

УДК 338.97

ББК 65.9 (2Рос)-97

Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 59–86

АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Е.А. Коломак

ИЭОПП СО РАН,

*Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет*

Аннотация

В работе представлен анализ реакций регионов Сибири на финансово-экономический кризис и системы антикризисных решений, принятых в Сибирском федеральном округе. Результаты включают систематизацию и классификацию мер антикризисного регулирования на субфедеральном уровне, их общую характеристику и выводы об эффективности мероприятий.

Ключевые слова: кризис, субъект Федерации, региональная политика, регион, Сибирский федеральный округ

Abstract

The paper analyzes how the Siberian regions react to the crisis and crisis management arrangements undertaken by the SFD authorities. Our results concern a classification and the general features of these arrangements and how effective they were.

Keywords: crisis, unit of the Russian Federation, regional policy, region, the Siberian Federal District

Несмотря на признаки стабилизации, кризисные явления в стране не преодолены. Экономика, финансы, бюджетная сфера, занятость и доходы населения продолжают оставаться объектами активного государственного регулирования. Перспективы экономического развития страны и отдельных регионов определяются, наряду с внешними факторами, адекватностью мер государственной поддержки и механизмов их реализации.

Преодоление кризисных явлений диктует новые требования к формам и качеству государственного участия в экономике. Кризис не только создал серьезные проблемы, но и сформировал новые условия и возможности для реализации долгосрочных решений и стратегий развития территорий. Для смягчения негативных последствий финансово-экономического кризиса в стране началось осуществление широкого круга антикризисных инициатив, которые наряду с мерами, предложенными на 2009 г. Правительством РФ, включали ряд самостоятельных решений. Несмотря на большой набор и множественность направлений антикризисных мер, имеется система приоритетов, и, естественно, ряд направлений и отраслей не находятся в фокусе внимания при принятии и реализации мер на федеральном уровне. Этот факт, наряду с тем, что спад в разной степени затронул регионы страны [1], создал запрос на антикризисные инициативы со стороны региональных органов власти.

РЕАКЦИЯ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА КРИЗИС

Существенные различия регионов Сибирского федерального округа в экономическом потенциале и его структуре определили различную реакцию территорий на кризисные явления. Если судить по размерам сокращения промышленного производства, следует отметить, что округ в целом меньше пострадал в острой фазе кризиса в 2009 г., чем Россия в среднем, но и темпы восстановления в 2010–2011 гг. были ниже (табл. 1). Падение производства за рассматриваемые годы не наблюдалось только в Республике Хакасии, которая даже увеличила промышленный выпуск на 7,5% в 2009 г.

Таблица 1

Темпы роста промышленного производства в регионах СФО, %

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
Российская Федерация	89,2	108,2	105,3
СФО	96,6	107,9	104,1
Республика Алтай	83,0	102,6	108,6
Республика Бурятия	98,1	122,9	111,6
Республика Тыва	96,9	110,2	97,1
Республика Хакасия	107,5	105,1	119,9
Алтайский край	92,7	120,9	109,2
Забайкальский край	99,9	103,2	113,8
Красноярский край	94,5	105,0	99,4
Иркутская обл.	95,1	116,7	111,5
Кемеровская обл.	90,9	105,1	100,3
Новосибирская обл.	92,1	108,2	108,0
Омская обл.	91,1	108,3	109,4
Томская обл.	98,3	106,1	102,2

Сокращение же выпуска продукции промышленности в 2009 г. в других регионах сильно различалось: от 17% в Республике Алтай до 0,1% в Забайкальском крае. Среди промышленных лидеров округа самый большой спад имел место в Кемеровской области, что объясняется низкой диверсификацией производства и специализацией региона на продукции черной металлургии.

Сельское хозяйство округа продемонстрировало рост производства в 2009 г. и падение в 2010 г., при этом средние показатели были существенно лучше среднероссийских. В Алтайском крае и Омской области увеличение производства в 2009 г. приближалось к 20%. Сокращение объемов продукции сельского хозяйства в 2009 г. произошло только в Иркутской области, где это направление деятельности не является основным. В 2010 г. значительное снижение выпуска сельскохозяй-

ственной продукции наблюдалось в Новосибирской и Омской областях, в остальных регионах резкой динамики не зафиксировано.

