

**К X Международной научной
конференции ГУ ВШЭ
по проблемам развития
экономики и общества**

Специальные темы:

- ♦ производительность
труда и человеческий
фактор;
- ♦ международный
финансовый
и экономический
кризис

7—9 апреля 2009 г.
Москва

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР

ОЦЕНКА АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР ПО ПОДДЕРЖКЕ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Доклад ГУ ВШЭ и МАЦ

Март 2009 г.



Москва
Издательский дом ГУ ВШЭ
2009

Руководители проекта:
Ю.В. Симачев, к.т.н., Межведомственный аналитический центр;
А.А. Яковлев, к.э.н., Государственный университет – Высшая школа экономики

Авторский коллектив:
М.Ю. Горст, преподаватель кафедры экономического анализа организаций и рынков ГУ ВШЭ;
А.В. Данильцев, д.э.н., директор Института торговой политики ГУ ВШЭ;
Б.В. Кузнецов, к.э.н., ведущий научный сотрудник МАЦ, старший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков ГУ ВШЭ;
М.Г. Кузык, к.э.н., руководитель направления МАЦ;
Ю.В. Симачев, к.т.н., зам. директора МАЦ;
С.Н. Смирнов, д.э.н., директор Института социальной политики и социально-экономических программ ГУ ВШЭ;
А.А. Яковлев, к.э.н., директор Института анализа предприятий и рынков ГУ ВШЭ

Эксперты проекта:
А.Е. Абрамов, к.э.н., ГУ ВШЭ;
С.Б. Авдашева, д.э.н., ГУ ВШЭ;
Т.А. Алимова, к.э.н., ГУ ВШЭ;
В.В. Бувев, Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП);
Н.Т. Вишневецкая, к.э.н., ГУ ВШЭ;
В.С. Данилин, к.т.н., ГУ ВШЭ;
П.А. Жданчиков, к.э.н., ГУ ВШЭ;
Н.И. Исаев, к.э.н., ГУ ВШЭ;
А.К. Капустин, к.э.н., ГУ ВШЭ;
Р.В. Крючков, к.э.н., ГУ ВШЭ;
А.Г. Литвак, НИСИПП;
В.А. Харченко, НИСИПП;
А.М. Шестоперов, НИСИПП

Организационно-техническое сопровождение проекта:
Р.Т. Сульtimiова (ГУ ВШЭ)

Предисловие.....5

Отдельные результаты экспертной оценки антикризисных мер8

Введение 11

1. Основные направления и принципы оценки антикризисных мер 14

2. Антикризисные меры: основные задачи 19

3. Основные «бенефициары» антикризисных мер 32

4. Основные инструменты, используемые для реализации антикризисных мер 35

5. Характеристика и общая оценка отдельных направлений антикризисной политики 41

5.1. Меры в рамках налоговой политики 41

5.2. Меры в рамках таможенно-тарифной политики 44

5.3. Меры по развитию малого и среднего предпринимательства 47

6. Риски реализации мер 51

7. Оценка влияния антикризисных мер, возможные «ловушки» и «развилки» 58

8. Основные проблемы и противоречия антикризисной политики 64

8.1. Некоторые фундаментальные причины снижения эффектов от антикризисной политики 64

8.2. Особенности формирования и реализации антикризисной политики 67

8.3. Тенденции и угрозы 70

9. Рекомендации 72

Приложение 1. Формат оценки антикризисной меры (пример заполнения) 75

Приложение 2. Антикризисные меры по поддержке реального сектора экономики и принятые для их реализации нормативные акты	84
Приложение 3. Наиболее значимые «перераспределительные» антикризисные меры.....	129

Предисловие

Глобальный экономический кризис стал вызовом для правительств во всех странах мира. И хотя на борьбу с кризисом брошены колоссальные финансовые ресурсы, пока ни одной стране не удалось найти рецепт выхода из кризиса. Поиск эффективных решений, позволяющих минимизировать и преодолеть последствия кризиса, тесно связан с выработкой новых идей и предложений по антикризисным мерам. Именно выработка новых идей — наряду с быстрой реализацией пакета «пожарных» мер — занимала центральное место в деятельности Правительства РФ в последние месяцы. В настоящий момент, когда в России в стадии практического применения уже находится несколько десятков антикризисных мер, нам представляется, настало время, с одной стороны, для запуска более развитых механизмов мониторинга, а с другой — для включения в процессы формирования и межведомственного согласования новых антикризисных мер специальных процедур их предварительной оценки.

Поводом к такому повороту становится осознание ограниченности ресурсов и резервов, которые правительство может использовать для поддержки экономики, особенно в условиях, когда быстрый выход из кризиса становится все менее вероятным. Такой поворот является необходимой предпосылкой для еще одного сдвига в экономической политике — от «оперативно-тактических» мер, направленных на смягчение последствий кризиса и обеспечивающих компенсации для наиболее уязвимых секторов, регионов и социальных групп, к мерам, ориентированным на преодоление кризиса, создающим стимулы к выходу на новые рынки, расширению производства и созданию новых рабочих мест. В период острой фазы кризиса неизбежным было сокращение горизонта экономической политики. Систематический мониторинг принятых мер и более структурированная «предоценка» новых мер позволят вновь расширить этот горизонт и связать текущие действия правительства с ранее заявленными стратегическими приоритетами.

Данный доклад представляет собой результат совместного проекта ГУ ВШЭ и МАЦ, ориентированного на создание и апробацию методологии оценки и мониторинга мер антикризисной политики. Реализуя данный проект в очень сжатые сроки в феврале — марте 2009 г., мы сталкивались с рядом ограничений и «разви-

лок». Во-первых, это был выбор между детальностью методологии и скоростью получения практических результатов. Сознвая, что предложенные нами подходы к оценке антикризисных мер далеки от идеальных, мы предпочли уже сейчас проверить этот инструментарий на относительно широком наборе мер вместо оттачивания методологии оценки на примере лишь нескольких конкретных мер. Во-вторых, у нас был выбор между проведением детальной комплексной экспертизы заявленных правительством мер (что потребовало бы нескольких месяцев работы и привлечения гораздо более широкого круга экспертов) и быстрой оценкой блока взаимосвязанных антикризисных мер по единой методике и единому упрощенному набору характеристик. Мы посчитали более целесообразным второй вариант — с проведением «экспресс-диагностики» примерно 100 мер по поддержке реального сектора экономики. При этом за рамками нашего рассмотрения — прежде всего в силу ограничений по времени и человеческим ресурсам — остались меры по поддержке финансового сектора, отдельные меры социальной направленности и ряд других. Мы пользовались исключительно открытыми данными (и тем самым могли не вполне верно оценивать те меры, по которым наши коллеги из экономических ведомств обладают более широкой информацией). Наконец, одним из ограничений проекта было то, что каждая мера оценивалась одним экспертом, и это могло вносить элемент субъективизма в полученные результаты.

Таким образом, наш проект в целом носил пилотный характер. Его главная задача заключалась в том, чтобы предложить и апробировать возможный инструментарий оценки антикризисных мер. Вместе с тем мы считаем, что уже на этой пилотной стадии нам удалось получить определенные практические результаты. Наш подход позволил проанализировать широкий спектр различных инструментов политики, оценить их относительные преимущества и недостатки, определить риски, связанные с их применением. Опираясь на такой анализ, мы смогли идентифицировать ряд типичных проблем в реализации антикризисной политики и сформулировать рекомендации по их устранению или смягчению.

Мы готовы к тому, что некоторые из наших выводов могут быть подвергнуты сомнению, и сами видим основания для возможной критики. Тем не менее мы рассчитываем, что предложенный нами подход найдет конструктивный отклик как в эксперт-

ном сообществе, так и в органах исполнительной власти. Сегодня очень важным является компетентное публичное обсуждение антикризисных мер и оценка их эффективности. В этом контексте симптоматично, что 19 марта Правительство РФ само представило для обсуждения Программу антикризисных мер на 2009 г. Мы искренне надеемся, что наш проект станет шагом к проведению на правительственном уровне регулярной оценки антикризисных мер и тем самым будет способствовать повышению эффективности экономической политики.

Отдельные результаты экспертной оценки антикризисных мер

1. Общий объем дополнительных **ресурсов** для осуществления антикризисных мер по поддержке реального сектора экономики (около 100 мер, заявленных Правительством РФ как антикризисные) оценивается в 2,1–2,5 трлн руб. на период с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.:

- 1,1–1,2 трлн руб. — расширение доступа компаний реального сектора к финансовым ресурсам;
- 500–700 млрд руб. — снижение нагрузки на бизнес;
- 250–300 млрд руб. — смягчение негативных социальных последствий и развитие рынка труда;
- 180–230 млрд руб. — стимулирование внутреннего спроса;
- 60–90 млрд руб. — поддержка малого и среднего предпринимательства.

2. Судя по составу мер, отраслевые приоритеты антикризисной политики — автомобилестроение и сельхозмашиностроение, оборонно-промышленный комплекс, агропромышленный комплекс, жилищное строительство, а с учетом перераспределяемых ресурсов также нефтегазовый комплекс. Отрасли, «не охваченные» пока антикризисными мерами: химическая промышленность, лесопромышленный комплекс, легкая и пищевая промышленность и ряд других.

3. Антикризисные меры сосредоточены на поддержке крупного бизнеса и микробизнеса, при этом вне зоны внимания оказались **средние** по масштабу предприятия: только 15% мер можно связать с их поддержкой.

4. В основном меры являются компенсационными, направленными на ограничение потерь крупных компаний от кризиса (как правило, без определения поведенческих требований) и в существенно меньшей степени стимулирующими развитие потенциально конкурентоспособных компаний. Есть определенный «дефицит» (и мер, и ресурсов) по таким направлениям, как стимулирование инноваций и технологической модернизации, поддержка высокотехнологического экспорта, развитие конкурентной среды. Пока отсутствуют какие-либо значимые меры по **поддержке роста** компаний, по развитию новых секторов экономики, по привлечению иностранных инвесторов, по повышению эффективности деятельности субъектов естественных монополий и крупных госкомпаний.

5. В то же время в рамках антикризисной политики существенно ускорился процесс реализации ряда ранее запланированных стратегических мер, особенно в части развития корпоративного права, поддержки малого и среднего предпринимательства, по снижению административной нагрузки на бизнес, совершенствования налогового регулирования. К стратегически значимым можно также отнести меры по развитию лизинга, по совершенствованию регулирования рынка облигаций. В связи с этим заметим, что, по оценкам экспертов, примерно 7% мер характеризуются «отложенным **эффектом**»: хотя антикризисный эффект от их реализации оценивается как низкий, но зато их роль, скорее всего, будет существенной и позитивной на этапе выхода экономики из кризиса.

6. Для реализации антикризисных мер в большей степени (по задействованным ресурсам) используются инструменты промышленной политики, среди которых преобладают селективные механизмы при ограниченности системных. Поэтому многие меры требуют высокого качества «ручного управления», компетентности при выборе субъектов поддержки, что обуславливает высокие риски неэффективного администрирования (для 40% мер).

7. Примерно в отношении 20% мер эксперты отмечают «двойственность» их влияния во времени, указывая на вероятный позитивный эффект в период спада, но негативный — на этапе перехода экономики к росту. Некоторые из этих мер, по мнению экспертов, могут привести к формированию «неэффективных равновесий», выход из которых будет в дальнейшем связан с существенными издержками. Определение таких возможных «ловушек» необходимо для опережающей проработки комплекса дополнительных мер, направленных на посткризисное развитие.

8. Антикризисный эффект лишь для 10% мер оценен как сильный и для еще 30% мер — как умеренный. Выявлено, что чем выше оценивался антикризисный эффект меры, тем выше была вероятность ее противоречивого воздействия. Чаще всего при оценке мер экспертами отмечался риск ухудшения условий для конкуренции, в том числе на внутреннем рынке. В то же время резервы для **повышения эффективности заявленных мер** и ограничения возможных негативных эффектов при их реализации есть. По оценкам экспертов, потенциал ряда принятых мер существенно

ограничен их практическим «дизайном», настройкой (нормативными условиями, порядком, границами, критериями), неразвитыми механизмами администрирования и формальностью (недостаточностью) требований к мониторингу.

9. Более 40% реализуемых мер в той или иной степени противоречат «докризисным» подходам к достижению стратегических задач социально-экономического развития. Учитывая уникальность кризиса, а также временный характер значительной части мер, это не представляется главной проблемой. Однако «временность» ряда мер в сочетании с отсутствием принципов (условий) их отмены (или продления) снижает предсказуемость условий хозяйственной деятельности. В дополнение к этому отмена в перспективе конкретных «тактических» мер скорее всего будет сопряжена с противодействием со стороны отдельных групп интересов. Поэтому, с одной стороны, очень важен контроль тактических «отклонений» от существующей стратегии развития, а с другой — в ряде случаев необходима выработка новых альтернатив в подходах к достижению долгосрочных задач социально-экономического развития.

Введение

С октября 2008 г. Правительство РФ перешло к инициированию и реализации мер, направленных на смягчение негативных последствий мирового финансового кризиса для российской экономики. К настоящему времени государством сформирован и реализуется широчайший набор антикризисных мер, уникальный по множественности форм и направлений воздействия государства на экономику, по объемам используемых для их реализации ресурсов¹. С начала реализации антикризисной политики в качестве приоритетов были заявлены:

- поддержка (обеспечение стабильности) финансового сектора;
- социальная поддержка населения, сохранение и создание новых рабочих мест;
- поддержка отдельных, наиболее чувствительных к кризису отраслей реального сектора экономики на основе поддержки внутреннего спроса и определенного импортозамещения;
- поддержка системообразующих и градообразующих предприятий.

После решения неотложных проблем обеспечения стабильности финансовой системы, завершения цикла принятия «пожарных мер», а также с осознанием длительности кризиса усиливается объективная потребность в *системной оценке* антикризисной политики государства в отношении реального сектора экономики, включая выработку предложений по совершенствованию процедур формирования и реализации антикризисных мер.

По нашему мнению, сейчас необходима и практически востребована не столько критика отдельных принятых мер, при разработке которых была неизбежна известная хаотичность (особенно на начальном этапе), сколько выработка принципов и подходов к повышению результативности и эффективности *дальнейшего* про-

¹ Оценка антикризисных мер экспертами в рамках данного проекта была в целом завершена к 15 марта 2009 г., т.е. до момента представления Правительством РФ (19 марта 2009 г.) для обсуждения Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г. Данная программа определяет семь приоритетов антикризисной политики, классифицирует реализуемые и планируемые мероприятия в соответствии с этими приоритетами, однако эти мероприятия в подавляющей части представляют собой ранее заявленные меры, которые оценивались экспертами.

ведения антикризисной политики. Это особенно важно в условиях *усиливающихся ресурсных ограничений*. Необходимо подчеркнуть, что оценка проблем и рисков по реализуемым антикризисным мерам для нас связана не с утверждениями типа «принятые меры плохие, а мы знаем хорошие», а скорее с уверенностью, что практически любые антикризисные меры сочетаются с существенными рисками. Эти риски различны, и важно их своевременно выявлять для ограничения возможного негативного влияния.

При проведении оценки антикризисных мер основное внимание уделяется не обсуждению целесообразности той или иной меры, а оценке используемых инструментов государственного регулирования (воздействия), соответствующих *правил, а также механизмов*, обеспечивающих их выполнение. Есть ряд причин, по которым был выбран такой подход:

- ✓ каждый вид политики (например, налоговая, таможенно-тарифная, бюджетная) и соответствующие инструменты имеют свои ограничения и преимущества (оперативность реализации, сложность администрирования и т.п.);

- ✓ группы инструментов функционально обладают разной способностью распределять выгоды среди хозяйствующих субъектов (системные и селективные механизмы), успешность использования ряда механизмов принципиально зависит от общих институциональных условий (условий для справедливой конкуренции и т.п.);

- ✓ изменения в существующих инструментах, формирование новых механизмов государственной политики могут существенно менять «правила игры» для хозяйствующих субъектов и оказывать долгосрочное влияние на развитие российской экономики (действие отдельных инструментов может оказаться принципиально различным в период кризиса и в период роста, существуют риски формирования «институциональных ловушек»), причем в условиях сокращения финансовых ресурсов расширяются предпосылки к реализации «безденежных» (регуляционных) мер, существенно изменяющих условия хозяйственной деятельности;

- ✓ отдельные инструменты (прежде всего относящиеся к промышленной политике) обуславливают разделение хозяйствующих субъектов на «выигравших» и «проигравших» от реализации антикризисных мер в зависимости от отраслевой принадлежно-

сти, масштабов бизнеса, причем такое разделение определяется не только перераспределением государственных ресурсов, но и изменением «правил игры».

В целом мы исходим из того, что обсуждение именно инструментов реализации антикризисных мер может оказаться прагматичным и продуктивным, открывающим возможности для встраивания тех или иных процедур структурированной оценки мер в систему принятия решений.

1. Основные направления и принципы оценки антикризисных мер

Прежде всего следует подчеркнуть, что мы не рассматриваем антикризисную политику с позиций достигнутого влияния на реальный сектор экономики в целом или отдельные отрасли. Во многих случаях такое влияние рано оценивать. Кроме того, по сложности и масштабам такая задача выходит за рамки данного краткосрочного проекта. Мы сконцентрировали внимание экспертов на *оценке вероятных ограничений, проблем и рисков*, связанных с реализацией антикризисной политики в двух аспектах:

1) *процесс формирования и реализации антикризисных мер*, включая такие признаки, как

- ✓ своевременность, быстрота формирования и реализации мер,

- ✓ взаимодействие с бизнес-сообществом как при определении (выборе) возможных мер, так и оценке их результатов,

- ✓ прозрачность процесса формирования и реализации антикризисных мер, достигнутого прогресса,

- ✓ предсказуемость и «эшелонированность», последовательность, комплементарность по отношению к долгосрочной стратегии развития;

2) *ключевые характеристики антикризисных мер*, в частности:

- ✓ круг потенциальных бенефициаров, условия для справедливой конкуренции за поддержку,

- ✓ простота администрирования, четкость процедур и ограничений по доступу, прозрачность,

- ✓ наличие «рычага» (привлечение частных ресурсов), распределение рисков, мотивационный потенциал для задействования внутренних резервов «реципиентов» помощи, формирование позитивных поведенческих стимулов,

- ✓ возможные будущие издержки от меры при переходе экономики к росту.

Анализ антикризисных мер базировался на следующих общих тезисах:

- не бывает «идеальных» мер, но требуется фиксация возможных рисков; потенциал даже самых замечательных идей может су-

щественно ограничиваться практическим «дизайном» принятых нормативных решений и последующим администрированием;

- возможна (иногда неизбежна) противоречивость влияния принятых мер на уровне отдельных секторов, но необходимо дать характеристику возможных конфликтных зон; не может быть кризиса без потерь, но важно, как именно выгоды и издержки распределяются среди различных групп компаний, среди стейкхолдеров предприятий, как изменяется это распределение под влиянием принятых мер;

- часто очень сложно оценить реальные эффекты (влияние) тех или иных мер, но важно организовать эффективный мониторинг и обеспечить возможности их «настройки»;

- отдельные тактические меры характеризуются высокими издержками «выхода» (прекращения применения), некоторые меры неизбежно будут противоречить выбранным ранее подходам к решению стратегических задач развития российской экономики, поэтому иногда потребуются искать новые пути и механизмы решения таких задач;

- формирование и реализация антикризисных мер во многих случаях требует оперативности, ручного управления и принятия «волевых решений», но это должно компенсироваться более высокими требованиями к транспарентности результатов выбора и его аргументации.

Суть нашего подхода — *проведение «сквозной» экспертной оценки всех рассматриваемых мер в едином «формате»* (см. приложение 1 с заполнением данных форм на примере одной конкретной меры) по следующим основным направлениям:

- оценка инструментов, задействованных для реализации меры, их функциональная направленность, сроки действия, ориентировочные объемы бюджетных затрат (выпадающих доходов);

- оценка с позиций соответствия или отхода от ранее установленных долгосрочных направлений (принципов) государственной политики;

- идентификация основных групп «бенефициаров» и «проигравших» от реализации меры (в том числе по отраслям и масштабам бизнеса);

- оценка мотивационного потенциала меры (стимулирование предприятия к развитию, росту, инновациям), наличие поведенческих требований;

- оценка основных рисков (искажения в «правилах игры», усиление неопределенности в бизнес-среде, ограничение условий для конкуренции, непрозрачность применения, условия для принятия оппортунистических решений, сложность администрирования и настройки);

- выявление возможных «ловушек» при переходе экономики к росту (риски формирования «неэффективных равновесий»);

- определение факторов, влияющих на эффективность меры (в силу ее «конструкции», необходимости настройки, влияния других мер, внешнего институционального окружения);

- сопоставление особенностей действия меры (инструмента) на фазе кризиса и на фазе перехода экономики к росту.

