционирования механизмов содействия развитию малого и среднего бизнеса. Так, в Калининградской области малый бизнес во многом имел «теневой» характер еще в докризисный период, и в условиях кризиса эта тенденция только усугубилась. В Вологодской области возникали проблемы взаимодействия со средним бизнесом. По мнению областной администрации, недостаточно успешная реализация такой потенциально привлекательной для бизнеса формы поддержки, как субсидирование процентной ставки по кредитам, была связана с тем, что средний бизнес, на содействие которому в первую очередь была ориентирована эта мера, в значительной степени оказался неготовым к выполнению условий, требуемых для предоставления поддержки. Областная администрация стремилась содействовать предпринимателям в решении связанных с этим вопросов, в частности в реструктуризации задолженности по налогам, но желание бизнеса избежать отчетности и контроля оказалось сильнее.

Таблица 3.2

Поддержка создания новых предприятий в шести регионах

	Вологодская область	Калининградская область	Республика Бурятия	Томская область	Пермский край	Тюменская область
Число субъектов, получивших субсидии как начинающие предприниматели	158	333	108	«Первый шаг» — 264 «Бизнес-старт» — 131	142	Нет данных
Субсидии по программе самозанятости (годовое пособие по безработице) тыс. руб.	1635	89	3219	1009	1683	1634

*Источники:* Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Калининградской области за 2009 г.; Информационный бюллетень «Малый и средний бизнес Томской области. Итоги-2009»; Итоги реализации Программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Пермского края в 2009 г.; Основные мероприятия по развитию малого и среднего предпринимательства в Пермском крае в 2009 г.; данные региональных администраций.

Первые шаги по использованию механизмов поддержки малого бизнеса для легализации сельскохозяйственного производства были сделаны в Бурятии. В рамках пилотного проекта в Хоринском районе республики была предпринята попытка применить данный механизм для легализации личных подсобных хозяйств, владельцы которых формально

считаются безработными, и перевода их в статус индивидуального предпринимательства. Основным стимулом являлись выделение средств и помощь в организации межевания земель. Для участия в проекте было выделено 2,5 млн руб. на 180 хозяйств. Эти хозяйства отбирали из 300 желающих по следующим критериям: наличие земельного пая, техники, скота, а также готовность владельца участвовать в сельскохозяйственной кооперации (например, на основе родственных связей). В рамках программы поддержки занятости безработные (владельцы личных подсобных хозяйств, выбранные для участия в проекте) получали годовое пособие по безработице и использовали его в качестве паевого взноса в сельскохозяйственный потребительский кооператив. Таким образом создано четыре кооператива. В перспективе планируется продолжить данный процесс, а также наладить между созданными кооперативами более тесные связи.

На настоящий момент реализация пилотного проекта представляется успешной. Процесс межевания земель, запущенный в ходе проекта, активно развивается уже за его рамками – в процессе оформления находится около 1 тыс. земельных паев, проведение землеустроительных работ финансируется самими жителями. Активизация сельскохозяйственной кооперации является одним из основных инструментов, позволяющих решить центральную проблему мелкого сельскохозяйственного производства – переработки и сбыта продукции.

В то же время в дизайн проекта заложены определенные риски, которые могут проявиться в среднесрочной перспективе. Эти риски связаны с двумя факторами: негативными стимулами к легализации и ролью административных механизмов в формировании сельскохозяйственной кооперации.

Безусловным негативным стимулом перевода личного подсобного хозяйства в статус индивидуального предпринимательства является необходимость платить налоги. Не очевидно, что единовременные позитивные стимулы к легализации, хотя и значимые для Республики Бурятия – выделение средств на оформление земельных паев, республиканская программа «Президентский теленок» (предоставление индивидуальным предпринимателям в лизинг племенного скота) и т. п., – способны на длительный срок уравновесить возникающие дополнительные издержки. Пока принято решение, что налоги за членов кооперативов, кроме земельного, платят сами кооперативы. Однако такое решение может быть лишь временным. При усилении налоговой нагрузки непосредственно на сельхозпроизводителей не исключен возврат большей части сельскохозяйственного производства «в тень» даже при формальном сохранении статуса индивидуального предпринимателя. Единственный позитивный стимул, который, как представляется, способен переломить данную тенденцию, – это эффективная работа сельскохозяйственной кооперации. Но и в данной сфере заложены определенные риски.

Во-первых, обсуждается вопрос о создании единой управляющей компании для сформированных кооперативов. Возникновение кооперативов более высокого уровня, не занятых непосредственно сельскохозяйственным производством, но содействующих его организации, является естественной тенденцией по мере развития процесса кооперации. Опыт показывает, что случаях, когда это происходит естественным путем и к руководству кооперативов более высокого уровня приходят наиболее эффективные организаторы из числа руководителей низовых кооперативов, возможно получение значительного позитивного эффекта. Однако создание искусственной структуры, оторванной от непосредственных интересов сельхозпроизводителей несколькими промежуточными звеньями, таит риск появления административной надстройки, скорее бюрократизирующей процесс, чем способствующей его оптимальной организации.

Во-вторых, в организации сельскохозяйственных кооперативов большую роль сыграли администрации сельских поселений. Теперь ставится вопрос о том, чтобы часть прибыли кооперации отчислялась на решение вопросов местного значения поселений. Очевидно, что

смещение административных и экономических начал не только способно затормозить развитие кооперации, но неизбежно приведет к многочисленным конфликтам. Сотрудничество местной власти и сельских кооперативов – естественный процесс, направленный на развитие и повышение конкурентоспособности территорий. Однако важно, чтобы такое сотрудничество носило взаимовыгодный характер и строилось вокруг конкретных проектов, а не превращалось во взимание административной ренты.

В-третьих, далеко не все новые малые предприятия, которым оказывали грантовую поддержку, реально являются стартапами. Часто эти предприятия создаются прежним кругом собственников и контролируются уже существующими крупными структурами. Более того, распространена мимикрия крупного бизнеса под мелкий с целью получения дополнительных льгот и поддержки. С этим, в частности, связано осторожное и избирательное отношение к предоставлению преференций малому бизнесу в Пермском крае, где руководство пошло на снижение ставки по упрощенной системе налогообложения (с 15 до 5 %) лишь для сфер деятельности, в которых в настоящее время малый бизнес не развит и ему приходится конкурировать с государственными и муниципальными учреждениями.

Наконец, в-четвертых, сами программы поддержки малого и среднего бизнеса носят избирательный характер. В каждом регионе сформулированы свои приоритеты, определяющие, в каких сферах должен развиваться бизнес для получения поддержки. В некоторых регионах перечень приоритетных видов деятельности широк и не является барьером к получению финансовых средств. Однако такая ситуация не универсальна. Так, в Вологодской области есть примеры отказа в выдаче субсидии на начало собственного дела по причине неприоритетности сферы деятельности заявителя. В частности, один из резидентов бизнес-инкубатора, создавший малый бизнес в сфере транспорта на средства годового пособия по безработице, не получил субсидию, поскольку транспорт не относится к приоритетным для области видам деятельности.

Анализ соотношения мер модернизационного характера и мер, направленных на сохранение status quo в антикризисной политике шести рассматриваемых регионов, позволяет сделать вывод, что наибольший акцент на использование модернизационного потенциала кризиса был сделан в двух регионах – Пермском крае и Калининградской области. В то же время опыт Калининградской области демонстрирует и те риски, которые связаны с проведением активной модернизационной политики в условиях, когда ради этого приходится сокращать социальные расходы. Усиление социальной напряженности в регионе, связанное с целым комплексом различных причин, частично объясняется именно такой позицией регионального руководства.

Усиление социальной напряженности – закономерный результат модернизационных усилий. Модернизация неизбежно представляет собой процесс, в котором, с одной стороны, есть победители и проигравшие, а с другой – ради будущего успеха приходится жертвовать некоторыми текущими потребностями. Тем самым проблемы, с которыми столкнулась Калининградская область, в определенной мере есть объективная цена модернизации при ограниченных финансовых ресурсах. В то же время подобные риски модернизации, особенно в условиях кризиса, существенно повышают роль общественного взаимодействия и диалога как инструмента смягчения возникающих противоречий, потребность в достижении общественного консенсуса вокруг стратегических целей и механизмов развития территории. Осознание важности данного инструмента характерно для всех исследованных регионов. В то же время в данной сфере наблюдаются две основные проблемы.