Больше всего в начале кризиса в СФО пострадало строительство. Темпы сокращения продукции этой отрасли в 2009 г. были на 6% выше, чем по стране в целом, объемы выпуска сократились почти на четверть (табл. 2). В 2010 г. в этой отрасли произошла стабилизация, средние показатели округа соответствуют среднероссийской динамике. При этом ситуация кардинально различалась по регионам. В Новосибирской области объем работ в строительстве в 2009 г. сократился почти наполовину, а в 2010 г. область демонстрировала самые высокие в округе темпы роста объема строительных работ. В Республике Тыва в 2009 г. имел место рост почти в 2 раза, и он продолжился с меньшими темпами в последующие два года. В Республике Бурятия

Таблица 2

Темпы роста объема выполненных работ в строительстве в регионах СФО, %

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
Российская Федерация	84,0	99,4	101,2
СФО	77,9	99,3	112,4
Республика Алтай	71,8	116,3	103,4
Республика Бурятия	100,8	102,7	126,2
Республика Тыва	183,2	107,2	107,7
Республика Хакасия	86,3	113,5	123,0
Алтайский край	70,3	106,8	122,0
Забайкальский край	79,8	64,8	105,0
Красноярский край	95,2	98,4	89,1
Иркутская обл.	74,0	106,0	114,4
Кемеровская обл.	87,0	104,0	138,0
Новосибирская обл.	52,1	113,6	105,6
Омская обл.	63,2	102,1	106,1
Томская обл.	81,2	81,4	124,9

спада в строительстве также не наблюдалось, но высокий прирост объема работ зафиксирован в 2011 г. В Красноярском крае в начале кризиса сокращение составило меньше 5%, но в 2011 г. оно достигло почти 11 %. Существенное падение наблюдалось в 2009 г. в Омской области, Алтайском крае и Республике Алтай, но оно сменилось ростом в последующие годы.

Снижение активности в торговле в начале кризиса больше затронуло Алтайский край, Кемеровскую, Омскую и Томскую области, что связано с более высокими темпами сокращения производства в этих регионах. Но в 2011 г. во всех регионах Сибирского федерального округа наблюдался умеренный рост продаж.

Нестабильность внешнеэкономической конъюнктуры определила крайне неоднозначную динамику внешнеторговых потоков в регионах СФО, который выглядел в целом благополучно на фоне общероссийской ситуации. В 2009 г. Республика Тыва увеличила внешнеторговый оборот с января по сентябрь на 45%, а Республика Бурятия – на 28%, при этом Республика Алтай, Республика Хакасия, Алтайский и Забайкальский края, Новосибирская и Омская области сократили его почти вполнину, Красноярский край и Иркутская область – почти на четверть. В 2010 и 2011 гг. имело место существенное увеличение объема экспортно-импортных операций на территории Сибири, особенно выделялись Омская, Новосибирская области и Республика Алтай.

Инвестиционные процессы в округе протекали несколько активнее, чем в среднем по стране (табл. 3), при этом по регионам не прослеживается корреляции ни с динамикой промышленного выпуска, ни с динамикой объемов строительства. В Красноярском крае, несмотря на кризисные явления, инвестиции в 2009 г. выросли почти на 18%, а в Республике Тыве остались на уровне предыдущего года. Одновременно в Омской области они сократились на 32%, в Новосибирской, Кемеровской, Иркутской областях, Забайкальском и Алтайском краях сокращение составило около четверти. При этом Забайкальский край имел самую большую относительную долю инвестиций за счет средств федерального бюджета – почти 55%. Большую часть инвестиционных ресурсов за счет федеральных средств имели также Республика Алтай, Республика Бурятия и Республика Тыва.

Таблица 3

Темпы роста инвестиций в основной капитал в регионах СФО, %

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
Российская Федерация	83,8	106,0	102,7
СФО	85,6	103,0	124,2
Республика Алтай	82,5	120,0	210,0
Республика Бурятия	96,3	123,1	128,4
Республика Тыва	100,2	119,3	120,7
Республика Хакасия	85,8	133,5	185,0
Алтайский край	78,5	118,0	128,8
Забайкальский край	74,9	87,5	127,3
Красноярский край	117,8	102,0	121,9
Иркутская обл.	76,5	91,6	132,9
Кемеровская обл.	71,2	113,9	141,4
Новосибирская обл.	77,7	100,1	105,8
Омская обл.	67,9	106,6	104,3
Томская обл.	86,2	93,5	110,4

В 2010–2011 гг. высокими темпами инвестиции росли в национальных республиках и Кемеровской области.

Удивительным является факт, что в первый кризисный год Республика Алтай, Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область имели профицит бюджета, у Республики Тывы имелся дефицит, но небольшой (табл. 4). У этих территорий мало общего как с точки зрения их экономического потенциала и докризисного развития, так и в плане глубины кризисных явлений. Возможным объяснением может быть меньшая склонность региональных властей к активному привлечению бюджетных средств для реализации компенсационных механизмов, смягчающих проявление кризиса. В Иркутской области профицит сохранялся на протяжении трех рассматриваемых лет, у остальных регионов в 2010 г. профицит сменился дефицитом. При

Таблица 4

Профицит (дефицит) консолидированных бюджетов регионов СФО, тыс. руб.

