

# 10/22

ПРЕПРИНТЫ

МИКРОЭКОНОМИКА ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ  
ПРОМЫШЛЕННАЯ КОНКУРЕНТНАЯ  
И ИНФРАСТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА  
MICROECONOMICS INDUSTRY MARKETS,  
INDUSTRIAL, COMPETITION AND  
INFRASTRUCTURE POLICY

А. Л. Ведев, А. А. Сильчук, К. А. Тузов  
М. А. Ковалева, В. А. Ерёмкин

**АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ОТРАСЛЕВЫХ МЕР ПОДДЕРЖКИ  
В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА  
И ИХ ВКЛАДА В ВОССТАНОВЛЕНИЕ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ  
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОТРАСЛЕВЫХ МЕР ПОДДЕРЖКИ  
В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА И ИХ ВКЛАДА  
В ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ

Ведев Алексей Леонидович, заведующий лабораторией структурных исследований,  
д.э.н., [vedev-al@ranepa.ru](mailto:vedev-al@ranepa.ru)

Сильчук Александра Александровна, старший научный сотрудник лаборатории  
структурных исследований, к.э.н., [Silchuk-aa@ranepa.ru](mailto:Silchuk-aa@ranepa.ru)

Тузов Константин Александрович, научный сотрудник лаборатории структурных ис-  
следований, [tuzov-ka@ranepa.ru](mailto:tuzov-ka@ranepa.ru)

Ковалева Марина Александровна, научный сотрудник лаборатории структурных ис-  
следований, [KovalevaM@ranepa.ru](mailto:KovalevaM@ranepa.ru)

Ерёмкин Владимир Александрович, научный сотрудник лаборатории структурных  
исследований, [eremkin-va@ranepa.ru](mailto:eremkin-va@ranepa.ru)

Москва 2022

## Аннотация

**Актуальность темы** связана с тем, что резкие изменения в отраслях экономики, обусловленные пандемией коронавируса, повлияли на все существующие прогнозы социально-экономического развития. При этом появился целый ряд новых мер поддержки как федерального уровня, так и регионального уровня. В этой связи необходимо проанализировать действующие меры поддержки, направленные на развития отраслей экономики, учитывающего риски и возможности, представляется важнейшей задачей для российской экономики.

**Цель** исследования – являлось изучение эффективности мер отраслевой поддержки в условиях кризиса, порожденного неэкономическими причинами.

**Предметом** исследования является эффективность мер поддержки в условиях пандемии коронавируса и их вклада в восстановление экономической активности Российской Федерации.

**Метод** или методология исследования заключается в проведении комплексного экономического анализа, обзора исследовательской литературы (российской и зарубежной), анализа иностранных практик оказания поддержки бизнесу, оценки финансовой стабильности и эффективности мер поддержки в условиях пандемии

В **результате** проведенной работы проанализированы эффективности мер поддержки в условиях пандемии коронавируса и их вклада в восстановление экономической активности, как зарубежных стран, так и федеральных и региональных мер поддержки России.

**Научная новизна** исследования состоит в анализе и применения опыта зарубежных стран в Российских реалиях и изучения вклада в Российскую экономику влияния действующих мер поддержки.

Полученные в результате проведенного исследования **рекомендации** указывают на необходимость расчета эффективности мер поддержки до ее введения.

Проект выполнен в рамках проведенных исследовательских работ Лаборатории структурных исследований ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ в 2022г.

## Ключевые слова:

Макроэкономика, меры поддержки, финансовый рынок, среднесрочное планирование, финансово-бюджетная система, восстановительный рост

## Коды JEL Classification

C53, E17, E37, E47, G17

RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY  
AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)

PREPRINT  
(SCIENTIFIC REPORT)

**ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF INDUSTRY SUPPORT MEASURES  
DURING THE CORONAVIRUS PANDEMIC AND THEIR CONTRIBUTION  
TO THE RECOVERY OF ECONOMIC ACTIVITY IN RUSSIA**

Vedev A.L., Head of the Laboratory of Structural Research, Doctor of Economics, [vedev-al@ranepa.ru](mailto:vedev-al@ranepa.ru)

Silchuk A.A., Senior Researcher, Structural Research Laboratory, Ph.D., [Silchuk-aa@ranepa.ru](mailto:Silchuk-aa@ranepa.ru)

Tuzov K.A., Researcher, Structural Research Laboratory, [tuzov-ka@ranepa.ru](mailto:tuzov-ka@ranepa.ru)

Kovaleva M.A., Researcher, Structural Research Laboratory, [KovalevaM@ranepa.ru](mailto:KovalevaM@ranepa.ru)

Eremkin V.A., Researcher, Structural Research Laboratory, [eremkin-va@ranepa.ru](mailto:eremkin-va@ranepa.ru)

Moscow 2022

## Abstract

The **relevance** of the topic is due to the fact that the sharp changes in the sectors of the economy caused by the coronavirus pandemic have affected all existing forecasts of socio-economic development. At the same time, a number of new support measures have appeared, both at the federal level and at the regional level. In this regard, it is necessary to analyze the current support measures aimed at the development of economic sectors, taking into account risks and opportunities, which seems to be the most important task for the Russian economy. The **purpose** of the study was to study the effectiveness of industry support measures in a crisis caused by non-economic reasons.

The **subject** of the study is the effectiveness of support measures in the context of the coronavirus pandemic and their contribution to the restoration of the economic activity of the Russian Federation.

The research **method** or methodology is to conduct a comprehensive economic analysis, a review of research literature (Russian and foreign), an analysis of foreign practices in providing business support, an assessment of financial stability and the effectiveness of support measures in a pandemic

As a **result** of the work carried out, the effectiveness of support measures in the context of the coronavirus pandemic and their contribution to the restoration of economic activity, both in foreign countries and in federal and regional support measures for Russia, were analyzed. The **scientific novelty** of the study lies in the analysis and application of the experience of foreign countries in Russian realities and the study of the contribution to the Russian economy of the impact of existing support measures.

The **recommendations** obtained as a result of the study indicate the need to calculate the effectiveness of support measures before its introduction.

The project was carried out as part of research work by the Laboratory for Structural Research of the IPEI RANEPА under the President of Russian Federation in 2022.

## Key words:

Macroeconomics, support measures, financial market, medium-term planning, fiscal system, recovery growth

## JEL Classification Codes:

C53, E17, E37, E47, G17

## Оглавление

|   |    |
|---|----|
| Введение .....  | 6  |
| 1. Обзор и анализ актуальных российских и зарубежных исследований, направленных на разработку, внедрение и последующую оценку эффективности мер поддержки экономики в условиях пандемии ..... | 9  |
| 2. Анализ зарубежного опыта предоставления мер поддержки: успешные и неудачные практики .....   | 13 |
| 3. Обзор действующих и утративших силу отраслевых мер поддержки в условиях пандемии в России: причины введения и условия отмены .....   | 22 |
| 4. Оценка роли и вклада мер поддержки в восстановление экономической активности в России: выводы для будущей политики .....   | 34 |
| Заключение.....   | 44 |
| Благодарности.....  | 47 |
| Список использованных источников.....   | 48 |

## Введение

В первой половине 2020 года мир охватила пандемия, вторая волна которой пришлось на осень. Он был идентифицирован как новый коронавирус (тяжелый острый респираторный синдром коронавируса 2, или SARS-CoV-2), а затем переименован в Coronavirus Disease-19 или COVID-19, а его распространение привело к тяжелым социально-экономическим последствиям. К началу июня 2022 года во всем мире было зарегистрировано около 530 миллионов случаев заболевания COVID-19 и более 6,3 миллиона случаев смерти.

Пандемии далеко не новы, и в прошлом они имели серьезные неблагоприятные экономические последствия. Эксперты сходятся во мнении, что по своим принципам влияния на человечество COVID-19 ничем не отличается от аналогичного исторического опыта развития пандемий. Учитывая быстрое распространение COVID-19, страны по всему миру приняли ряд мер общественного здравоохранения, направленных на предотвращение распространения, включая социальное дистанцирование. Многие исследователи сходятся во мнении, что эти меры спасли тысячи жизней. В рамках мер по социальному дистанцированию предприятия, школы, общественные центры и неправительственные организации (НПО) должны были закрыться, массовые собрания были запрещены, а во многих странах были введены карантинные меры, разрешающие поездки только в случае крайней необходимости. Цель этих мер — способствовать сглаживанию кривой заболеваемости, то есть снизить количество новых ежедневных случаев COVID-19 и остановить их экспоненциальный рост, а, следовательно, снизить нагрузку на медицинские службы.

Распространение COVID-19 привело к значительному замедлению экономической активности. Согласно оценке Всемирного банка, спад мирового ВВП в 2020 г. по отношению к 2019 г. составил 3,3%. Схожие оценки приводят и другие международные организации, хотя первоначальные прогнозы были куда более пессимистичными. В основном такой спад стал результатом беспрецедентных фискальных, монетарных и регулятивных мер в развитых странах, которые помогли сохранить располагаемый доход домохозяйств, защитить денежные потоки фирм и поддержать кредитные резервы.

Экономические последствия будут широкомасштабными и неопределенными, с ожидаемыми различными последствиями для рынков труда, производственно-сбытовых цепочек, финансовых рынков и уровней ВВП. Негативные последствия могут варьироваться в зависимости от строгости мер социального дистанцирования (например, локдауны и связанные с ними ограничения), продолжительности их реализации и степени их соблюдения. Кроме того, пандемия и последующие вмешательства могут привести к длительному ухудшению здоровья вследствие постковидного синдрома у переболевших, ухудшению психического состояния жителей, пребывавших длительное время на карантине, усилению экономического неравенства и особенно тяжелым последствиям для определенных социально-демографических групп.

Цель этой работы — дать оценку результативности внедрения мер поддержки в период пандемии и выработать рекомендации для дальнейшего быстрого реагирования на подобного рода вызовы в будущем.