Во-первых, в некоторых регионах организация общественного взаимодействия заменяется разъяснением принятых решений без их реального обсуждения. Частично это связано с позицией региональных лидеров, частично – с объективными трудностями в налаживании

диалога в условиях несформированности и неструктурированности второй стороны диалога – гражданского общества.

Во-вторых, в регионах, характеризующихся высокой степенью общественного согласия, консенсус далеко не всегда формируется вокруг необходимости перемен. Среди исследованных регионов есть примеры формирования консенсуса именно вокруг сохранения status quo, в этой ситуации общественное согласие во многом становится силой, существенно ограничивающей возможности региональной власти по проведению политики, направленной на какое-либо изменение существующей ситуации.

### **3.3. Федеральная политика: status quo против модернизации**

Проблемы ориентированных на стимулирование модернизации регионов связаны с тем, что федеральная политика практически полностью поддерживала реализацию сценария, ориентированного на сохранение существующего положения дел и социальную стабильность любой ценой<sup>7</sup>. Тем самым для регионов, которые реализовывали аналогичную политику, соответствие федеральным приоритетам не представляло сложностей, тогда как стремление к использованию модернизационного потенциала кризиса наталкивалось на барьеры, порождаемые федеральными решениями. Попытаемся охарактеризовать федеральную политику в условиях кризиса с этой точки зрения.

Во-первых, как уже указывалось, федеральная политика была направлена на сохранение существующей структуры экономики и минимизацию открытой безработицы. И если включение расположенных в рассматриваемых регионах предприятий в перечень предприятий федерального значения не привело к каким-либо дополнительным трансфертам из федерального бюджета (на что регионы очень надеялись), то средства на поддержку занятости выделялись повсеместно, причем практически независимо от глубины кризиса и остроты проблемы безработицы. В то же время антикризисная политика на федеральном уровне не носила системного характера, у регионов имелась возможность лоббировать выгодные им федеральные решения, направленные на сохранение status quo. Обращает на себя внимание, что лоббирование решений на федеральном уровне официально включено во все антикризисные программы регионов, а максимизация выделяемого из федерального бюджета финансирования практически любой ценой выступает открыто провозглашаемым приоритетом. Все это порождает иждивенческие настроения региональных властей и не нацеливает их на самостоятельный поиск путей выхода из кризиса.

Во-вторых, средства, выделяемые по федеральным антикризисным программам, носили сугубо ведомственный характер. Фактически это означало, что для всех регионов предполагалась более или менее единая модель антикризисной политики: все они должны были бороться с безработицей и поддерживать занятость, стимулировать развитие малого и среднего бизнеса, развивать инфраструктуру, поддерживать жилищное строительство и т. п. Между тем модернизация во многих случаях предполагает концентрацию средств именно на направлениях, которые могут обеспечить наибольший эффект в данный момент. Такой возможности регионы были лишены. Последствия этого хорошо видны на примере Калининградской области. В условиях ОЭЗ в регионе и в кризис продолжают развиваться новые производства, открываться предприятия, что потенциально решает проблему безработицы естественным путем. В то же время малый бизнес, исторически развивавшийся как «теневой», и в кризис не предъявляет особого спроса на меры государственной поддержки. В этих условиях руководство региона предпочло бы сконцентрировать все средства на направлениях экономической политики, способствующих привлечению инвесторов, в частности на развитии инфраструктуры, не поддерживая при этом собственников и менеджеров, неэффективность которых выявилась в условиях кризиса. Однако такой возможности федераль-

---

<sup>7</sup> Подобная оценка федеральной антикризисной политики получила широкое распространение в экспертном и бизнес-сообществе. Приведем мнение управляющего директора компании «Тройка Диалог» А. Шаронова на VII Красноярском экономическом форуме: «Модернизация противоречит главной цели правительства России – поддержанию социальной стабильности. Прошлогодние антикризисные меры показали, что социальная стабильность – основная стоящая перед государством задача. И жертвовать ею, даже понимая экономическую логику в сворачивании ненужных предприятий, правительство не будет. Правительство отдает абсолютный приоритет социальной стабильности перед модернизацией» (цит. по: Губернский деловой журнал. 2010. Март. № 3 (87). С. 8–9).

ная политика региону не предоставляет. В результате федеральные средства используются неэффективно, а региональная стратегия модернизации не получает ресурсов для осуществления.

В-третьих, ряд федеральных антикризисных мер был ориентирован на консервацию традиционных институциональных механизмов на региональном уровне и ставил в худшее положение регионы, которые в большей мере осуществили институциональную модернизацию. Например, в Пермском крае нет муниципальных автотранспортных предприятий, поэтому предусмотренное в рамках федеральной антикризисной политики софинансирование закупки автотранспорта у отечественных производителей оказалось неактуальным для большинства муниципалитетов (за исключением трамваев в Перми). В то же время данный механизм вполне успешно действовал в регионах, где рыночные отношения не столь развиты, как в Пермском крае, и сохранились традиционные (и в большинстве случаев малоэффективные) муниципальные транспортные предприятия.

Наконец, в-четвертых, существенный антимодернизационный потенциал демонстрировала политика федеральных ведомств, не имеющих непосредственного отношения к реализации антикризисных мер, но значительно влияющих на условия экономического развития регионов. В частности, это было связано с тем, что в условиях падения доходов федерального бюджета фискальные цели работы ведомств, и в докризисный период игравшие значимую роль, в кризис стали преобладающими. Это еще более осложнило экономическую ситуацию, и так ухудшенную влиянием экономического кризиса.

Региональные бизнес-сообщества единодушно полагают, что основные барьеры для ведения бизнеса существуют не на региональном, а на федеральном уровне: бесконечные проверки, невозможность решить проблемы с таможней, с пограничной службой. В таких условиях у региональных властей возникает специфическая антикризисная функция – «мешать другим мешать бизнесу», т. е. защищать региональных предпринимателей от волюнтаризма федеральных ведомств. Однако далеко не во всех случаях административного и политического веса регионального руководства оказывается достаточно для решения этой задачи.

По свидетельству практически всех регионов, наиболее негативную роль играет политика Федеральной таможенной службы. На встречах с региональным бизнесом приводились конкретные примеры бизнес-проектов, направленных на развитие экспортной деятельности и международной кооперации (в том числе с участием малого бизнеса), которые были заморожены из-за непреодолимых таможенных барьеров. Особенно сильно, судя по всему, данный фактор влияет на отдаленные регионы, к которым в рамках данного исследования относятся в первую очередь Калининградская область, находящаяся в положении эксклава, и Республика Бурятия.

По мнению представителей бизнес-сообщества Бурятии, регион не имеет особых экономических перспектив в связи с удаленностью основных рынков сбыта в европейской части страны. В то же время предприятия республики могут работать на расположенных гораздо ближе крупнейшим рынкам Монголии и Китая. Однако развитие сотрудничества тормозится таможенными барьерами.

Еще более драматичная ситуация сложилась в Калининградской области, где таможенная политика оказывает влияние на преференции, получаемые резидентами ОЭЗ. Так, в соответствии с федеральным законодательством резидентам ОЭЗ предоставляются льготы по таможенной пошлине при выполнении условия соответствия критериям достаточной переработки. Одно из условий состоит в том, что в результате осуществления операций по переработке или изготовлению товаров произошло изменение классификационного кода товаров по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности на уровне любого из первых четырех знаков. В результате необоснованного изменения правил таможенного

регулирования производители телевизоров были выведены из-под действия льгот по ввозной таможенной пошлине, предусмотренных режимом ОЭЗ. По мнению местных экспертов, данный фактор сыграл не меньшую роль в катастрофическом падении производства в электронной отрасли, чем кризис как таковой.

Подобная ситуация оказывает существенное негативное влияние как на антикризисную политику как таковую, так и на долгосрочные модернизационные перспективы российских регионов. С точки зрения текущей ситуации повышение административных барьеров усиливает воздействие кризиса на региональные экономики и тем самым уменьшает эффективность собственно мер антикризисной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях. Другими словами, снижение административных барьеров могло бы позволить реализовать те же антикризисные меры с меньшим объемом финансовых ресурсов, при этом с большей эффективностью и модернизационной направленностью. В то же время растущие административные барьеры начинают обесценивать и более долгосрочные усилия как самой Федерации, так и регионов по улучшению инвестиционного климата, в частности по созданию особо благоприятных режимов привлечения инвестиций. Это особенно заметно на примере Калининградской области. Развитие ситуации в последнее время заставляет признать, что статус особой зоны может перестать быть конкурентным преимуществом области с точки зрения привлечения инвесторов и развития новых отраслей экономики, если федеральные власти во взаимодействии с региональными не обеспечат снижения административных барьеров, в частности, в сферах таможенного регулирования и пограничного контроля.