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
Российская Федерация	-329090000	-99974000	708339000
СФО	-24042760	10513099	60842686
Республика Алтай	718938	-1414152	2013483
Республика Бурятия	675821	-1628301	2706255
Республика Тыва	-719	-240797	921696
Республика Хакасия	-715180	-736847	204510
Алтайский край	-667080	5053189	7416103
Забайкальский край	297850	-176377	1666308
Красноярский край	-16481022	9832942	8614693
Иркутская обл.	6048371	6704708	15093430
Кемеровская обл.	-5908274	-3792694	7721035
Новосибирская обл.	-4057988	-2238540	6868636
Омская обл.	-3813210	-1108640	2615746
Томская обл.	-140266	258608	5000791

этом бездефицитными стали бюджеты других регионов: Томской области, Алтайского и Красноярского краев. В 2011 г. доходы всех регионов Сибири в первом полугодии были выше расходов.

Острота социальных проявлений кризиса также была очень разной в регионах СФО. Изменение уровня безработицы в 2009 г. варьировало от роста на 51% (в Красноярском крае) до сокращения на 19% (в Забайкальском крае). Значительное увеличение числа безработных в 2009 г. наблюдалось также в Алтайском крае, Кемеровской, Новосибирской и Иркутской областях и Республике Хакасии (табл. 5). Но в 2010 и 2011 гг. шло сокращение безработицы во всех регионах округа, за исключением Томской области, где зафиксирован ее рост в 2011 г.

Одним из немногих индикаторов, по которому межрегиональные различия в СФО оказались не очень большими, было изменение уров-

Таблица 5

Темпы роста численности безработных в регионах СФО, % к аналогичному периоду предыдущего года*

Регион	2009	2010	II кв. 2011
Российская Федерация	133,0	88,6	88,2
СФО	125,4	83,6	94,9
Республика Алтай	114,7	87,7	102,9
Республика Бурятия	113,7	75,9	86,6
Республика Тыва	115,2	101,8	84,0
Республика Хакасия	129,4	97,9	69,9
Алтайский край	143,2	72,9	104,3
Забайкальский край	81,2	90,8	100,1
Красноярский край	151,2	67,2	82,9
Иркутская обл.	123,1	93,5	101,2
Кемеровская обл.	143,8	92,1	98,0
Новосибирская обл.	135,7	76,8	82,2
Омская обл.	104,5	95,9	88,9
Томская обл.	108,7	92,3	136,0

* По данным обследований населения по проблемам занятости.

ня жизни, в частности реальной заработной платы работников. Разность в ее номинальном выражении составляла 14,8 п.п., а в реальном – 12,8 п.п., причем значительная доля разницы объясняется эффектом низкой базы лидера – Республики Тывы (табл. 6). За период 2009–2011 гг. существенных изменений в реальной заработной плате в регионах Сибири не наблюдалось.

Как видно из приведенных данных, регионы Сибирского федерального округа очень неоднородны и представляют разные типы реакций на кризисные явления: монопрофильные экспортные (Кемеровская область, Красноярский край, Республика Хакасия), промышлен-

Таблица 6

Темпы роста реальной среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций в регионах СФО, % к аналогичному периоду предыдущего года

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
Российская Федерация	97,2	104,6	102,1
СФО	97,6	104,2	101,8
Республика Алтай	97,5	101,7	96,4
Республика Бурятия	102,5	104,0	100,6
Республика Тыва	107,1	101,9	93,6
Республика Хакасия	98,5	104,9	100,8
Алтайский край	98,3	104,1	102,4
Забайкальский край	96,8	103,0	100,2
Красноярский край	97,5	101,9	100,8
Иркутская обл.	96,8	103,2	99,9
Кемеровская обл.	94,3	105,1	104,7
Новосибирская обл.	97,3	104,9	102,6
Омская обл.	98,4	106,8	103,1
Томская обл.	100,0	104,6	102,2

но развитые с диверсифицированной экономикой (Иркутская область), ориентированные на импортозамещение (Алтайский край), связанные с нефтегазовым сектором (Томская область), имеющие в своем составе крупнейшие города и агломерации (Новосибирская область), депрессивные регионы (Республика Бурятия и Республика Тыва). Кризисные явления проявились по-разному в регионах Сибири, дифференциация реакций включала разнонаправленную динамику, различия в глубине спада, разный охват отраслей и направлений активности. Такая неоднородность создает основу для антикризисных программ регионального уровня, позволяющих учесть региональную специфику, адаптировать и дополнить федеральные инициативы.