В рамках работы решался целый ряд исследовательских задач, в том числе необходимо было проанализировать появляющуюся и уже обширную литературу об экономических последствиях COVID-19, обобщить идеи, содержащиеся в растущем числе исследований, связанных с пандемией, которые были опубликованы. В этой работе много внимания уделяется широким областям:

- Измерение распространения COVID-19 и мероприятия по социальному дистанцированию,
- Эффективность и соблюдение правил социального дистанцирования,
- Влияние коронавируса на финансовые рынки,
- Экономические последствия COVID-19 и факторы, порождающие их,
- Социально-экономические последствия локдаунов,
- Выработка эффективных мер и правил в ответ на пандемию,
- Обзор российского и зарубежного опыта поддержки и возможности совершенствования политики в будущем.

Данная работа содержит схему измерения распространения COVID-19 и мер по социальному дистанцированию, описание наиболее популярных источников данных. Кроме того, в работе обсуждаются социально-экономические детерминанты и эффективность мероприятий по социальному дистанцированию. Детально рассматриваются экономические и финансовые последствия, включая выделение наиболее эффективных механизмов реагирования.



В работе рассмотрена научная литература о социально-экономических последствиях мер социального дистанцирования, уделяется особое внимание аспектам, связанным с работой, здоровьем, полом, дискриминацией и окружающей средой. Также предпринимается попытка оценить действенность мер политики в ответ на вызовы пандемии.

В результате проведенного анализа теоретической и эмпирической научной литературы российских и зарубежных исследователей проблемы сформировано полноценное представление об успешных и неудачных практиках внедрения мер поддержки в условиях распространения коронавируса, даны оценки различного рода инструментов поддержания стабильности финансовой системы, повышения выживаемости бизнеса, основанного на предоставлении услуг населению, преодоления логистических проблем, с которыми столкнулись предприятия реального сектора экономики.

В данном исследовании представлен широкий обзор страновых подходов к осуществлению экономической политики в условиях пандемии коронавируса. Приводится анализ общих межстрановых черт и выделены специфические особенности. Исследованы теоретические подходы к оценке результативности проводимой политики с точки зрения своевременности введения и отмены мер поддержки, необходимости и достаточности тех или иных инструментов, эффективности их воздействия на экономику.

Исследование российской практики реагирования на пандемию позволило выделить ключевые проблемы, с которыми столкнулась российская экономика, оценить действенность примененных мер поддержки. В работе даются ответы на вопросы о возможных масштабах потерь российской экономики вследствие пандемии коронавируса, об эффективности поддержки МСП и отдельных наиболее пострадавших отраслей, о возможных рекомендациях по использованию зарубежных практик для реагирования на вызовы пандемии в будущем, о возможных принципах экономической политики в условиях шоков неэкономического происхождения.

# **1. Обзор и анализ актуальных российских и зарубежных исследований, направленных на разработку, внедрение и последующую оценку эффективности мер поддержки экономики в условиях пандемии**

Данный раздел ориентирован на обзор работ, посвященных оценке эффективности и характера воздействия системы антикризисной государственной поддержки бизнеса и общества в России в период тотального карантина в связи с распространением инфекции COVID-19.

За последние три года проблема государственной поддержки бизнеса и домохозяйств в условиях пандемии не утратил своей актуальности, несмотря на проявление более серьезных политических рисков в 2022 году. Как можно заметить, публикационная активность и широта предметов исследований, посвященных вопросам, связанным с пандемией коронавируса, в текущем году не спадают, а с выходом новых ретроспективных данных и фактически не окончившейся пандемией появляется возможность сделать более точные оценки результативности и эффективности государственной поддержки в условиях пандемии в России.

Рассмотрим некоторые исследовательские проблемы, которые распространены в российской научной литературе, проведем их систематизацию и быстрый анализ. Кроме того, попробуем проанализировать более детально широкий пласт работ, посвященных анализу поддержки малого и среднего бизнеса в условиях пандемии.

Отдельной важной исследовательской проблемой, которую затрагивают многие научные работы российских ученых, является обеспечение устойчивости социальной сферы, в том числе, поддержка медицинских работников и организаций сферы медицины [1, 2], системы высшего образования [3] (в том числе, проблема перехода вузов на дистанционное образование [4]), семей с детьми [5], социальной помощи населению в целом [6], сохранение рабочих мест [7].

Некоторые работы посвящены анализу мер защиты собственных продуктовых рынков стран и обеспечению продовольственной безопасности в условиях пандемии. Исследователи отмечают [8], что кризисные тенденции в секторе продовольствия нарастали в течение острой фазы пандемии, а многие страны стремились внедрить защитные меры для внутренних продовольственных рынков.

Однако такие подходы в конечном счете могут приводить к кризисным ситуациям в других странах, в особенности импортозависимым в сфере продовольствия. Как следствие, усилятся вынужденные миграционные потоки в те страны, которые стремились себя обезопасить с точки зрения обеспечения продуктами своего населения.

Авторы приходят к выводу, что такая мера является неэффективной, поэтому следует больше внимания уделять повышению урожайности, финансовой поддержке отраслей экономики, которые ориентированы непосредственно на производство пищевых продуктов или их выращивание, а также тех отраслей, которые специализируются на сельскохозяйственном машиностроении и производстве удобрений.

Вместе с тем, авторы отмечают, что необходим взвешенный целевой подход к поддержке, и следует точно определять наиболее пострадавшие отрасли и предприятия, чтобы не распылать ограниченные ресурсы государства.

Мы разделили наше освещение воздействия макроэкономики на два подраздела, первый из которых посвящен механизмам распространения. Приказы о самоизоляции оказывают очень неблагоприятное воздействие на цепочки поставок, а также на занятость, что, в свою очередь, приводит к резкому снижению потребительских расходов на многие товары и услуги. Вызванное этим снижение доверия потребителей и инвесторов усиливает эффект отрицательного мультипликатора в нисходящей спирали между рынками труда и производства, который можно частично смягчить стимулирующей фискальной и денежно-кредитной политикой. Поскольку траектория макроэкономики критически зависит от степени распространения самого вируса, некоторые исследователи интегрировали этот элемент в свои модели. Мы рассмотрели три возможных «формы» макроэкономического восстановления: весьма оптимистичный, но неправдоподобный «V» путь, несколько благоприятный «U» путь и пессимистичный, но более вероятный «L» путь.

Второй аспект макроэкономического воздействия COVID-19, который мы обсуждали, касается прогнозов. Считается, что карантин и меры по социальному дистанцированию наносят больший экономический ущерб, чем распространение самого вируса. Огромная неопределенность в отношении пути распространения вируса усугубляется высокой степенью экономической неопределенности, так что эти прогнозы подвержены очень широкому доверительному интервалу и постоянному пересмотру.

В некоторых статьях предпринимались попытки рассмотреть долгосрочные негативные последствия для макроэкономических переменных, таких как накопление капитала, производительность и государственные финансы. Другие исследования были сосредоточены на изменениях моделей потребления, занятости, сбережений и потребительского долга с использованием данных в режиме реального времени.

Что касается социально-экономических последствий COVID-19, мы сосредоточились на влиянии пандемии и мер социального дистанцирования на результаты в четырех областях: рынок труда, психическое здоровье и благополучие, расовое и гендерное неравенство и окружающая среда. Что касается результатов на рынке труда, исследования показали, что существует высокая степень неоднородности модели потери рабочих мест. Пандемия вызвала серьезный сдвиг в сторону работы из дома и вдали от должностей, связанных с взаимодействием лицом к лицу либо с общественностью, либо с коллегами. Из-за технологических особенностей и характера оказываемых услуг существует лишь определенное количество работ, которые можно «реально» выполнять из дома и не требующих взаимодействия лицом к лицу. Это способствует непропорциональному воздействию пандемии на работников определенных отраслей и профессий, многие из которых имеют относительно высокую концентрацию низкоквалифицированных и/или менее образованных работников.

Меры социального дистанцирования привели к серьезному ухудшению психического здоровья, семейному стрессу и домашнему насилию. Медицинские услуги для пациентов, не страдающих COVID-19, во многих случаях были вытеснены. Наблюдается заметный рост наблюдаемой расовой дискриминации и враждебных настроений по отношению к определенным этническим группам. Растущее число исследований также свидетельствует о том, что на женщин отрицательно влияет потеря услуг по уходу за детьми и образовательных услуг для их детей. Единственным, казалось бы, положительным последствием мер по социальному дистанцированию/изоляции является снижение уровня загрязнения воздуха и количества дорожно-транспортных происшествий с участием автотранспортных средств. Однако воздействие на окружающую среду многогранно, и поэтому остается некоторая неопределенность.

Цель данного раздела состояла в том, чтобы проанализировать и обобщить выводы литературы по экономике COVID-19. Это была очень сложная задача, поскольку объем научной литературы по данному вопросу быстро растет, а перспектива завер-

шения пандемии до конца не ясна. Есть несколько особенностей, о которых стоит упомянуть. Во-первых, очень немногие из рассмотренных исследовательских статей прошли нормальную научную рецензию. Во-вторых, мы в основном не комментировали методологию, что требует осторожности в интерпретациях. Наконец, из-за нехватки времени и места мы мало что можем предложить для критического анализа. Тем не менее, мы надеемся, что этот обзор будет способствовать дальнейшему исследованию многих направлений литературы, связанной с COVID.

## **2. Анализ зарубежного опыта предоставления мер поддержки: успешные и неудачные практики**

Меняющийся характер пандемии COVID-19 и связанные с ней экономические последствия требуют дальнейших мер по поддержке финансовой устойчивости и обеспечению устойчивого притока финансирования в реальную экономику. Повышенная экономическая неопределенность и повышенные риски для финансовой стабильности усиливают необходимость тесного международного сотрудничества для поддержания глобальной финансовой стабильности, сохранения открытости рынков и сохранения способности финансовой системы финансировать рост. Любая корректировка мер поддержки должна быть тщательно оценена, и поддержка должна быть постепенно прекращена, чтобы предотвратить внутренние и трансграничные эффекты обрыва.

В апреле 2020 года министры финансов и управляющие центральными банками G20 обязались следовать пяти принципам, изложенным в отчете FSB о COVID-19. Они подтвердили свое обязательство своевременно обмениваться информацией для оценки и устранения рисков финансовой стабильности, связанных с COVID-19, а также координировать отмену временных мер [9] ( Министры финансов и губернаторы G20 в апреле 2021 года о политических соображениях, касающихся свертывания мер поддержки).