### 3.4. Экономическая политика по поддержке сельского хозяйства

Традиционно в российских регионах сельское хозяйство является объектом особой экономической политики, достаточно автономной от подходов, используемых в других сферах. Поэтому в рамках данного исследования региональная политика в отношении сельского хозяйства рассматривается в качестве отдельной темы. Сельское хозяйство играет разную роль в экономике рассматриваемых регионов. Если в Республике Бурятия доля сельского хозяйства в ВРП в 2008 г. составляла 6,7 %, то в Пермском крае – 2,5 %.

Общая характеристика политики по поддержке сельского хозяйства в шести анализируемых регионах представлена в *табл. 3.3*. Как видно из таблицы, объемы поддержки достаточно сильно различались по регионам как в абсолютном выражении, так и в расчете на одного сельского жителя. Безусловным лидером в данной сфере является Тюменская область, аутсайдером, во всяком случае до 2009 г., – Республика Бурятия. При этом отдача на каждый рубль вложенных в сельское хозяйство средств существенно дифференцирована по регионам. Наиболее низкой она является в Тюменской области, где в 2009 г. выход продукции сельского хозяйства на каждый рубль вложенных бюджетных средств составил 4,6 руб. Лидерами в 2009 г. были Пермский край (14,6 руб.) и Калининградская область (13,9 руб.).

В 2006–2008 гг. объемы бюджетной поддержки сельского хозяйства нарастали во всех рассматриваемых регионах, с наступлением кризиса региональная политика в данном вопросе стала более дифференцированной. В трех регионах – Тюменской и Калининградской областях, а также в Республике Бурятия – расходы на сельское хозяйство продолжали расти, причем в Республике Бурятия они выросли более чем в 2 раза; в трех других – Томской и Вологодской областях и в Пермском крае – они уменьшились, причем в Вологодской области и Пермском крае существенно. При этом наблюдается практически повсеместная тенденция снижения отдачи при росте объема вложенных средств – выход сельскохозяйственной продукции на рубль субсидий сокращается при росте объема бюджетных вложений и растет при их падении. В шести регионах за четыре года было лишь два исключения из этого правила, причем в обоих случаях колебания объема поддержки оказались невелики.

Практически во всех регионах поддержка сельского хозяйства имеет безусловный приоритет над вложениями в сельское развитие и повышение устойчивости сельской системы расселения. Прямое сопоставление регионов в данном контексте вызывает большие трудности, так как направления финансирования сельской жизни в субъектах Федерации проходят по разным статьям бюджета. Тем не менее обращает на себя внимание, что программа развития несельскохозяйственных видов деятельности на селе из рассматриваемых регионов имеется только в Республике Бурятия (РЦП «Развитие несельскохозяйственной деятельности в сельской местности Республики Бурятия на 2009–2012 годы»), причем принята она уже в условиях кризиса. Программа утверждена постановлением Правительства РБ от 5 марта 2009 г. № 67 и направлена на решение следующих задач:

- создание и развитие несельскохозяйственной деятельности в сферах сельского туризма, сельской торговли, народных промыслов и ремесел, бытового и социально-культурного обслуживания сельского населения, заготовки и переработки дикорастущих плодов и ягод, лекарственных растений и другого недревесного сырья;
- формирование инфраструктуры и материально-технической базы для развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности;
- повышение уровня занятости сельского населения путем развития несельскохозяйственных видов деятельности.

Запланированный объем финансирования реализации программы на период 2009–2012 гг. составляет в ценах соответствующих лет 690,5 млн руб., в том числе за счет республиканского бюджета – 124,0 млн руб.

В остальных регионах сельское развитие трактуется в первую очередь как строительство жилья и создание инфраструктуры в сельской местности, а не как повышение диверсификации и устойчивости сельской экономики.

Регионы различаются не только объемом и направлениями вложения средств, но и принципами, на которых организуется система поддержки сельского хозяйства. Основное различие связано с тем, на кого направлены основные усилия по поддержке сельского хозяйства – на сильных, на слабых либо на всех без исключения. Так, в законодательстве Калининградской области зафиксирован принцип: субсидии выплачиваются хозяйствам, которые имеют показатели эффективности (урожайность, надой и т. п.) на уровне не ниже среднеобластных независимо от того, являются они крупными или мелкими. При этом бюджетные средства идут в основном на субсидирование процентных ставок по банковским кредитам. Аналогичный принцип к предоставлению финансовой поддержки начинают внедрять в Пермском крае.

Таблица 3.3

Анализ сельскохозяйственных расходов в шести регионах России, 2006–2009 гг.

Субъект РФ	Год	Продукция сельского хозяйства, в фактически действовавших ценах, млн руб.	Расходы консолидированных бюджетов на сельское хозяйство, млн руб.	Численность сельского населения, тыс. человек	Расходы консолидированных бюджетов на поддержку сельского хозяйства в расчете на одного сельского жителя, с учетом ИБР, тыс. руб.	Расходы консолидированных бюджетов на поддержку сельского хозяйства в расчете на одного сельского жителя, без учета ИБР, тыс. руб.	Выход продукции сельского хозяйства на 1 руб. бюджетных субсидий (без учета ИБР), руб.
Тюменская область	2006	29 279	4 684	485,4	8,4	9,6	6,3
	2007	30 346	6 393	487,8	11,9	13,1	4,7
	2008	39 303	7 973	489,7	15,4	16,3	4,9
	2009	38 441	8 273	494	15,4	16,7	4,6
Томская область	2006	10 925	599	325,7	1,3	1,8	18,2
	2007	12 339	856	323,6	1,9	2,6	14,4
	2008	16 528	1 544	322,2	3,5	4,8	10,7
	2009	17 611	1 371	320,9	3,1	4,3	12,8
Вологодская область	2006	17 822	973	390,5	2,7	2,5	18,3
	2007	16 867	1 403	386,2	3,7	3,6	12,0
	2008	19 994	2 502	382	6,4	6,5	8,0
	2009	21 805	1 835	381,3	4,7	4,8	11,9
Пермский край	2006	21 041	1 691	686,9	2,6	2,5	12,4
	2007	20 239	2 320	682,1	6,9	3,4	8,7
	2008	26 971	2 729	683,4	4,3	4,0	9,9
	2009	28 192	1 926	682,1	3,0	2,8	14,6
Республика Бурятия	2006	10 431	458	428,5	0,7	1,1	22,8
	2007	10 546	657	430,6	1,0	1,5	16,1
	2008	11 746	873	432,3	1,3	2,0	13,5
	2009	12 098	1 821	432,5	2,8	4,2	6,6
Калининградская область	2006	10 981	473	217,4	2,4	2,2	23,2
	2007	10 442	647	218,2	3,3	3,0	16,1
	2008	15 135	1 025	219,4	5,2	4,7	14,8
	2009	16 786	1 212	219,4	6,2	5,5	13,8

Источники: Федеральная служба государственной статистики; Министерство финансов России; Федеральное казначейство.

Более сложная (и менее прозрачная) система реализована в Республике Бурятия. Ранее поддержку оказывали всем хозяйствам без учета их статуса и эффективности деятельности. В конце 2008 г. принято постановление Правительства РБ от 11 декабря 2008 г. № 529 «Об одобрении Концепции развития агропромышленного комплекса и сельских территорий Республики Бурятия на 2009–2017 годы и на период до 2020 года», во многом изменившее идеологию государственной поддержки сельского хозяйства. Ставится задача укрупнения производства и развития прогрессивных кооперативных и интегрированных формирований, которую предлагается осуществлять на основе:

- концентрации государственной поддержки на крупных, эффективно функционирующих сельскохозяйственных организациях;
- развития адресной государственной поддержки товаропроизводителей с ориентацией на осуществление комплексных инвестиционных проектов по интенсификации производства;
- специализации сельскохозяйственных организаций на производстве отдельных видов продукции;
- стимулирования развития собственной сырьевой базы у организаций перерабатывающей промышленности.