Порядок проведения оценки мер

На первом этапе был разработан и обсужден закрытый перечень характеристик мер, которые целесообразно и возможно оценить экспертными методами. В результате был сформирован «Формат оценки», включающий «Паспорт меры», содержащий формальные параметры (нормативные акты, регламентирующие реализацию меры, срок принятия решения, срок действия меры, официальная оценка ресурсов и т.п.) и «Формат экспертного заключения», содержащий оценку качественных характеристик (основные бенефициары, риски, связанные с реализацией, антикризисный эффект и эффект на этапе выхода из кризиса), а также общее экспертное заключение по мере. Одновременно был сформирован предварительный список мер, подлежащих оценке, который в дальнейшем уточнялся и дополнялся экспертами.

На втором этапе, исходя из состава мер, были определены эксперты (группы экспертов) по каждой мере или группе мер, осуществлены консультации по проведению экспертизы. В период с 1 по 15 марта 2009 г. была проведена экспертиза антикризисных мер в заданном формате. Затем были подготовлены сводные таблицы с оценками всех мер. Полученная информационная база стала основой для анализа, обобщения и формулировки выводов.

Говоря об оценке антикризисных мер, мы, естественно, должны определить круг этих мер. Данный вопрос оказался не таким простым, каким представлялся сначала. Ряд мер, ныне являемых как антикризисные, были определены или обсуждались достаточно давно (например, изменения в амортизационной политике). Еще одна проблема — наличие множества квазигосударственных мер (действия крупных госкомпаний, системообразующих банков) в «фарватере» государственной антикризисной политики, оценить которые весьма сложно ввиду их недостаточной прозрачности. В то же время именно эти меры могут приво-

дить к существенным искажениям условий для конкуренции и нерациональному перераспределению ресурсов. Тем не менее в итоге для предварительного отбора мы использовали формальный принцип, выделяя те меры, которые были официально заявлены как антикризисные².

Главными содержательными критериями отбора мер для анализа для нас были:

- 1) направленность мер на поддержку (развитие) реального сектора экономики; при этом рассматриваются также меры социальной направленности, влияющие на рынок труда и (или) стимулирующие спрос на продукцию (услуги) отдельных отраслей, но *не рассматриваются* меры по обеспечению стабильности финансовой и банковской системы, а также меры, связанные с совершенствованием корпоративного права;

- 2) реализация мер может привести к существенным изменениям в положении и поведении хозяйствующих субъектов, как за счет изменений в регулировании, так и в силу «настройки» применения действующих инструментов поддержки или появления новых инструментов реализации государственной политики;

- 3) реализация мер связана с существенным перераспределением объемов государственных ресурсов для применения отдельных инструментов государственной поддержки.

² В течение довольно длительного времени (ноябрь 2008 г. — март 2009 г.) существовал только один нормативный документ, определяющий состав антикризисных мер, сроки их реализации, ответственные министерства и ведомства — «План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики», утвержденный 6 ноября 2008 г. Однако данный план не включает ряд ранее заявленных Председателем Правительства РФ мер, в значительной части связанных с налоговой политикой, а также меры, которые формировались после принятия этого плана, в частности по поддержке автомобилестроения и сельхозмашиностроения. В связи с этим использовались также следующие документы: размещенный на официальном сайте Правительства РФ «Обзор антикризисных мер, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных секторах экономики» и размещенный на официальном сайте Председателя Правительства РФ «Перечень первоочередных мер, предпринимаемых Правительством РФ по борьбе с последствиями мирового финансового кризиса». В настоящее время (19 марта 2009 г.) впервые для публичного обсуждения была представлена достаточно полная Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г., содержащая в качестве приложения перечень основных мероприятий Правительства РФ и Банка России по оздоровлению российской экономики в 2009 г.

В итоге для анализа был определен *перечень из примерно 100 мер, которые заявлялись в качестве антикризисных* и по которым была возможность оценки используемых инструментов (либо были приняты нормативные акты, либо формулировка этих мер была достаточно четкой и подробной)³.

Информационной основой для оценки антикризисных мер были соответствующие *нормативные акты* (законы, постановления, распоряжения, приказы). В ходе работы по данному проекту был составлен перечень антикризисных мер с указанием принятых для их реализации нормативных актов (см. приложение 2).

Общий принцип — использование только *публично доступных* документов, в том числе материалов к заседаниям Правительства РФ и стенограмм (тезисов) выступлений принимающих решения лиц, размещенных на официальных сайтах органов власти⁴.

³ При этом некоторые меры в связи с использованием нескольких инструментов для их реализации разделялись на «подмеры» (например, в рамках мер по софинансированию региональных программ по поддержке МСП, по занятости).

⁴ Необходимо отметить, что есть много официальной, открытой информации о российской антикризисной политике, об отдельных мерах, но она фрагментарна, размещена на различных официальных сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств. Во многом наша работа облегчалась тем, что некоторые министерства проводят достаточно открытую политику, в том числе представляя на своих сайтах тезисы и презентации выступлений министров и их заместителей.

2. Антикризисные меры: основные задачи

В весьма сжатые сроки (практически с ноября 2008 г.) был заявлен широкий набор антикризисных мер, реализация которых потребовала не только разработки и принятия множества нормативных правовых актов, но также формирования механизмов «ручного управления» по ряду инструментов⁵. Многие меры реализовывались в условиях жестких временных ограничений, сильнейшего давления различных групп интересов⁶.

Как следствие, *резко повысилась нагрузка на административную систему, что привело в некоторых случаях к «рассинхронизации» практической реализации мер*. Так, можно отметить существенную задержку с размещением госзаказа (и как следствие, вынужденное расширение мер, содействующих привлечению финансирования для крупнейших, системообразующих компаний, предприятий оборонно-промышленного комплекса — ОПК). Но самое главное — возник определенный разрыв между принятием нормативных актов и практической реализацией соответствующих мер, который, вероятно, стал восприниматься через призму «мер много, а результатов пока нет». Возможно, по этой причине усилился мотив к формированию дополнительных мер. Все это привело к своеобразным догоняющим друг друга «волнам»⁷ формирования мер по отдельным отраслям (секторам), направлениям экономической политики и в результате определило множественность и разнородность итогового состава антикризисных мер к марту 2009 г. В то же время можно отметить, что в заметной части антикризисная политика позволила ускорить реализацию ряда ранее запланированных стратегических мер, особенно в части развития корпоративного регулирования,

⁵ Напомним, что «План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики», утвержденный 6 ноября 2008 г. и включающий лишь часть антикризисных мер, содержит 55 пунктов (мер). В соответствии с этим Планом уже в ноябре 2008 г. должны были быть подготовлены документы по 34 мерам, в декабре — еще по 10 мерам.

⁶ Можно выделить следующие важные меры, реализованные в 2008 г.: рефинансирование внешней задолженности крупнейших российских компаний в октябре — декабре 2008 г.; одобрение пакета законов по снижению налоговой нагрузки, изменению их начисления и улучшению администрирования в ноябре 2008 г.; принятие с ноября 2008 г. совокупности нормативных актов по изменению ставок таможенных пошлин.

⁷ В настоящее время прорабатываются меры по повышению энергоэффективности, по стимулированию инновационной активности, по очередным налоговым изменениям.

поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП), совершенствования налогового регулирования.

В связи с этим нам представлялось важным *реконструировать* задачи антикризисной политики исходя из состава и особенностей реализуемых мер (см. табл. 1).

По результатам проведенного анализа можно отметить, что антикризисные меры большей частью сосредоточены на решении следующих задач.

1. Расширение доступа к финансовым ресурсам (прямое кредитование госбанками, финансовыми институтами развития, их капитализация; стимулирование частного кредитования путем предоставления субсидий по процентным ставкам и госгарантий; рекомендации банкам по кредитованию; расширение условий для привлечения капитала на основе выпуска акций и облигаций и их выкупа уполномоченными организациями).

2. Снижение нагрузки на бизнес (снижение налоговой нагрузки, снижение вывозных таможенных пошлин, снижение административной нагрузки).

3. Смягчение негативных социальных последствий и развитие рынка труда (увеличение пособия по безработице, софинансирование региональных программ по занятости⁸, ограничения на иностранную рабочую силу).

4. Стимулирование внутреннего спроса (госзакупки, авансирование, преференции для отечественных производителей, закупки и инвестиционные программы субъектов естественных монополий, лизинг, защитные таможенные меры, субсидии по кредитам потребителей).

5. Поддержка малого и среднего предпринимательства (софинансирование региональных программ по развитию МСП⁹, программы кредитования МСП Внешэкономбанка), развитие конкуренции.

Необходимо отметить, что ряд мер сложно соотнести только с одной из выделенных задач. Например, некоторые из антикризисных мер в рамках социальной политики могут также рассматриваться в контексте стимулирования внутреннего спроса на продукцию отдельных отраслей, развития предпринимательства.

⁸ Включает различные направления, но в качестве приоритетных выделены: создание временных рабочих мест (общественные работы, стажировки), обучение в случае угрозы увольнения, содействие переезду в другую местность, поддержка самозанятости и МП.

⁹ Включает множество направлений, но приоритетными являются: субсидии начинающим предпринимателям, расширение предоставления микрозаймов, развитие системы гарантийных фондов, субсидирование процентных ставок по кредитам.

Таблица 1. Наиболее значимые по объемам ресурсов, потенциальному влиянию на реальный сектор экономики антикризисные меры

Антикризисные меры	1. Расширение доступа к финансовым ресурсам	2. Снижение нагрузки на бизнес	3. Смягчение социальных проблем, развитие рынка труда	4. Стимулирование внутреннего спроса	5. Развитие конкурентной среды, поддержка МСП	Оценка ресурсов,
						млрд руб. (с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.)
Кредитование Внешэкономбанком российских заемщиков в целях рефинансирования их зарубежных займов, взятых под залог активов, расположенных на территории России	+					11,5 млрд долл. ^а
Капитализация АИЖК для расширения кредитования ипотеки	+		+			60
Капитализация Россельхозбанка для расширения кредитования с/х и зерновых интервенций	+					75 ^б
Изменение Меморандума Внешэкономбанка для обеспечения возможности кредитования крупных проектов в АПК	+					60 ^б
Субсидии по возврату кредитов отдельных авиакомпаний для поддержания операционной деятельности	+					30
Предоставление госгарантий по кредитам организациям на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения	+					200
Предоставление госгарантий по кредитам предприятиям ОПК	+					100
Субсидирование процентной ставки по кредитам по отдельным видам инвестиционных и краткосрочных кредитов для АПК	+					17

Продолжение табл. 1

	1. Расширение доступа к финансовым ресурсам	2. Снижение нагрузки на бизнес	3. Смягчение социальных проблем, развитие рынка труда	4. Стимулирование внутреннего спроса	5. Развитие конкурентной среды, поддержка МСП	Оценка ресурсов, млрд руб. (с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.)
Антикризисные меры	Предоставление предприятиям ОПК субсидий из ФБ на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008–2009 гг., в том числе полученным для пополнения оборотных средств	+				15
	Увеличение объема субсидий предприятиям ОПК с целью предотвращения банкротства	+				3
	Субсидии предприятиям ОПК для компенсации затрат или недополученных доходов при выполнении работ по гособоронзаказу и госзаказу	+		+		12
	Увеличение объемов субсидирования российских экспортеров промышленной продукции на возмещение части затрат по уплате процентов по кредитам	+				6
	Предоставление субсидий предприятиям сельскохозяйственного, автомобильного и транспортного машиностроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008–2009 гг. и направленных на технологическое перевооружение	+				2,5
	Субсидирование процентных ставок по кредитам граждан на приобретение автомобилей, выпущенных в России	+		+		2

Продолжение табл. 1

	1. Расширение доступа к финансовым ресурсам	2. Снижение нагрузки на бизнес	3. Смягчение социальных проблем, развитие рынка труда	4. Стимулирование внутреннего спроса	5. Развитие конкурентной среды, поддержка МСП	Оценка ресурсов, млрд руб. (с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.)
Антикризисные меры	Обеспечение выпуска облигаций ОАО РЖД, в том числе под гарантии РФ или Внешэкономбанка, для финансирования инвестиционной программы	+		+		100
	Содействие размещению облигаций российских автомобилестроительных компаний с предоставлением государственных гарантий	+				60
	Проведение дополнительной эмиссии акций и облигаций отдельных стратегических предприятий	+				50
	Субсидирование процентных ставок по кредитам предприятий рыночнозависимого комплекса	+				1,1
	Предоставление кредитной линии лизинговым компаниям для российской автомобильной техники	+			+	1
	Определение коммерческими банками, использующими различные формы государственной поддержки, объемов кредитования предприятий ОПК, с/х, МСП	+				+
	Рекомендации коммерческим банкам, использующим различные формы государственной поддержки, в приоритетном порядке направлять средства на поддержку отдельных отраслей: автомобилестроения, сельскохозяйственного, авиационных перевозок, жилищного строительства	+				

Продолжение табл. 1

Антикризисные меры	1. Расширение доступа к финансовым ресурсам	2. Снижение нагрузки на бизнес	3. Смягчение социальных проблем, развитие рынка труда	4. Стимулирование внутреннего спроса	5. Развитие конкурентной среды, поддержка МСП	Оценка ресурсов, млрд руб. (с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.)
Ограничение темпов роста тарифов на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий		+				
Снижение ставки налога на прибыль с 24 до 20%		+				294
Сокращение периода мониторинга при определении ставки возмозной таможенной пошлины на нефть		+				250*
Увеличение амортизационной премии по отдельным группам основных средств с 10 до 30%		+				50,4
Повышение с 9 до 15 долл. США за баррель необлагаемого минимума при расчете ставки НДС		+				104
Усовершенствование порядка признания расходов на приобретение лицензий на право пользования недрами при исчислении налога на прибыль путем сокращения срока признания таких расходов до 2 лет		+				2
Введение налоговых каникул при разработке месторождений континентального шельфа, Ненецкого автономного округа, полуострова Ямал, Восточной Сибири		+				
Субъектам Федерации предоставлено право устанавливать ставку налога для УСН в диапазоне 5–15%		+				13*

Продолжение табл. 1

Антикризисные меры	1. Расширение доступа к финансовым ресурсам	2. Снижение нагрузки на бизнес	3. Смягчение социальных проблем, развитие рынка труда	4. Стимулирование внутреннего спроса	5. Развитие конкурентной среды, поддержка МСП	Оценка ресурсов, млрд руб. (с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.)
Ограничение проверок субъектов предпринимательской деятельности		+				
Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля		+				
Ограничение темпов роста тарифов на услуги субъектов естественных монополий		+	+			
Повышение максимального размера пособия по безработице с 3124 до 4900 руб., увеличение периода выплаты пособия по безработице с 6 до 12 месяцев			+			33,9
Увеличение размера налогового вычета до 2 млн руб. для граждан, приобретающих или строящих жилье			+	+		43
Обеспечение жильем всех ветеранов Великой Отечественной войны			+	+		35
Разрешение досрочно направлять на оплату ипотечных кредитов средства «материнского капитала»	+		+	+		26,3
Софинансирование региональных программ по занятости			+		+	77,6*

Антикризисные меры	1. Расширение доступа к финансовым ресурсам	2. Снижение нагрузки на бизнес	3. Смягчение социальных проблем, развитие рынка труда	4. Стимулирование внутреннего спроса	5. Развитие конкурентной среды, поддержка МСП	Оценка ресурсов, млрд руб. (с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.)
Предоставление АИЖК отсрочки по оплате процентов и основного долга гражданам, взявшим ипотечные кредиты, но утратившим возможность обслуживать их из-за потери работы или снижения доходов	+		+			
Сокращение квоты на привлечение в Россию иностранной рабочей силы			+			
Компенсация ОАО РЖД недополученных доходов по льготным перевозкам школьников, студентов			+			2,3
Обеспечение возможности объявления конкурсов по госзаказу на 2009–2010 гг. в декабре 2008 г.				+		
Изменение условий авансирования мероприятий, предусмотренных ФЦП и гособоронзаказом				+		
Установление ценовых преференций от 5 до 25% для поставщиков российских товаров при размещении госзаказа				+		
Реагментация процедур закупок субъектов естественных монополий и госкомпаний, в том числе установление преференций для поставщиков российских товаров				+	+	
Повышение ввозных таможенных пошлин в отношении автомобильной техники				+		

Антикризисные меры	1. Расширение доступа к финансовым ресурсам	2. Снижение нагрузки на бизнес	3. Смягчение социальных проблем, развитие рынка труда	4. Стимулирование внутреннего спроса	5. Развитие конкурентной среды, поддержка МСП	Оценка ресурсов, млрд руб. (с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.)
Сокращение тарифных квот на импорт мяса птицы и свинины, существенное повышение тарифов на выкормочные поставки				+		
Использование средств ГК «Фонд содействия реформе ЖКХ» в 2008–2009 гг. для выкупа типовых квартир			+	+		50
Использование средств ФБ (программа «Жилище» Минобороны) в 2008–2009 гг. для выкупа квартир			+	+		32,6
Увеличение уставного капитала ОАО РЖД для компенсации в связи с индексацией тарифов на железнодорожные перевозки на 2009 г.	+	+		+		50*
Предоставление субсидии ОАО РЖД для компенсации затрат по перевозке автомобилей в Дальневосточный округ			+	+		2
Реализация программы обновления парка муниципального транспорта				+		20**
Увеличение финансирования закупок автомобильной техники для федеральных государственных нужд				+		12,5
Капитализация «Росагролизинга» для расширения закупок техники для с/х	+			+		25
Расширение кредитования Внешэкономбанком МСП	+				+	30*

Антикризисные меры	1. Расширение доступа к финансовым ресурсам	2. Снижение нагрузки на бизнес	3. Смягчение социальных проблем, развитие рынка труда	4. Стимулирование внутреннего спроса	5. Развитие конкурентной среды, поддержка МСП	Оценка ресурсов, млрд руб. (с октября 2008 г. по декабрь 2009 г.)
Поддержка региональных программ по развитию МСП			+		+	10,5 ^а
Распространение на муниципальные закупки требований по квотам для МСП					+	25
Снижение платы (рассрочка оплаты) за присоединение к электрическим сетям объектов малой мощности		+			+	

^а С 2009 г. прием новых заявок на рефинансирование внешней задолженности был приостановлен.

^б Сначала был капитализирован на 30 млрд руб., в последующем — еще на 45 млрд руб.

^в Данная оценка сделана на основе комментариев представителей Внешэкономбанка по имевшемуся к марту 2009 г. портфелю проектов в АПК в объеме 100 млрд руб.

^г На 2009 г. предусмотрено 6 млрд руб., но в сопоставлении с уровнем финансирования Внешэкономбанка по имевшемуся к марту 2009 г. портфелю проектов в АПК в объеме 100 млрд руб.

^д Данная оценка представлялась в конце 2008 г., возможно, является завышенной.

^е Данная оценка представлялась в конце 2008 г. с большой вероятностью завышена, пока только 13 регионов установили пониженные ставки в рамках УСН, причем в ряде случаев с ограничениями по видам деятельности.

^ж С учетом принятых решений о дополнительном финансировании программ по активной занятости (33,9 млрд руб.) к существующему (43,7 млрд руб.), а также регионального софинансирования (5%) общий объем ресурсов оценивается на уровне более 80 млрд руб.

^з В декабре 2008 г. было принято решение об увеличении уставного капитала ОАО РЖД на 41,5 млрд руб. Возможно, 50 млрд руб. — это до-полнительная капитализация.

^и С учетом регионального софинансирования общий объем ресурсов составит 30 млрд руб.

^к На 2009 г. предусмотрено 30 млрд руб., но в сопоставлении с уровнем прошлого года прирост составляет порядка 20 млрд руб.

^л На 2009 г. предусмотрено 10,5 млрд руб., но в сопоставлении с уровнем прошлого года прирост составляет порядка 6 млрд руб. С учетом регионального софинансирования, а также снижения требований к его доле с 50 до 30%, общий объем прироста можно оценить на уровне 8 млрд руб.

Конечно, оценка приоритетности задач по количеству соответствующих им мер носит довольно условный характер, учитываемая и принципиальную несоразмерность выделяемых ресурсов, и «широту охвата» экономики конкретными мерами. Весьма важен вопрос *перераспределения ресурсов*, связанного с формированием и реализацией антикризисных мер, однако наши оценки такого рода не являются сколько-нибудь строгими и по целому ряду причин носят исключительно демонстрационный характер.