В этой работе продление, изменение и истечение срока действия мер поддержки рассматриваются через призму финансовой стабильности и способности финансовой системы финансировать экономический рост. При разработке или корректировке политики национальные органы часто руководствуются соображениями, выходящим за рамки финансовой стабильности, которые не являются предметом настоящего отчета. В отчете обсуждается, в какой степени меры были свернуты к настоящему времени, и обсуждаются вопросы, на которые следует обратить внимание директивным органам при рассмотрении вопроса о продлении, изменении или прекращении мер экономической и финансовой поддержки. Его цель — помочь членам G20 и другим политикам, предоставив ориентир и привлекая внимание к практике в юрисдикциях членов FSB.

Быстрые, масштабные и радикальные меры политики ограничили экономические последствия шока, вызванного COVID-19. Пандемия COVID-19 представляет собой беспрецедентный шок мирного времени для мировой экономики. Масштабные фискальные и монетарные стимулы оказали поддержку частным домохозяйствам и корпорациям, поддержав совокупный спрос и предложение в условиях пандемии и связанных с ней мер по сдерживанию.

Ядро мировой финансовой системы было устойчивым, демонстрируя преимущества, принесенные реформами после мирового финансового кризиса 2008 года, но стресс на ключевых рынках финансирования потребовал крупномасштабных вмешательств. В то время как ядро финансовой системы, включая крупные банки и финансовую инфраструктуру, вошло в кризис более устойчивым, шок, вызванный COVID-19, первоначально привел к серьезному дефициту ликвидности в некоторых частях финансовой системы. Напряжение на ключевых рынках финансирования выявило финансовую уязвимость, в частности в некоторых частях сектора небанковского финансового посредничества, и вызвало беспрецедентное вмешательство центрального банка.

Различение четырех стилизованных фаз может помочь в обсуждении ответных мер политики. Эти четыре государства мира, представленные в таблице 6, характеризуются резким ростом неопределенности и резко возросшим спросом на ликвидность («рывок за наличными») в фазе 1; падение экономической активности из-за пандемии и мер по сдерживанию на этапе 2; выраженная неопределенность в отношении развития пандемии и экономических перспектив на этапе 3 (возможно, включая периоды подъема и спада); и устойчивое восстановление экономической активности по мере отступления пандемии в фазе 4.

Меры политики преследуют различные цели на каждом этапе. На первом этапе политика обычно направлена на стабилизацию рынков и восстановление доверия к финансовой системе. Второй и третий этапы направлены на смягчение потерь, понесенных в результате падения экономической активности, и стабилизацию реальной экономики. Четвертый этап направлен на восстановление баланса в реальной экономике по мере ее перехода к нормальной жизни.

В соответствии с этими целями политика на первом этапе в основном обеспечивала ликвидность финансовой системы, гарантируя, что финансовые рынки останутся открытыми. Политика для реальной экономики на этом этапе включала в себя

заверение фирм и домохозяйств, привлечение их внимания к автоматическим стабилизаторам и реализацию мер поддержки для преодоления дефицита ликвидности. Центральные банки создали новые механизмы ликвидности и предоставили достаточную поддержку ликвидности. Некоторые также расширили объем залога, который они могли бы принять. Федеральная резервная система США заключила соглашения о свопах и репо в долларах США с некоторыми другими центральными банками, а ЕЦБ создал механизмы свопов в евро. Они были продлены до сентября 2021 года<sup>1</sup> и марта 2022 года соответственно. Государственные органы приняли оперативные меры по оказанию помощи, чтобы обеспечить дистанционное корпоративное управление, а также оперативные меры по ведению бизнеса и защите инвесторов. Меры по поддержке функционирования рынка были широко распространены. Они включали запрет на короткие продажи, расширенные отчеты о позициях, временные ограничения на торговлю для ограничения совокупных объемов и автоматические выключатели. Обеспечение того, чтобы рынки капитала продолжали функционировать открыто и упорядоченно, обеспечило реальный сектор экономики постоянным доступом к финансированию и возможностью хеджирования рисков.

На втором этапе официальные органы сосредоточили внимание на сдерживании потерь производства во время начального спада. Они ввели широкую поддержку домохозяйств и фирм, в то время как автоматические стабилизаторы, такие как страхование по безработице, начали действовать. Меры, позволяющие банкам поддерживать кредитование реального сектора экономики, также были центральными на этом этапе. В большинстве юрисдикций FSB введены кредитные схемы, гарантированные государством, и моратории на кредиты, многие из которых действуют до сих пор. Были также введены пруденциальные и бухгалтерские послабления с использованием гибкости, заложенной в международных стандартах. Ограничения и рекомендации по распределению капитала и бонусам были наложены на банки и страховщиков в некоторых юрисдикциях.

На третьем этапе власти приступили к уточнению мер поддержки. Они стали уделять больше внимания тому, чтобы избежать чрезмерной задолженности заемщиков, которые воспользовались поддержкой ликвидности, и начали нацеливаться на те

---

<sup>1</sup> Продление связано с девятью временными своп-линиями ликвидности в долларах США, а не с пятью постоянными своп-линиями с Банком Канады, Банком Англии, Банком Японии, Европейским центральным банком и Швейцарским национальным банком.



сектора, которые пострадали больше всего, такие как туризм. В то время как многие юрисдикции продолжают предоставлять широкий доступ к грантам и субсидиям на заработную плату, схемам прямого кредитования и корпоративной помощи, некоторые указывают, что они планируют постепенно сворачивать поддержку, как только позволят ограничения по состоянию здоровья населения. Меры поддержки банковского кредитования, как правило, остаются в силе, а ограничения на распределение капитала сняты или уточнены.

На последнем этапе меры направлены на поддержку перехода к постпандемической экономике, содействие реструктуризации долга и упорядоченному выходу нежизнеспособных компаний [10]. Политика управления вторичными эффектами через финансовые учреждения дополняет эти меры с целью избежать кредитного кризиса и управления последствиями ухудшения кредитного риска, т.е. потенциального всплеска проблемных кредитов (NPL).

В то время как центральные банки предоставили обильную ликвидность финансовым рынкам, фискальные и пруденциальные органы приняли два основных типа мер для поддержки средств к существованию:

- Меры непосредственно в пользу реальной экономики, в основном фискального характера,
- Меры пруденциального характера, направленные на обеспечение того, чтобы банки и страховые компании предоставляли важнейшие услуги реальной экономике, и на сохранение финансовой стабильности.

Меры поддержки были переданы нефинансовым фирмам и домашним хозяйствам по следующим основным каналам:

- Моратории на платежи и отсрочки уплаты налогов поддерживают ликвидность домохозяйств и фирм, позволяя им временно воздерживаться от обслуживания долга или уплаты налогов или взносов на социальное обеспечение. Как только заемщики должны будут возобновить обслуживание своего долга в полном объеме, количество просроченных кредитов может увеличиться, что может снизить прибыльность банков и в долгосрочной перспективе повлиять на платежеспособность банков;
- Схемы государственных гарантий обеспечили постоянный доступ фирм к внешнему финансированию. Это было особенно важно для малых и средних предпри-

ятий и самозанятых [11]. Свертывание этих мер устранило бы вариант дешевого финансирования для приемлемых целей, что могло бы увеличить количество случаев неплатежеспособности;

- Схемы государственных гарантий для страхования торговых кредитов поддерживали фирмы-экспортеры и обеспечили бесперебойный поток средств в цепочках поставок. Отмена этой меры будет означать, что компании по страхованию торговых кредитов будут страховать исключительно на основе кредитного риска покупателя с потенциальными негативными последствиями для стран-импортеров, а также для отечественных экспортеров;

- Схемы краткосрочной работы помогли фирмам покрыть расходы на персонал, несмотря на более низкую текучесть кадров, и сохранили большую часть доходов домохозяйств. Запрет увольнений по экономическим причинам и замораживание процедур банкротства также способствовали поддержанию совокупного спроса. Без этих схем фирмы корректировали бы свой спрос на рабочую силу, увольняя рабочих, увеличивая безработицу и снижая доходы домохозяйств;

- Прямые субсидии, налоговые льготы и вливания в акционерный капитал помогли получателям, в основном фирмам, поддерживать ликвидность, сдерживать задолженность и повышать платежеспособность, а в случае субсидий на заработную плату обеспечивать рабочие места пострадавших работников. Гранты часто напрямую связаны с введением ограничений на экономическую деятельность. Их преждевременное изъятие, соответственно, снизит ликвидность и доходы получателей и может снова привести к росту неплатежеспособности;

- Меры по содействию непрерывному и упорядоченному функционированию рынков капитала (например, временные ограничения на торговлю) позволили корпорациям привлекать финансирование за счет выпуска долговых обязательств и акций, а также первичных публичных предложений. Действительно, на многих рынках были зафиксированы рекордные объемы эмиссии [12]. Многие такие меры поддержки в настоящее время отменены или допущены к прекращению.

Пруденциальные меры были направлены на высвобождение банковского капитала для покрытия убытков и поддержки притока кредита в реальную экономику. Меры включали поощрение банков к использованию своего капитала и резервов ликвидности для поддержания потока кредита. Ряд юрисдикций выпустил или сократил контрциклический буфер капитала (CCyB). Несколько других временно сократили

другие типы буфера капитала, такие как буфер системного риска или буфер сохранения капитала. Власти также предоставили операционные послабления и некоторые технические разъяснения, чтобы гарантировать, что банки должным образом отражают эффект снижения риска от мер COVID-19 в своих коэффициентах капитала. Многие власти ввели ограничения на распределение капитала и переменное вознаграждение. Эти пруденциальные меры помогли банкам смягчить первоначальный шок и снизили риск резкой коррекции стоимости их кредитных портфелей в сторону понижения. Отмена этих пруденциальных мер фактически привела бы к повышению требований к капиталу для банков. В крайне неблагоприятном сценарии это может подтолкнуть банки к сокращению доли заемных средств, что, в конце концов, приведет к кредитному кризису [13].