С 2008 г. сельскохозяйственные организации отбирают для включения в реестр получателей государственной поддержки по республиканской целевой программе в соответствии со следующими критериями: посевные площади, валовая продукция, надои, привесы, уровень средней заработной платы, уплачиваемые налоги и т. п. При этом каждое хозяйство берет на себя обязательства по наращиванию эффективности и социальных результатов своей деятельности (в частности, уровня заработной платы). Мониторинг выполнения соответствующих показателей проводится ежеквартально. В 2009 г. таких хозяйств было 69 (из приблизительно 200 сельскохозяйственных организаций), они получили 84 % объема государственной помощи. Перечень включенных в реестр хозяйств ежегодно обновляется и имеет тенденцию к росту. Направления поддержки включенных хозяйств также в определенной степени отличаются от остальных. В них концентрируется поддержка, направленная, в частности, на развитие кормовой базы скотоводства в республике (покупка минеральных удобрений, кормозаготовительных комплексов и т. п.), а также на приобретение элитных семян, содержание племенного скота. При этом субсидирование процентной ставки по кредитам, развития коневодства и овцеводства, приобретения ГСМ распространяется на все хозяйства республики, а не только на лучшие.

Обращает на себя внимание то, что если в Калининградской области и Пермском крае политика, направленная на поддержку лучших, отражается на показателях эффективности поддержки, то в Бурятии подобный эффект пока не достигнут (табл. 3.3). За четыре года объем поддержки сельского хозяйства в республике вырос практически в 4 раза, в то время как отдача от данной поддержки снизилась более чем втрое. В то же время, по информации региональных властей, в 2009 г. наметился перелом негативного тренда в данной сфере. Однако пока он не нашел отражения в статистических показателях, поскольку бюджетные средства в размере 835 млн руб. были выделены хозяйствам в конце декабря и не смогли повлиять на рост валовой продукции сельского хозяйства.

Целевая направленность сельскохозяйственной политики в остальных трех регионах выражена не столь явно. В Томской области в качестве условий выделения ряда субсидий выдвигаются лишь требования неснижения количественных и качественных показателей сельскохозяйственной деятельности по сравнению с достигнутым уровнем без учета исходной эффективности деятельности. В Вологодской области требования к эффективности вообще неспецифицированы. По факту средства, судя по всему, концентрируются далеко

не в самых эффективных хозяйствах. Так, на 22 района, где проживает 22 % сельских жителей и производится 25 % продукции сельского хозяйства, приходится 38 % государственной поддержки. Впрочем, это не противоречит идеологии областного руководства; в региональном законодательстве предусмотрено даже такое направление, как поддержка сельхозтоваропроизводителей области в сфере налогообложения и финансового оздоровления.

В Тюменской области при выделении господдержки также используются некоторые качественные критерии. Однако масштаб поддержки сельского хозяйства здесь столь велик, что вряд ли способен играть значимую роль. В области существует даже такое экзотическое направление, как субсидии на поддержание поголовья кроликов. А для развития свиноводства на личных подворьях кредит фактически предоставляется под 3 % годовых.

Обращает на себя внимание факт, что поддержка личного подсобного хозяйства за счет бюджетных средств предоставляется во многих регионах, несмотря на то что личное подсобное хозяйство не является зарегистрированной предпринимательской деятельностью и не платит налогов. Приведенный пример попытки легализации личного подсобного хозяйства в Республике Бурятия не является распространенной практикой.

## **Глава 4. Сравнение бюджетной антикризисной политики регионов**

### **4.1. Докризисная бюджетная политика: использованные и упущенные возможности, основные риски**

#### **4.1.1. Темп роста и объем бюджетных доходов – основные факторы, определяющие набор возможных стратегий бюджетной политики**

Бюджетная политика во многом зависит от объективной ситуации с доходами субъекта РФ. Можно выделить две характеристики доходов бюджета, определяющие набор возможных стратегий бюджетной политики:

- объем доходов диктует степень жесткости бюджетных ограничений;
- динамика доходов влияет на ожидания, которые в свою очередь влияют на отношение властей к риску (готовность финансировать приоритеты развития за счет наращивания долгового бремени).

Эти характеристики в каждом конкретном регионе трансформируются в тот или иной набор возможностей бюджетной политики. На рис. 4.1 представлена динамика совокупных доходов всех рассматриваемых регионов.

Однако поскольку Тюменская область по этому показателю существенно превосходит остальные пять регионов, проиллюстрируем динамику их доходов отдельным рисунком (рис. 4.2).

На основании данных, представленных на рис. 4.1 и 4.2, проведем простейшую типологизацию регионов по уровню и динамике среднедушевых бюджетных доходов.



Источник: Федеральное казначейство.

Рис. 4.1. Динамика подушевых совокупных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ в ценах 2001 г. (с учетом ИБР), тыс. руб./человек



Источник: Федеральное казначейство.

Рис. 4.2. Динамика подушевых совокупных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ в ценах 2001 г. (с учетом ИБР), тыс. руб./человек (без Тюменской области)

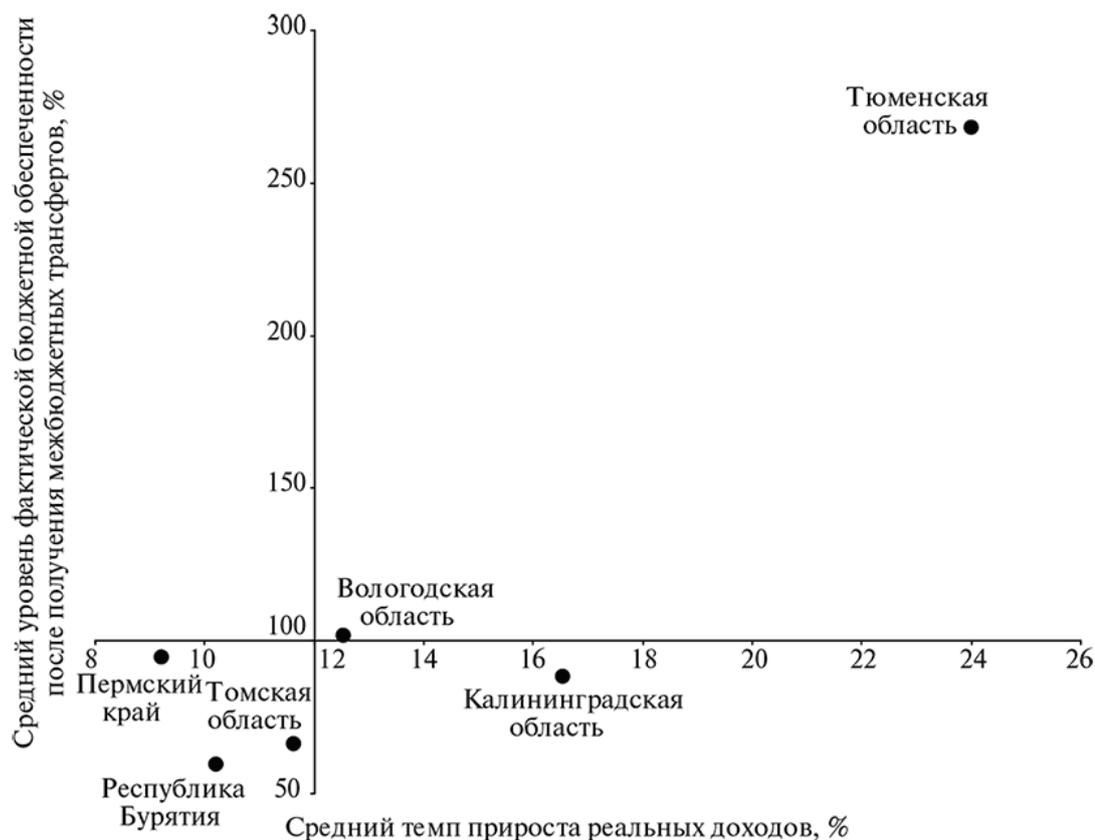
Первая группа – высокий уровень и высокий темп: Вологодская и особенно Тюменская области, причем высокие уровень и темп роста бюджетных доходов здесь во многом носили конъюнктурный характер.

*Вторая группа – высокий уровень и низкий темп:* только Пермский край, однако в последние два года по темпу роста бюджетных доходов регион явно тяготел к первой группе.