Некоторые проблемы оценки перераспределения ресурсов

Проблемы и расхождения в оценках связаны со следующими причинами:

- многие меры носят «безденежный» характер (например, по снижению административных барьеров), их влияние на перераспределение ресурсов оценить сложно;
- по части мер, безусловно, связанных со значительным перераспределением ресурсов (изменение тарифов на услуги субъектов естественных монополий; кредитование банками, получившими государственную помощь, реального сектора экономики), мы не смогли найти какие-либо официальные оценки;
- оценки потерь для бюджета от налоговых мер очень ненадежны и существенно меняются с течением времени (например, сокращение периода мониторинга при определении вывозных таможенных ставок на нефть давало существенный эффект в период падения мировых цен; оценка потерь от снижения ставки налога на прибыль оказалась сильно завышенной, так как заметно сократилась налоговая база; оценка потерь от предоставления права регионам снижать ставку в рамках упрощенной системы налогообложения принципиально зависит от масштабов и сроков использования регионами данной возможности);
- помимо затрат из федерального бюджета существенные ресурсы перераспределяются в государственных финансовых институтах развития, специализированных банках; ряд мер реализуется на условиях софинансирования регионами, соответственно возникает вопрос о том, учитывать ли эти ресурсы;
- значительное перераспределение ресурсов произошло уже в IV квартале 2008 г., и возникают проблемы разграничения с 2009 г.;
- те меры, по которым есть ресурсные оценки (бюджетные, часть налоговых, некоторые из связанных с вывозными таможенными пошлинами), могут быть соотнесены с несколькими группами в рамках различных классификаций;
- мы рассматриваем только направления увеличения ресурсов в рамках антикризисной политики, хотя она, естественно, сопровождается и сокращением по ряду направлений.

В целом общий объем дополнительных ресурсов, исходя из существующих оценок «стоимости» отдельных антикризисных

мер в отношении реального сектора экономики, оценивается нами в период с октября 2008 г. по декабрь 2009 г. в 2,1–2,5 трлн руб. *На первом месте — меры по расширению доступа реального сектора к финансовым ресурсам* (1,1–1,2 трлн руб.¹⁰), на втором — меры по снижению нагрузки на бизнес (бюджетные потери — 500–700 млрд руб.), на третьем — меры по социальной политике, связанные со стимулированием спроса населения, поддержкой начинающих предпринимателей — 250–300 млрд руб., далее — стимулирование внутреннего спроса (180–230 млрд руб.) и на последнем месте — меры по поддержке МСП (60–90 млрд руб.)¹¹.

Из этого не следует, что нет значимых мер, направленных на решение других задач. Ряд мер, связанных с ограничением роста тарифов на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий, уточнением их инвестиционных программ, с рекомендациями банкам по кредитованию отраслей реального сектора, контролем за деятельностью банков, получивших государственную поддержку, представляются очень важными в связи с их масштабным влиянием на реальный сектор экономики. Однако эти же меры являются и наименее прозрачными для их оценки в качестве инструментов.

Можно заметить, что в «антикризисном пакете» довольно ограниченно представлены меры по стимулированию экспорта, прежде всего высокотехнологического, меры по развитию конкурентной среды¹² (если не брать в рассмотрение меры по поддержке МСП). Очень мало мер, связанных со стимулированием инновационной активности и роста компаний, повышением эффективности деятельности субъектов естественных монополий и крупных госкомпаний, отсутствуют какие-либо меры по привлечению иностранных инвесторов, по развитию особых экономических зон. На этом фоне настораживают определенные тренды к снижению роли, огра-

ничению возможностей различных институтов стимулирования инноваций, поддержки роста и капитализации новых высокотехнологичных компаний: происходит усиление функций агентов правительства в ущерб функциям институтов развития (Внешэкономбанк), сокращаются ресурсы в распоряжении отдельных институтов развития (РОСНАНО, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере), усиливается критика базовых принципов деятельности некоторых из них (Российская венчурная компания).

¹⁰ Учитывается рефинансирование внешней задолженности крупнейших российских компаний Внешэкономбанком в октябре — декабре 2008 г. в объеме порядка 11,5 млрд долл. США, а также госгарантии по кредитам предприятий на 2009 г. в объеме 300 млрд руб.

¹¹ Поскольку некоторые меры связывались с реализацией не одной, а нескольких задач, сумма представленных оценок по выделенным задачам несколько превышает общую оценку.

¹² Здесь можно отметить важность одобренной 26 февраля 2009 г. на заседании Правительства РФ «Программы развития конкуренции в Российской Федерации», но ее положения пока не трансформированы в практические мероприятия.

3. Основные «бенефициары» антикризисных мер

Говоря о «выигравших» от реализации мер, их можно подразделять по различным параметрам. Классическим вариантом такого анализа является сопоставление выгод в зависимости от *масштабов бизнеса* и от *отраслевой принадлежности предприятий*.

По результатам проведенных экспертных оценок, большинство антикризисных мер сосредоточено на поддержке *крупных компаний* (см. приложение 3). В значительной части мер нет формальных ограничений на получение поддержки средними предприятиями, однако принятые порядки, процедуры принятия решений приводят к приоритету крупного бизнеса. По экспертным оценкам, *половина мер связана с интересами (проблемами) сверхкрупного и крупного бизнеса*, около 35% мер направлены на поддержку малого предпринимательства и *только 15% мер можно связать с поддержкой среднего бизнеса*. Отчасти это определяется приоритетами антикризисной политики, поскольку они направлены прежде всего на отрасли с высокой концентрацией производства, на наиболее крупные предприятия. Играет определенную роль и тот факт, что ряд предприятий, получающих селективную поддержку, являются градообразующими (АвтоВАЗ, КаМАЗ и др.). Немаловажным фактором является и то, что крупный бизнес имеет большие возможности для лоббирования своих интересов за счет прямого доступа на различные уровни исполнительной и законодательной власти.

Высказывается утверждение, что благодаря осуществляемой поддержке крупных компаний соответствующие выгоды «передаются» вниз по их кооперационным цепочкам, однако, по нашему мнению, это справедливо в большей степени для секторов с довольно жесткой «вертикальной» организацией (например, оборонно-промышленный комплекс — ОПК), при этом в проигрыше оказываются средние предприятия в секторах с «горизонтальной» организацией и в новых секторах, где еще мало или нет сверхкрупных компаний¹³.

¹³ Быть может, с этим связана ограниченность мер применительно к ЛПК, легкой и пищевой промышленности, где нет «флагманов», через которых можно было бы «вытащить» кооперационную цепочку.

Определенная часть мер декларируются в качестве направленных на развитие малого и среднего предпринимательства (МСП), однако реально они связаны с поддержкой преимущественно микропредприятий и малого бизнеса¹⁴, а кроме того, практически не стимулируют рост масштабов бизнеса малых компаний. В итоге в худшем положении оказывается средний бизнес (который в ряде отраслей производит основную долю продукции), поскольку его «не касаются» ни меры общего характера для малых предприятий, ни меры селективной поддержки крупных компаний. По нашему мнению, есть только две значимых и системных меры, где средний бизнес не дискриминирован — это снижение ставки налога на прибыль и введение 30%-й амортизационной премии, но их позитивный эффект существенно сокращается по мере ужесточения кризиса¹⁵.

В целом *антикризисные меры и по количеству, и по связанному с их реализацией перераспределению ресурсов сосредоточены «на краях» — на поддержке крупного бизнеса и микробизнеса*.

В качестве «адресатов» антикризисных мер выступают предприятия многих отраслей (см. приложение 3)¹⁶. Однако при всей внешней «диверсификации» антикризисных мер, для многих отраслей промышленности специальные меры поддержки представлены очень ограничено или отсутствуют. Это относится к химической промышленности, лесопромышленному комплексу, легкой и пищевой промышленности, промышленности строительных материалов и ряду других отраслей.

Если судить по количеству мер, то *отраслевые приоритеты* выявляются достаточно четко — это в основном *поддержка автомобилестроения и сельхозмашиностроения, оборонно-промышленного комплекса, АПК, жилищного строительства*¹⁷, причем комплекс

¹⁴ Тем не менее даже в существующем виде меры по поддержке МСП очень важны с позиций развития рынка труда.

¹⁵ В конце 2008 г. общие потери для бюджета от снижения ставки налога на прибыль официально оценивались в 400–500 млрд руб., а в марте 2009 г. — уже только в 294 млрд руб. Оценки ожидаемых бюджетных потерь от увеличения до 30% амортизационной премии сократились со 150 до 50,4 млрд руб.

¹⁶ По многим мерам экспертами отмечалось, что их основными бенефициарами являются не столько отрасли реального сектора, сколько банковская система (чаще всего — крупные системообразующие банки).

¹⁷ Значительная часть мер, заявлявшихся как социальные, связана со стимулированием (поддержкой) спроса населения на жилье, в связи с этим значимым бенефициаром является сектор жилищного строительства.

мер по поддержке автомобилестроения и сельхозмашиностроения выделяется многообразием задействованных инструментов. Если же учитывать не только число мер, но и масштабы приходящихся на них ресурсов, то к числу отраслевых приоритетов, безусловно, относится и нефтегазовый комплекс, предприятия которого от снижения нагрузки «экономят» в 2009 г., по оценкам, 200–250 млрд руб., при этом меры по прямой и косвенной поддержке¹⁸ автомобилестроения и сельхозмашиностроения «вешают» 190–200 млрд руб., по ОПК — около 180 млрд руб.

В целом в качестве основных бенефициаров антикризисных мер выступают традиционные сектора экономики, наиболее уязвимые отрасли, при этом меры в основном направлены на компенсацию потерь крупных компаний. При понимании важности мер по поддержке уязвимых секторов, тем не менее, складывается впечатление *«дефицита» мер по обеспечению условий для развития новых динамичных секторов, стимулированию роста средних компаний.*

¹⁸ В случае предприятий автомобилестроения учитывается «квота» по части объема госгарантий (70 млрд руб.), а также содействие размещению облигаций (60 млрд руб.); в случае ОПК учитывается объем госгарантий оборонным предприятиям (100 млрд руб.).

4. Основные инструменты, используемые для реализации антикризисных мер

Для оценки инструментов, используемых при реализации антикризисных мер, нам представляется важным сначала взглянуть на эти меры в контексте их принадлежности *к общей экономической политике или промышленной политике*¹⁹.

К мерам экономической политики отнесены те, что затрагивают все хозяйствующие субъекты (необязательно в равной степени), главным образом — меры по изменению общего налогового режима, либо изменяющие «правила игры» на всех или большей части рынков, а также те меры, которые затрагивают неопределенный круг субъектов. К мерам промышленной политики отнесены меры, направленные на поддержку отдельных предприятий (селективные меры), групп предприятий в одном секторе, отдельных отраслей (секторов) экономики²⁰.

В рамках такой классификации мы обнаружили, что количество мер общеэкономической политики хотя и несколько меньше, но вполне сопоставимо с количеством мер промышленной политики (45% в общем числе мер против 55%). Однако *в ресурсном выражении промышленная политика имеет заметно больший вес.* По нашим оценкам, меры экономической политики (прежде всего снижение налога на прибыль, амортизационная премия) в 2009 г. обойдутся в сумму *от 600 до 900 млрд руб.* В то же время *меры промышленной политики* (в частности, повышение необлагаемого минимума по налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ),

¹⁹ В целом ряде случаев отнесение мер к тому ли иному направлению сопряжено с проблемами, поскольку бенефициарами этих мер могут выступать как производители в реальном секторе экономики, так и население. В этом случае классификация меры осуществлялась экспертно, исходя из основного бенефициара. В качестве примера можно привести меру по субсидированию процентных ставок по потребительским кредитам при покупке автомобилей отечественного производства, которая формально обеспечивает относительную экономию для конечного потребителя — населения, но направлена прежде всего на стимулирование спроса на продукцию конкретной отрасли.

²⁰ К мерам промышленной политики относятся меры по поддержке не только собственно промышленных предприятий и (или) отраслей, но и других отраслей реального сектора экономики — сельского хозяйства, транспорта, строительства и т.д.

поддержка в разных формах жилищного строительства, комплексы мер по поддержке отдельных отраслей, предоставление субсидий и госгарантий) будут стоить *примерно 1,5–1,6 трлн руб.*²¹

Если рассмотреть инструменты, с помощью которых государство реализует те или иные антикризисные меры, то спектр их широк и включает почти полный набор имеющихся в распоряжении государства рычагов от налоговой политики до административно-организационных инструментов. Однако чаще используются четыре группы инструментов: институциональные изменения (изменения правил и регламентов), изменения в налоговой системе, меры, направленные на облегчение доступа к финансированию, и меры прямого и косвенного стимулирования спроса на продукцию отечественного производства. На эти четыре вида инструментов приходится около 80% всех мер²². Отметим, что в рамках промышленной политики две трети мер — это инструменты содействия доступу предприятий к финансовым ресурсам и стимулирования спроса на конкретных отраслевых рынках, тогда как среди мер экономической политики примерно половина — это меры институционального характера.

Рассмотрим теперь инструменты реализации антикризисных мер в рамках *основных типов государственных политик*. В таком контексте наиболее массово задействованы следующие группы инструментов.

1. *Налоговые* (снижение ставок отдельных налогов; изменения в порядке начисления). Налоговые меры в основном связаны с новациями по налогу на прибыль. Влияние этих мер (прежде всего снижения налога на прибыль и увеличения амортизационной премии) существенно снижается по мере ухудшения финансового положения предприятий, сокращения прибыли, повышения неопределенности условий хозяйственной деятельности и резкого повышения стоимости импорта технологического оборудования.

²¹ В «затраты» на промышленную политику также включены некоторые «условные» затраты, например государственные гарантии по кредитам (300 млрд руб.), которые реально не будут скорее всего использованы в полном объеме.

²² Это разбиение не носит формального характера и основано на содержательных экспертных оценках. Так, изменения правил лизинга и капитализация ОАО «Росагролизинг» может формально рассматриваться как облегчение доступа сельхозпроизводителей к финансовым ресурсам, однако в нашей классификации эта мера отнесена к мерам стимулирования спроса, поскольку именно эта цель является, на наш взгляд, здесь главной.

2. *Таможенные* (множественные разнонаправленные изменения ставок таможенных пошлин). Существенно повысилась активность государства в изменении таможенных пошлин²³, прежде всего ввозных. Было бы неверно говорить о политике фронтальной таможенной защиты от импорта, поскольку принимаются решения как по повышению, так и по снижению ввозных пошлин. Есть признаки усиления «индивидуализации» таможенного регулирования, детализации номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТНВЭД) на основе определения дополнительных подсубпозиций, ориентации регулирования скорее на интересы отдельных крупных предприятий и некоторых крупных проектов, нежели на развитие соответствующих товарных рынков.

3. *Закупки для государственных нужд* (своевременное размещение, увеличение авансирования, распространение принципов размещения заказов на поставку товаров для государственных нужд на закупки субъектов естественных монополий и госкомпаний, установление преференций для закупок российских товаров). Меры по закупкам для государственных нужд в интересах стимулирования спроса значительно запаздывают в своей реализации по сравнению с другими мерами. В связи с этим их влияние в плане предотвращения распространения кризиса в экономике существенно сократилось. Пока остались нерешенными вопросы увеличения авансирования и предоставления по нему обеспечения. Меры, связанные с распространением принципов закупок для государственных нужд на субъекты естественных монополий, пока не реализованы, но представляются довольно значимыми (если будут дополнены комплексом мер по повышению эффективности управления такими компаниями). Заслуживают в целом позитивной оценки меры по развитию лизинга, на который ранее не обращалось особого внимания.

4. *Бюджетные* (субсидии по процентным ставкам, госгарантии, капитализация специализированных банков и финансовых институтов развития для расширения кредитования реального сектора экономики, капитализация отдельных системообразую-

²³ В период с ноября 2008 г. по февраль 2009 г. Правительством РФ было принято 23 постановления по изменению ставок таможенных пошлин (в 17 устанавливались временные ставки сроком на 9 месяцев). При этом за аналогичный период с ноября 2007 г. по февраль 2008 г. было принято 14 постановлений по изменению ставок таможенных пошлин.

щих компаний). Эти меры представлены наиболее массово, большей частью направлены на расширение кредитования компаний. Особый акцент делается на мерах по субсидированию процентных ставок и предоставлению госгарантий по кредитам. Можно отметить активность в обеспечении возможностей выпуска компаниями инфраструктурных облигаций, включая развитие регулирования в данной области.

Часть антикризисных мер Правительства РФ предполагает *активное участие региональных властей* в адаптации содержания этих мер к региональным условиям и в организации их реализации. К числу таких мер можно отнести:

- предоставление права дифференцировать ставку в рамках упрощенной системы налогообложения (УСН) в определенных пределах;
- расширение квоты для регионов по установлению ограничений на иностранную рабочую силу;
- софинансирование программ по обновлению муниципального транспорта;
- распространение на закупки для муниципальных нужд требований по размещению части заказа среди малых предприятий;
- софинансирование региональных программ по занятости;
- поддержку программ по развитию МСП.

По нашему мнению, меры по поддержке программ по активной занятости населения и программ по развитию МСП в наибольшей степени требуют активного и рационального участия регионов, так как эти программы включают множество различных механизмов, в том числе с существенными новациями. Установленные правила обеспечивают высокий уровень гибкости и широкие возможности регионов по варьированию содержания этих программ, акцентированию отдельных их компонентов в зависимости от ситуации. Эффект от этих мер в первую очередь определяется рациональностью действий региональных властей, в связи с чем требуется *мониторинг достигнутых результатов, его сопоставление по регионам, поощрение лучших практик*.

С позиций *характера (способа) распределения выгод от реализации мер между хозяйствующими субъектами* мы можем условно выделить три группы используемых инструментов:

1) *селективные* (выбор отдельных предприятий, индивидуализированные решения по множеству трудно формализуемых критериев);

2) *конкурсные* (конкурсный отбор, критерии отбора и доступа четко определены);

3) *системные* (все предприятия, иногда соответствующие некоторым условиям по масштабу бизнеса или по продуктовой направленности, получают выгоды).

Как показал анализ, половина всех рассмотренных мер может быть отнесена к системным, 20% предполагают конкурсные процедуры в рамках соответствия субъектов формальным критериям, а 30% носят селективный характер. В то же время *селективные* меры являются доминирующими в «антикризисном пакете» по объемам перераспределяемых ресурсов. Это связано с концентрацией антикризисной политики на крупных и сверхкрупных предприятиях, что обуславливает необходимость принятия множества «волевых» решений, повышает уязвимость к давлению различных заинтересованных групп, при этом усиливается лоббирование выделения дополнительных средств для реализации селективных мер.

В принципе в условиях кризиса селективные меры объективно необходимы, но не в таких широких масштабах и вариациях инструментального исполнения. Некоторые из мер, связанных с изменением ставок таможенных пошлин, которые могли бы рассматриваться как системные, фактически применяются в качестве селективных инструментов: их принятие определялось потребностями единичных хозяйствующих субъектов.

Роль *конкурсных* мер в целом снижается. Расширение расходов по селективным мерам приводит к активизации поиска необходимых ресурсов за счет сокращения расходов по целевым бюджетным программам, при этом пока отсутствует видение роли и места таких программ в период кризиса. Как следствие, *лоббирование, вероятно, будет перемещаться с программ (где издержки формирования новых программ в силу существующих правил довольно высоки) на расширение селективных мер*, увеличение объемов их финансирования. Пока не слишком результативно идет процесс распространения правил размещения заказов на поставку товаров для государственных нужд на деятельность субъектов естественных монополий, крупных госкомпаний. Все это создает объективные предпосылки к *расширению реализации селективных мер* применительно к предприятиям, не «дождавшимся» заказа.

Предпринятые *системные* меры в ресурсном выражении характеризуются снижающейся эффективностью, направленно-

стью на компенсацию потерь. Они не направлены на поощрение позитивной динамики (рост компаний, их выход на новые рынки сбыта, в том числе экспортные, привлечение иностранных инвестиций, повышение энергоэффективности).

Таким образом, можно говорить об определенном *дисбалансе в пользу селективных мер*, причем по мере расширения негативного влияния кризиса такая «смещенность» может усилиться. В известной мере это следствие *отсутствия развитых системных инструментов для проведения промышленной политики*.

В то же время некоторые меры, сейчас реализуемые фактически как селективные (например, связанные с предоставлением субсидий по процентным ставкам, госгарантий) могли бы быть трансформированы в конкурсные меры. Важным представляется также увеличение финансирования мероприятий по активной занятости и по поддержке малого предпринимательства, «старта» бизнеса, но обязательно в сочетании с принципиальными улучшениями в мониторинге результатов реализации этих мероприятий, развитием инструментов распространения лучшей практики.

5. Характеристика и общая оценка отдельных направлений антикризисной политики

Представляется важным рассмотреть несколько более подробно меры в области налоговой политики, таможенной политики и политики по развитию МСП. Такой выбор определяется преимущественно системным характером влияния соответствующих мер, особенностями выработки решений по данным направлениям (наличием основных направлений на плановый период²⁴, правительственных комиссий²⁵).