Особенности территорий требуют принципиально различных подходов к формированию системы мероприятий и механизмов компенсации спада и замедления развития, которые должны дополнить программы федерального уровня. Изучение антикризисных мер, реализуемых в регионах СФО, дает представление о спектре используемых инструментов, позволяет оценить их преимущества, недостатки и риски, связанные с их применением, а также сформулировать проблемы в реализации антикризисной политики на субфедеральном уровне и рекомендации по их устранению.

ГИПОТЕЗЫ И МЕТОДИКА АНАЛИЗА АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ

Среди особенностей кризиса, начавшегося в августе 2007 г., в литературе отмечаются отсутствие непосредственных внешних причин, широкий охват стран и регионов, большая глубина спада, всесторонность (охват всех финансовых сфер, всей экономики, социальной и политической сфер), источник происхождения (возникновение в самой развитой стране мира), а также затяжной и болезненный выход [2–7]. В качестве причин кризиса выдвигаются непрозрачность деятельности финансовых компаний, недобросовестность рейтинговых агентств, сложность системы производных ценных бумаг, недостаточно жесткое и неквалифицированное регулирование финансовых рынков, существенное снижение эффективности потока технологических инноваций в сочетании с необоснованными ожиданиями в непрерывный технический прогресс [7–10]. В соответствии с выдвигаемыми причинами делаются предложения по направлениям политики, которые позволят ускорить выход из кризиса [11–15].

Широкий спектр мнений о механизме и причинах кризиса затрудняет взвешенный анализ антикризисных программ и выстраивание приоритетов в политике преодоления его последствий. Одной из немногих работ, в которых дается оценка антикризисных мер федерального уровня по поддержке реального сектора, является совместный доклад Государственного университета «Высшая школа экономики» и Межведомственного аналитического центра [16, 17]. В статье

В.Н. Лексина [18] приводятся примеры отдельных региональных инициатив, направленных на корректирование проявления кризиса, оценивается их соответствие федеральному законодательству. Но нам не известны работы, дающие систематическое описание методов, масштабов и направлений антикризисного регулирования, осуществляемого субфедеральным уровнем власти в России, и предлагающие подход к оценке качества и эффективности антикризисного регулирования в регионах.

В данной статье развивается тема изучения кризисных явлений в нашей стране и анализа мероприятий антикризисного характера. Предметом исследования являются субфедеральные меры антикризисного регулирования, взятые на основе выборки, состоящей из регионов Сибирского федерального округа. Предлагаемая методология опирается на подход, сформулированный в докладе Государственного университета «Высшая школа экономики» и Межведомственного аналитического центра [16], при этом производится его адаптация к исследованию региональной экономики.

Изучение антикризисных мер субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, направлено на тестирование ряда гипотез.

Гипотеза 1. Антикризисные меры в регионах Сибири существенно отставали по срокам их принятия от антикризисных программ федерального уровня, компенсируя недостатки универсальных решений для страны в целом.

Гипотеза 2. Высокая неопределенность и отсутствие прогнозов развития кризисных явлений в стране обусловили доминирование в регионах СФО единовременных и краткосрочных мер антикризисного характера.

Гипотеза 3. Антикризисные меры в регионах слабо связаны с перспективными планами и стратегиями развития территорий.

Гипотеза 4. Сокращение бюджетных ресурсов регионов Сибири выдвинуло на первый план стимулирующие и административные механизмы в антикризисных мероприятиях субфедерального уровня.

Гипотеза 5. Поскольку финансовый сектор получил существенную поддержку со стороны федеральных властей, постольку регио-

нальные антикризисные меры сфокусированы на реальном секторе экономики и направлены на коррекцию местного рынка труда.

Гипотеза 6. Финансовые возможности региональных властей не позволяют оказывать существенную поддержку крупному бизнесу, и в связи с этим доминируют антикризисные меры, ориентированные на малый и средний бизнес.

Гипотеза 7. Пакеты антикризисных мер субъектов Федерации СФО существенно различаются по направлениям, сферам и инструментам реализации, что связано с особенностями экономической структуры и размером финансовых ресурсов территорий.

Источником информации об антикризисных мерах субъектов Федерации СФО являются законодательная база данных «Консультант плюс. Сводное региональное законодательство», постановления, распоряжения и приказы, размещенные на сайтах субфедеральных органов власти. В анализе также использовались стратегии и программы долгосрочного развития регионов Сибири.

Тестирование предусматривало поэтапное выполнение следующих действий.

Выделение антикризисных мер субъектов Федерации СФО. Этот этап включает изучение региональных нормативных правовых актов и выделение из них пакета мер, отвечающих требованию направленности на антикризисное регулирование на субфедеральном уровне. Критериями выделения являются: 1) сроки принятия решений; 2) присутствие в документе заявления о целях антикризисного характера; 3) непосредственная связь с региональным рынком труда, стимулированием локального спроса, поддержкой местных производителей, банков и региональных финансов; 4) значительные размеры финансовых и административных ресурсов, задействованных в программах.