*Третья группа – невысокий уровень и высокий темп:* Калининградская область. В 2005–2008 гг. среднедушевые доходы консолидированного бюджета области росли быстрее, чем аналогичный показатель в среднем по субъектам РФ. Если в 2001 г. данный показатель в Калининградской области составлял лишь 78 % общероссийского уровня, то в 2008 г. он вырос до 102 %.

*Четвертая группа – низкий уровень и низкий темп:* Томская область и Республика Бурятия. Если Бурятия объективно обладает невысоким экономическим потенциалом, то Томская область стала жертвой трансфертного ценообразования. Значительная часть генерируемой в области прибыли от нефтедобычи через трансфертные цены перераспределяется в другие регионы. Для доказательства справедливости данного тезиса можно привести следующие цифры. В 2007 г., согласно форме ФНС России 1-НОМ, на территории области было собрано 2,1 % доходов по НДС (строка 1055 – «добыча сырой нефти и нефтяного (попутного) газа) из общего объема поступлений по данному налогу». В то же время поступления по налогу на прибыль от данной отрасли в бюджеты всех уровней с территории Томской области составили лишь 0,65 % общероссийского объема. В региональный же бюджет было зачислено только 0,34 % общероссийского объема поступлений по налогу на прибыль от нефтедобычи, зачисляемого в бюджеты субъектов РФ. Таким образом, только в 2007 г., по грубым расчетам, область недополучила по налогу на прибыль организаций порядка 6 млрд руб., или 38 % общего объема налоговых доходов. Следовательно, поток нефтяных доходов, обрушившийся на регионы первой и второй групп, до регионов четвертой группы дошел лишь в виде ручейка федеральной помощи, полномодного в случае Республики Бурятия и крайне скудного для Томской области.

Соотношение уровня и темпа роста бюджетных доходов (рис. 4.3) определяет набор возможных стратегий бюджетной политики для региона.



Источник: Федеральное казначейство.

**Рис. 4.3. Средний уровень фактической бюджетной обеспеченности после получения межбюджетных трансфертов и средний темп прироста реальных доходов в 2001–2008 гг.**

Для богатых регионов с *высоким темпом роста доходов* (первая группа: Тюменская и Вологодская области) в докризисный период был актуален вызов конъюнктурных доходов. Как показывает российский и мировой опыт, конъюнктурные доходы определяют богатое «меню» бюджетных стратегий:

1) «реформа с деньгами» – форсированное и социально приемлемое (есть средства на «выкуп реформ» у групп интересов, которые заинтересованы в сохранении статус-кво) реформирование бюджетного сектора;

2) «концентрация на приоритетах развития» – осуществление экономически и социально необходимых расходов, как правило, капитального характера (нынешние сверхдоходы используются для снижения расходов в будущем и для создания инфраструктуры для повышения привлекательности территории);

3) «выплата долга» – досрочная выплата долга приводит к тому, что нынешние сверхдоходы используются для снижения расходов в будущем;

4) «создание резервов» – нынешние сверхдоходы используются для смягчения падения доходов в будущем;

5) «вложения в экономику» – наращивание государственных расходов, направленных на развитие и диверсификацию экономики и/или предоставление налоговых льгот бизнесу (конъюнктурные доходы используются для создания структурных доходов в будущем);

6) «популизм» – раздувание текущих расходов и амбициозные, но неэффективные капитальные расходы (конъюнктурные доходы используются так, словно они носят постоянный характер).

Первые четыре способа использования конъюнктурных доходов – это возможности, предоставляемые высокими бюджетными доходами для регионального развития. Шестой способ относится к рискам, когда смягчение бюджетных ограничений приводит к проциклической бюджетной политике и неэффективному расходованию средств. Пятый способ предоставляет одновременно возможность развития региональной экономики и риск ее «перегрева» и неэффективного использования ресурсов.

Как правило, правительства, столкнувшиеся с вызовом конъюнктурных сверхдоходов, используют сочетания перечисленных способов использования дополнительных ресурсов. При этом наиболее популярными являются третий, четвертый и пятый способы. Но, как показывает российский и зарубежный опыт, наибольших успехов добиваются правительства, в политике которых доминируют первые четыре способа. Пятый способ, как правило, трудно реализуем из-за неэффективности государственного управления и невозможности угадать, какие направления экономической деятельности окажутся востребованными в будущем. В связи с этим больших успехов добиваются правительства, которые осуществляют политику по диверсификации экономики косвенно (через первый и второй способы), создавая благоприятный инвестиционный климат и необходимую для бизнеса инфраструктуру.

*Относительно высокий уровень доходов при низком темпе их роста* (вторая группа – Пермский край) определяет следующие наиболее вероятные стратегии бюджетной политики:

1) «консервация». Высокий уровень доходов позволяет отказаться от активных и не всегда популярных действий по реструктуризации бюджетной сети, а низкий темп роста доходов не формирует завышенных ожиданий на будущее, что, с одной стороны, удерживает от избыточного наращивания долгового бремени, а с другой – не позволяет в полной мере концентрировать ресурсы на прорывных направлениях;

2) «реформа с деньгами» в сочетании с «концентрацией на приоритетах развития». Понимая, что в будущем доходы существенно не увеличатся, для реализации своих приоритетов власти проводят оптимизацию текущих расходов.

*Сочетание низкого уровня доходов с высоким темпом их роста* (третья группа – Калининградская область) оставляло за властями выбор альтернатив проведения бюджетной политики:

1) «популизм» в сочетании с «наращиванием долга» (власти раздувают бюджетные расходы, в том числе за счет долгового финансирования, ориентируясь на среднероссийские объемы финансирования бюджетного сектора, ожидая при этом, что постоянный и быстрый рост доходов бюджета в будущем будет покрывать всевозрастающие потребности);

2) «реформа с деньгами или без денег» (власти проводят жесткую бюджетную политику, понимая, что в настоящее время налоговый потенциал региона существенно отстает от среднероссийского уровня; чтобы обеспечивать качество бюджетных услуг хотя бы на среднероссийском уровне, эффективность их предоставления должна быть существенно выше);

3) «реформа с деньгами или без денег» в сочетании с «наращиванием долга» и «концентрацией на приоритетах развития» (власти проводят смешанную политику, когда текущие расходы соразмеряются с нынешним низким налоговым потенциалом области, а капитальные наращиваются в том числе за счет долгового финансирования с целью обеспечить инфраструктуру для будущего увеличения экономического потенциала).

*Сочетание низкого уровня доходов с низкими темпами их роста* (четвертая группа: Республика Бурятия и Томская область) налагает жесткие ограничения на финансирование

за счет как доходов бюджета, так и наращивания долга. Факт, что в 2001–2008 гг. бюджетные ограничения для Томской области и Республики Бурятия были существенно жестче, чем в целом для России, можно рассматривать как сдерживающий фактор развития данных регионов, в том числе осуществления капитальных вложений, реализации инновационной стратегии, создания резервов на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. В то же время более жесткие бюджетные ограничения создали предпосылки для повышения качества финансовой политики (над данными регионами, в отличие от остальной России, не довлеет «проклятье» нефтяных доходов, выражающееся в ориентированном на получение ренты поведении элит и населения).

Для данных регионов могли быть характерны следующие стратегии развития (перечислены в порядке убывания вероятности их реализации):

1) «консервация» (в условиях дефицита ресурсов нет средств на «выкуп реформ» и на осуществление масштабных проектов; проще всего финансировать бюджетную сеть от достигнутого уровня);

2) «реформа с деньгами или без денег» (проведение оптимизации расходов) в сочетании с «концентрацией на приоритетах», для чего активно привлекаются федеральные ресурсы и долговое финансирование (бедность данных регионов и невысокий темп роста доходов налагают существенные ограничения на реализацию данной стратегии).

В табл. 4.1 представлено обобщение набора стратегий бюджетной политики, определенное объемом и темпом роста доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

Судя по этим данным, наибольший выбор возможных бюджетных стратегий был у богатых регионов с высоким темпом роста доходов (Тюменская и Вологодская области). При этом Тюменская область настолько богата, что могла реализовать одновременно практически весь набор указанных стратегий.

Широкий выбор бюджетной политики был и у Калининградской области. Это объясняется противоречием между низким уровнем бюджетных доходов и высоким темпом их роста в сочетании с географическим положением региона в центре Европы, в результате чего возникает разрыв между действительностью и ожиданиями властей и населения относительно будущего (или желательного) состояния региона и его финансовых ресурсов. Этот разрыв обуславливает многовариантность бюджетной политики.