5.1. Меры в рамках налоговой политики

1. Большая часть налоговых мер вступила в действие с 1 января 2009 г. Две налоговые меры, направленные на облегчение финансового бремени предприятий, вступили в действие уже в 2008 г.: изменение порядка уплаты налога на добавленную стоимость (НДС) и возможность перехода к уплате налога на прибыль на основе фактической прибыли до окончания года. Право изменить порядок расчета авансовых платежей по налогу на прибыль в рамках налогового периода было предоставлено предприятиям только в 2008 г. Причем условия, которые было необходимо выполнить налогоплательщикам, чтобы воспользоваться этим правом, были достаточно жесткие по срокам. Это привело к тому, что антикризисный потенциал этой меры был реализован, в лучшем случае, только наполовину.

2. Группа налоговых мер, вступающих в силу с 2009 г., касается прежде всего новаций по налогу на прибыль. Эти меры включают: снижение ставки налога с 24 до 20%, увеличение амортизационной премии по отдельным группам основных средств с 10 до 30%, изменение порядка списания стоимости лицензий на

²⁴ «Основные направления налоговой политики на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.»; «Основные направления таможенно-тарифной политики на среднесрочную перспективу на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг.»

²⁵ Комиссия Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике, Правительственная комиссия по развитию малого и среднего предпринимательства.

право пользования недрами на расходы. Данные меры обладают определенным мотивационным потенциалом, стимулирующим предприятия к росту. Однако в условиях кризиса прибыль предприятий сокращается, и стимулирующее воздействие остается в значительной мере нереализованным. При переходе к росту влияние этих мер будет существенно более сильным.

3. Меры, связанные с налогом на добавленную стоимость, в большинстве своем направлены на устранение искусственных ограничений, касающихся применения вычетов. Среди этих мер наибольшим влиянием обладают предоставление права вычета НДС с авансов, отмена обязанности перечисления НДС в денежной форме при неденежных способах расчетов.

4. Существенной новацией является исключение из-под обложения НДС ввоза технологического оборудования, которое не имеет отечественных аналогов. Эта норма вводится (взамен нормы по исключению из-под обложения НДС ввоза оборудования в качестве вклада в уставные капиталы) после определения соответствующего перечня технологического оборудования Правительством РФ. Эффект (позитивный или негативный) существенно зависит от принципов составления такого перечня и его итогового состава.

5. Ряд налоговых мер направлен на снижение налогового бремени на нефтедобывающие предприятия. В эту группу входят: повышение необлагаемого минимума при расчете ставки НДС с 9 до 15 долл. США, введение налоговых каникул для определенных участков недр, разработка которых затруднена из-за сложных природных условий, и уже упоминавшееся изменение порядка списания стоимости лицензий на право пользования недрами. Следует отметить, что все эти меры были приняты еще в июле 2008 г., и в дальнейшем в порядок их применения корректировки не вносились. Если повышение необлагаемого минимума и изменение порядка списания стоимости лицензий касается всех нефтедобывающих компаний (последнее, если быть точным, касается вообще всех добывающих компаний, не только нефтяных), то введение налоговых каникул дает преференции в первую очередь отдельным компаниям, которые уже имеют лицензии на соответствующие участки.

6. Применительно к малому бизнесу важной новацией стало предоставление права субъектам РФ дифференцировать ставку в

рамках упрощенной системы налогообложения (при выборе налогоплательщиком в качестве объекта налогообложения доходов, уменьшенных на величину расходов) в пределах 5–15% в зависимости от категорий налогоплательщиков (до этого был один уровень — 15%). Однако сохранилась неизменной (единой) ставка в 6%, когда объектом налогообложения являются доходы, причем именно такой объект налогообложения в основном использовался предприятиями в рамках УСН.

7. Также был принят ряд точечных мер, снижающих налоговую нагрузку на отдельные категории плательщиков. В частности, был увеличен размер вычета по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) при приобретении жилья, разрешено применение единого сельхозналога (ЕСХН) малым, градо- и поселкообразующим предприятиям рыбохозяйственного комплекса, для аптечных учреждений отсрочено применение ограничений, запрещающее использование единого налога на вмененный доход (ЕНВД).

8. В составе пакета налоговых мер присутствуют также и меры, касающиеся изменения сроков уплаты налогов. Министру финансов в течение 2009 г. дано право предоставлять отсрочку или рассрочку по уплате федеральных налогов на срок не более пяти лет, если размер задолженности организации превышает 10 млрд руб., и ее единовременное погашение создает угрозу возникновения неблагоприятных социально-экономических последствий. Также расширен перечень оснований для получения инвестиционного налогового кредита за счет включения в него исполнения государственного оборонного заказа. Обе меры являются дискреционными, направлены на крупные предприятия, механизмы их применения непрозрачны.

- Совокупность налоговых мер, входящих в «антикризисный» пакет правительства, включает множество разнородных по направленности, срокам действия и силе влияния инструментов. По нашему мнению, они не составляют единую и взаимосогласованную систему. Значительная часть мер планировалась еще до кризиса.

- Основная положительная составляющая налоговых новаций — совершенствование механизмов начисления налогов и их администрирования.

- Налоговые меры, связанные со снижением нагрузки по налогу на прибыль, обладают ограниченным антикризисным эф-

фектом, но могут рассматриваться в качестве значимых стимулов при переходе экономики к росту.

- В большей части меры являются направленными на компенсацию потерь и не обеспечивают в период кризиса прямых стимулов для расширения инноваций и масштабов бизнеса.

- Отдельные меры требуют особого внимания к их администрированию и мониторингу применения (увеличение амортизационной премии, отмена НДС по ввозу технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов). Несовершенные процедуры, неправильное администрирование могут существенно ограничить их эффект.

- По ряду мер, возможно, потребуется рассмотреть пути выхода из их применения при переходе экономики к росту (дифференцирование ставок в рамках УСН, налогообложение при недежных формах расчетов).

5.2. Меры в рамках таможенно-тарифной политики

1. Постоянное наращивание ввозных тарифов на существенную величину в течение всего периода 2001–2008 гг. наблюдается только по мясу и автомобилям. Оно продолжилось и в рамках антикризисной политики. При этом достигнутый уровень пошлин по данным позициям уже довольно высокий.

По товарам, на которые пошлины ранее снижались или были стабильными, произошло повышение ставок по таким группам, как молочные продукты, продукция черной металлургии, трубы, автобусы и некоторые виды специальных автомобилей, а также техника для лесного хозяйства. При этом увеличение ставок было относительно умеренным — только в редких случаях оно превышало 10%, а в большинстве случаев от 5 до 10%. Более резкое повышение — до 20 пунктов — произошло в отношении техники для лесного хозяйства. Существенное (более 5 пунктов) повышение ввозных пошлин на товары, которые ранее облагались пошлинами, не превышавшими 5%, произошло в отношении продукции черной металлургии, грузовиков и машин для лесного хозяйства.

2. Резкое повышение пошлин (более 30 пунктов) произошло для мяса и старых автомобилей. Промежуточный уровень изменения пошлин (существенный, но не пиковый) касался таких това-

ров, как масло, продукция черной металлургии, трубы, автобусы, новые автомобили, техника для лесного хозяйства. Незначительным (менее 5 пунктов) рост был для молочной продукции (кроме масла), некоторых видов труб и автобусов. Произошло снижение ввозных пошлин на некоторые товары, включая каучук и сырье для черной металлургии (лом, отходы, стружка). Детализация тарифа в рамках антикризисных мер усилилась по следующим товарам — мясо, черные металлы, трубы, элементы для промышленной сборки автомобилей, автомобили, авиатехника.

3. По оценкам, которые были сделаны по данным за 2007 г., изменения ввозных пошлин охватывают объем импорта примерно в 30 млрд долл. США. При этом около 75% этого объема приходится на повышение пошлин в пределах 5–10 пунктов, около 7% — выше 35 пунктов (т.е. очень резкое), снижение — около 3% от указанного объема импорта. Изменение пошлин по товарным позициям с более крупными объемами импорта было не таким существенным, как по менее значимым товарным позициям.

- Необходимо отметить изначально ограниченную эффективность применения тарифных инструментов для компенсации негативных последствий кризиса, для расширения внутреннего спроса. Это связано прежде всего с тем, что повышение ставок тарифа способно привести к росту цен на внутреннем рынке, и таким образом само по себе может способствовать снижению общего объема спроса. Для того чтобы данный негативный эффект не проявлялся, требуется довольно резкое переключение потребителей на продукцию внутреннего производства. Для этого необходимы в первую очередь такие предпосылки, как наличие незагруженных мощностей или инвестиционные ресурсы для быстрого расширения производства (очевидно, что в условиях спада инвестиционная деятельность не будет очень активной и данный фактор будет важным скорее на этапе завершения кризиса), а также высокий уровень коммерческой взаимозаменяемости импортных и местных товаров.

- В отношении взаимозаменяемости заметим, что большинство исследований (и экспертов) указывают на то, что пока на российском рынке местные и иностранные товары часто не могут рассматриваться как полностью взаимозаменяемые. Следует также отметить, что взаимозаменяемость гораздо выше для сырье-

вых товаров, полуфабрикатов и сельскохозяйственной продукции (в целом массовых товаров). Для технически сложной продукции и товаров высокой степени обработки она будет ниже. С учетом сказанного более рациональными тарифные меры могут быть в отношении продукции черной металлургии (правда, в данном случае следует принять во внимание поставки из стран СНГ, которые не подвержены тарифным мерам).

- Таким образом, целый ряд факторов ограничивает эффективность тарифных инструментов в период экономического спада: в отношении усиления тарифной защиты производителей продукции черной металлургии ограничением выступает ухудшение положения отраслей-потребителей, в отношении сельскохозяйственной продукции — невозможность резкого увеличения производства на незагруженных мощностях, а для продукции машиностроения — проблемы взаимозаменяемости.

- С учетом сказанного представляется, что использование тарифных инструментов в условиях спада наиболее рационально в рамках принципа эффективной тарифной защиты, т.е. посредством снижения пошлин на те импортные элементы сырья и оборудования, которые необходимы для стимулирования и поддержания производства и не могут быть обеспечены местными поставщиками. Этот механизм эффективен и в условиях депрессии, и при оживлении. Однако такого рода меры представлены в «антикризисном пакете» ограничено.

- По некоторым направлениям более эффективными могут оказаться антидемпинговые, компенсационные и специальные защитные меры. Антидемпинговые и компенсационные пошлины могут быть достаточно жесткими и применяться избирательно — против отдельных поставщиков, которые используют методы недобросовестной конкуренции и поэтому наиболее опасны в период ухудшения конъюнктуры. Данные механизмы применяются в режиме повышенной транспарентности, что снижает риск негативных последствий и позволяет учитывать интересы потребителей. В дополнение к сказанному, эти механизмы в гораздо большей степени помогают наладить взаимодействие с бизнесом и позволить ему играть более активную роль в процессе регулирования и компенсации факторов ухудшения конъюнктуры.

5.3. Меры по развитию малого и среднего предпринимательства

1. Поддержка малого и среднего бизнеса в условиях кризиса имеет очень большое значение не только для стимулирования экономического роста, но и для поддержки занятости и смягчения кризисных последствий в социальной сфере. Если судить по числу мер поддержки, направленных на МСП, то это направление действительно выглядит как один из важнейших приоритетов антикризисной политики: 16 мер непосредственно нацелены на этот сегмент экономики и еще более 30 частично его затрагивают. Объемы ресурсов, выделяемых государством по этому направлению: 6 млрд руб. дополнительно по «Программе финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства», 30 млрд руб. выделены Внешэкономбанком на поддержку кредитования МСП. Весьма значимыми в условиях кризиса могли бы стать «денежные» институциональные меры, связанные с обеспечением доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к получению заказов при закупках товаров (услуг) субъектами естественных монополий и государственными корпорациями, а также к муниципальным заказам, при условии обеспечения реальной конкуренции и прозрачности таких закупок.

2. В целом совокупность мер можно разделить на четыре группы: меры, реализуемые в рамках «Программы финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства», но с увеличением средств на реализацию ряда направлений; меры по стимулированию кредитования малого и среднего бизнеса в условиях кризиса; меры по снижению административных барьеров и улучшению доступа малых предприятий к инфраструктуре; а также меры по обеспечению доступа малых предприятий к системе государственных и муниципальных закупок.

Среди наиболее важных новых «денежных» мер можно назвать выделение грантов начинающим предпринимателям на создание собственного бизнеса. По оценкам, на эти цели может быть израсходовано до 4,5 млрд руб., а грантовую поддержку получают около 15 тыс. начинающих предпринимателей. В целом эту меру эксперты оценивают положительно, однако указывают на то, что она трудно администрируема, чревата многочисленными рисками, связанными с отсутствием наработанной практики. Кроме того,

максимальная сумма гранта начинающему предпринимателю (300 тыс. руб.) намного ниже той, что необходима для запуска бизнеса. Вообще, многие меры по поддержке «старта» новых предприятий, декларируемые как антикризисные, запоздали — они были бы более эффективны ранее на этапе роста экономики.

Последнее замечание относится и к целому ряду других мер, таких как поддержка образовательных программ для малого бизнеса, снижение платы за присоединение к электрическим сетям объектов малой мощности, поддержка программ энергосбережения, поддержка и развитие молодежного предпринимательства. Ряд важных и потенциально значимых мер, в том числе по развитию организаций микрофинансирования, вряд ли начнут оказывать воздействие ранее конца 2009 г.

3. Значительное число мер по поддержке малого бизнеса сопряжено с проведением конкурсного отбора, иногда двухэтапного (отбор региональных программ, затем в рамках региона отбор субъектов поддержки), что, во-первых, делает эти меры неоперативными, а во-вторых, они становятся в существенной мере зависимыми от четкости критериев отбора и эффективности контроля. В противном случае коррупция как возможный элемент реализации всякого селективного решения многократно снижает и искажает заложенный в мере результат. В целом следует отметить, что эффективность большинства мер по поддержке малого бизнеса сильно зависит не только от решений, принятых на федеральном уровне, но и от того, как реализуются эти решения на местах.

Двухэтапность заложена и в наиболее «сильную» меру по расширению кредитования малого бизнеса через Внешэкономбанк. Общий лимит на данный вид деятельности в 2008 г. составлял 9 млрд руб., при этом кредиты смогли получить порядка 5 тыс. малых и средних предприятий — это очень мало в масштабах всей страны (2,4 млн малых и средних предприятий). По оценкам экспертов, реальные средства в рамках программы Внешэкономбанка дойдут до конечных заемщиков не ранее середины 2009 г., но тем не менее это, возможно, более оперативная по своему влиянию мера, чем большинство других.

4. В качестве наиболее оперативной антикризисной меры в сфере поддержки малого бизнеса можно рассматривать предоставленное регионам право снижать налоговую ставку в рамках упрощенной системы налогообложения до 5%. Но эта мера не ли-

шена существенных недостатков. В силу жестких ограничений beneficiaries в действительности выступают микропредприятия. Кроме того, основная часть работающих по упрощенному режиму фирм использует единую ставку в 6% доходов, которая осталась неизменной. Наконец, далеко не все регионы «поспешили» воспользоваться данной возможностью — к началу марта соответствующие законы были приняты только 13 субъектами Российской Федерации, в некоторых случаях только для отдельных видов деятельности.

- В целом совокупность антикризисных мер по поддержке МСП не противоречива и стимулирует развитие этого сегмента экономики. Вместе с тем многие из мер недостаточно оперативны и окажут эффект только летом — осенью 2009 г. Это не позволяет высоко оценивать эффект этой части мер на острой фазе кризиса. Однако они, скорее всего, помогут более быстрому восстановлению после прохождения нижней точки кризиса.

К сожалению, пока не нашли практической реализации некоторые предлагаемые административные «экстраординарные меры», которые действительно могли бы дать существенный эффект. Мы имеем в виду, в частности, предложение о моратории на проведение проверок бизнеса на период кризиса. Введение такого моратория (и не на фиксированный срок, а до «особого распоряжения») могло бы сократить нагрузку на малые предприятия на острой стадии кризиса и в целом улучшить деловой климат.

- Наиболее эффективные меры по поддержке МСП сопряжены с большим числом рисков, в частности, предполагают эффективное администрирование в процессе принятия большого числа решений (на уровне регионов, региональных банков, муниципалитетов). В связи с этим очень важным представляется мониторинг достигнутых результатов, сопоставление усилий различных регионов по поддержке МСП.

- Необходимо специально отметить, что большинство мер, декларируемых с позиций поддержки малого и *среднего* предпринимательства, на самом деле в основном направлены на поддержку малого бизнеса.

Следует также отметить, что, по сравнению с докризисной стратегией и Программой финансовой поддержки МСП, наметился определенный отход от поддержки инновационных малых фирм к поддержке малого бизнеса в целом. Увеличение средств

идет в основном по направлениям субсидирования процентных ставок, развития микрокредитования, выделения грантов начинающим предпринимателям. В то же время по ряду достаточно эффективных инструментов поддержки, таких как Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, выделяемые ресурсы не увеличиваются, а наоборот, даже несколько сокращаются. В принципе такое смещение акцентов в условиях кризиса объяснимо, но приоритет развития инноваций, формирования новых инновационных предприятий, создания соответствующей инфраструктуры не должен быть утерян.

6. Риски реализации мер

Мы уже отмечали, что *не бывает мер, реализация которых не сочеталась бы с теми или иными рисками*, но принципиально важно определить такие риски по каждой из мер и проработать пути (механизмы) их минимизации.

Реализация антикризисных мер идет (с позиций выбора инструментов) по двум направлениям:

- 1) наращивание ресурсов на отдельных существующих инструментах, их «масштабирование»;
- 2) создание новых инструментов.

И тот, и другой путь характеризуется своими преимуществами и издержками (рисками). В первом случае мера может быть оперативно реализована, существует отработанная система администрирования, однако в условиях кризиса инструмент может оказаться недостаточно эффективным и (или) воспроизводящим нерациональные рамки, ограничения.

В качестве примеров можно привести увеличение амортизационной премии и субсидирование части процентных ставок по кредитам экспортеров продукции с высоким уровнем переработки. Амортизационная премия — эффективный инструмент на этапе роста, но с довольно ограниченным эффектом в период кризиса ввиду сокращения прибыли предприятий, а также снижения инвестиционной активности в условиях резкого удорожания импорта технологического оборудования. В результате основным бенефициаром данной меры становятся крупные компании с «защищенными» инвестиционными программами, прежде всего субъекты естественных монополий.

Выбор для дополнительного финансирования такого инструмента, как субсидирование части процентных ставок экспортерам, вероятно, определялся тем, что это едва ли не единственный действующий механизм поддержки высокотехнологичного экспорта, однако он содержит (и содержал) барьеры для новых экспортеров (для получения поддержки надо иметь трехлетнюю историю экспорта), к тому же был усилен компенсационный эффект — предусмотрено возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным с 2005 г.

Во втором случае можно рассчитывать на больший антикризисный эффект, но становятся значимыми риски завышенных ожиданий, неточной «стартовой настройки», задержки в практической реализации, проблемы «выхода» из применения после кризиса.

Примеры — предоставление поддержки начинающим предпринимателям; компенсации по части процентных ставок по кредитам физическим лицам на приобретение автомобилей, производимых в России. Предоставление субсидий начинающим предпринимателям — это, по нашему мнению, одна из «прорывных» мер, однако принципиальными здесь становятся условия ее реализации, администрирования в рамках региональных программ, мониторинг реальных эффектов, уточнения допустимых субсидируемых направлений расходов. Значителен также риск стартовой переоценки потенциальных позитивных эффектов и последующего скепсиса в отношении этого прогрессивного инструмента. Субсидирование части процентных ставок по кредитам физических лиц — одна из немногих мер, направленных на стимулирование частного спроса (спроса населения). Заметим, что если сначала для нее декларировалась явно селективная роль в стимулировании спроса на продукцию одного автозавода, то в дальнейшем был определен достаточно широкий спектр автомобилей российского производства, в том числе выпускаемых под мировыми брендами. Однако остаются неясными масштабы потенциальной востребованности данной меры населением.

Иногда риск неточной стартовой настройки по новым инструментам дополнительно усиливается *отсутствием четких процедур обсуждения и согласования интересов различных сторон при подготовке различных перечней*, которые утверждаются правительством (ведомствами), отсутствием хотя бы общих критериев формирования таких перечней.

Исключение из-под обложения НДС технологического оборудования, которое не имеет отечественных аналогов. В качестве меры, направленной на стимулирование технологической модернизации, декларируется освобождение от уплаты НДС при импорте «технологического оборудования (в том числе комплектующих и запасных частей к нему), аналоги которого не производятся в Российской Федерации, по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации». Пока нет сведений о принятии соответствующего документа, утверждающего такой перечень, нет информации и о том, когда его планируется принять (норма вводится только после принятия такого перечня), какие критерии будут использоваться при составлении перечня. На данном этапе эта мера представляется совершенно непрозрачной. Также данная мера является очень «резкой», так как при импорте оборудования размер НДС часто существенно превышает уровень таможенных пошлин²⁶.