Меры поддержки дополняют друг друга. Широкие меры поддержки домохозяйств и фирм обеспечили непрерывный приток кредитов, которые поддерживали экономическую активность и защищали финансовую стабильность. Денежно-кредитная политика дополняла эти меры, предоставляя достаточную ликвидность и гарантируя благоприятные условия финансирования, в то время как органы пруденциального надзора принимали надзорные послабления, чтобы сохранить приток кредитов. В совокупности эти меры помогли предотвратить резкое сокращение кредита и волну корпоративных дефолтов, а также защитили прибыльность и балансы банков [14].

Таким образом, фискальные, монетарные и регулятивные меры дополняют друг друга. Взаимодействие между этими типами мер должно учитываться в процессе поэтапного отказа, и поэтому любая отмена мер должна координироваться в рамках каждой юрисдикции [15]. Основные взаимодействия между пруденциальными мерами и другими мерами поддержки заключаются в следующем:

- Меры денежно-кредитной политики помогли смягчить всплески неликвидности и волатильности в финансовой системе, тем самым обеспечив бесперебойное функционирование финансовых рынков и доступ к финансированию, что, в свою очередь, позволяет кредиторам финансировать реальную экономику. Эта политика дополняет усилия налогово-бюджетных органов по сдерживанию последствий шока;

- Налоговые органы ввели такие меры, как прямая поддержка домохозяйств и фирм, отсрочки уплаты налогов, государственные гарантии, схемы работы на неполный рабочий день и моратории на платежи, которые помогли заемщикам удовлетво-

ритель свои потребности в ликвидности. Технические разъяснения пруденциальных органов, направленные на то, чтобы должным образом учитывать эффект снижения риска от мер COVID-19 – например, с использованием весовых коэффициентов суверенного риска для кредитов, гарантированных государством, или в соответствии с рекомендациями по пруденциальной классификации потенциальных рисков;<sup>2</sup>

– Меры, принимаемые регулируемыми и надзорными органами, направлены на то, чтобы банки продолжали кредитовать реальный сектор экономики. Там, где это было возможно, официальные органы освобождали контрциклический буфер капитала от свободных кредитных возможностей. Регуляторы также призвали банки использовать свои резервы капитала и ликвидности. Ограничения в распределении капитала поддерживали способность банков генерировать капитал и, следовательно, их способность кредитовать. Это дополняет усилия фискальных и монетарных властей по поддержанию спроса;

– Некоторые пруденциальные меры были специально предназначены для дополнения мер денежно-кредитной политики, а именно, исключение резервов центрального банка из знаменателя коэффициента левериджа. Это исключение направлено на усиление передаточного канала денежно-кредитной политики. Кроме того, официальные органы смягчили применение проциклических и чисто механистических правил создания резервов, сохранив при этом общие пруденциальные стандарты надзора;

– Пруденциальные, фискальные и монетарные меры также помогли корпорациям привлечь финансирование через рынки капитала, повысив доверие инвесторов и снизив предполагаемый рыночный и кредитный риски.

В отношении многих мер поддержки властям необходимо принять решение о том, следует ли их продлить, изменить или свернуть. Меры могут быть отменены, когда считается, что цели политики достигнуты, или когда затраты на политику перевешивают ее выгоды, или появляются более эффективные варианты политики. Например, первоначальные сроки действия мораториев на задолженность, как правило, уже прошли, и в большинстве случаев моратории продлевались. Напротив, большая часть оперативного облегчения была упущена. Раскручивание здесь означает либо приня-

---

<sup>2</sup> В некоторых случаях существует прямая связь между пруденциальным режимом и периодом применения фискальных мер.

тие положительного решения о прекращении меры поддержки, либо допущение истечения срока действия без каких-либо действий. Некоторые меры по своей сути являются разовыми или самоограничивающимися; например, платеж домохозяйствам может быть одноразовым.

Решения должны приниматься в условиях беспрецедентной степени неопределенности. Это препятствует использованию традиционных количественных инструментов управления рисками, которые полагаются на распределения вероятностей исходов и серьезности, взятые из прошлого. Тем не менее, многие юрисдикции нашли способы использования сценариев, стресс-тестов и моделирования для информирования политических решений [16].

Слишком раннее свертывание политических мер сопряжено с риском, а сворачивание слишком позднее — тоже сопряжено с риском. При оценке таких рисков следует учитывать следующие факторы:

- Эффективность мер поддержки. Расширение мер поддержки может продлить неэффективность. Меры поддержки изначально были разработаны и реализованы с большой скоростью, с намерением охватить всех, кто нуждался в помощи. Таким образом, часть поддержки неизбежно досталась фирмам, которые в ней не нуждались, а часть — нежизнеспособным фирмам, которые в любом случае потерпят крах [17];

- Эффекты гистерезиса. Затраты на свертывание поддержки до того, как макроэкономические перспективы стабилизируются, могут быть значительными. Отсутствие адекватной поддержки может привести к необратимым потерям, включая необратимые последствия для убеждений, которые, в свою очередь, повлияют на будущие экономические результаты [18]. Ликвидация страховочной сетки для компаний до того, как их источники дохода будут восстановлены в достаточной степени, может привести к неэффективному банкротству действительно надежных предприятий. Ценность, присущая таким фирмам, может быть безвозвратно утрачена с необратимым снижением потенциала роста экономики. Однако необоснованно отсроченное прекращение поддержки также может привести к необратимым затратам. Например, длительная доступность мораториев или кредитных гарантий влечет за собой риск зомбирования<sup>3</sup> и может препятствовать структурным изменениям, вызванным пандемией

---

<sup>3</sup> То есть увеличение количества фирм, которые постоянно сталкиваются с проблемами при выполнении своих процентных обязательств.

[19]. Некоторые исследования показывают, что краткосрочные схемы работы могут снижать аллокационную эффективность экономики при использовании в больших масштабах на увеличенный срок действия;

– Влияние на доверие и волатильность рынка. Неопределенность означает, что страхование имеет ценность. Риск новых волн пандемии может повысить ценность сохранения мер поддержки и вариантов. Растет количество уязвимых мест, таких как растянутая оценка активов. Внезапное или неожиданное прекращение мер поддержки может вызвать волатильность рынка и внезапную корректировку цен на активы. При отмене меры поддержки также существует опасность подачи ложного сигнала общественности, которая может сделать общие выводы из отмены конкретной меры;

– Затраты на реанимацию меры. Отмена одних решений обходится дешевле, чем других. Процесс повторного введения мер может быть дорогостоящим или трудоемким, требующим законодательных процессов или необратимых операционных затрат. Политики, затраты на возобновление которых, вероятно, будут относительно высокими, включают налогово-бюджетные меры, такие как гарантированные государством кредиты и прямые трансферты. Если политика сворачивается только для того, чтобы быть вновь введенной позже, экономика упустит определенные выгоды, которые могут быть невозполнимыми. Например, если моратории на кредиты отменяются, а затем вновь вводятся, стоимость любой неплатежеспособности, имевшей место в промежуточный период, может быть необратимой. С другой стороны, меры поддержки на рынках капитала и регулятивные указания могут быть быстро реанимированы, если это необходимо.

### **3. Обзор действующих и утративших силу отраслевых мер поддержки в условиях пандемии в России: причины введения и условия отмены**

После того, как первая волна Covid-19 в России сгладилась в июне-июле 2020 года, в сентябре заболеваемость снова начала расти, достигнув еще более высокого уровня. Строгие ограничения на передвижение, введенные в последнюю неделю марта, постепенно — с разной скоростью — снимались во всех регионах до июля. С начала сентября число новых случаев COVID-19 стало резко расти, превышая пиковые показатели первой волны к началу октября. По количеству заболевших Россия по итогам первого года пандемии входила в число мировых лидеров. В разных регионах начали вводить свои ограничения в зависимости от эпидемиологической ситуации, ограничивая передвижение пожилых людей и людей с хроническими заболеваниями, продвигая режимы удаленной работы. Однако строгие карантинные меры введены не были. В России уже в 2020 году было зарегистрировано 2 вакцины против COVID-19: «Спутник V» и «Вектор» («ЭпиВакКорона»). Прививки Спутником V стартовали 7 декабря 2020 года. Среди первых прививку получали врачи, учителя и социальные работники. В то время как избыточная смертность в России была относительно низкой по сравнению с другими странами, она начала увеличиваться во время второй волны эпидемии.

Второй год пандемии, хотя и оказался еще более жестким с учетом появления новых штаммов, гораздо большей заболеваемостью и смертностью, несмотря на активную прививочную кампанию, с точки зрения вводимых ограничений был менее строгим (только в летнюю волну роста заболеваемости были предприняты ограничительные меры).

Все эти процессы не могли не отразиться на экономическом росте страны. Как показано на *рисунке 1* ниже, с точки зрения годовой динамики 2020 год оказался полностью провальным для России: спад составил -2,7% к доковидному 2019 году. Снижение ВВП оказалось более существенным, чем это было после введения санкций в отношении России в 2014-2019 годах.

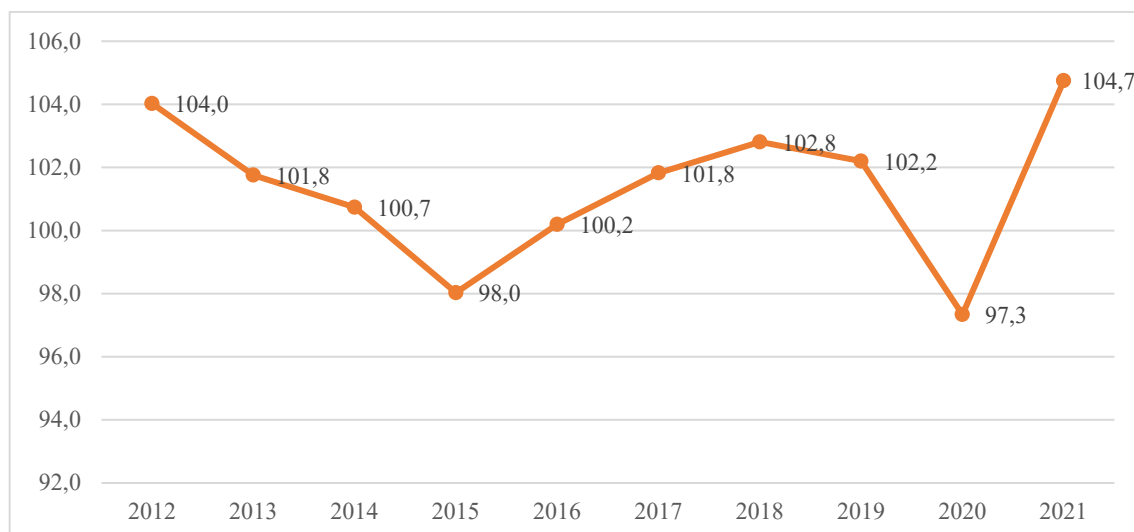


Рисунок 1. Динамика ВВП России, 2012-2021 гг., в % к предыдущему году

Источник: Росстат

Вместе с тем, статистика за 2021 год демонстрирует стремительный восстановительный рост и переход на уровни, выше 2019 года. Отчасти заслугой этого процесса можно считать более лояльный подход к введению локдаунов и иных ограничительных мер.