Таблица 4.1

Набор теоретически возможных бюджетных стратегий

Бюджетная стратегия	Тюменская область	Вологодская область	Пермский край	Калининградская область	Томская область	Республика Бурятия
«Реформа с деньгами»	+	+	+	+	+	+
«Реформа без денег»				+	+	+
«Консервация ситуации»			+		+	+
«Концентрация на приоритетах»	+	+	+	+	+	+
«Создание резервов» *	+	+	+			
«Вложения в экономику»	+	+				
«Популизм»	+	+		+		
«Минимизация долга»	+	+	+			
«Наращивание долга»				+	+	+

\* Вывод о высокой вероятности выбора стратегии «Создание резервов» в Пермском крае сделан на основе анализа структуры доходов его бюджета; см. следующий раздел.

В Томской области и Республике Бурятия выбор был между масштабностью реформы в общественном секторе и степенью изменения статус-кво, обеспечивающим социальную

стабильность. Стремление интенсифицировать региональное развитие в данных регионах автоматически должно было привести к наращиванию долга, которое в свою очередь из-за бедности территорий было жестко ограничено.

Самый трудный выбор бюджетной стратегии достался Пермскому краю. С одной стороны, регион явно относится к богатым территориям, получающим значительные конъюнктурные доходы. С другой – его доходы в 2002–2007 гг. росли медленно, что должно было отрезвляюще действовать на региональные власти, помешать им влезать в долги и заниматься излишним популизмом. В результате власти оказались перед альтернативой: полностью принять идеологию оптимизации бюджетных расходов и сконцентрироваться на приоритетах развития либо благополучно существовать в рамках не очень жестких бюджетных ограничений без шансов реализовать приоритеты развития в условиях, когда под них нет ни федерального финансирования, ни возможности привлечь масштабные заемные средства.

#### 4.1.2. Структура бюджетных доходов как основной фактор, определяющий риски бюджетной политики

Структура доходов определяет степень зависимости бюджетной политики региональных властей от внешних факторов (экономическая конъюнктура, финансовая помощь федерального центра). Данные о структуре доходов рассматриваемых субъектов РФ представлены в табл. 4.2.

Анализ структуры доходов рассматриваемых субъектов РФ до кризиса позволяет разделить их на две группы.

Первая группа – *регионы, чьи доходы в значительной степени подвержены колебаниям экономической конъюнктуры*, – Тюменская и Вологодская области, а также Пермский край. В структуре их доходов преобладал налог на прибыль организаций, а в доходах Тюменской области кроме налога на прибыль чрезвычайно высокой была доля поступлений по НДС, непосредственно зависящих от цены на нефть.

Таблица 4.2

Структура доходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов РФ в 2008 г., %

	Тюменская область	Вологодская область	Пермский край	Томская область	Калининградская область	Республика Бурятия	Российская Федерация
Налог на прибыль	42,1	43,0	32,7	15,3	12,5	8,9	28,3
НДФЛ	10,2	26,7	24,6	28,7	26,0	20,5	26,9
Акцизы	1,1	3,8	3,3	3,5	2,6	3,4	3,1
Налоги на совокупный доход	1,2	2,9	2,7	3,1	6,7	2,7	2,6
Налоги на имущество	2,3	7,3	10,5	10,2	8,7	4,2	8,0
НДС	33,0	0,05	2,1	4,9	0,4	0,6	1,7
Неналоговые доходы*	5,9	5,7	11,5	7,6	12,2	4,6	9,8
Межбюджетные трансферты	3,6	9,7	11,0	25,1	28,7	53,8	18,3
В том числе дотации	0,2	0,0	2,1	6,8	3,1	31,0	6,3
субсидии	1,6	4,3	4,4	11,7	20,8	17,2	7,0
субвенции	1,1	3,8	2,6	4,0	3,0	3,8	2,9
Прочие доходы	0,7	0,9	1,6	1,5	2,2	1,3	1,5

\* Сумма неналоговых доходов включает доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Источники: Федеральное казначейство, расчет авторов.

Вторая группа – *регионы, чьи доходы менее подвержены колебаниям экономической конъюнктуры* (во всяком случае в кратко- и среднесрочной перспективе), – Республика Буря-

тия, Томская и Калининградская области. Близкая к средней по России доля поступлений по НДФЛ (за исключением Бурятии, где эта доля была несколько ниже среднероссийской) являлась некоторой гарантией стабильности доходов регионального бюджета. Это объясняется тем, что на начальных этапах экономического кризиса хозяйствующие субъекты, как правило, стремятся сохранить наиболее квалифицированные кадры, увольнение которых может подорвать основу бизнеса. Добавляются и особенности российского законодательства, мешающие бизнесу оперативно сокращать численность занятых. В связи с этим при ухудшении экономической ситуации поступления по НДФЛ должны снижаться не так резко, как поступления по налогу на прибыль организаций. Высокая доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов данных регионов обеспечивала своеобразную подушку безопасности. В условиях наличия у федерального центра значительных финансовых резервов на начало 2009 г. межбюджетные трансферты могли рассматриваться как один из наиболее надежных источников доходов.

Обобщая сказанное, отметим, что регионы первой группы несли непосредственный риск потерять бюджетные доходы при первом же ухудшении экономической конъюнктуры. Этими регионами были особенно востребованы стратегии «Минимизация долга» и «Создание резервов». Регионы второй группы могли столкнуться с существенным падением доходов только в случае затяжного характера кризиса или резких изменений в системе межбюджетных отношений. Особенно сильно изменение межбюджетных отношений могло сказаться на доходах регионов с высокой долей субсидий в структуре доходов, так как многие субсидии являются непрогнозируемыми и непрозрачными межбюджетными трансфертами. Поэтому от изменения приоритетов федерального центра зависели прежде всего Калининградская область и Республика Бурятия.

### 4.1.3. Докризисные стратегии региональных властей по использованию возможностей и снижению бюджетных рисков в случае ухудшения экономической конъюнктуры

Как же региональные власти использовали имевшиеся у них до кризиса возможности и пытались ли они минимизировать риск резкого сокращения доходов при ухудшении экономической конъюнктуры?

Таблица 4.3

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2006–2008 гг., %

	Тюменская область	Вологодская область	Пермский край	Томская область	Калининградская область	Республика Бурятия	Российская Федерация
Налог на прибыль	42,1	43,0	32,7	15,3	12,5	8,9	28,3
НДФЛ	10,2	26,7	24,6	28,7	26,0	20,5	26,9
Акцизы	1,1	3,8	3,3	3,5	2,6	3,4	3,1
Налоги на совокупный доход	1,2	2,9	2,7	3,1	6,7	2,7	2,6
Налоги на имущество	2,3	7,3	10,5	10,2	8,7	4,2	8,0
НДПИ	33,0	0,05	2,1	4,9	0,4	0,6	1,7
Неналоговые доходы*	5,9	5,7	11,5	7,6	12,2	4,6	9,8
Межбюджетные трансферты	3,6	9,7	11,0	25,1	28,7	53,8	18,3
В том числе дотации	0,2	0,0	2,1	6,8	3,1	31,0	6,3
субсидии	1,6	4,3	4,4	11,7	20,8	17,2	7,0
субвенции	1,1	3,8	2,6	4,0	3,0	3,8	2,9
Прочие доходы	0,7	0,9	1,6	1,5	2,2	1,3	1,5

\* Без расходов на обслуживание долга.

\*\* В основном взносы в систему ОМС за неработающее население, за исключением Тюменской области в 2006 г., когда в данном разделе были отражены безвозмездные перечисления федеральному бюджету из бюджета Тюменской области 70 % денежных средств, появившихся в результате мероприятий по укреплению налоговой дисциплины (деньги «ЮКОСа»).

*Примечание.* Серым цветом выделены параметры, которые могут характеризовать недостаточность усилий или объективные ограничения по оптимизации расходов; рамкой – параметры, которые могут характеризовать приоритеты региональных властей или способы их достижения; жирным шрифтом – параметры, которые могут характеризовать успешность усилий по оптимизации расходов.

*Источник:* Федеральное казначейство.