Чтобы данная мера имела действительно системное стимулирующее воздействие на экономику, необходимо публично обозначить критерии и принципы

²⁶ Важно отметить, что данная мера практически является мерой субсидирования импорта, так как для иностранных поставщиков оборудования создаются более благоприятные условия конкуренции, чем для российских предприятий. Подобные по экономическому смыслу (правда, реализуемые другими способами) меры применялись в начале 1990-х годов в отношении так называемого критического импорта.

определения перечня. Без этого практически невозможно создать достаточно стабильную и понятную систему стимулов и «сигналов» для предприятий. Заметим, что разработать универсальный перечень оборудования, который бы объективно отражал смысл данной меры, очень сложно. Для этого необходимо выработать критерии определения аналогов для оборудования, что всегда является достаточно сложной задачей. Например, возникнет вопрос использования различных критериев — только технических параметров, родовых признаков или, например, фактора коммерческой взаимозаменяемости товара.

Понятно, что практические подходы к составлению перечня технологического оборудования могут быть самые разные. Возможно, эта мера направлена на облегчение импорта довольно узкой номенклатуры оборудования, поддержку реализации штучных крупных проектов. Тогда она существенно «проигрывает» прежней (пока действующей) норме, определяющей освобождение от НДС ввозимого технологического оборудования в качестве вклада в уставные капиталы предприятий, в плане привлечения иностранных технологических партнеров.

Субсидирование части процентных ставок по кредитам физических лиц, приобретающим легковые автомобили отечественного производства.

Данная мера предполагает определение перечня автомобилей, при покупке которых в кредит физическими лицами применяется механизм субсидирования процентных ставок. Декларировалось, что в такой перечень должны войти недорогие автомобили, стоимостью до 350 тыс. руб. В распоряжении Правительства РФ²⁷, в котором было дано поручение Минпромторгу утвердить такой перечень, данный принцип был подтвержден, но при этом не были указаны какие-либо еще критерии.

После утверждения Минпромторгом перечня автомобилей²⁸ некоторые автомобилестроительные компании выразили свое несогласие с отсутствием в этом перечне отдельных производимых на их предприятиях автомобилей. Федеральная антимонопольная служба также сформулировала свои претензии к данному перечню, в частности отметила неясность принципов составления перечня и причин отсутствия в этом перечне ряда автомобилей производства ГАЗа, «Автотора» и ТагАЗа.

Представители Минпромторга, в свою очередь, отметили:

- ценовая граница была лишь одним из критериев отбора автомобилей;
- включены также автомобили, обладающие потенциалом снижения цены, — в связи с этим в перечень включены модели Volkswagen Jetta и Ford Focus;
- в целом приоритет отдавался автомобилям классов В и С — в связи с этим в перечень не включена модель Volga Siber, которую отнесли к предстательскому седану D;

²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2009 г. № 139-р.

²⁸ Приказ Минпромторга от 20 февраля 2009 г. № 77 «Об утверждении Перечня легковых автомобилей, производимых на территории Российской Федерации, при приобретении которых физическими лицами в кредит в 2009 г. в 2009, 2010 и 2011 гг. кредитным организациям возмещаются выпадающие доходы исходя из двух третьих ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации».

- из иномарок в перечень включались те, которые собираются в России в рамках промсборки — в связи с этим в перечень не вошли модели «Автодора» и ТагАЗа (эти предприятия не имеют соглашений о промсборке с Минпромторгом).

Мы не будем обсуждать аргументы и контраргументы сторон, хотя представленные критерии Минпромторга нам представляются не очень убедительными (особенно по «потенциалу снижения цены» и по классам автомобилей).

Главный урок состоит в том, что отсутствие изначальных критериев составления перечня (либо указания на то, что орган, готовящий перечень, должен такие критерии определить и опубликовать) повышает непрозрачность конечных решений, расширяет предпосылки к спорам и снижает предсказуемость условий на рынках.

Достаточно важным нам представляется *риск «неэффективного администрирования»*, который необходимо учитывать при разработке «дизайна» меры. Этот риск выше для тех мер, где принятие решений об оказании поддержки требует, например, высокой квалификации государственного служащего (или комиссии), компетенций в экономических и даже технических вопросах, и (или) наличия информации, которую может предоставить только сам субъект, но верификация которой затруднена, и т.д. Иногда высокие риски администрирования связаны не столько со сложностью самого решения, сколько с большим числом индивидуальных решений, что может резко увеличивать нагрузку на чиновников соответствующих служб и парализовать принятие решений, либо привести к росту сроков при принятии этих решений. При высоких рисках такого типа, возможно, эффективнее изменить «дизайн» меры, упростить процедуры и критерии принятия решений.

Как показал сводный анализ экспертных оценок, *риски неэффективного администрирования оцениваются для 42% мер как высокие*, для 21% — как умеренные, для 37% мер — как низкие. При прочих равных условиях, чаще низкие риски имеют меры с отлаженным механизмом администрирования (выплата пособий по безработице, установление тарифов), простые по «дизайну» меры налоговой политики (например, снижение ставки по налогу на прибыль). Рассматривая связь риска неэффективного администрирования и используемых инструментов, можно отметить, что этому риску наиболее подвержены *инструменты стимулирования спроса* (в основном закупки для государственных и муниципальных нужд), инструменты стимулирования кредитования (включая предоставление субсидий по процентным ставкам, государственных гарантий).

Риск неэффективного администрирования в значительной мере определяется типом используемого инструмента (селективный, конкурсный, системный). Наименьшие риски администрирования характерны для системных мер (менее 30% принятых мер такого типа имеют высокие риски), а наибольшие риски, как это ни странно на первый взгляд, имеют меры с конкурсными методами отбора (66%), тогда как по селективным мерам высокие риски отмечены для 46%.

Подчеркнем, что наличие высоких рисков неэффективного администрирования не означает, что мера является нерезультативной — это определяет необходимость учета данного обстоятельства и более тщательной разработки регламентов принятия решений (критериев, сроков, требований к лицам, принимающим решения, и т.п.).

Характерным для многих мер является *риск недостаточной прозрачности результатов*, а в некоторых случаях — *риск низкой транспарентности процедур принятия решений*. Было бы неправильным рассматривать в качестве «источника» таких рисков только селективные меры.

Меры в области налоговой политики. Практически каждый год идет постоянный спор о влиянии тех или иных осуществленных налоговых новаций, особенно связанных с налоговыми стимулами, на экономическое развитие. В основном публично обсуждаются только общие потери для бюджета и различные оценки влияния налоговых мер на основе опросов предпринимателей, руководителей предприятий. Отсутствуют официальные данные по масштабам фактического использования тех или иных налоговых стимулов различными отраслями реального сектора экономики, не обсуждаются публично причины существенных расхождений между ожидаемыми и реальными потерями для бюджета. Это усиливает риск «продавливания» ситуативных, тактических решений.

Рекомендации банкам, получившим господдержку, по кредитованию приоритетных отраслей экономики. Важная мера по содействию доступу компаний к финансовым ресурсам, но непрозрачная с позиций достигнутых результатов по расширению кредитования различных отраслей. Не ясны показатели мониторинга деятельности таких банков, принципы влияния государства на принимаемые решения.

Сохранение масштабов инвестиционных программ субъектов естественных монополий. Важная мера в части обеспечения инвестиционного спроса, но не ясны изменения в плане повышения эффективности инвестиционных программ данных субъектов, их планы по снижению ресурсоемкости, основные направления технологической модернизации.

Применительно к селективным мерам важным представляется обеспечить *транспарентность* не столько принципов, сколько *итоговых результатов отбора предприятий для поддержки*. Конечно, могут быть разные объективные основания для того, чтобы в «чувствительный» период кризиса несколько ограничить информацию о конкретных получателях поддержки. Вероятно, необходим разумный компромисс. Однако если нет принципиальной возможности ограничить распространение информации, то лучше официально ее представлять, пусть с определенными ограничениями, с некоторым интервалом после принятия решений. В противном случае только усиливается неопределенность и ухудшается деловая среда.

Здесь с позиций извлечения определенных уроков можно привести пример с рефинансированием Внешэкономбанком внешней задолженности крупнейших российских компаний.

Рефинансирование Внешэкономбанком внешней задолженности крупнейших российских компаний. В данном случае, с одной стороны, можно говорить о прозрачности процедур принятия решений — был принят соответствующий федеральный закон²⁹, Наблюдательным советом банка было утверждено необходимое Положение³⁰, определяющее достаточно четкие критерии и ограничения и размещенный на официальном сайте Внешэкономбанка.

Однако в дальнейшем в официальных комментариях банка отсутствовали какие-либо упоминания о конкретных получателях поддержки:

31 октября 2008 г.

Внешэкономбанк приступил к рефинансированию обязательств российских компаний перед иностранными финансовыми институтами. Средства на общую сумму 7,8 млрд долл. США выделены ряду компаний топливно-энергетического комплекса, металлургической промышленности, строительной отрасли, транспорта и связи.

21 ноября 2008 г.

Наблюдательный совет одобрил участие Внешэкономбанка в рефинансировании ряда сделок предприятий горнорудной промышленности и микроэлектроники, деятельность которых имеет важное социально-экономическое значение для Российской Федерации, на общую сумму около 2 млрд долл. США.

²⁹ Федеральный закон № 173-ФЗ от 13 октября 2008 г. «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

³⁰ Положение реализации государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» мер, предусмотренных статьями 1 и 2 Федерального закона от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации», утвержденный Наблюдательным советом Внешэкономбанка 13 октября 2008 г., протокол № 11 (с изменениями, утвержденными Наблюдательным советом Внешэкономбанка, протокол № 20).

Таким образом, общий размер одобренных Наблюдательным советом сделок по рефинансированию внешних обязательств организаций реальных секторов экономики в настоящее время составляет около 10 млрд долл. США.

31 декабря 2008 г.

Наблюдательный совет также одобрил участие Внешэкономбанка в рефинансировании внешних обязательств компании горно-металлургического комплекса, деятельность которой имеет важное социально-экономическое значение для Российской Федерации, на сумму 1,5 млрд. долл. США.

В то же время в СМИ (в том числе зарубежных) широко обсуждались и комментировались данные о конкретных получателях и объемах помощи (с некоторыми противоречиями в части сумм, но с определенным единством в плане названий компаний), при этом делались ссылки: на информацию от лиц, близких к принятию решений; на заявления отдельных компаний, получивших поддержку; на информацию от контрагентов фирм, получивших поддержку. Понятно, что ограниченность официальной информации, вероятно, была связана с желанием не подорвать переговорные позиции компаний — получателей помощи, но тем не менее достаточно быстро информация о таких компаниях и объемах поддержки стала публичной, хотя и не официальной.

7. Оценка влияния антикризисных мер, возможные «ловушки» и «развилки»

Рассматриваемые меры сильно различаются не только по масштабам затрачиваемых на их реализацию ресурсов, но в еще большей степени — по ожидаемым масштабам антикризисного эффекта³¹. Учитывая, что большая часть мер по существу еще не начала оказывать влияние на реальный сектор, эксперты, естественно, зачастую были вынуждены оценивать гипотетический или потенциальный эффект, базируясь на своих представлениях о значимости той или иной меры для своей экспертной области (отрасли, направления политики), а также на основе нормативно установленных условий (рамок) реализации меры.

При всей условности такой оценки можно отметить, что *лишь немногим больше 10% мер были оценены экспертами как меры, имеющие сильный эффект на стадии кризиса*, примерно 30% — как имеющие умеренный антикризисный эффект, а около 60% мер — слабый эффект. В число мер с сильным антикризисным эффектом попали как меры прямой помощи предприятиям (государственные гарантии по кредитам), так и некоторые меры таможенной политики (отдельные протекционистские меры), меры по регулированию деятельности субъектов естественных монополий, некоторые меры налоговой политики. В то же время следует отметить, оценка эффекта далеко не всегда коррелировала с масштабом ресурсов, выделяемых государством на реализацию той или иной меры.

Заметим, что *меры с сильными антикризисными эффектами чаще имеют высокие риски неэффективного администрирования*, чем меры с относительно слабыми эффектами. Высокие риски администрирования характерны для 30% мер со слабыми антикри-

³¹ Априори корректно оценить количественный эффект от реализации большинства мер сложно, а иногда и невозможно, но в ходе исследования эксперты, там, где считали это возможным, все-таки оценивали антикризисный эффект в терминах «незначительный», «низкий», «умеренный», «средний», «сильный» и т.п. На основе этих качественных оценок была построена шкала эффектов в грубой интервальной шкале от «сильный негативный», до «сильный позитивный» антикризисный эффект. При этом помимо антикризисного краткосрочного эффекта (ориентировочно в текущем 2009 г.) экспертов просили также оценить эффект той или иной меры на стадии прекращения спада и начала экономического роста.

зисными эффектами, для 43% мер с умеренными эффектами и для 57% мер с большими антикризисными эффектами.

Представляется важным, что *большинство мер с существенным антикризисным эффектом носят компенсационный характер* (смягчают последствия кризиса), но практически нет мер, мотивирующих предприятия к реализации активной политики (технологической модернизации, диверсификации производства, освоению новых рынков и т.п.).

Как правило, чем более сильно оценивался антикризисный эффект, тем чаще отмечалось наличие противоречивого воздействия (20% всех предложенных мер). Наиболее часто в качестве негативного последствия реализации мер экспертами упоминалось *ухудшение условий для конкуренции* (40% из числа рассмотренных мер). Такие оценки связаны не только с принятием отдельных протекционистских таможенных мер или установлением преференций отечественным производителям, но и с существенным искажением условий для конкуренции в тех случаях, когда в неравные конкурентные условия попадают различные категории российского бизнеса, в том числе по условиям доступа к государственной поддержке.

Важным представляется мнение экспертов о том, что *влияние некоторых мер на этапе кризиса и на этапе выхода из кризиса может существенно различаться*. Чуть менее 60% мер, из числа тех, влияние которых эксперты смогли оценить как на стадии спада, так и на стадии выхода из кризиса (таких насчитывается 66), имеют положительные эффекты на обеих стадиях. Семь из этих 66 мер (или примерно 10%) можно отнести к мерам «с отложенным эффектом»: их антикризисную эффективность эксперты оценили как нулевую или даже негативную, но они рассматриваются позитивно для стадии выхода экономики из кризиса. Тревожным следует признать тот факт, что *около 30% всех антикризисных мер эксперты оценили в качестве позитивных в период спада, но с негативными потенциальными эффектами после прохождения пика кризиса*.

Для «сильных» тактических мер существенной, как правило, является проблема «выхода», когда мера, декларируемая как временная, не имеет «встроенных» критериев прекращения своего действия, либо ее отмена сама по себе создает риски и повышает неопределенность в будущем из-за изменения условий. Определение возможных «ловушек» представляется важным для проработки будущих мер, особенностей стратегии посткризисного развития.

Приведем примеры *некоторых возможных «неэффективных равновесий»*, связанных с реализацией отдельных антикризисных мер.

1. Отмена обязанности по перечислению НДС при безденежных формах расчетов. Создает риск распространения бартерных схем, что будет сдерживать рост на фазе выхода из кризиса. Непрозрачность бартерных схем создает риски для бюджета и собственников предприятий. Предотвратить соскальзывание экономики в ситуацию неэффективного равновесия возможно за счет последовательного и жесткого контроля ценообразования при совершении бартерных операций со стороны налоговых органов, однако сам по себе такой контроль чреват существенными негативными последствиями для бизнес-климата.

2. Снижение ставки в рамках упрощенной системы налогообложения. Ставка по доходам (6%) может оказаться больше, чем ставка по доходам за вычетом расходов (возможно, 5%), с учетом разной налоговой базы дифференциация по налоговой нагрузке на одинаковые предприятия может быть очень значительной. Формирует сильный мотив к искусственному делению малых компаний, «бросанию» существующей малой фирмы, созданию новой (новых) фирм с целью оперативного перехода к УСН. При переходе экономики к фазе роста фирмы, применяющие сниженную ставку по УСН, будут демотивированы к увеличению масштабов бизнеса, повышению производительности, так как если доходы в налоговом периоде превышают 30,76 млн руб. (уровень для 2009 г.), то фирма лишается права применения упрощенной системы налогообложения.

3. Рефинансирование Внешэкономбанком задолженности российских компаний перед иностранными финансовыми институтами. Высокий риск невозврата, необходимость либо нового рефинансирования, либо расширения участия в капитале компаний со стороны Внешэкономбанка, неясность дальнейших действий с залоговыми пакетами. Есть высокий риск лоббирования со стороны отдельных компаний нового рефинансирования по уже осуществленным кредитным сделкам с Внешэкономбанком. Существенно усилился интерес иностранных финансовых институтов к определению уровня возможной государственной поддержки.

4. Рекомендации коммерческим банкам, использующим различные формы государственной поддержки, в приоритетном порядке направлять средства на поддержку автомобилестроения, сельхозмашиностроения, авиационных перевозок, жилищного строительства. Создает предпосылки к принятию неэффективных решений на уровне банков, к усилению административного влияния и уязвимости для лоббирования отдельных решений. Может привести к снижению ответственности банков, развитию внутреннего оппортунизма и последующему обращению к государству за очередной помощью из-за «плохих» решений, попыткам разделить ответственность за их принятие с государством. В целом усиливаются непрозрачность обязательств и неопределенность распределения рисков между банками и государством.

5. Временное повышение ввозных таможенных пошлин на новые автомобили. Мера призвана (частично) компенсировать сокращение спроса на автотранспортные средства отечественного производства. Вероятно, дополнительно «законсервирует» отставание отечественных производителей от зарубежных конкурентов. В случае относительно успешной модернизации

автомобильной промышленности возможно положительное влияние в момент начала перехода к оживлению, однако мера временная, а поведенческие условия не определены. Высок риск лоббирования продления данной меры.

6. Сокращение квот на привлечение иностранной рабочей силы. Риск снижения конкурентоспособности российских товаров и услуг на мировом рынке за счет увеличения стоимости рабочей силы. Невозможность удовлетворения потребности в рабочей силе на рынке труда отдельных регионов за счет имеющихся трудовых ресурсов в связи со структурным несоответствием спроса и предложения рабочей силы. Нарушает условия справедливой конкуренции между предприятиями, активно использующими иностранную рабочую силу, и предприятиями, не привлекающими ее. Имеется противоречие между экономическими и социальными последствиями реализации меры. Входит в противоречие с мерами по дерегулированию и сокращению проверок бизнеса. Есть риск как декларативности, так и коррупционности при организации контроля за соблюдением принятого ограничения.

7. Предоставление (законодательно) малому бизнесу преференций при выкупе арендуемого государственного и муниципального имущества. Более эффективные предприятия, которые могут приватизировать имущество на торгах, лишаются прав по покупке указанных помещений. Есть предпосылки, что фирмы используют свое право как средство единовременного заработка, а не как средство развития бизнеса. Власти в регионах, возможно, будут пытаться создать условия по разрыву существующих договоров аренды. Возможно давление по продлению срока действия меры. Данная мера связана с высокими коррупционными рисками. Есть риск, что в течение установленного периода будут сформированы «свои» малые и средние предприятия с целью передачи им приоритетного права после 2010 г.

Многие из принятых мер в той или иной степени приводят к *«отклонению» от ранее принятых подходов к реализации стратегии долгосрочного развития* — по экспертным оценкам, такие меры составляют *более 40% реализуемых мер*. Во многих таких случаях, вероятно, возникнут существенные проблемы с отменой временных мер ввиду сильного лоббирования их сохранения, в некоторых возможно, как мы упоминали раньше, формирование *«неэффективных равновесий»*, а в отдельных ситуациях потребуются рассматривать *новые «развилки»* на путях достижения долгосрочных задач социально-экономического развития и прорабатывать новые решения.

Мы попытались выделить некоторые из *ожидаемых «критических» решений*, которые связаны как с реализацией антикризисных мер, так и с ранее запланированными изменениями. По нашему мнению, характер этих решений может существенно повлиять не только на «окна возможностей» в дальнейшей антикризисной политике, но и на принципы долгосрочного социально-экономического развития.