Квартальная динамика позволяет обнаружить более детализированные изменения в темпах экономического спада и восстановительного роста в период пандемии коронавируса (см. рисунок 2).

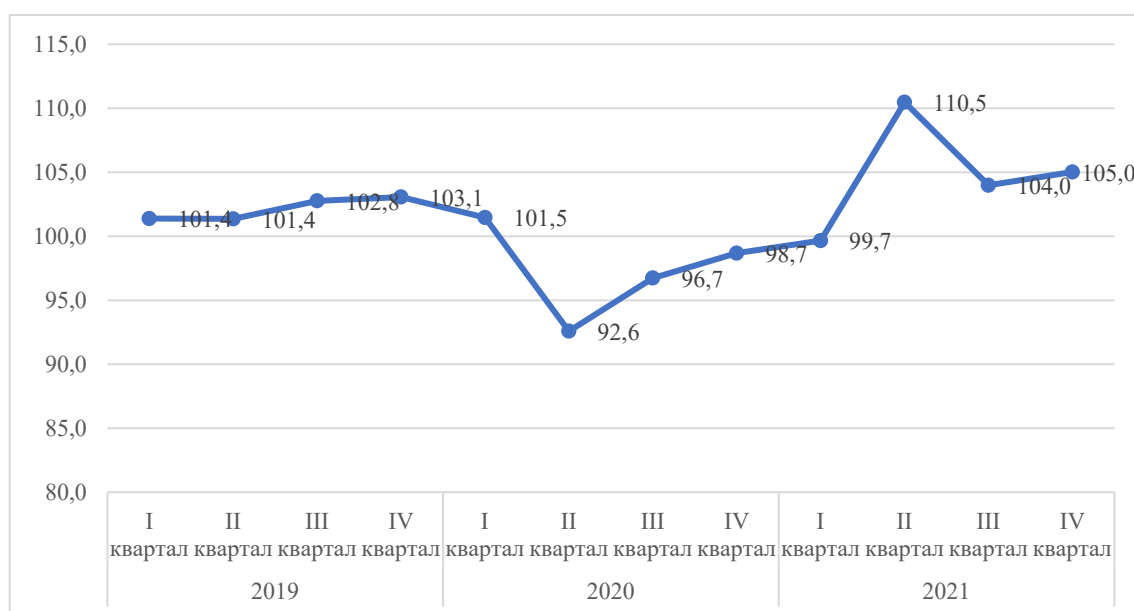


Рисунок 2. Динамика ВВП России, 2012-2021 гг., в % к аналогичному кварталу предыдущего года

Источник: Росстат



Наиболее существенный шок экономика России испытала во 2 квартале 2020 года, когда при невысоких темпах роста заболеваемости были введены строгие ограничительные меры. Спад в экономике длился 3 квартала 2020 года, тогда как уже с 1 квартала 2021 года наблюдался рост относительно уровня 2019 года. В дальнейшем экономика вышла на траекторию восстановительного роста и по итогам 2021 года выросла почти на 2% к 2019 году.

В регионах ограничения вводились зачастую местными властями отдельно от локдаунов, которые были инициированы на федеральном уровне, в зависимости от распространения коронавируса. В итоге, по имеющимся предварительным данным за 2020 год можно утверждать, что некоторые регионы, несмотря на общероссийский спад, смогли пройти наиболее сложный период 2020 года, продемонстрировав положительную динамику (см. рисунок 3).

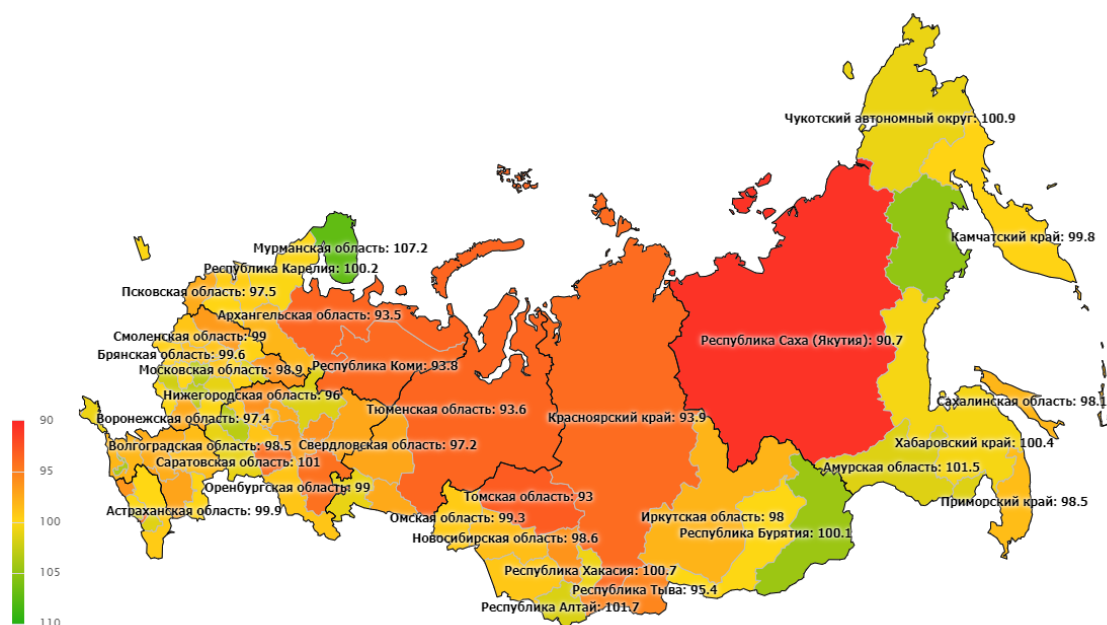


Рисунок 3. Изменение ВРП регионов России в 2020 году, в %

Источник: составлено авторами по данным Росстата

Однако стоит отметить, что в большинстве своем эти регионы являются не самыми большими, как с точки зрения размеров их экономики, так и с точки зрения численности населения.

Экономический спад был зафиксирован в большинстве регионов России. Наибольший провал наблюдался в регионах, экономика которых связана с нефтедобычей, как, например, Тюменская область (в т.ч. ХМАО и ЯНАО), Томская область,

Красноярский край, Самарская область, республика Башкортостан, республика Коми, Республика Татарстан и другие.

С точки зрения отраслевой структуры экономики спад и восстановление не были однородными. Выйти на уровень 2019 года по итогам 2021 года не удалось в сельском хозяйстве, охоте и рыболовстве (-1,1%), добыче полезных ископаемых (-2,7%), производстве кокса и нефтепродуктов (-5,2%), металлургическом производстве (-2,9%), транспортировке и хранении (-4%, главным образом из-за спада в деятельности воздушного транспорта, сухопутного и трубопроводного транспорта и складского хозяйства), предоставлении некоторых видов услуг (деятельности гостиниц и общепита -6,5%, деятельность турагентств -19,3%), здравоохранении (-0,2%), образовании (-2,7%), деятельности в области культуры и спорта (-3%), а также деятельности домохозяйств (-20,1%).

Наиболее существенный вклад в отрицательную динамику ВВП в 2020 году оказали отрасли добычи, производства кокса и нефтепродуктов, транспортировка и хранение, розничная торговля, деятельность сухопутного и трубопроводного транспорта. Восстановительный рост 2021 года был обеспечен главным образом обрабатывающими производствами, торговлей, строительством, добычей полезных ископаемых, транспортировкой и хранением, финансовым и страховым сектором.

Кризис в нефтегазовом секторе стал следствием замедления экономической активности по всему миру в результате масштабных локдаунов и ограничений, направленных на подавление распространения коронавируса. Падение спроса на энергоресурсы привело к стабильному спаду в нефтегазовом секторе практически на всем протяжении 2020-2021 годов (за исключением II квартала 2021 года), как показано в *таблице 1*.

Таблица 1

Квартальная динамика ВДС в нефтегазовом секторе, в % к аналогичному периоду 2019 года

|                                | 2020 |       |        |       | 2021 |       |        |       |
|--------------------------------|------|-------|--------|-------|------|-------|--------|-------|
|                                | I кв | II кв | III кв | IV кв | I кв | II кв | III кв | IV кв |
| Динамика нефтегазового сектора | 94,2 | 81,6  | 85,5   | 90,0  | 81,9 | 107,4 | 93,6   | 98,7  |

Источник: Росстат, расчеты авторов

Как итог – спад на 12,1% в 2020 году и еще на 4,9% в 2021 году. Доля нефтегазового сектора в структуре ВВП падала до 12,9% в IV кв 2020 года (13,9% по итогам 2020 года), тогда как в 2019 году составляла 18,8%.

Из обзора теоретической и эмпирической литературы, проведенного в 1 главе работы, был получен сигнал о том, что малый и средний бизнес оказался в наиболее невыгодном положении в период пандемии и понес существенные потери. Некоторые работы были построены на неполных данных, т.к. выходили в разгар пандемии, а некоторые отталкивались от выработанных государством мер поддержки, то есть принимали на веру тезис о проблемности малого и среднего бизнеса и необходимости его поддержки и оценивали эффективность реализуемой политики.