Таблица 4.4

Подушевые<sup>8</sup> расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2006–2008 гг. (с учетом ИБР), % среднероссийского уровня

	Вологодская область			Калининградская область			Пермский	
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	
Расходы, всего	109,5	103,8	92,1	95,1	95,0	98,7	80,5	
Общегосударственные вопросы (без обслуживания государственного и муниципального долга)	127,9	127,3	119,8	103,6	97,7	<b>89,7</b>	<b>78,7</b>	
Обслуживание государственного и муниципального долга	<b>33,3</b>	<b>17,3</b>	<b>11,0</b>	<b>31,2</b>	<b>52,6</b>	<b>65,4</b>	<b>5,4</b>	
Национальная экономика	78,8	84,3	74,1	56,1	70,0	92,9	75,7	
в том числе сельское хозяйство и рыболовство	121,9	117,7	135,4	108,8	107,3	111,4	117,1	
транспорт	92,3	86,5	63,3	75,0	90,1	126,5	113,9	
ЖКХ	<b>94,9</b>	<b>51,4</b>	<b>52,4</b>	123,1	102,3	<b>97,0</b>	<b>44,6</b>	
Образование	126,1	117,2	102,1	117,1	122,9	114,2	100,8	
Здравоохранение и спорт (включая трансферты ТерФОМСу)	120,1	122,1	98,3	<b>78,7</b>	<b>74,0</b>	<b>98,9</b>	91,3	
Социальная политика	118,3	134,2	120,7	96,5	117,1	<b>105,2</b>	80,8	

<sup>8</sup> При расчете подушевых расходов для всех разделов объем расходов делился на общую численность населения, за исключением расходов на сельское хозяйство (делитель – численность сельского населения) и образование (делитель – численность населения в возрасте от 3 до 19 лет).

край		Тюменская область			Республика Бурятия			Томская область		
2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
87,0	83,0	435,5	308,1	287,9	58,8	56,0	53,5	69,1	63,7	63,2
<b>85,5</b>	<b>85,5</b>	239,5	<b>173,3</b>	<b>177,7</b>	65,8	72,9	79,8	123,1	96,3	95,8
<b>6,9</b>	<b>11,1</b>	<b>49,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	104,1	75,4	72,1	113,4	102,3	160,8
80,5	69,4	1032,8	791,1	666,8	46,1	38,9	27,4	45,2	54,3	54,5
113,1	88,9	439,9	436,8	363,7	33,6	32,1	28,7	60,0	60,4	73,6
113,2	86,0	1505,3	926,9	589,0	62,5	47,1	24,6	49,8	50,9	58,9
<b>55,1</b>	<b>52,7</b>	<b>234,4</b>	<b>209,3</b>	<b>202,5</b>	<b>20,7</b>	<b>24,7</b>	<b>24,9</b>	50,5	52,5	46,8
105,4	101,0	<b>194,1</b>	<b>178,7</b>	<b>150,2</b>	63,7	58,4	57,9	84,6	75,8	77,7
101,1	107,2	<b>238,7</b>	<b>238,0</b>	<b>236,1</b>	61,6	60,1	63,2	<b>63,7</b>	<b>55,4</b>	<b>53,7</b>
88,8	<b>74,1</b>	<b>146,9</b>	<b>167,0</b>	<b>144,7</b>	82,0	72,4	61,5	76,4	69,8	64,1

*Примечание.* Серым цветом выделены параметры, которые могут характеризовать недостаточность усилий или объективные ограничения по оптимизации расходов; рамкой – параметры, которые могут характеризовать приоритеты региональных властей или способы их достижения; жирным шрифтом – параметры, которые могут характеризовать успешность усилий по оптимизации расходов.

*Источник:* Федеральное казначейство.

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо проанализировать докризисную структуру расходов консолидированных бюджетов рассматриваемых субъектов РФ (табл. 4.3) и динамику подушевых расходов по важнейшим направлениям (табл. 4.4).

На основе представленных в табл. 4.3 и 4.4 данных рассмотрим ключевые стратегии, позволившие регионам подготовиться к резкому падению доходов (проведение реформ с целью оптимизации расходов и концентрация на приоритетах развития), а также стратегии, направленные на консервацию сложившейся ситуации (будь то отраслевая структура экономики, система социальной помощи, бюджетная сеть или система расселения) и популизм.

#### 4.1.3.1. Оптимизация расходов

*Расходы на государственное и муниципальное управление.* В рассматриваемых субъектах РФ были проведены определенные мероприятия, позволившие сократить неэффективные расходы на государственное управление. Вместе с тем для выявления лидеров данного процесса необходимо использовать несколько источников информации (их обобщение представлено в табл. 4.5).

Наименьшая доля неэффективных расходов на государственное и муниципальное управление наблюдалась в Пермском крае и Тюменской области. Высокая доля неэффек-

тивных расходов в Республике Бурятия и Томской области во многом объясняется структурой расселения в данных регионах, в связи с чем местное самоуправление обходится им довольно дорого. Если сравнить подушевые расходы регионального бюджета на общегосударственные расходы в 2008 г. без учета расходов по обслуживанию долга в рассматриваемых нами регионах, а также среднедушевые управленческие расходы регионального бюджета, то показатели Республики Бурятия окажутся одними из самых лучших (уступая лишь показателям по Пермскому краю).

Таким образом, учитывая совокупность рассматриваемых показателей, можно сделать вывод о том, что наибольшей оптимизации управленческих расходов удалось добиться в Пермском крае, наименьшей – в Вологодской области.

**Жилищно-коммунальное хозяйство.** Рассматриваемые регионы до кризиса отличались сравнительно низким уровнем неэффективных расходов на ЖКХ (табл. 4.6). Отсутствие неэффективных государственных расходов в данной отрасли объясняется прежде всего высокой долей возмещения населением затрат на предоставление ЖКУ (по оценке Минрегиона России, более 90 % в Пермском крае и более 97 % в Вологодской области в 2008 г.). Таким образом, предприятия ЖКХ практически не дотируются из региональных и местных бюджетов. При этом поддержка населения осуществляется через соответствующие субсидии, финансируемые по разделу «Социальная политика».

Таблица 4.5

Показатели, характеризующие эффективность расходов на государственное и муниципальное управление

Субъект РФ	Доля неэффективных расходов на государственное и муниципальное управление, %			Среднедушевые расходы регионального бюджета на общегосударственные вопросы без учета расходов на обслуживание долга в 2008 г. (с учетом ИБР), руб./человек	Среднедушевые управленческие расходы*** регионального бюджета в 2008 г. (с учетом ИБР), руб./человек
	Минрегион России*		Всемирный банк**		
	2007 г.	2008 г.	2007 г.		
Пермский край	2,9	2,2	0	756	783
Республика Бурятия	7,3	4,3	33	895	920
Томская область	4,7	3,5	11,3	1 269	986
Калининградская область	4,2	1,8	5,1	968	1 123
Вологодская область	6,2	3,2	26,7	1 533	1 724
Тюменская область	0	0	0	2 251	2 388

\* Приведены приблизительные значения исходя из диаграмм, размещенных на официальном сайте Министерства регионального развития Российской Федерации ([http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation)).

\*\* Здесь и далее под оценками Всемирного банка подразумеваются результаты проекта «Совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: анализ подходов и выработка предложений по совершенствованию» (осуществлявшегося при поддержке Всемирного банка).

\*\*\* Суммарные расходы по целевым статьям «Руководство и управление в сфере установленных функций» и «Руководство и управление в сфере установленных функций государственных органов», за исключением расходов по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность».

*Источники:* Минрегион России, Всемирный банк, Федеральное казначейство, законы об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таблица 4.6

Показатели, характеризующие эффективность расходов и степень подготовленности к снижению бюджетных расходов в сфере ЖКХ, %

Субъект РФ	Доля неэффективных расходов на ЖКХ			Средняя за 2006–2008 гг. доля капитальных расходов в общем объеме расходов на ЖКХ
	Минрегион России*		Всемирный банк	
	2007 г.	2008 г.	2007 г.	
Вологодская область	0	1	0	28,7
Томская область	13	5,3	11,6	32,0
Республика Бурятия	4	6	3,2	34,8
Пермский край	1	1	0,5	41,1
Калининградская область	8	5	8,9	43,1
Тюменская область	2	2	1,4	62,5
В среднем по РФ	11,9	10	11,9	41,5

• Приведены приблизительные значения исходя из диаграмм, размещенных на официальном сайте Министерства регионального развития Российской Федерации ([http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation)).