Антикризисные меры	Вероятный (необходимый) срок принятия решений	Вопросы, требующие обсуждения
Ограничение темпов роста тарифов на товары (услуги) субъектов естественных монополий ³²	Апрель 2009 г.	Влияние на развитие различных секторов Инвестиционные программы субъектов естественных монополий Резервы повышения эффективности деятельности и соответствующие стимулы
Определение дополнительных мер налогового стимулирования ³³	Апрель 2009 г.	Реформа ЕСН Ресурсные источники пенсионной системы Повышение нагрузки на бизнес, отмена специальных налоговых режимов и способы компенсации Дополнительные инструменты налогового стимулирования, в том числе повышения энергоэффективности
Введение временных ставок ввозных таможенных пошлин (срок действия временных ставок истекает в сентябре — декабре 2009 г.)	Август 2009 г.	Изменение условий для конкуренции на рынках Издержки для потребителей Поведение «защищаемых» фирм Системность изменений Расширение применения антидемпинговых инструментов

Антикризисные меры	Вероятный (необходимый) срок принятия решений	Вопросы, требующие обсуждения
Рефинансирование Внешнеэкономбанком внешней задолженности компаний (срок возврата кредитов наступает в октябре — декабре 2009 г.)	Сентябрь 2009 г.	Возможности и риски привлечения внешних инвесторов Дополнительное рефинансирование Реструктуризация налоговой задолженности Временная национализация Реализация процедур банкротства
Введение ограничения по доле иностранных работников в розничной торговле (действует до января 2010 г.)	Декабрь 2009 г.	Влияние на предпринимательскую активность, конкурентоспособность бизнеса Реальные возможности и издержки контроля Риски повышения административной нагрузки на бизнес
Введение временных ценовых преференций для российских товаров при закупках для государственных нужд (действует до января 2011 г.)	Декабрь 2010 г.	Изменение цен, качество поставляемой продукции Влияние на поведение предприятий, на инновационную активность Конкурентность закупок

³² Планировалось дополнительно вернуться к этому вопросу во II квартале 2009 г.

³³ В контексте множества новых предложений, а также в силу ожидаемого вступления в действие с 1 января 2010 г. нормы по замене ЕСН страховыми взносами, вследствие чего максимальная ставка может увеличиться с 26 до 34% от фонда оплаты труда.

8. Основные проблемы и противоречия антикризисной политики

В данном разделе обобщены некоторые базовые проблемы, которые были выявлены в результате экспертной оценки широкого круга мер, реализуемых Правительством РФ для смягчения последствий экономического кризиса в 2008—2009 гг. Несмотря на то что эти оценки базируются на материалах, предоставленных экспертами, отдельные выводы могут не отражать точку зрения всей экспертной группы и представляют собой мнение авторов доклада. Тем не менее мы надеемся, что проведенный анализ может стать поводом для конструктивных изменений прежде всего в части процедур формирования новых мер, «оптимизации» реализуемых мер и развития мониторинга их воздействия.

8.1. Некоторые фундаментальные причины снижения эффектов от антикризисной политики

Необходимость в условиях кризиса принимать быстрые и радикальные меры, зачастую противоречащие сформированной логике стратегических решений и прежним принципам экономической политики, является серьезным испытанием для любой государственной системы управления, что наглядно демонстрируется сегодняшней практикой генерирования и принятия антикризисных мер и в странах ЕС, и в США, где выработка и реализация решений отлаживались десятилетиями. Тем более серьезным стало это испытание на прочность для российской исполнительной власти, где системный подход к формированию экономической политики и в докризисный период находился только в стадии становления, а система принятия решений, и особенно контроля за их практическими результатами не отличалась высокой эффективностью.

Как нам представляется, резко возросшая в начале кризиса нагрузка на систему выработки решений наглядно высветила целый ряд базовых проблем, которые были известны и до этого, но до поры до времени не оказывали сильного негативного воздействия на качество управления. По нашему мнению, анализ

проблем в антикризисной политике является хорошим поводом взглянуть на систему принятия экономических решений в целом и, возможно, сформулировать направления ее реформирования, что будет способствовать общему повышению качества государственного управления и администрирования не только в кризисные моменты, но и впоследствии.

Ниже мы выделим лишь некоторые базовые проблемы государственного управления, которые предопределили многие недостатки в антикризисных действиях правительства в период с октября 2008 г. по март 2009 г.

Отсутствие сильных «модернизационных» групп интересов и эффективной системы коммуникаций. Пожалуй, наиболее фундаментальная проблема в области разработки и реализации экономической политики в России состоит в том, что в период экономического роста государству так и не удалось создать «модернизационную коалицию», сформировать сильные группы интересов вокруг задач обновления экономики. Несмотря на многочисленные попытки выстраивания механизмов взаимодействия или хотя бы «взаимоинформирования» между властными структурами, бизнесом, обществом (консультационные советы, общественные палаты, форумы, привлечение представителей бизнеса и общества к обсуждению повестки дня и конкретных решений и т.д.), *эффективной системы согласования интересов и соответственно выработки согласованных решений выстроить не удалось.* Общение с бизнесом часто замыкалось на представителях крупного и сверхкрупного бизнеса, сохранялось общее взаимное недоверие между властью и бизнесом, продекларированный в качестве приоритетного механизм частногосударственного партнерства в значительной степени остался невостребованным. Было бы несправедливым возлагать вину за неудачу в формировании такой коалиции исключительно на государство. Слабость и неэффективность организаций самого бизнеса (бизнес-ассоциаций), неразвитость институтов и организаций гражданского общества во многом определили низкую эффективность механизмов коммуникаций. Тем не менее тот факт, что потребность самого государства в подобном диалоге не была им самим до конца осознана, явился важнейшей причиной торможения и «пробуксовывания» многих модернизационных инициатив, а также предложений по разработке новых инструментов государственной экономической политики.

Ограниченность потенциала административной системы. Даже на предкризисном этапе роста административный аппарат системы управления с трудом справлялся с нагрузкой. Множественность антикризисных мер и селективный характер значительной их части (предполагающий опору на деятельность различных межведомственных групп) существенно «связывают» имеющийся административный ресурс и *усиливают дефицит возможностей для выработки, обсуждения и реализации целостной, «эшелонированной» антикризисной политики.* Это же приводит и к повышению рисков уязвимости со стороны лоббирования, принятия оппортунистических решений. Данная проблема ужесточается в условиях противоречивости и фрагментарности информационного сопровождения антикризисной политики, нечеткости «адвокатирования» государством конкретных предпринимаемых мер.

Ограниченность спектра инструментов государственного воздействия. К началу кризиса государство имело ограниченный спектр инструментов воздействия на экономику (ФЦП, государственный заказ, налоги, тарифы и т.п.), многие из которых недостаточно гибки, при этом отсутствовали механизмы регулярной оптимизации этих инструментов, осуществления улучшающих новаций и распространения лучшей практики. В период наличия значительных финансовых ресурсов государство было в недостаточной степени мотивировано к повышению эффективности инструментов реализации государственной политики и обеспечения прозрачности результатов их применения, к созданию качественной системы мониторинга процессов, происходящих в отраслях и секторах экономики (особенно вне зоны прямого государственного влияния). В определенной мере эти недостатки смягчались тем, что *до кризиса существовал временной ресурс для постепенной настройки отдельных механизмов,* повышения качества их администрирования, прежде всего за счет реакции бизнеса. В этих условиях система государственного управления могла в большей степени сосредоточиться на принятии нормативных актов, нежели на мониторинге результатов их реализации. В условиях же кризиса такая «настройка» по принципу «делаем — наблюдаем, что получилось — переделываем» уже невозможна и даже опасна, особенно учитывая, что системные механизмы взаимодействия государства с бизнес-сообществом существенно ослабли.

Нам представляется, что *резервы в повышении результативности антикризисной политики* лежат не столько в области генерации все новых и новых предложений, сколько *в совершенствовании используемых для реализации этих мер инструментов.* Отдельные меры, даже будучи концептуально верными и прогрессивными, оказываются малоэффективными либо из-за неверно выбранного инструмента, либо из-за его «неточной настройки», нечеткости процедур и непрозрачности его применения, некачественного администрирования, формальности мониторинга результатов.

8.2. Особенности формирования и реализации антикризисной политики

Мы отдаем себе отчет в том, что в сложной экономической ситуации осени 2008 г. многие меры Правительство РФ объективно было вынуждено принимать спешно, в ответ на возникающие угрозы, не имея зачастую ни полной информации о кризисных процессах, ни времени для тщательной оценки эффективности принимаемых решений и всех возможных последствий. Отчасти перечень принятых мер отражает лоббистскую активность отдельных компаний или отраслевых лобби, отчасти является результатом «всплеска творческой антикризисной инициативы» министерств и ведомств.

Поспешность в декларировании мер во многих случаях не была и не могла быть подкреплена разработанными нормативными актами, обеспечивающими практическую реализацию этих деклараций, что привело к тому, что реально реализация мер сильно запаздывала по сравнению с заявленными сроками. В результате *антикризисный упреждающий потенциал ряда мер не был реализован.* Следует признать, что во многих случаях государство переоценило свои административные возможности по быстрому доведению продекларированных мер до стадии практической реализации.

Необходимость срочной «генерации» антикризисных мер имела еще одно важное следствие: низкую прозрачность процесса инициации и принятия мер и низкую транспарентность хода реализации этих мер. Очевидно, что *в условиях реализации антикризисных мер и потери, и риски от недостаточной прозрачности возрастают многократно.* Можно говорить о встречной информационной асимметрии:

1) государство в недостаточной мере ориентируется в особенностях и перспективах развития отраслей российской экономики, при этом ранее действовавшие консультационные инструменты работают плохо; оно в большей степени ориентировано на работу с крупными и сверхкрупными предприятиями и имеет фрагментарные представления о потенциале развития среднего бизнеса, новых секторов экономики — это существенно повышает риски лоббирования селективных решений и приводит к общей смещенности всех антикризисных мер в направлении традиционной экономики;

2) бизнес и общество в свою очередь плохо информированы как о последовательности основных шагов в реализации антикризисной политики, так и об уровне практического прогресса в реализации тех или иных заявленных мер — это снижает мотивационный потенциал мер, расширяет предпосылки к торговле «инсайдерской» информацией, лишает верхние эшелоны власти адекватной целевой информации от бизнеса и от общества о реальном применении и действии тех или иных мер.

Безусловно, существуют различные соображения в пользу ограничения информации. Но такие ограничения объективно способствуют выработке конкретных решений в режиме ситуативного «торга» между ведомствами, облегчают положение чиновников среднего звена (меньше риск выявления ошибок, больше возможностей для не вполне обоснованных деклараций о высоком потенциале предпринятых мер), снижают ответственность бизнес-ассоциаций (за свою позицию перед членами ассоциаций) и ставят в преимущественное положение представителей крупных и сверхкрупных компаний (в силу их лучшего доступа к внутренним документам и лицам, принимающим решения).

Судя по предложенным правительством мерам, основные практические акценты антикризисной политики сводятся к следующему:

- поддержка ТЭК с позиций обеспечения бюджетной стабильности;
- поддержка инвестиционных программ субъектов естественных монополий для обеспечения внутреннего инвестиционного спроса, но при отсутствии существенных мер по повышению эффективности управления;

- поддержка обрабатывающих отраслей для обеспечения диверсификации экономики, но с акцентом на селективную поддержку крупных, зачастую неконкурентоспособных на внешних рынках производств;

- поддержка малого предпринимательства, но с акцентом не на рост малых фирм и их трансформацию в средние фирмы, а на увеличение их числа.

Это, по нашему мнению, может привести к *перераспределению ресурсов в пользу традиционных секторов, воспроизводству устаревших технологических укладов, искажениям в регулировании, ограничению условий для быстрого роста после прохождения фазы кризиса.*

Несогласованность ряда мер с долгосрочными стратегическими целями развития экономики повышает риски «расшатывания» системы — усиления неопределенности будущего для фирм, нарушения условий справедливой конкуренции, формирования демотивирующих стимулов. Это относится как к «разовым» мерам поддержки — дополнительная капитализация, скупка облигаций и т.п., — создающим необоснованные надежды для реципиентов такой помощи и других субъектов экономической деятельности в отношении возможных аналогичных мер в будущем, так и к некоторым институциональным изменениям, имеющим долгосрочные последствия. Антикризисные, по существу экстраординарные меры, деформирующие естественную институциональную структуру, существенным образом меняющие «правила игры», часто принимаются без четкого указания сроков действия или хотя бы условий, при которых будет рассмотрен вопрос об отмене этих изменений. В ряде случаев эти изменения формируют «ловушки» (неэффективные равновесия), для выхода из которых, возможно, потребуется разработка нового комплекса «посткризисных» мер.

Избежать многих недостатков, характерных для ряда мер прямой поддержки производителей, можно было бы, на наш взгляд, за счет более широкой практики выдвижения «встречных требований» к реципиентам государственной помощи. И в первую очередь отнюдь не требований фиксирования или сдерживания цен (хотя в случае монопольного положения реципиента и это возможный вариант), но главным образом требований модернизации и повышения конкурентоспособности. Нет сомнений, что во многих случаях те или иные «встречные условия» реально существуют, но они также не прозрачны и не публичны.

8.3. Тенденции и угрозы

1. Главной тенденцией, вне всякого сомнения, является ожидаемое радикальное сокращение ресурсов, имеющих в распоряжении государства для антикризисной поддержки реального сектора. Это сокращение объективно определяется снижением налоговых поступлений и других государственных доходов, вероятным нарастанием потребностей в социальной поддержке населения (прежде всего социально незащищенных групп), возможным ростом проблем в большом числе регионов и необходимостью увеличения межбюджетных трансфертов, а также вполне вероятными новыми проблемами у градообразующих предприятий.

2. При затяжном мировом кризисе (а этого исключить никто не может) концентрация на инструментах селективной поддержки чревата формированием зон «хронического бедствия», которые будут требовать новых и новых затрат. Выделенные сейчас отраслевые приоритеты в антикризисной политике (связанные с наиболее уязвимыми секторами) стали доминирующими с позиций количества мер и объема ресурсов, выделяемых прямо или косвенно (через воздействие государства на системообразующие банки). Это может привести к излишней консолидации государственных и частных финансовых ресурсов в проблемных крупных компаниях, при этом те фирмы, которые имеют лучшие перспективы, столкнутся с дополнительными ресурсными ограничениями. Такой подход можно было бы принять только в случае уверенности в выходе из кризиса после 2009 г.

3. Затянувшийся кризис может превратить «временные» протекционистские меры в постоянные и усилить давление на Правительство РФ различных групп интересов с целью расширения и усиления защиты от внешней конкуренции. Если такая практика приобретет массовый характер, то это приведет к риску развития инфляции и подавлению конечного спроса, что нежелательно как в условиях спада, так и перехода экономики к росту.

4. Расширение практики предоставления помощи частному бизнесу в обмен на увеличение государственной доли в капитале может стимулировать дальнейшую вынужденную «ползучую национализацию» без роста эффективности, что в еще большей степени повысит ответственность государства за все, что происходит в экономике.

5. Недостаток у государства «живых денег» для оказания помощи будет стимулировать дальнейшее изъятие денег у институтов развития (которые были созданы для достижения амбициозных целей технологической модернизации российской экономики), усиление давления — как фискального, так и административного — на «богатые» предприятия, которые сумели адаптироваться и выжили без государственной помощи. Кроме того, сокращение ресурсов для продолжения антикризисной политики будет стимулировать расширение круга «неденежных» (регуляционных) мер по борьбе с кризисом.

6. Если федеральный центр окажется не в состоянии поддержать регионы, попавшие в бедственное положение, то велика вероятность развития «региональной антикризисной самостоятельности», где в ход могут пойти методы, основанные на злоупотреблении административным ресурсом.

Мы указали на те негативные изменения, которые *могут* реализоваться, если и в относительно «спокойных» (по сравнению с октябрём — ноябрём 2008 г.) условиях 2009 г. не будут существенно модернизированы подходы к формированию и реализации антикризисных мер, не будет сформирована целостная программа, не только ориентированная на смягчение спада и компенсацию негативных эффектов, но предлагающая и активные меры модернизационной направленности (развитие новых секторов, человеческого капитала и инноваций). В связи с этим мы с сожалением должны констатировать, что представленная для обсуждения «Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г.» — это скорее попытка классификации всех тех мер, которые уже реализуются или были заявлены. В то же время как исключительно позитивный мы оцениваем сам факт подготовки такой программы и ее публичность.

9. Рекомендации

Авторы доклада не претендуют на то, что они знают секрет успешных антикризисных мер. Как уже отмечалось, эти меры могут быть выработаны только в диалоге государства с бизнесом и обществом. Тем не менее, рассматривая в данном докладе те решения, которые уже приняты правительством, мы стремились понять их возможные краткосрочные и долгосрочные последствия, а также оценить издержки и риски их практической реализации. Помимо качественных выводов, отраженных в предыдущем разделе, такого рода анализ позволяет сформулировать некоторые конкретные направления совершенствования механизмов реализации антикризисных мер.

Прежде всего целесообразно сделать более обоснованными и прозрачными *процедуры формирования и реализации антикризисной политики*.

Во-первых, иницируемая и тем более принятая мера должна быть четко декларирована в привязке к конкретной цели, сопровождаться оценками основных ее «бенефициаров», ожидаемых эффектов и возможных проблем (рисков).

Во-вторых, выработка конкретного «дизайна» меры, включая механизмы предоставления поддержки, должна проходить в режиме консультаций с бизнесом и заинтересованными общественными организациями по проектам нормативных актов (концепциям таких актов), реализующим антикризисную меру. При этом важным представляется требование к публичности официальных оценок со стороны бизнес-объединений и общественных организаций.

В-третьих, должны быть установлены графики практической реализации каждой из мер с определением «контрольных точек», достижение которых могло бы проверяться совместно с бизнесом и обществом.

В-четвертых, необходимо осуществлять обязательную проверку всех выпускаемых нормативных актов по антикризисным мерам на наличие достаточных и жестких требований к раскрытию информации, обеспечению прозрачности принимаемых решений.

Наличие таких заранее фиксируемых «контрольных точек» и должный уровень раскрытия информации сделают возможным

мониторинг реализации антикризисных мер и запуск механизмов «обратной связи», позволяющих при необходимости принимать решения о корректировке соответствующих мер или их отмене.

Мы признаем, что в сегодняшних условиях для повышения гибкости и оперативности реагирования на кризис возникла объективная необходимость переноса ряда важных решений на уровень Правительства РФ. Тем не менее для обеспечения должной обоснованности принимаемых решений мы считаем целесообразным перенести на процессы выработки нормативных актов правительства некоторые элементы информационного сопровождения процессов принятия законов. Так, процесс обсуждения законопроекта помимо текста законопроекта предусматривает наличие паспорта законопроекта, пояснительной записки, оценки бюджетных последствий принятия закона, а также наличие заключений профильных комитетов Государственной Думы. Во многом аналогичные процедуры используются в правительстве при рассмотрении и утверждении федеральных целевых программ.

По нашему мнению, при возникновении необходимости в принятии дополнительных антикризисных мер обязательным условием их рассмотрения (по аналогии с процедурами обсуждения законопроектов) должно стать наличие паспорта меры, пояснительной записки, оценки затрат (потерь) для бюджетов разных уровней, заключений профильных министерств и ведомств. Для комплексной оценки предлагаемой меры, по нашему мнению, также необходимы заключения заинтересованных бизнес-ассоциаций и общественных организаций, результаты антикоррупционной экспертизы, организуемой Минюстом, и план-график (последовательность действий) по практической реализации меры.

Мы считаем необходимым постепенное расширение спектра инструментов, используемых в рамках антикризисной политики. Это потребует планомерного совершенствования действующей законодательной и нормативной базы для повышения возможности более гибкого реагирования на возникающие угрозы. В условиях кризиса, вероятно, не удастся уйти от необходимости «пожарных мер» по смягчению социальных и экономических последствий кризиса. Тем не менее важно заблаговременно начать разработку мер, потребность в которых возникнет на этапе выхода из кризиса. Эти меры должны включать подготовленные и готовые к быстрой реализации проекты нормативных актов, от-

меняющие (сразу либо поэтапно) те меры, которые являются «вынужденными» на этапе спада, но не отражают стратегические интересы страны. Это касается, в том числе, проблемы «выхода из национализации».

Особое внимание следует обратить на меры по повышению эффективности государственных компаний и субъектов естественных монополий, в том числе в части пересмотра их стратегий развития с учетом потребностей страны на этапе кризиса и в условиях выхода из кризиса. Этот сегмент экономики в значительной степени является сферой ответственности государства и одновременно оказывает очень сильное влияние на все остальные части национальной экономики.

При разработке антикризисных мер по поддержке отдельных секторов и предприятий, на наш взгляд, следует минимизировать неэффективный «размен», когда задачи социальной политики защиты безработных и политики создания новых рабочих мест подменяются политикой искусственного завышения спроса на неэффективную продукцию. Поддержка спроса оправдана только в тех случаях, когда стоит задача сохранить не только рабочие места, но мощности и квалифицированные кадры. А это целесообразно только в том случае, когда есть уверенность, что эти ресурсы будут востребованы после завершения кризиса, либо когда такая политика диктуется соображениями национальной безопасности.

Наконец, уже на этапе кризиса важно определить и начать реализовывать меры, которые позволили бы перейти от защиты «наиболее уязвимых» субъектов хозяйственной деятельности к поддержке «новых локомотивов», что позволит российской экономике существенно быстрее развиваться на этапе посткризисного восстановительного роста.