Рассмотрим динамику числа малых и средних предприятий по данным ФНС России. Как видно из представленного *рисунка 4*, динамика МСП не является однородной: число малых предприятий снижается неуклонно, а число средних растет на рассматриваемом нами периоде.

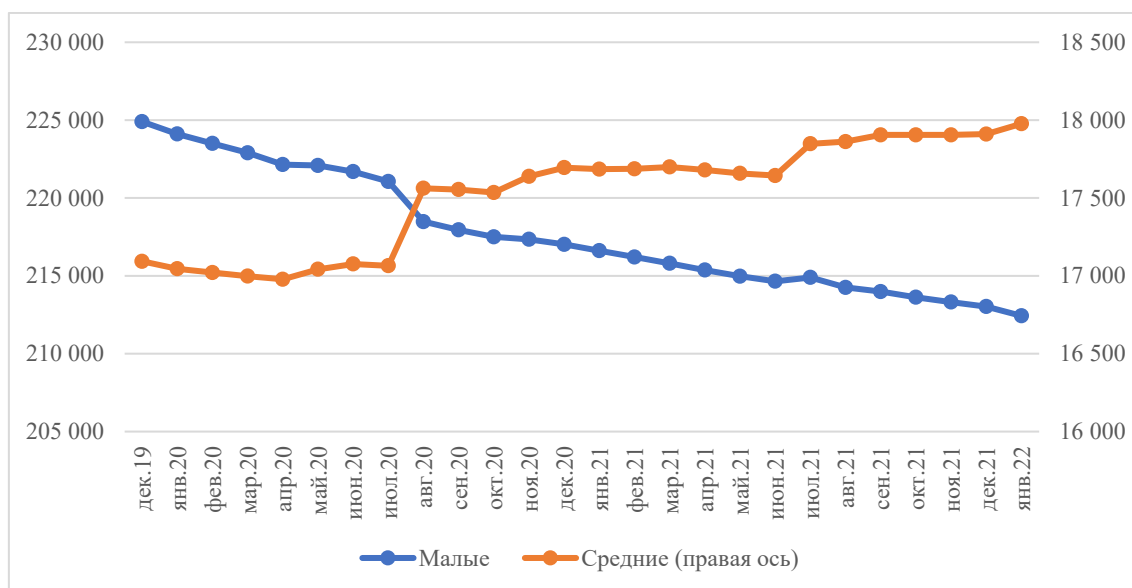


Рисунок 4. Динамика числа малых и средних предприятий в России, шт.

Источник: составлено авторами по данным ФНС

Тенденция снижения числа субъектов малого предпринимательства проявилась еще в 2018 году, когда их количество сократилось на 6% и еще на 11% в 2019 году. При этом снижение числа малых предприятий в кризисные годы составляло порядка 3% в 2020 году и 2% в 2021 году. Количество средних предприятий также сокращалось, на 7% в 2018 году, на 9% в 2019 году, но вот в период пандемии выросло на 4% в 2020 году и на 2% в 2021 году.

Основной и первой реакцией на коронавирус в мире была практика введения локдаунов при повышенном росте численности заболевших. С 27 марта 2020 года были введены ограничения на международные перелеты. Уже 30 марта 2020 года в России был введен крупнейший локдаун на федеральном уровне за всю пандемию, который продлился до 11 мая 2020 года (а в Москве режим самоизоляции был отменен 9 июня 2020 года). Хотя часть компаний сохраняла режим удаленной работы еще очень длительное время, перемещения по городам в России больше не испытывали серьезных ограничений.

В январе 2021 года началась кампания по массовой вакцинации, а уже в июне 2021 года отдельными регионами начали вводиться некоторые ограничения на передвижение для непривитых. В конце октября 2021 года была объявлена нерабочая неделя, а в январе 2022 года в связи с распространением нового штамма омикрон некоторые регионы вернули ограничения на передвижение. С 1 июля 2022 года в России отменены все ограничения, связанные с коронавирусом.

Фактически наиболее заметным локдауном, который отразился на городской активности граждан и бизнеса, был режим самоизоляции с 30 марта по 11 мая 2022 года. *Рисунки 5,6,7,8* ниже демонстрируют, насколько строго соблюдались вводимые ограничения. Сохранявшиеся ограничения или вводимые в более поздние периоды меры не оказывали существенного влияния на активность горожан.

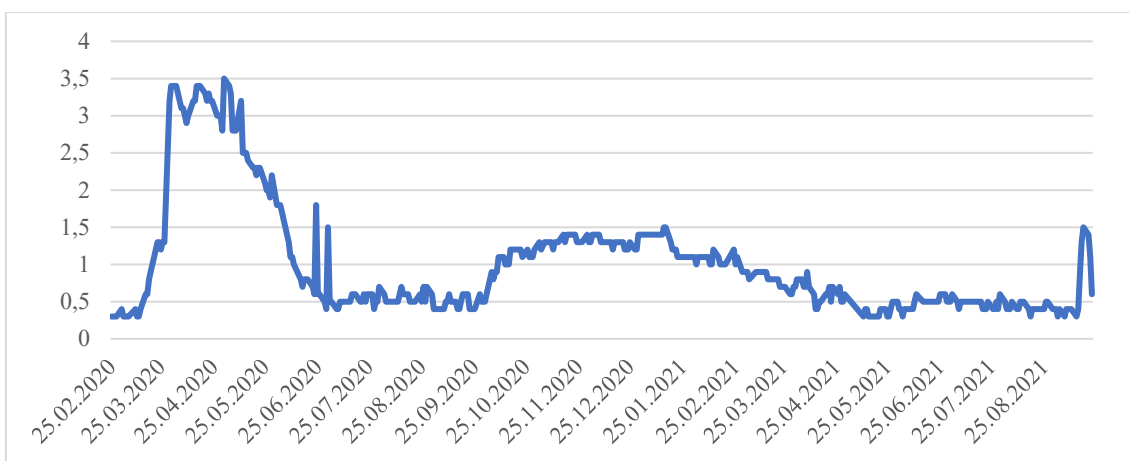


Рисунок 5. Индекс самоизоляции в Москве, по данным Яндекса<sup>4</sup>

Источник: Яндекс

<sup>4</sup> Индекс самоизоляции — это интегрированный показатель, рассчитанный на данных об использовании различных приложений и сервисов Яндекса. Сравнивается уровень городской активности в текущий период времени пандемии и в обычный день до эпидемии. Если он такой же, как в час пик обычного будня, — значит, уровень самоизоляции низкий, 0 баллов. Если уровень самоизоляции максимальный — это 5 баллов.