Систематизация и классификация антикризисных мер субъектов Федерации СФО. Классификация антикризисных мер в каждом регионе осуществлялась по нескольким осям: 1) по срокам принятия и по связи с этапами развития кризиса; 2) по срокам реализации (единовременные, краткосрочные, среднесрочные); 3) по механизмам

государственного вмешательства (компенсационные, стимулирующие, административные); 4) по размеру распределяемых финансовых ресурсов; 5) по направлению воздействия (реальный сектор, финансовый сектор, общественные финансы, рынок труда, население); 6) по охвату сфер влияния (предприятие/организация, отрасль, район, агломерация, регион); 7) по охвату масштабов экономической активности (малый, средний, крупный бизнес); 8) по связи со стратегическими направлениями развития территорий. Данная классификация служила основой, во-первых, для анализа связи между типами антикризисного регулирования и, во-вторых, для выявления неоднородности и специфики форм и направлений антикризисных мер в регионах СФО.

Анализ эффективности антикризисных мер субъектов Федерации СФО. Этот анализ также проводится по ряду критериев. Учитывались следующие характеристики: 1) своевременность принимаемых решений; 2) наличие четких формулировок целей, задач и круга реципиентов; 3) простота администрирования, четкость и прозрачность процедур; 4) наличие встроенных механизмов реализации; 5) согласованность элементов антикризисных мер и механизма их реализации; 6) увязка с существующей парадигмой региональной политики, проработанность вопросов, касающихся механизмов реализации межрегиональных и региональных стратегий; 7) наличие системы мониторинга, оценки хода реализации мер и их эффективности; 8) наличие инструментов адаптации и корректировки мер поддержки; 9) реализация принципа партнерства; 10) учет фактора неопределенности; 11) присутствие анализа рисков и инструментов распределения риска; 12) присутствие механизмов создания позитивных стимулов к мобилизации внутренних резервов у реципиентов государственной поддержки; 13) наличие конкурентных элементов в получении государственной поддержки; 14) оценка возможных конфликтов интересов в результате перераспределения ресурсов между группами; 15) оценка последствий реализации мер поддержки после прохождения кризиса, оценка издержек завершения мер поддержки. Список документов, принятых в связи с антикризисными мерами субъектов Федерации Сибирского федерального округа, в предложенной системе критериев приведен в табл. 7.