Приложение 1. Формат оценки антикризисной меры (пример заполнения)

Паспорт меры

Мера	Увеличение в 2008–2009 гг. объемов субсидирования российских организаций — экспортеров промышленной продукции на возмещение части затрат для уплаты процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях для производства продукции на экспорт	Направить средства федерального бюджета, предусмотренные в 2009 г. на реализацию мер по поддержке финансового рынка Российской Федерации, на предоставление субсидий российским организациям — экспортерам промышленной продукции на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2005–2010 гг. для производства продукции на экспорт, в размере 6 млрд руб. Субсидии предоставляются в соответствии с Правилами возмещения из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 6 июня 2005 г. № 357	Комментарии
1.	Содержание норм	Постановление Правительства РФ от 14 января 2009 г. № 24 «О мерах государственной поддержки российских организаций — экспортеров промышленной продукции, организаций автомобилестроения и транспортного машиностроения»; Постановление Правительства РФ от 6 июня 2005 г. № 357 «Об утверждении правил возмещения из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях»	

2.	Период действия норм	Вероятно, до 1 января 2011 г.	В постановлении определены кредиты, полученные в период 2005—2010 гг.
3.	Вид инструмента	Бюджетный, субсидии по процентным ставкам	
4.	Направленность, основная цель	Поддержка высокотехнологичного экспорта	
5.	Масштаб (вся экономика, отдельный сектор, отрасль, отдельный регион, отдельная категория населения, отдельные предприятия)	Отдельные высокотехнологичные экспортно-ориентированные сектора	
6.	Мера декларируется как антикризисная	Да	Пункт 15 Плана действий (25 ноября 2008 г.)
7.	Стадия реализации меры на март 2009 г. (какие нормативные акты приняты, какие еще нет, какие дополнительные действия необходимы для «запуска» меры)	Приняты постановление Правительства РФ, приказ Минпромторга России	Приказ Минпромторга России от 2 февраля 2009 г. № 31 «О порядке отнесения промышленной продукции к продукции с высокой степенью переработки» Необходимы нормативные акты приняты, но, возможно, необходимы дополнительные документы Минпромторга России, в частности приказ, внесенный уточнения в приказ от 11 апреля 2006 г. № 73 «Об организации работы по возмещению из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях»

8.	Соответствие долгосрочным планам экономического развития (соответствие логике мер, предпринимавшихся до кризиса)	Скорее нет	Субсидирование государством процентов по экспортным кредитам рассматривалось как временная форма поддержки экспортеров, от которой в перспективе потребуются отказаться
9.	Официальная оценка последствий для бюджета, затрат из федерального бюджета (в комментариях необходимо отметить наличие требований к софинансированию из региональных бюджетов)	Расходы из федерального бюджета до 6 млрд руб.	
10.	Начало практического действия меры	Ориентировочно с 2 февраля 2009 г.	
11.	Срок действия меры (в случае «временного» характера меры — определенность условий продления/прекращения меры)	Формально до 1 января 2011 г.	
12.	Субъекты воздействия	Организации — экспортеры промышленной продукции	

13.	Требования к суб-ектам воздействия (применительно к финансовой поддержке требования по срокам, по софинансированию, по обеспечению и т.п.)	Организации: экспортирующие продукцию не менее 3 лет; направление кредитных ресурсов на экспорт промышленной продукции с высокой степенью переработки; своевременное исполнение кредитных договоров; отсутствие просроченной задолженности по обязательным платежам; субсидируются процентные ставки по кредитам, полученным в 2005–2010 гг.; субсидируется процентная ставка на 2/3, но не более ставки рефинансирования	Порядок отнесения промышленной продукции к продукции с высокой степенью переработки определяется Минпромторгом России (содержит рекомендуемые позиции ТН-ВЭД для такого отнесения) В соответствии с Правилами возмещения преимущественным правом на получение возмещения обладают организации, являющиеся победителями международных конкурсов (тендеров) на поставку промышленной продукции
14.	Наличие поведенческих требований к получателям поддержки (предприятия, населению, регионам)	Нет	

Оценка влияния меры

Мера	Увеличение в 2008–2009 гг. объемов субсидирования российских организаций — экспортеров промышленной продукции на возмещение части затрат для уплаты процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях для производства продукции на экспорт		Комментарии
1.	<i>Потенциальные бенефициары</i>		
	по масштабам бизнеса	Крупные и сверхкрупные предприятия	Формальных ограничений по масштабам бизнеса нет, но окончательное решение принимается двумя министерствами (Минпромторгом России и Минфином России), требуется наличие экспорта в течение трех лет (а также исходя из списков получавших поддержку)
	по отраслям	Преимущественно ОПК, машиностроение	Как правило, поддержка представлялась ограниченному кругу предприятий (десятки предприятий)
	по истории создания (существующие или вновь созданные)	Традиционные экспортеры высокотехнологичной продукции	Требует дополнительной оценки
	население (занятость, потребление, доходы, неравенство)		Требует дополнительной оценки
	регионы		Требует дополнительной оценки

2.	<i>Прогрессивные</i>		
	по масштабам бизнеса	Средние компании	
	по отраслям		Требует дополнительной оценки
	по истории создания (существующие или вновь созданные)	Относительно недавно созданные, приступающие к экспорту своей продукции	
	население (занятость, потребление, доходы, неравенство)		Требует дополнительной оценки
	регионы		
3.	Позитивные эффекты, в том числе поведенческие	Улучшение финансового положения отдельных экспортеров, компенсация отдельных затрат, в том числе за прошлые годы Некоторый (слабый) эффект по расширению кредитования экспорта	Весьма отработанный инструмент для компенсации издержек экспортеров Скорее всего основные ресурсы будут затрачены на компенсацию ранее привлечавшихся кредитов

4.	Негативные эффекты, а также основные риски, в частности: риски плохой стартовой настройки; риски дискриминации и ограничения доступа; риски уязвимости для лоббирования интересов различных групп; риски непрозрачности; риски сложности администрирования; риски из-за проблем мониторинга	Нормативная дискриминация в отношении новых экспортеров Низкая предсказуемость Низкая прозрачность принципов отбора для поддержки Высокая уязвимость для лоббирования	Требуются трехлетняя история экспорта Отсутствуют критерии отбора — есть только указание на преимущественность получения права на возмещение для организаций, являющихся победителями международных конкурсов (тендеров) Организации может быть отказано в возмещении, в том числе при недостаточности лимитов бюджетных обязательств, возмещение может быть осуществлено в меньшем размере, чем предусмотрено по результатам расчета, в случае недостаточности этих лимитов
5.	Стратегичность	Тактическая мера	
6.	Антикризисный эффект	Слабый	
7.	Компенсационное или упреждающее влияние	Компенсационное	Которое дополнительно усиливается за счет расширения периода субсидирования ставок по кредитам (с 2005 г.)
8.	Влияние на условия для конкуренции (в комментарии необходимо пояснить!)	Негативное, искажающее равные условия для российских экспортеров высокотехнологичной продукции в доступе к государственной поддержке	

9.	Противоречивость влияния	Нет		
10.	Неоднородность влияния по регионам	Нет		Требует дополнительной оценки на основе перечней, получивших поддержку
11.	Неэффективное равновесие	Нет		
12.	Мотивационный потенциал к развитию, росту, модернизации предприятий	Отсутствует		
13.	Предсказуемость изменений в условиях хозяйственной деятельности предприятий	Для экспортеров снижается		Нечеткость критериев отбора
14.	Надежность официальной оценки последствий для бюджета, корректность оценки необходимых бюджетных затрат			Требует дополнительного анализа
15.	Эффект от меры на фазе:			
	кризиса	Незначительный позитивный, сильно селективный		
	перехода к росту	Негативный		

16.	Общие комментарии по мере (наиболее важные моменты, в том числе вне формата оценки, а также связанные с неучтенным уже известными «уроков», полезных новаций из зарубежной антикризисной практики)	<p>Данная мера — единственная, которая связана с поддержкой высокотехнологичного экспорта. В силу отработанности инструмента может быть быстро реализована, однако: правила поддержки сохранили ограничение (наличие экспорта в течение трех лет), которое дискриминирует в получении поддержки новых экспортеров; так и остались неопределенными критерии предоставления данной формы поддержки, высок риск лоббирования интересов отдельных предприятий; возможность получения субсидий по процентам за кредиты, привлекавшиеся с 2005 г., усилителем компенсационный характер меры в отношении ограниченного круга крупных традиционных экспортеров</p> <p>Очень важно внести необходимые изменения (установление более четких критериев поддержки, устранение ограничения по наличию экспорта в течение трех лет) при переходе к фазе роста для расширения поддержки новых экспортеров</p> <p><i>В среднесрочной перспективе лучше рассмотреть иные инструменты стимулирования высокотехнологичного экспорта (расширение деятельности Внешэкономбанка по поддержке экспортных проектов, развитие системы страхования экспортных рисков и т.п.)</i></p>		
-----	--	---	--	--

Приложение 2. Антикризисные меры³⁴ по поддержке реального сектора экономики и принятые для их реализации нормативные акты

Мероприятие	Федеральные законы, Указы Президента РФ	Акты Правительства РФ, субъектов РФ	Документы министерств, ведомств, компаний
Налоговая политика			
1. Снижение ставки налога на прибыль с 24 до 20%	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»		Письмо ФНС России от 19 января 2009 г. № ШС-22-3/33@ «О порядке расчета сумм ежемесячных авансовых платежей налога на прибыль организаций на I квартал 2009 г.»
2. Увеличение амортизационной премии по отдельным группам основных средств с 10 до 30%	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»		

³⁴ В данном перечне отсутствует ряд заявленных антикризисных мер, по которым пока не приняты (или не были найдены) нормативные акты.

3. Перенос с 1 января 2010 г. ряда основных средств в амортизационные группы с меньшим сроком полезного использования в целях стимулирования обновления соответствующего оборудования		Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 165 «О внесении изменений в Классификацию основных средств, включаемых в амортизационные группы»	
4. Изменение порядка расчета налога на прибыль (с фактической, а не расчетной прибыли)	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»		Письмо ФНС России от 1 декабря 2008 г. № ШС-6-3/869@, разъяснение ФНС России от 1 декабря 2008 г., письмо Минфина России от 1 декабря 2008 г. № 03-03-05/166
5. Усовершенствование порядка признания расходов на приобретение лицензий на право пользования недрами при исчислении налога на прибыль путем сокращения срока признания таких расходов до двух лет	Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ (ред. от 26 ноября 2008 г.) «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства о налогах и сборах»		

6.	Изменение порядка уплаты НДС с поквартального на ежемесячный	Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в статью 174 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»	Письмо ФНС России от 29 октября 2008 г. № ШС-6-3/782@
7.	Оптимизация порядка начисления НДС по авансовым платежам (право на вычет налога)	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	
8.	Отмена обязанности по перечислению НДС при безденежных формах расчетов	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	
9.	Предоставление вычета НДС по строительным работам для собственного потребления в одном налоговом периоде с начислением налога	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	

10.	Освобождение от НДС ввоза за технологического оборудования, аналога которого не производится в РФ	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	
11.	Повышение с 9 до 15 долл. США за баррель налогооблагаемого минимума при расчете ставки НДС на нефть сырую	Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ (ред. от 26 ноября 2008 г.) «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»	

12.	Предоставление субъектам РФ права устанавливать налоговую ставку в рамках упрощенной системы налогообложения в диапазоне 5–15%	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Закон Кемеровской области от 26 ноября 2008 г. № 99-ОЗ Закон Республики Саха (Якутия) от 16 декабря 2008 г. 624-3 №139-IV Закон Калужской области от 18 декабря 2008 г. № 501-ОЗ Закон Псковской области от 18 декабря 2008 г. № 815-ОЗ Закон Еврейской автономной области от 24 декабря 2008 г. № 501-ОЗ Закон Липецкой области от 24 декабря 2008 г. № 233-ОЗ Закон Орловской области от 25 декабря 2008 г. № 863-ОЗ Закон Ростовской области от 29 декабря 2008 г. № 195-ЗС Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30 декабря 2008 № 166-ОЗ Законы и проекты Законов Сахалинской области, Республики Мордовия, Ямало-Ненецкого автономного округа, Волгоградской области, Ставропольского края, Московской области
-----	--	---	--

13.	Совершенствование налогообложения рыболовства	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности налогообложения рыбохозяйственного комплекса»	
14.	Отсрочка на два года положений п. 2.2 ст. 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих ограничение на перевод индивидуальных предпринимателей на уплату единого налога на вмененный доход в отношении аптечных организаций	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	
15.	Введение налоговых каникул при разработке месторождений континентального шельфа Ненецкого автономного округа, полуострова Ямал, Восточной Сибири, Азовского и Каспийского морей	Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ (ред. от 26 ноября 2008 г.) «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»	

16.	Расширение практики предоставления инвестиционного налогового кредита предприятиям оборонно-промышленного комплекса	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», п. 7 ст. 1	
17.	Предоставление рассрочки или отсрочки уплаты федеральных налогов, если размер задолженности превышает 10 млрд руб., по решению министра финансов	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	
18.	Увеличение размера налогового вычета до 2 млн руб. для граждан, приобретающих или строящих жилье (с 1 января 2008 г.)	Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	

Таможенная политика			
19.	Сокращение сроков мониторинга и периода, на который устанавливается вывозная таможенная пошлина на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти, а также возможность ее корректировки	Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе»»	Постановления Правительства РФ от 25 декабря 2008 г. № 1023, от 29 января 2009 г. № 66, от 24 февраля 2009 г. № 143 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и на отдельные категории товаров, выработанные из нефти, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе»
20.	Корректировка ввозных таможенных пошлин в отношении автомобильной техники		Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2008 г. № 903 «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении некоторых моторных транспортных средств» Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 943 «О внесении изменений в пункт 11 Положения о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования»

21.	Введение временной таможенной пошлины на импорт иностранной сельхозтехники в размере 15% (в расчете на скидки на продукцию со стороны производителей сельскохозяйственной техники)		Постановление Правительства РФ от 9 января 2009 г. № 12 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов комбайнов»	
22.	Сокращение тарифных квот на импорт мяса птицы и свинины, существенное повышение тарифов на внеквотные поставки мяса		Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 918 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов мяса крупного рогатого скота, свинины и мяса домашней птицы и о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 732»	
23.	Беспшлинный ввоз воздушных судов иностранного производства с количеством посадочных мест до 50 человек и более 300 человек		Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 840 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов гражданских самолетов» Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1093 «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении отдельных видов воздушных судов»	

24.	Уточнение ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин по широкому перечню товаров		Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 813 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отходов и лома черных металлов, отдельных видов проката» Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 827 «О продлении срока действия ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов комбайнов» Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 936 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении натурального каучука» Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2008 г. № 962 «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении отдельных видов плоского холоднокатаного проката» Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2008 г. № 963 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин на поликарбонат»	
-----	---	--	--	--

			<p>Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1082 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов металлообрабатывающего оборудования»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 9 января 2009 г. № 8 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов машин, оборудования, устройств, аппаратуры и их частей»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 9 января 2009 г. № 9 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов проката и труб из черных металлов»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 9 января 2009 г. № 10 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении некоторых товаров, ввозимых для промышленной сборки моторных транспортных средств, их узлов и агрегатов»</p>
--	--	--	--

			<p>Постановление Правительства РФ от 9 января 2009 г. № 11 «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении отдельных видов вагонов для высокоскоростных электропоездов»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 65 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин на отдельные виды удобрений, вывозимые за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 31 января 2009 г. № 70 «О временной ставке ввозной таможенной пошлины на соевый шрот»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 31 января 2009 г. № 71 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении сливочного масла и отдельных видов молочной продукции»</p>
--	--	--	--

			<p>Постановление Правительства РФ от 31 января 2009 г. № 72 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов молока и сливок»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2009 г. № 99 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов труб»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 116 «О временной ставке ввозной таможенной пошлины на полистирол вспенивающийся»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 144 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов оборудования для медицинской промышленности»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 197 «Об утверждении ставки ввозной таможенной пошлины на нити высокой прочности полиэфирные»</p>
--	--	--	---

			<p>Закупки для государственных нужд, закупки субъектов естественных монополий</p>
25.	<p>Обеспечение возможности объявления конкурсов по госзаказу на 2009—2010 гг. в декабре 2008 г.</p>		<p>Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1103 «Об осуществлении в 2009 г. бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и объекты капитального строительства, находящиеся в собственности юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями»</p> <p>Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 2058-р</p>

26.	Внесение изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие выдачу авансов, в части изменения условий авансирования выполнения мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами и государственными оборонным заказом		Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 987 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 гг.”» Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 975 «Об авансировании договоров (государственных контрактов) о поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг в отношении объектов капитального строительства, находящихся в государственной собственности Российской Федерации, включенных в подпрограмму “Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе” федеральной целевой программы “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.”»	
-----	---	--	--	--

27.	Увеличение финансирования закупки автомобильной техники для федеральных государственных нужд		Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2009 г. № 139-р	Приказ Минпромторга России от 20 февраля 2009 г. № 78 «Об утверждении Перечня автомобильной техники, производимой на территории Российской Федерации, для закупки федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации»
28.	Реализация программы обновления парка муниципального автотранспорта		Постановление Правительства РФ от 24 марта 2009 г. № 253 «Об утверждении Правил распределения и предоставления в 2009 г. из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники»	
29.	Обеспечение приоритетности закупки отечественных товаров по государственным и муниципальным программам с выделением товаров массового производства	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”»		

30.	Установление ценовых преференций (15%) для поставщиков российских товаров при размещении государственного заказа (до 31 декабря 2010 г.)		Проект Федерального закона № 148357-5 «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации”» (принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении)	Приказ Минэкономразвития России от 5 декабря 2008 г. № 427 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд»
31.	Регламентация процедур закупок субъектов ЕМ и ГК, в том числе установление преференций для поставщиков российских товаров		Проект Федерального закона № 148357-5 «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации”» (принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении)	
32.	Приобретение в 2008–2009 гг. жилья эконом-класса в многоквартирных домах с высокой степенью строительной готовности, а также возводимых с привлечением средств граждан, субъектами Российской Федерации для реализации региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда с использованием средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства		Федеральный закон от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	

33.	Расширение масштаба зерновых интервенций		Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.»	
34.	Определение перечня видов сельскохозяйственной продукции, в отношении которой могут проводиться государственные закупочные и товарные интервенции		Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2008 г. № 959 «О перечне видов сельскохозяйственной продукции, в отношении которой могут проводиться государственные закупочные и товарные интервенции»	
35.	Определение порядка проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения		Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 619 «О формировании и реализации федеральной адресной инвестиционной программы»	

			Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1062 «О внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»	
Лизинг				
36.	Внесение в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» средств федерального бюджета в размере 25 млрд руб. в целях приобретения и последующей передачи по договорам лизинга отечественной сельскохозяйственной техники	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.»	Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 122-р	Решение совета директоров ОАО «Росагролизинг» от 25 декабря 2008 г.
37.	Определение новых условий работы ОАО «Росагролизинг» (отмена предоплаты, первый платеж — через 12 месяцев, увеличение срока лизинга до 15 лет)			

38.	Создание государственной лизинговой компании для осуществления закупок автомобильной и дорожно-строительной техники		Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 93 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера открытого акционерного общества «Государственная транспортная лизинговая компания»	
Бюджетная: субсидии и государственные гарантии банкам				
39.	Субсидирование (2/3 ставки рефинансирования) процентных ставок по кредитам граждан на приобретение автомобилей, выпущенных в России и стоимостью до 350 тыс. руб.		Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2009 г. № 139-р Постановление Правительства РФ от 19 марта 2009 г. № 244 «Об утверждении Правил предоставления в 2009 г. за счет средств федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным российскими кредитными организациями в 2009 г. физическим лицам на приобретение легковых автомобилей»	Приказ Минпромторга России от 20 февраля 2009 г. № 77 «Об утверждении Перечня легковых автомобилей, производимых на территории Российской Федерации, при приобретении которых физическими лицами в кредит в 2009 г. в 2009, 2010 и 2011 гг. кредитным организациям возмещаются выпадающие доходы исходя из двух третей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации»

40.	Предоставление субсидий предприятиям сельскохозяйственного строительства, автомобилестроения и транспортного машиностроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008–2009 гг. и направленным на технологическое перевооружение	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.”»	Постановление Правительства РФ от 14 января 2009 г. № 24 «О мерах государственной поддержки российских организаций — экспортеров промышленной продукции, организаций автомобилестроения и транспортного машиностроения» Постановление Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 205 «Об утверждении Правил предоставления в 2009–2011 гг. субсидий из федерального бюджета российским организациям сельскохозяйственного и тракторного машиностроения, лесопромышленного комплекса, машиностроения для нефтегазового комплекса и станкоинструментальной промышленности на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на техническое перевооружение на срок до 5 лет»
-----	---	---	---

41.	Изменение порядка предоставления субсидий российским организациям легкой и текстильной промышленности на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, направленным на технологическое перевооружение в 2009–2011 гг.		Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2009 г. № 100 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 993»
42.	Субсидирование процентной ставки по кредитам по отдельным видам инвестиционных и краткосрочных кредитов для АПК в размере до 100% ставки рефинансирования	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона “О развитии сельского хозяйства”» Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.”»	Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 90 «О распределении и предоставлении в 2009–2011 гг. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах»