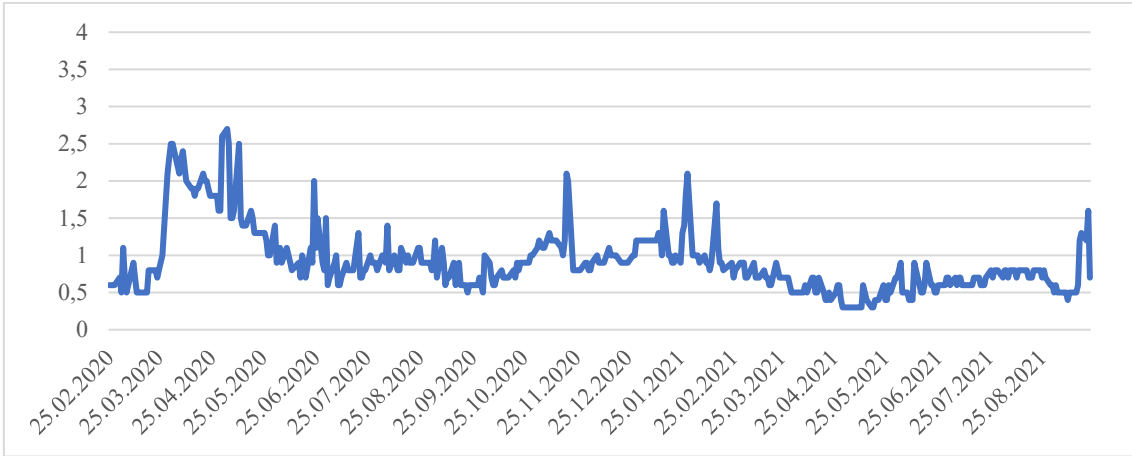


Рисунок 6. Индекс самоизоляции во Владивостоке, по данным Яндекса

Источник: Яндекс

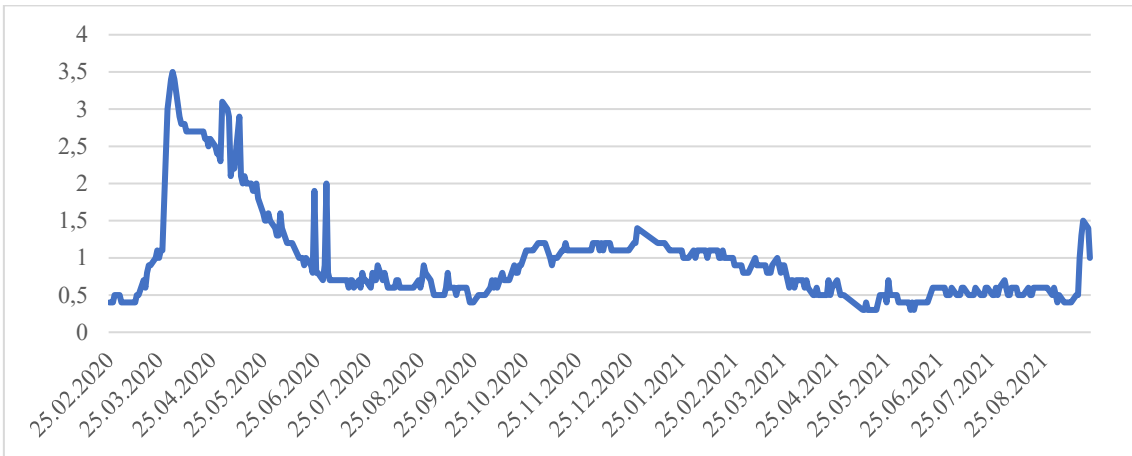


Рисунок 7. Индекс самоизоляции в Санкт-Петербурге, по данным Яндекса

Источник: Яндекс

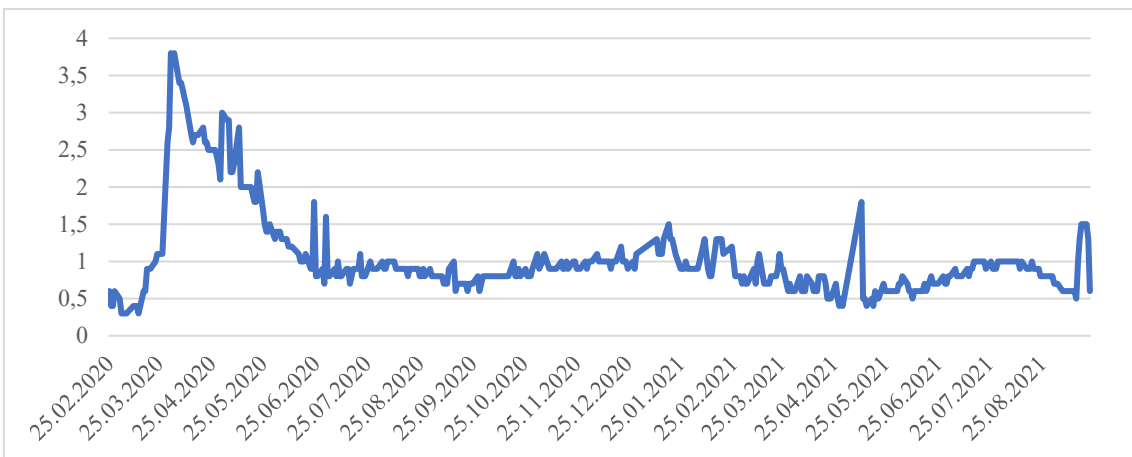


Рисунок 8 – индекс самоизоляции в Краснодаре, по данным Яндекса

Источник: Яндекс

Именно введенный федеральный локдаун определил крайне негативную динамику экономики во втором квартале 2020 года, тогда как следовавшие за этим меры оказывали гораздо менее заметное воздействие в масштабах национальной экономики.

Вместе с тем, вводились долгосрочные ограничения на посещение публичных мест, в том числе мест общественного питания, театров, кино, и т.п. Длительное время также сохранялись ограничения на перелеты по международным маршрутам. Такого рода ограничительные меры оказали прямое влияние на сферы туризма, транспорта, общественного питания, гостиничного бизнеса и некоторые другие сферы услуг, предусматривающие предоставление сервисов в очном (не онлайн) формате.

Такого рода ограничения определяли необходимость оказания поддержки наиболее пострадавшим отраслям экономики. Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 N 434 "Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции" был утвержден перечень таких отраслей.

Было введено множество общесистемных мер поддержки, направленных на выявление, лечение и предотвращение распространения коронавируса среди населения. К ним можно отнести закупку большого числа тест-систем, разработку и внедрение вакцин от коронавируса, финансовую поддержку медлабораторий (1 млрд руб.), субсидии регионам на улучшение технического оснащения медучреждений (10 млрд руб.), закупки медоборудования, упрощение импорта медтоваров и т.д.

На федеральном уровне также были внедрены меры поддержки бизнеса, в том числе отдельных целевых групп. Список таких мер приведен в *таблице 2*.

Таблица 2

Перечень ключевых федеральных мер поддержки бизнеса в период пандемии коронавируса

| № | Мера поддержки  | Сфера      | Целевая группа |
|---|---|------------|----------------|
| 1 | Продление лицензий и разрешений   | Общие меры |                |
|   | Продление срока действия лицензий и разрешений, истекающих с 15 марта 2020 года по 31 декабря 2022 года |            |                |
| 2 | Мораторий на плановые проверки малого бизнеса   | Общие меры | Малый бизнес   |
|   | Запрет на плановые проверки до конца 2021 года  |            |                |
| 3 | Перенос предустановки российского ПО  | Общие меры |                |
|   | Перенос на 9 месяцев обязательной предустановки российского ПО на гаджеты                               |            |                |

|    |   |         |                               |
|----|---|---------|-------------------------------|
| 4  | Отсрочка по аренде  | Финансы |                               |
|    | Отсрочка по аренде государственной и коммерческой недвижимости для пострадавших отраслей            |         |                               |
| 5  | Льготное кредитование   | Финансы | МСП                           |
|    | Расширение программ льготного кредитования по ставке 8,5% и микрокредитования для МСП               |         |                               |
| 6  | Льготные кредиты для агроэкспортёров  | Финансы | Сельское хозяйство            |
|    | Смягчены требования для получения сельхозпроизводителями кредитов под 5% годовых                    |         |                               |
| 7  | Кредиты на оборотные средства   | Финансы |                               |
|    | Субсидируемые на ставку ЦБ кредиты для поддержания оборотных средств и сохранения рабочих мест      |         |                               |
| 8  | Гранты МСП и НКО  | Финансы | МСП и НКО                     |
|    | Безвозмездные гранты организациям, приостановившим работу из-за противоэпидемических мер в регионах |         |                               |
| 9  | Льготные займы на выпуск медтоваров   | Финансы | Медпроизводители              |
|    | Льготный заём на выпуск критически важной продукции   |         |                               |
| 10 | Обеспечение капитала  | Финансы |                               |
|    | Меры Банка России по обеспечению капитала   |         |                               |
| 11 | Обеспечение ликвидности   | Финансы |                               |
|    | Меры Банка России для обеспечения ликвидности на внутреннем рынке                                   |         |                               |
| 12 | Отмена санкций по отдельным госконтрактам автопрома   | Финансы |                               |
|    | Отмена штрафов и пеней при переносе срока исполнения госконтракта                                   |         |                               |
| 13 | Повышенные авансы по госконтрактам  | Финансы |                               |
|    | Компании - исполнители могут получить авансом до 50% от цены госконтракта                           |         |                               |
| 14 | Поддержка предприятий народных художественных промыслов   | Финансы | Предприятия НХП               |
|    | Смягчены условия предоставления субсидий  |         |                               |
| 15 | Поддержка рынка коллективных инвестиций   | Финансы | Инвестиции                    |
|    | Меры Банка России в отношении субъектов рынка коллективных инвестиций                               |         |                               |
| 16 | Поддержка страхового рынка  | Финансы | Страхование                   |
|    | Меры в отношении участников страхового рынка  |         |                               |
| 17 | Поддержка цирков  | Финансы | Госцирки                      |
|    | 624,7 млн рублей выделено на обязательные платежи госцирков   |         |                               |
| 18 | Пролонгация и отсрочка выплат по кредитам аграриев  | Финансы | Сельское хозяйство            |
|    | Аграрии получают отсрочку по погашению инвестиционных кредитов, полученных до 1 января 2017 года    |         |                               |
| 19 | Реструктуризация льготных инвестиционных кредитов аграриев  | Финансы | Сельское хозяйство            |
|    | Отсрочка платежей по начисленным процентам и выплате основного долга, приходящимся на 2020 год      |         |                               |
| 20 | Реструктуризация льготных краткосрочных кредитов аграриев   | Финансы | Сельское хозяйство            |
|    | Пролонгация выплаты долга и отсрочка платежей по процентам на срок до 1 года                        |         |                               |
| 21 | Смягчение правил для финорганизаций   | Финансы | Финансовые рынки              |
|    | Смягчение регулирования для кредитных организаций и некредитных финансовых организаций              |         |                               |
| 22 | Субсидии банкам на кредиты  | Финансы | Системообразующие предприятия |
|    | Предоставление субсидий банкам в рамках поддержки системообразующих организаций                     |         |                               |
| 23 | Субсидии бизнесу на трудоустройство безработных   | Финансы | Занятость                     |
|    | 3 МРОТ на нового сотрудника   |         |                               |
| 24 | Субсидии на сертификацию товаров экспортеров  | Финансы | Экспорт промышленности        |
|    | Более 450 млн рублей будут направлены на субсидии на сертификацию промпродукции для внешних рынков  |         |                               |

|    |  |         |                                      |
|----|--|---------|--------------------------------------|
| 25 | ФОТ 3.0  | Финансы | Занятость                            |
|    | Кредиты на поддержку занятости   |         |                                      |
| 26 | Субсидии для производителей электроники  | Финансы | Производители электроники            |
|    | Предприятиям электронной промышленности упростили доступ к господдержке                              |         |                                      |
| 27 | Субсидии на профилактику COVID-19  | Финансы | МСП и СО НКО                         |
|    | МСП и социально ориентированным НКО компенсируют затраты на профилактику коронавируса                |         |                                      |
| 28 | Субсидии аэропортам  | Финансы | Авиаперевозки                        |
|    | На поддержку российских аэропортов направляется 10,9 млрд рублей                                     |         |                                      |
| 29 | Субсидии для самозанятых граждан   | Финансы | Самозанятые                          |
|    | Возврат самозанятым налога, уплаченного за 2019 год  |         |                                      |
| 30 | Кредиты на поддержку занятости   | Финансы | Занятость НКО и пострадавшие отрасли |
|    | Кредиты на поддержку занятости по ставке 2% для социальных НКО и компаний из пострадавших отраслей   |         |                                      |
| 31 | Докапитализация государственных МФО  | Финансы | Предпринимательство                  |
|    | 12 млрд рублей получают госорганизации, выдающие льготные микрокредиты предпринимателям              |         |                                      |
| 32 | Субсидии предпринимателям  | Финансы | Предпринимательство                  |
|    | Безвозмездная помощь бизнесу. За апрель и май выплатят по 12130 рублей на одного сотрудника          |         |                                      |
| 33 | Беспроцентные кредиты на зарплату  | Финансы | Занятость пострадавшие отрасли       |
|    | Кредиты на зарплаты сотрудникам по ставке 0% для компаний в пострадавших отраслях                    |         |                                      |
| 34 | Кредитные каникулы   | Финансы | МСП в пострадавших отраслях          |
|    | Отсрочка по кредиту для МСП из пострадавших отраслей, особые условия для ИП                          |         |                                      |
| 35 | Дистанционное открытие счета ИП и юрлицам  | Финансы |                                      |
|    | ИП и организациям в дистанционном формате открывают счета для получения кредитов на неотложные нужды |         |                                      |
| 36 | Мораторий на банкротство (пострадавшие отрасли)  | Финансы | Пострадавшие отрасли                 |
|    | Защита от банкротства для пострадавших отраслей  |         |                                      |
| 37 | Мораторий на банкротство (системообразующие)   | Финансы | Системообразующие предприятия        |
|    | Защита от банкротства на 6 месяцев для системообразующих предприятий                                 |         |                                      |
| 38 | Мораторий на штрафные санкции по госконтрактам   | Финансы |                                      |
|    | Производится списание начисленных исполнителю сумм неустоек (штрафов, пеней)                         |         |                                      |
| 39 | Ограничения на выплату дивидендов  | Финансы |                                      |
|    | Выплата дивидендов за 2019 год в финансовых организациях перенесена на август – сентябрь 2020 года   |         |                                      |
| 40 | Поддержка кооперативов   | Финансы | МФИ                                  |
|    | Меры в отношении МФИ   |         |                                      |
| 41 | Поддержка российских автопроизводителей  | Финансы | Автопроизводители                    |
|    | 25 млрд рублей направят на поддержку автопрома   |         |                                      |
| 42 | Поддержка частных цирков и зоопарков   | Финансы | Частные цирки и зоопарки             |
|    | Более 238 млн рублей выделено на содержание животных   |         |                                      |
| 43 | Снижение нагрузки на АО  | Финансы |                                      |
|    | Разрешены заочные собрания акционеров, продлено предоставление отчетности                            |         |                                      |
| 44 | Снижение требований по госконтрактам   | Финансы |                                      |
|    | Повышение пороговой цены госзакупки, для которой требуется обеспечение контракта, до 5 млн рублей    |         |                                      |
| 45 | Налоговые каникулы (пострадавшие отрасли)  | Налоги  |                                      |