Таблица 7

Оценка антикризисных решений субъектов Федерации СФО

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<i>Алтайский край</i>															
О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
О размере арендной платы за имущество, находящееся в государственной собственности Алтайского края, применяемом в 2009 г.	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Об утверждении новой редакции программы антикризисных мер администрации Алтайского края на 2009 г.	1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
О предоставлении начинающим субъектам малого предпринимательства грантов для открытия собственного бизнеса	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1
Краевая целевая программа «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края в 2009 г.»	1	-1	-1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Положение о мониторинге экономической ситуации и состоянии финансового рынка Алтайского края	1	0	-1	-1	-1	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<i>Новосибирская обл.</i>															
Постановление о действиях исполнительных органов государственной власти Новосибирской области по обеспечению социально-экономического развития региона в условиях негативного воздействия кризисных явлений в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства Новосибирской области в условиях финансового экономического кризиса	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	0	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о дополнительных мерах государственной поддержки производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах граждан Новосибирской области	1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Распоряжение о дополнительных мерах по снижению негативного воздействия кризисных явлений на социально-экономическое развитие Новосибирской области	1	-1	-1	-1	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	0	-1	-1
Распоряжение о мерах по стимулированию развития системы ипотечного кредитования и жилищного строительства в Новосибирской области	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Распоряжение об организации мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области	1	1	1	-1	-1	1	1	0	0	-1		0	0	0	0	
Постановление о предоставлении государственных гарантий Новосибирской области для обеспечения исполнения обязательств организаций по привлекаемым ими кредитам в 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
Постановление об основных задачах областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области по обеспечению экономического и социального развития региона в 2010 г.	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
Постановление об утверждении положения о координационном совете по реализации антикризисных мер в Новосибирской области	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Томская обл.</i>																
Постановление о мерах по защите интересов граждан – участников долевого строительства жилья в Томской области	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Постановление об утверждении региональной программы дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Томской области на 2009 г.	1	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Постановление о плане антикризисных мер администрации Томской области 2009 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
Постановление о предложениях временной комиссии по контролю за ситуацией на рынке труда Томской области	1	1	-1	1	1	1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Красноярский край</i>																
Постановление о создании антикризисного центра при правительстве Красноярского края	1	-1	0	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Постановление о строительстве объектов здравоохранения, спорта и туризма, финансирование которых осуществляется за счет средств краевого бюджета в 2009 г. и плановом периоде 2010–2011 гг.	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	
Распоряжение правительства Красноярского края о рабочей группе для разработки предложений по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Красноярского края	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Омская обл.</i>																
Распоряжение о плане мероприятий, направленных на предупреждение и снижение возможных последствий влияния мирового финансового кризиса на социально-экономическое развитие Омской области, на 2008–2009 гг.	1	1	-1	0	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Программа дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Омской области на 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
Распоряжение о координации деятельности главного управления государственной службы занятости населения Омской области в 2009 г.	1	1	1	1	1	-1	1	-1	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Республика Хакасия</i>																
Программа по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Республики Хакасия в 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
<i>Забайкальский край</i>																
Постановление об утверждении порядка предоставления субсидий из бюджета Забайкальского края на безвозмездной основе на возмещение части процентной ставки по банковским кредитам, привлекаемым градообразующими организациями промышленности и приоритетными организациями, составляющими экономическую основу Забайкальского края, для преодоления последствий финансового кризиса	1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Постановление об утверждении порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда правительства Забайкальского края	1	1	-1	0	0	-1	1	-1	0	0	0	0	0	0	0
Краевая целевая программа «Дополнительные меры снижения напряженности на рынке труда Забайкальского края в 2009 г.»	1	1	1	1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о внесении изменений в порядок предоставления в 2009 г. государственной поддержки в виде субсидий из бюджета Забайкальского края сельскохозяйственным товаропроизводителям и организациям агропромышленного комплекса, осуществляющим деятельность по основным направлениям сельскохозяйственного производства	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<i>Кемеровская обл.</i>															
Закон о государственной поддержке предприятий и организаций в условиях финансово-экономического кризиса	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление об утверждении порядка предоставления предпрятиям и организациям государственной поддержки в условиях финансово-экономического кризиса	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Закон о резервном фонде Кемеровской области	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Распоряжение о мерах по стабилизации ситуации на рынке труда Кемеровской области в 2009 г.	1	1	1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление об утверждении плана мероприятий по снижению негативного воздействия мирового финансово-экономического кризиса на экономику региона и оздоровлению ситуации в отдельных отраслях и сферах социально-экономического развития Кемеровской области	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о создании рабочей группы по разработке мер поддержки крупных предприятий Кемеровской области	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Постановление об утверждении программы антикризисных мер в Кемеровской области на 2009 г.	1	1	-1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Распоряжение об утверждении концепции и плана мероприятий компании «Покупай Кузбасское» на 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	0	-1	-1
О проведении выездных заседаний штаба по финансовому мониторингу и выработке мер поддержки отраслей экономики Кемеровской области в г. Новокузнецке	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Адресная целевая программа «Дополнительные мероприятия по содействию занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда Кемеровской области на 2009 г.»	1	1	1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
<i>Республика Бурятия</i>																
План действий по реализации и Программа антикризисных мер правительства Республики Бурятия на 2009 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
Указ о комиссии при президенте Республики Бурятия по оперативным вопросам, связанным с глобальным финансовым кризисом	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Распоряжение о торговом обслуживании малообеспеченных категорий населения Республики Бурятия	1	1	-1	0	0	-1	1	-1	0	0	0	0	0	0	0	
Программа дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Республики Бурятия на 2009 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
Программа дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Республики Бурятия на 2010 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<i>Иркутская обл.</i>															
Распоряжение о создании рабочей антикризисной группы	1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Программа дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Иркутской области на 2009 г.	1	1	1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<i>Республика Тыва</i>															
Республиканская целевая программа «Снижение напряженности на рынке труда Республики Тыва» на 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о внесении изменений в Приложение № 2 к плану организации розничных рынков на территории Республики Тыва, утвержденному Постановлением правительства Республики Тыва от 10 августа 2007 г. № 802	1	-1	0	1	1	-1	-1	-1	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<i>Республика Алтай</i>															
Распоряжение о программе антикризисных мер правительства Республики Алтай на 2009 г.	1	1	1	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Окончание табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Постановление о программе дополнительных мер снижения напряженности на рынке труда Республики Алтай в 2009 г.	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о внесении изменений в порядок поддержки граждан в сфере ипотечного жилищного кредитования в Республике Алтай	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о внесении изменений в Постановление правительства Республики Алтай «О Порядке предоставления в 2008–2010 гг. субсидий организациям строительного комплекса (в том числе выполняющим функции заказчика и застройщика) на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских банках или иных кредитных организациях»	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Сумма	54	42	-11	22	19	-11	10	-25	-6	-29	-28	-26	-21	-24	-23
Среднее значение	1,00	0,78	-0,20	0,41	0,35	-0,20	0,19	-0,46	-0,11	-0,54	-0,52	-0,48	-0,39	-0,44	-0,43

Примечание: -1 – несоответствие критерию; 1 – соответствие критерию; 0 – соответствие критерию не определяется.