*Источники:* Минрегион России, Всемирный банк, Федеральное казначейство.

Кроме того, Тюменская и Калининградская области, а также Пермский край характеризовались высокой долей капитальных расходов в общем объеме расходов на ЖКХ. При прочих равных условиях высокое значение данного показателя, особенно в период благоприятной экономической конъюнктуры, следует рассматривать положительно, так как капитальные расходы в сфере ЖКХ создают возможности:

- для экономии на текущих затратах;
- повышения привлекательности сектора для бизнеса;
- снижения капитальных затрат в ближайшем будущем.

В итоге в выигрышном положении оказались регионы, в которых низкая доля неэффективных расходов на ЖКХ сочеталась с высокой долей капитальных расходов. Данное сочетание более других свойственно Тюменской области и Пермскому краю. В наивысшей степени в дальнейшем повышении эффективности сферы ЖКХ до кризиса нуждались Томская и Калининградская области.

Несмотря на невысокую долю капитальных расходов на ЖКХ в Томской области, положительным моментом является сосредоточение данных расходов на приоритетном направлении – оснащении ОЭЗ. На эти цели<sup>9</sup> бюджету Томска в 2008 г. было выделено три субсидии общим объемом 163 млн руб. Кроме того, в том же году бюджету Томска в целях поддержки юридических лиц – участников федеральных, региональных и/или местных программ по развитию обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, на выполнение работ по осуществлению технологического присоединения энергетических установок была выделена субсидия в размере 41,6 млн руб.

<sup>9</sup> Строительство внеплощадочных сетей хоз. – фекальной канализации до территории ОЭЗ, строительство объекта «Внеплощадочные сети газоснабжения с газораспределительным пунктом до территории ОЭЗ», строительство внеплощадочных сетей водоснабжения до территории ОЭЗ.

**Образование.** Все рассматриваемые регионы, за исключением Вологодской области, до кризиса добились определенных результатов по сокращению неэффективных расходов (табл. 4.7).

Тюменская область в докризисный период была несомненным лидером по повышению эффективности расходов и адаптационных возможностей в сфере образования. Образование является одним из приоритетов в области. С точки зрения постиндустриального развития важно отметить, что в структуре расходов на образование в Тюменской области большую долю занимает высшее и послевузовское образование (2007–2008 гг. – 12 %), несмотря на то что формально высшее образование не относится к региональным полномочиям. При этом основная часть расходов в сфере высшего образования направлялась на капитальное строительство учебных корпусов, общежитий для студентов и т. д. Стратегия на развитие высшего образования в Тюмени представляется оправданной, так как позволяет привлечь определенный контингент вполне платежеспособных студентов из северных округов. С точки зрения бюджетных расходов в Тюменской области наблюдалось благоприятное сочетание низкой доли неэффективных расходов с большой долей капитальных расходов на образование и высокой заработной платой работников данной сферы.

Таблица 4.7

**Показатели, характеризующие эффективность расходов и подготовленность к снижению бюджетных расходов, %**

Субъект РФ	Доля неэффективных расходов		Средняя за 2006–2008 гг. доля капитальных расходов в общем объеме расходов на образование	Среднемесячная номинальная заработная плата в сфере образования, с учетом ИБР в 2008 г., % от среднероссийского уровня	
	Минрегион России*				Всемирный банк
	2007	2008			
Республика Бурятия	25	21	25	10	60
Томская область	19	13	19,5	7	79
Вологодская область	31	33	26,5	7	87
Пермский край	20	12	18,3	6	87
Тюменская область	7	0	6,6	36	203
Калининградская область	17	17	17,4	11	135
В среднем по РФ	22,8	18	22,4	11	100

\* Приведены значения исходя из диаграмм, размещенных на официальном сайте Министерства регионального развития Российской Федерации ([http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation)).

*Источники:* Минрегион России, Всемирный банк, Федеральное казначейство, Росстат, Минфин России.

Капитальные расходы и заработная плата учителей служат важным индикатором возможностей по оптимизации сети образования (есть средства на «выкуп реформы») у населе-

ния и работников бюджетной сферы), а также характеризуют накопленный системой запас прочности:

- большие капитальные расходы сегодня – это (при условии эффективности их осуществления) снижение текущих расходов и необходимости осуществления капитальных расходов завтра;
- высокая заработная плата работников – это потенциальная возможность ее неиндексации в условиях кризиса.

Учитывая это, выигрышно смотрится и докризисная ситуация в сфере образования в Калининградской области. Несмотря на высокую долю расходов на образование в структуре консолидированного бюджета и сравнительно большую долю неэффективных расходов в целом, необходимо отметить, что область проводит кропотливую работу по оптимизации сети в сфере общего образования, начального и среднего профессионального образования. Относительно высокая плотность населения и хорошая транспортная доступность территории объективно облегчают процесс реструктуризации сети общего образования. Однако для смягчения социальных последствий сокращения малокомплектных школ и повышения качества образования в области установлена сравнительно высокая заработная плата учителей (в 2008 г. – самая высокая среди рассматриваемых регионов), принимаются меры по модернизации школ, куда переводят учеников из закрываемых малокомплектных школ (по доле капитальных расходов область занимает 2-е место среди рассматриваемых регионов). В 2008 г. доля расходов на образование в консолидированном бюджете существенно снизилась. В сфере образования область неплохо подготовилась к кризису: прошла значительная оптимизация сети, заработная плата учителей была выведена на уровень, позволяющий вводить жесткие ограничения на дальнейшую индексацию фонда оплаты труда без значительных социальных последствий.

Успехи остальных рассматриваемых регионов по оптимизации расходов в сфере образования гораздо скромнее. В Томской области и Республике Бурятия при низкой плотности населения и транспортной доступности значительной части территории существовали объективные препятствия для быстрой и социально приемлемой оптимизации сети. Вместе с тем в Томской области на областном и муниципальном уровнях признается, что даже с учетом проделанной работы и объективных барьеров для оптимизации сети существуют неиспользованные резервы. Особенно тревожит ситуация в Вологодской области, где высокая доля неэффективных расходов сочетается с низкой долей капитальных расходов и низкой заработной платой учителей. Налицо стагнация ситуации при большом объеме бюджетных ресурсов.

**Здравоохранение.** В этой сфере до кризиса все рассматриваемые регионы добились хороших результатов по сокращению неэффективных расходов (табл. 4.8).

Они проводили реформирование в соответствии с условиями пилотного проекта, инициированного на федеральном уровне, в котором приняло участие 19 субъектов РФ (постановление Правительства Российской Федерации от 19 мая 2007 г. № 296). Лишь Республика Бурятия не попала в число пилотных регионов, следовательно, не получила дополнительного финансирования из федерального бюджета на проведение реформы в сфере здравоохранения, однако, несмотря на отсутствие «покупки реформы» из федерального центра, власти республики пошли на определенные преобразования.

При сходной направленности реформирования системы здравоохранения регионы значительно различались как по радикальности преобразований, так и по масштабу привлечения финансовых ресурсов. Условно можно выделить два полюса успешных преобразований: Тюменская область («Реформа с деньгами») и Республика Бурятия («Реформа без денег»). Калининградская, Томская, Вологодская области и Пермский край, также добившиеся опре-

деленных успехов в оптимизации расходов на здравоохранение, располагаются между этими полюсами.

В Тюменской области благодаря эффективному «ручному» управлению и фантастическим капитальным расходам (среднедушевые капитальные расходы по разделу «Здравоохранение и спорт» в 2006–2008 гг. превышали среднероссийский уровень в 5,6 раза) удалось без значительных институциональных преобразований (степень внедрения одноканального финансирования и фондодержания в области остается сравнительно невысокой) свести к нулю неэффективные расходы в данной отрасли, обеспечить высокую заработную плату работникам.

В Бурятии в условиях низкой бюджетной обеспеченности и плотности населения удалось сосредоточить финансирование на приоритетных направлениях (относительно высокая доля капитальных расходов), начать институциональные преобразования (более активный переход на одноканальное финансирование и фондодержание, чем в среднем по стране) и резко снизить объем неэффективных расходов. Вместе с тем низкий уровень оплаты труда работников сферы был чреват тем, что в период снижения бюджетных доходов неиндексация заработной платы могла стать крайне болезненной для системы здравоохранения.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.