			<p>Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 140 «О направлении в 2009 г. средств федерального бюджета на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям агропромышленного комплекса независимо от их организационно-правовых форм и крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным потребителям части затрат на уплату процентов по инвестиционным и краткосрочным кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах»</p>
--	--	--	---

43.	<p>Увеличение в 2008—2009 гг. объемов субсидирования российских организаций — экспортеров промышленной продукции на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях для производства продукции на экспорт</p>	<p>Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.”»</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 14 января 2009 г. № 24 «О мерах государственной поддержки российских организаций — экспортеров промышленной продукции, организаций автомобилестроения и транспортного машиностроения»</p>	<p>Приказ Минпромторга России № 29, Минфина России № 50 от 30 января 2009 г. «О возмещении из федерального бюджета российских экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях» Приказ Минпромторга России от 2 февраля 2009 г. № 31 «О порядке отнесения промышленной продукции к продукции с высокой степенью переработки»</p>
44.	<p>Предоставление из федерального бюджета в 2008—2009 гг. коммерческим банкам субсидий на возмещение затрат и дополнительных доходов по сделкам кредитования авиакомпаний в части, не компенсируемой доходами от продажи имущества, предоставленного по договору залога в обеспечение кредита</p>			<p>Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2008 г. № 964 «О порядке предоставления из федерального бюджета в 2008—2009 гг. коммерческим банкам субсидий на возмещение затрат и дополнительных доходов по сделкам кредитования авиакомпаний в части, не компенсируемой доходами от продажи имущества, предоставленного по договору залога в обеспечение кредита»</p>

45.	Предоставление в 2009–2011 гг. из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ субсидий на поддержку развития сельского хозяйства		Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1096 «Об утверждении Правил распределения и предоставления в 2009–2011 гг. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации»	Приказ Минсельхоза России от 20 января 2009 г. № 21 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2008 № 1096»
46.	Предоставление в 2009–2011 гг. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям		Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 145 «Об утверждении Правил распределения и предоставления в 2009–2011 гг. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям»	

47.	Упрощение процедуры предоставления государственных гарантий	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведение в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации”»		
48.	Упрощение порядка предоставления государственных гарантий по экспорту		Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2008 г. № 803 «Об утверждении Правил предоставления государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте для оказания государственной поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг)» Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 953 «О внесении изменений в Правила предоставления государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте для оказания государственной поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг)»	

49.	Предоставление в 2009 г. государственных гарантий по Российской Федерации по кредитам, привлекаемым предприятиями ОПК на осуществление основной деятельности и капитальные вложения	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг."»	Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 104 «О предоставлении в 2009 г. государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения»	Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 957 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики» Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 103 «О предоставлении в 2009 г. государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения»
50.	Предоставление в 2009 г. государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым предприятиями на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг."»	Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 957 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики» Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 103 «О предоставлении в 2009 г. государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения»	Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 957 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики» Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 103 «О предоставлении в 2009 г. государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения»

51.	Предоставление в 2009 г. субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении		Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 231 «Об утверждении Правил предоставления в 2009 г. субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении»	
Институты развития, специализированные организации, кредитование, рекомендации банкам				
52.	Кредитование Внешэкономбанком российских заемщиков в целях refinансирования их зарубежных займов, взятых под залог активов, расположенных на территории России	Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»	Порядок реализации государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» мер, предусмотренных статьями 1 и 2 Федерального закона от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации», утвержденный Наблюдательным советом Внешэкономбанка 13 октября 2008 г., протокол № 11	

53.	Внесение изменений в Меморандум о финансовой политике Банка развития, предусматривающих возможность кредитования крупных проектов в агропромышленном комплексе	Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 1697-р	Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 1697-р
54.	Увеличение объемов refinансирования ипотечных кредитов по линии ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» в 2009 г. (внесение в уставной капитал АИЖК дополнительно 60 млрд руб.)	Федеральный закон от 8 ноября 2008 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.»»	Распоряжение Росимущества от 5 декабря 2008 г. № 2252-р «О решениях внеочередного общего собрания акционеров ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»»
55.	Увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» в целях кредитования организаций агропромышленного комплекса, крестьянских (фермерских) хозяйств, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственных потребительских кооперативов, проведения закупочных интервенций и формирования системы земельного ипотечного кредитования	Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.»». Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.»»	Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 122-р

56.	Обеспечение выпуска инфраструктурных облигаций, в том числе под гарантии Российской Федерации или Внешэкономбанка, для финансирования инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах частного государственного партнерства	Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р	Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р
57.	Усиление контроля со стороны Банка России за работой органов управления банков, получивших средства государственной поддержки (назначение специального представителя Банка России)	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»»	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»»
Тарифная политика, регулирование деятельности субъектов естественных монополий			
58.	Обнуление тарифов на железнодорожные перевозки новых легковых автомобилей российского производства на территорию Дальневосточного федерального округа, предоставление из федерального бюджета в 2009 г. субсидий ОАО «Российские железные дороги» на возмещение соответствующих потерь в доходах	Постановление Правительства РФ от 4 марта 2009 г. № 194 «О перевозках открытым акционерным обществом «Российские железные дороги» новых легковых автомобилей, произведенных на территории Российской Федерации, на железнодорожные станции, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа»	Постановление Правительства РФ от 4 марта 2009 г. № 194 «О перевозках открытым акционерным обществом «Российские железные дороги» новых легковых автомобилей, произведенных на территории Российской Федерации, на железнодорожные станции, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа»

Политика по развитию МСП, конкурентной среды, по снижению административных барьеров				
62.	Увеличение в 2009 г. средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку субъектов малого предпринимательства, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> • гранты начинающим на создание собственного бизнеса • развитие микрофинансирования • гарантийные фонды (фонды поручительства) • субсидирование части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях, и лизинговым договорам 	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг."»	Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1102 «О реализации дополнительных мер по государственной поддержке субъектов малого предпринимательства» Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2009 г. № 178 «О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства»	Приказ Минэкономразвития России от 27 января 2009 г. № 25 «О проведении конкурса по отбору субъектов Российской Федерации, бюджетам которых в 2009 г. предоставляются субсидии для финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки малого предпринимательства субъектами Российской Федерации» Приказ Минэкономразвития России от 30 января 2009 г. № 31 «О мерах по реализации в 2009 г. мероприятий по государственной поддержке малого предпринимательства»
63.	Увеличение программы финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, реализуемой Внешэкономбанком, через направление части дополнительных ресурсов на цели кредитования малого бизнеса, включая предоставление займов до 1 млн руб. мелким заемщикам			Порядок осуществления государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства (утвержден Наблюдательным советом Внешэкономбанка 4 марта 2009 г.)

64.	Предоставление (закондательно) малому бизнесу преференций при выкупе арендуемого государственного и муниципального имущества	Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2008 г. № 961 «О предельных значениях и сроке расщочки оплаты находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства имущества, применяемых при реализации ими преимущественного права на приобретение такого имущества»	
65.	Предоставление субъектам малого и среднего предпринимательства помещений в аренду на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам) за счет специально выделенных для этой цели помещений	Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»		Письмо Минэкономразвития России от 12 января 2009 г. № Д05-57

66.	<p>Обеспечение доступа субъектов малого предпринимательства к получению заказов при закупках товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд:</p> <ul style="list-style-type: none"> • обязательное размещение муниципальных заказами от 10 до 20% заказа у субъектов малого предпринимательства • изменение максимальной цены контракта при размещении заказов у субъектов малого предпринимательства 	<p>Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»</p>		
67.	<p>Ограничение проверок субъектов предпринимательской деятельности</p>	<p>Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности»</p>		

68.	<p>Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля</p>	<p>Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»</p>		
69.	<p>Определение порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов по коррупционности</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»</p>		

			Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 242 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»	
Социальная политика				
70.	Увеличение размера максимальной величины пособия по безработице		Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 915 «О размерах минимальной и максимальной величины пособия по безработице на 2009 г.»	
71.	Уточнение условий назначения и выплаты пособий по безработице, в частности увеличение периода выплаты пособия с 6 до 12 месяцев	Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации"»		
72.	Введение (законодательно) дополнительных обязанностей для работодателей при введении режима неполного рабочего дня, приостановке производства	Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации"»		

73.	Увеличение объемов финансирования региональных программ, предусматривающих следующие дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда субъектов РФ: <ul style="list-style-type: none"> • опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по выходу работников на работу) • организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, инициация выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения 	Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации"» Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг."»	Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1089 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»	Приказ Минздравсоцразвития России от 21 января 2009 г. № 14 «О создании межведомственной рабочей группы по рассмотрению региональных программ, предусматривающих дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» Приказ Минздравсоцразвития России от 23 января 2009 г. № 17н «Об утверждении формы соглашения о реализации дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, заключаемого Федеральным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации»
-----	---	--	--	---

<ul style="list-style-type: none"> оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан 			
<p>74. Уточнение порядка формирования квот на привлечение в Россию иностранной рабочей силы</p>		<p>Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 916 «О внесении изменений в Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 834 «Об определении на 2009 г. потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников»</p>	

<p>75. Ограничение доли иностранных граждан, занятых в отдельных видах экономической деятельности</p>		<p>Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1099 «Об установлении на 2009 г. допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации»</p>	
<p>76. Организация работы консульционных пунктов, «горячих линий» и предувольнительных консульций работников организаций, издание информационных буклетов и брошюр</p>			<p>Приказ Минздравсоцразвития России от 28 ноября 2008 г. № 683а «Об организации работы консульционных пунктов, телефонных "горячих линий" и предувольнительных консульций работников»</p> <p>Приказ Роструда от 28 ноября 2008 г. № 252 «Об установлении структуры и сроков представления отчетов об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения в 2008 г.» (п. 1 Приложения)</p>

77.	Предоставление государственной поддержки гражданам Российской Федерации, являющимся заемщиками по ипотечным кредитам (займам), на приобретение жилого помещения на территории Российской Федерации		Правила реструктуризации в 2009 г. ипотечных жилищных кредитов (займов) для отдельных категорий заемщиков (одобрены наблюдательным советом ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» 18 декабря 2008 г.). Стандарт реструктуризации ипотечных кредитов (займов) для отдельных категорий заемщиков (утвержден управлением ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» 5 февраля 2009 г.)	Правила реструктуризации в 2009 г. ипотечных жилищных кредитов (займов) для отдельных категорий заемщиков (одобрены наблюдательным советом ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» 18 декабря 2008 г.). Стандарт реструктуризации ипотечных кредитов (займов) для отдельных категорий заемщиков (утвержден управлением ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» 5 февраля 2009 г.)
78.	Разрешение досрочно направить на оплату ипотечных кредитов средства «материнского капитала»	Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 288-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"»	Постановление Правительства РФ от 13 января 2009 г. № 20 «О внесении изменений в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий»	Приказ Минздравсоцразвития России от 26 декабря 2008 г. № 779н «Об утверждении Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала»

			Постановление Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 209 «О предоставлении межбюджетных трансфертов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на погашение за счет средств материнского (семейного) капитала основного долга и уплаты процентов по кредитам или займам на приобретение (строительство) жилого помещения, в том числе ипотечным, предоставленным гражданам по кредитному договору (договору займа)»	
Администрирование				
79.	Создание Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики		Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 957 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики»	Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 957 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики»

80.	Формирование перечня из примерно 300 системообразующих предприятий для мониторинга и точечной поддержки			Перечень системообразующих организаций (утвержден Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики 23 декабря 2008 г.)
81.	Формирование межведомственных комиссий и рабочих групп по вопросам, связанным с реализацией антикризисных мер			Приказ Минпромторга России от 31 декабря 2008 г. «Об организации мониторинга финансово-экономического состояния организаций промышленности и торговли, находящихся в перечне системообразующих организаций» Приказ Минэкономразвития России от 17 января 2009 г. № 7 «О создании межведомственной рабочей группы по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций, входящих в перечень системообразующих организаций»

				Приказ Минрегиона России от 22 января 2009 г. № 6 «О создании Рабочей группы Министерства регионального развития Российской Федерации по оказанию государственной поддержки системообразующим предприятиям и организациям строительной отрасли, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства»
82.	Развитие деятельности Комиссии по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике		Постановление Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 660 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике» Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 945 «О внесении изменений в Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике»	

		Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2008 г. № 1025 «О внесении изменений в Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике»	
--	--	--	--

Приложение 3. Наиболее значимые «перераспределительные» антикризисные меры

Антикризисные меры	Основные бенефициары	
	по масштабу бизнеса	по отрасли
Кредитование Внешэкономбанком российских заемщиков в целях рефинансирования их зарубежных займов, взятых под залог активов, расположенных на территории России	Сверхкрупный	Все, металлургия, строительство, нефтяная, связь, транспорт
Предоставление госгарантий по кредитам организациям на осуществление основной производственной деятельности	Сверхкрупный	Все, автомобилестроение
Сокращение периода мониторинга при определении ставки вывозной таможенной пошлины на нефть	Сверхкрупный	ТЭК
Повышение с 9 до 15 долл. США за баррель необлагаемого минимума при расчете ставки НДСИ	Сверхкрупный	ТЭК
Усовершенствование порядка признания расходов на приобретение лицензий на право пользования недрами при исчислении налога на прибыль путем сокращения срока признания таких расходов до двух лет	Сверхкрупный	ТЭК
Введение налоговых каникул при разработке месторождений континентального шельфа, Ненецкого автономного округа, полуострова Ямал, Восточной Сибири	Сверхкрупный	ТЭК
Снижение вывозных таможенных пошлин (никель нелегированный, мелные катоды, сжиженные углеводороды)	Сверхкрупный	ТЭК, металлургия
Проведение дополнительной эмиссии акций и облигаций отдельных стратегических предприятий с их последующим выкупом уполномоченными организациями	Сверхкрупный	ОПК

Антикризисные меры	Основные бенефициары	
	по масштабу бизнеса	по отрасли
Содействие размещению облигаций российских автомобилестроительных компаний с предоставлением государственных гарантий	Сверхкрупный	Автомобилестроение
Субсидирование российских экспортеров промышленной продукции с высокой степенью переработки на возмещение части затрат по уплате процентов по кредитам	Сверхкрупный	Машиностроение, ОПК
Увеличение уставного капитала ОАО РЖД для компенсации индексации тарифов на железнодорожные перевозки на 2009 г.	Сверхкрупный	Железнодорожные перевозки
Обеспечение выпуска инфраструктурных облигаций ОАО РЖД, в том числе под гарантии РФ или Внешэкономбанка	Сверхкрупный	Железнодорожные перевозки
Компенсация ОАО РЖД неполученных доходов по льготным перевозкам школьников, студентов	Сверхкрупный	Железнодорожные перевозки
Предоставление субсидии ОАО РЖД для компенсации затрат по перевозке автомобилей в Дальневосточный округ	Сверхкрупный	Железнодорожные перевозки
Увеличение амортизационной премии по отдельным группам основных средств с 10 до 30%	Крупный	Вес, субъекты естественных монополий
Предоставление госгарантий по кредитам предприятиям ОПК	Крупный	ОПК
Предоставление предприятиям ОПК субсидий на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008–2009 гг., в том числе полученным для пополнения оборотных средств	Крупный	ОПК
Субсидии предприятиям ОПК для компенсации затрат при выполнении работ по гособоронзаказу и госзаказу	Крупный	ОПК

Антикризисные меры	Основные бенефициары	
	по масштабу бизнеса	по отрасли
Субсидии предприятиям ОПК для предупреждения банкротства	Крупный	ОПК
Реализация программы обновления парка муниципального автотранспорта	Крупный	Автомобилестроение
Увеличение финансирования закупок автомобильной техники для федеральных государственных нужд	Крупный	Автомобилестроение
Повышение ввозных таможенных пошлин в отношении автомобильной техники	Крупный	Автомобилестроение
Субсидирование процентных ставок по кредитам граждан на приобретение автомобилей, выпущенных в России	Крупный	Автомобилестроение
Предоставление кредитной линии лизинговым компаниям для российской автомобильной техники	Крупный	Автомобилестроение
Капитализация «Росагролизинга» для расширения закупок техники для с/х	Крупный	Сельхозмашиностроение, автомобилестроение, с/х
Изменение Меморандума Внешэкономбанка для обеспечения возможности кредитования крупных проектов в АПК	Крупный	С/х
Повышение ввозных таможенных пошлин в отношении зерно- и кормоуборочных комбайнов	Крупный	Сельхозмашиностроение
Предоставление субсидий предприятиям сельхозмашиностроения, автомобилестроения и транспортного машиностроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008–2009 гг. и направленных на технологическое перевооружение	Крупный	Сельхозмашиностроение, автомобилестроение, транспортное машиностроение
Использование средств ГК «Фонд содействия реформе ЖКХ» в 2008–2009 гг. для выкупа типовых квартир	Крупный	Жилищное строительство

Антикризисные меры	Основные бенефициары	
	по масштабу бизнеса	по отрасли
Использование средств федерального бюджета (программа «Жилище», Минобороны России) в 2008–2009 гг. для выкупа квартир	Крупный	Жилищное строительство
Разрешение досрочно направить на оплату ипотечных кредитов средства «материнского капитала»	Крупный	Жилищное строительство
Реструктуризация ипотечных кредитов для лиц, потерявших работу через АИЖК	Крупный	Жилищное строительство
Обеспечение жильем всех ветеранов Великой Отечественной войны	Крупный	Жилищное строительство
Кредитование отдельных авиакомпаний для поддержания операционной деятельности (субсидии банкам для компенсации)	Крупный	Авиаперевозки
Предоставление субсидий авиаперевозчикам для возмещения затрат по выполнению обязательств по перевозке других компаний	Крупный	Авиаперевозки
Реализация процедур закупок субъектов естественных монополий и тоскомпаний, в том числе установление преференций для поставщиков российских товаров	Средний и крупный	Машиностроение, трубная промышленность, металлургия
Рекомендации коммерческим банкам, использующим различные формы государственной поддержки, в приоритетном порядке направлять средства на поддержку отдельных отраслей	Средний и крупный	Автомобилестроение, сельхозмашиностроение, авиационные перевозки, жилищное строительство, ОПК, с/х
Капитализация «Россельхозбанка» для расширения кредитования с/х и зерновых интервенций	Средний и крупный	С/х

Антикризисные меры	Основные бенефициары	
	по масштабу бизнеса	по отрасли
Субсидирование процентной ставки по кредитам по отдельным видам инвестиционных и краткосрочных кредитов для АПК в размере 100 и 80% ставки рефинансирования	Средний и крупный	С/х, животноводство
Установление ценовых преференций от 5 до 25% для поставщиков российских товаров при размещении госзаказа	Средний и крупный	С/х, пищевая, легкая, фармацевтическая, автомобилестроение, транспортное машиностроение, приборостроение, металлургия
Снижение платы, установление рассрочки оплаты за присоединение к электрическим сетям объектов малой мощности	Малый и средний	Все
Определение коммерческими банками, использующими различные формы государственной поддержки, объемов кредитования предприятий МСП	Малый и средний	Все
Субсидирование процентных ставок по кредитам предприятий рыбохозяйственного комплекса	Малый и средний	Рыболовство
Субсидии организациям лесопромышленного комплекса на создание межзональных запасов древесины, сырья, топлива	Малый и средний	Лесная
Расширение кредитования Внешэкономбанком МСП	Малый	Все
Распространение на муниципальные закупки требований по квотам для МП	Малый	Все
Поддержка региональных программ по развитию МСП	Малый	Все

Антикризисные меры	Основные бенефициары	
	по масштабу бизнеса	по отрасли
Поддержка региональных программ по занятости	Микро	Все
Совершенствование налогообложения рыболовства	Микро	Рыболовство
Отсрочка до 1 января 2011 г. для аптечных организаций положений Налогового кодекса РФ, предусматривающих ограничение на перевод организаций и индивидуальных предпринимателей на уплату ЕНВД	Микро	Аптеки
Субъектам Федерации предоставлено право устанавливать ставку налога для УСН в диапазоне 5–15%	Микро	Розничная торговля, услуги

О-93 **Оценка** антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики [Текст] : докл. к X Междунар. науч. конф. ГУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества, Москва, 7–9 апреля 2009 г. / Ю. В. Симачев и др. ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики ; Межведомств. аналит. центр. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. — 134, [2] с. — 1800 экз. — ISBN 978-5-7598-0670-7 (в обл.).

УДК 338.12
ББК 65.012.2

Подписано в печать 02.04.2009 г. Формат 60×88^{1/16}
Гарнитура NewtonC. Усл. печ. л. 8,25. Уч.-изд. л. 5,5
Тираж 1800 экз. Изд. № 1027

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772-95-71