Анализ документов позволил сделать заключение, что хотя решения субфедеральных властей и отставали по срокам от программ центрального правительства, которые начали разрабатываться и реализовываться с октября 2008 г., эта задержка была небольшой. Уже с ноября 2009 г. создаются рабочие группы по анализу ситуации в регионах и по формированию предложений, направленных на смягчение кризисных явлений. Поэтому предположение о том, что региональные инициативы дополняли или компенсировали универсальные решения для страны, нельзя признать обоснованным, так как результаты антикризисных программ федерального уровня еще не наблюдались. Скорее, региональные власти, располагая более детальной информацией о ситуации на местах и предвидя ее развитие, шли на опережение.

Подтвердилось предположение, что акцент в региональных мерах поддержки был сделан на реальный сектор экономики и на рынок труда, а финансовый сектор они не охватывали. И это вполне оправдано, так как, во-первых, финансовый сектор оказался в фокусе внимания центральных регуляторов; во-вторых, ограниченные ресурсы региональных бюджетов не позволяют оказывать значимую поддержку важным финансовым институтам; в-третьих, угроза социального недовольства, которое может быть направлено на региональные власти и связано с их бездействием, исходила в основном от реального сектора. При этом в субфедеральных решениях редко исключался из реципиентов поддержки крупный бизнес; как правило, он получал ее в равной мере с малым и средним.

Несмотря на относительно небольшие бюджетные ресурсы и серьезные социальные мандаты, региональные власти активно использовали не только стимулирующие и административные механизмы, которые, конечно, применялись чаще в предложенных антикризисных решениях, но и компенсационные схемы. Из-за высокой неопределенности текущей ситуации антикризисные программы регионального уровня опирались на ее мониторинг и носили краткосрочный характер. Редким исключением являлась их связь с документами долгосрочного и стратегического характера. Однако несмотря на то что ре-

гионы Сибирского федерального округа очень неоднородны по экономическому потенциалу, его структуре и реакциям на кризис, в содержании документов и сочетании антикризисных мероприятий региональных органов власти было много общего.

ИНТЕГРАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Изучение антикризисных мероприятий субъектов Федерации СФО и их социально-экономических последствий показало, что желаемые результаты достигались не всегда. Например, несмотря на общие меры по регулированию рынка труда, территории демонстрировали различные показатели снижения безработицы.

Эффективность государственных решений определяется проработанностью мероприятий, их согласованностью и адекватностью институциональной среде, которые в отношении конкретных направлений политики представляются набором естественных требований. Система антикризисных мер регионов СФО оценивалась по сформулированным критериям следующим образом: при несоответствии документа критерию ему присваивалась оценка -1 ; при его соответствии критерию давалось значение 1 ; если по содержанию документа нельзя было определить соответствие критерию, то присваивалась оценка 0 . Оценки для отдельных документов представлены в табл. 7, обобщающие характеристики приведены в табл. 8.

Сильными сторонами антикризисных решений субфедеральных органов власти были своевременность, присутствие формулировок целей, задач и указание круга получателей государственной поддержки. В документах, как правило, предлагались механизмы реализации разработанных мероприятий, в большинстве случаев соответствующие конечным целям и опирающиеся на систему мониторинга ситуации в регионе. В качестве слабых элементов антикризисных мероприятий можно отметить отсутствие анализа неопределенности, рисков, распределения текущих и перспективных потерь и выгод от принимаемых решений и, как следствие, отсутствие встроенных инструментов

Оценки эффективности антикризисных мер регионов СФО

Критерий	Общая оценка	Средняя оценка
Своевременность принимаемых решений	54	1
Наличие четких формулировок целей, задач и указание круга реципиентов	42	0,78
Простота администрирования, четкость и прозрачность процедур	-11	-0,2
Наличие встроенных механизмов реализации	22	0,41
Согласованность элементов антикризисных мер и механизма их реализации	19	0,35
Увязка с существующей парадигмой региональной политики, проработанность вопросов, касающихся механизмов реализации межрегиональных и региональных стратегий	-11	-0,2
Наличие системы мониторинга, оценки хода реализации и эффективности	10	0,19
Наличие инструментов адаптации и корректирования мер поддержки	-25	-0,46
Реализация принципа партнерства	-6	-0,11
Учет фактора неопределенности	-29	-0,54
Присутствие анализа рисков и инструментов распределения риска	-28	-0,52
Присутствие механизмов создания позитивных стимулов к мобилизации внутренних резервов у реципиентов государственной поддержки	-26	-0,48
Наличие конкурентных элементов в получении государственной поддержки	-21	-0,39
Оценка возможных конфликтов интересов вследствие перераспределения ресурсов между группами	-24	-0,44
Оценка последствий мер поддержки после прохождения кризиса, оценка издержек завершения мер поддержки	-23	-0,43

коррекции антикризисных мер. Редким исключением являются документы, предусматривающие конкурентные механизмы государственной помощи и механизмы, которые бы создавали стимулы к мобилизации внутренних резервов, реструктуризации и модернизации. Рас-

смаатриваемые антикризисные решения имеют в основном краткосрочный характер, слабо связаны с существующими документами перспективного планирования и практически не предполагают использование резерва межрегиональных взаимодействий.

* * *

Субъекты Федерации Сибирского федерального округа достаточно быстро и активно реагировали на распространение кризисных явлений в стране. Изучение сроков принятия документов показало, что решения об антикризисных мерах в регионах принимались примерно в те же сроки, что и программы федерального уровня. Отчасти региональные мероприятия компенсировали недостаточный учет специфики территорий в решениях федерального масштаба, однако в регионах реализовывались и многие общие мероприятия, особенно в части регулирования рынка труда и развития малого и среднего бизнеса: для этих сфер универсальные решения были вполне уместными и эффективными.

Субфедеральные антикризисные программы были направлены главным образом на поддержку реального сектора и на смягчение негативных проявлений кризиса на рынке труда. Меры поддержки распространялись как на градообразующие и крупные предприятия, так и на средний и малый бизнес. Несмотря на ограниченные бюджетные ресурсы, региональные власти применяли не только административные, но и компенсационные механизмы поддержки, при этом слабо использовались стимулирующие инструменты и недооценивались возможности конкурентных схем.

Из-за отсутствия надежных прогнозов продолжительности и масштабов распространения кризиса компенсирующие мероприятия в регионах имели краткосрочный характер и не связывались с принятыми стратегиями, долгосрочными программами развития территорий и межрегиональными проектами.

Литература

1. Суспицын С.А. Как регионы России выходят из кризиса // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 274–281.

2. **Аганбегян А.** Кризис: беда и шанс для России. – М.: АСТ, Астрель, Харвест, 2009. – 288 с.
3. **Замараев Б., Киоцевская А., Назарова А., Суханов Е.** Экономические итоги 2008 года: конец «гучных» лет // Вопросы экономики. – 2009. – № 3. – С. 4–25.
4. **Экономический** кризис в мире и в России: причины, уроки, пути преодоления: Круглый стол // Журнал новой экономической ассоциации. – 2009. – № 1-2. – С. 224–265.
5. **Кудрин А.** Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. – 2009. – № 1. – С. 9–27.
6. **Юсим В.** Первопричина мировых кризисов // Вопросы экономики. – 2009. – № 1. – С. 28–39.
7. **Манделл Р.** Мировой кризис: происхождение, последствия и решения // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 41–50.
8. **Глазьев С.** Мировой экономический кризис как процесс смены технологических укладов // Вопросы экономики. – 2009. – № 3. – С. 26–38.
9. **Полтерович В.** Гипотеза об инновационной паузе и стратегия модернизации // Вопросы экономики. – 2009. – № 6. – С. 4–23.
10. **Суэтин А.** О причинах современного финансового кризиса // Вопросы экономики. – 2009. – № 1. – С. 40–51.
11. **Где и как Россия может выиграть от мирового экономического кризиса.** – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009. – 67 с.
12. **Шашитко А., Авдашева С., Голованова С.** Конкурентная политика в период кризиса // Вопросы экономики. – 2009. – № 3. – С. 54–69.
13. **Баранова К., Фербер Г.** Эффективность государственных мер по борьбе с последствиями финансового кризиса в Германии // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 71–91.
14. **Reinhart C., Rogoff K.** The Aftermath of Financial Crises. NBER Working Paper No. 14656, 2009. – 14 p.
15. **Taylor J.** The Financial Crises and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong. NBER Working Paper No. 14631, 2009. – 32 p.
16. **Оценка** антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики: Доклад ГУ ВШЭ и МАЦ. – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009. – 64 с.
17. **Симачев Ю., Данильцев А., Кузнецов Б., Яковлев А.** Компенсация потерь без стимулов для развития // Эксперт. – 2009. – № 15 (654). – С. 50–55.
18. **Лексин В.** Первый глобальный кризис на территории России: региональное измерение // Федерализм. – 2009. – № 3. – С. 19–42.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 06.12.2011 г.