|    |   |                        |                                    |
|----|---|------------------------|------------------------------------|
|    | Продление сроков уплаты налогов до 6 месяцев, отсрочки по уплате до 1 года, рассрочка до 3 лет          |                        | Пострадавшие отрасли               |
| 46 | Снижение страховых взносов  | Налоги                 | МСП                                |
|    | Для малого и среднего бизнеса страховые взносы с части зарплат, превышающей МРОТ, снижаются до 15%      |                        |                                    |
| 47 | Освобождение от налога с субсидий МСП   | Налоги                 | МСП                                |
|    | Субсидии МСП не облагаются налогом на прибыль   |                        |                                    |
| 48 | Освобождение от НДС субсидий ИП   | Налоги                 | ИП                                 |
|    | Субсидии ИП не облагаются НДС   |                        |                                    |
| 49 | Поддержка системообразующих компаний  | Налоги                 | Системообразующие предприятия      |
|    | Отсрочки по уплате налогов, госгарантии по кредитам, субсидии и другие меры                             |                        |                                    |
| 50 | Учёт медзакупок для налога на прибыль   | Налоги                 |                                    |
|    | Включение расходов на медтовары в состав затрат при исчислении налога на прибыль                        |                        |                                    |
| 51 | Учёт нерабочих дней в налоговых целях   | Налоги                 |                                    |
|    | Исчисление сроков с учётом дней, признаваемых актом Президента нерабочими днями                         |                        |                                    |
| 52 | Продление срока уплаты налогов для МСП и НКО  | Налоги                 | МСП и НКО                          |
|    | Продление срока уплаты всех налогов, кроме НДС, до 9 месяцев для МСП из пострадавших отраслей и НКО     |                        |                                    |
| 53 | Срок предоставления налоговой отчётности  | Налоги                 |                                    |
|    | Продление сроков предоставления отчётности в ФНС до 3 месяцев   |                        |                                    |
| 54 | Мораторий на выездные проверки  | Налоги                 | МСП                                |
|    | Приостановка выездных проверок малого и среднего бизнеса до 31 декабря 2020 года                        |                        |                                    |
| 55 | Мораторий на налоговые санкции за непредставление документов  | Налоги                 |                                    |
|    | Запрет на санкции за несвоевременную подачу документов до июля  |                        |                                    |
| 56 | Новые сроки истребования документов ФНС   | Налоги                 |                                    |
|    | Продление сроков предоставления пояснений по требованию налогового органа                               |                        |                                    |
| 57 | Освобождение ИП от налогов  | Налоги                 | ИП из пострадавших отраслей        |
|    | Индивидуальные предприниматели из пострадавших отраслей освобождаются от налогов за 2 квартал 2020 года |                        |                                    |
| 58 | Освобождение МСП и НКО от налогов   | Налоги                 | МСП и НКО из пострадавших отраслей |
|    | МСП из пострадавших отраслей, а также НКО освобождаются от налогов за 2 квартал 2020 года               |                        |                                    |
| 59 | Приостановка мер взыскания  | Налоги                 | МСП в пострадавших отраслях        |
|    | Запрет на взыскания по налоговой задолженности для МСП в пострадавших отраслях до 30 мая включительно   |                        |                                    |
| 60 | Фиксированные страховые взносы для ИП   | Налоги                 | ИП из пострадавших отраслей        |
|    | Для ИП из пострадавших отраслей фиксируются пенсионные взносы за 2020 год – 20 318 рублей               |                        |                                    |
| 61 | Возмещение 50% затрат на организацию чартеров   | Туризм и авиаперевозки | Туроператоры, авиаперевозчики      |
|    | 2,5 млрд рублей выделено на поддержку туроператоров, использующих внутренние чартеры                    |                        |                                    |
| 62 | Возмещение затрат туроператоров   | Туризм и авиаперевозки | Туроператоры, авиаперевозчики      |
|    | Компенсация затрат на вывоз туристов воздушным транспортом.   |                        |                                    |
| 63 | Отмена взносов в фонд «Турпомощь»   | Туризм и авиаперевозки | Туроператоры                       |
|    | в 2020 и 2021 годах   |                        |                                    |

|    |  |                        |                      |
|----|--|------------------------|----------------------|
| 64 | Снижение взносов для туроператоров   | Туризм и авиаперевозки | Туроператоры         |
|    | В 2020 и 2021 годах размер взносов составит 0,25% общей цены туристского продукта против действовавшего ранее 1% |                        |                      |
| 65 | Субсидии авиакомпаниям   | Туризм и авиаперевозки | Авиакомпании         |
|    | 23,4 млрд рублей получают российские авиакомпании на возмещение убытков от ограничения полётов                   |                        |                      |
| 66 | Возмещение расходов на вывоз туристов  | Туризм и авиаперевозки | Авиакомпании         |
|    | 1,5 млрд рублей авиакомпаниям за вывоз российских туристов из-за рубежа  |                        |                      |
| 67 | Поддержка судоходных компаний  | Туризм и авиаперевозки | Судоходство (круизы) |
|    | 320 млн рублей будет направлено на субсидии компаниям, которые занимаются круизами                               |                        |                      |
| 68 | Мораторий на штрафы за непрохождение ТО  | Транспорт              |                      |
|    | За отсутствие диагностической карты не будут штрафовать до марта 2022 года                                       |                        |                      |
| 69 | Оборудование ТС спутниковой навигацией   | Транспорт              |                      |
|    | Перенос срока обязательного оборудования автобусов и ТС для опасных грузов спутниковой навигацией                |                        |                      |
| 70 | Перенос реформы техосмотра   | Транспорт              |                      |
|    | Перенос реформы технического осмотра на октябрь 2021 года  |                        |                      |
| 71 | Свидетельства на ТС для опасных грузов   | Транспорт              |                      |
|    | Перенос сроков выдачи свидетельств по официальному утверждению типа цистерн                                      |                        |                      |
| 72 | Уменьшение частоты техосмотров   | Транспорт              |                      |
|    | Уменьшение частоты техосмотров для новых автомобилей   |                        |                      |
| 73 | Автобусные перевозки детей   | Транспорт              |                      |
|    | Перенос запрета на перевозку детских групп автобусами до 2010 года выпуска                                       |                        |                      |
| 74 | Перенос правил изменения конструкции ТС  | Транспорт              |                      |
|    | Перенос на полгода введения новых правил регистрации внесения изменений в конструкцию ТС                         |                        |                      |
| 75 | Свидетельства перевозчиков опасных грузов  | Транспорт              |                      |
|    | Продление срока действия свидетельств водителей, перевозящих опасные грузы, и консультантов                      |                        |                      |
| 76 | Свободная перевозка приоритетных товаров   | Транспорт              |                      |
|    | Отмена весогабаритного контроля при перевозке товаров первой необходимости                                       |                        |                      |

Источник: Составлено авторами по данным Правительства России

#### **4. Оценка роли и вклада мер поддержки в восстановление экономической активности в России: выводы для будущей политики**

К сожалению, в текущих условиях довольно сложно проследить остаточные эффекты влияния коронавируса, поскольку экономическую динамику с конца февраля 2022 года начали определять проявившиеся риски иной природы. Тем не менее, можем отметить, что Россия на данный момент достигла высоких значений коллективного иммунитета, как вследствие прививочной кампании, так и вследствие болезни большей части населения. В целом на сегодняшний день коронавирус не приводит к введению локдаунов в России или каких бы то ни было иных ограничений, связанных с перемещением граждан.

Исследователи отмечают, что пока что сложно утверждать, что пандемия коронавируса в мире завершена, поскольку еще в августе 2022 года были зафиксированы его определенные проявления в виде роста численности заболевших, который, впрочем, не сопровождался уже таким же ростом госпитализаций и смертей. Вместе с тем, политика некоторых стран, как, например, Китай, все еще предполагает локдауны и нулевую терпимость к распространению данного вируса, что может оказывать отрицательное влияние на мировую экономику и ее рост.

Как было показано в 3 главе данной работы, Россия успешно справилась с последствиями коронавируса уже к началу 2021 года и к 2022 году подошла со следующими итогами:

– ВВП России за период пандемии (2020-2021 годы) увеличился на 1,96%, хотя по прогнозам, которые были составлены в начале 2020 года он должен был составить порядка 3,43% (прогноз ВБ [20]) - 3,94% (прогноз МВФ [21]). Таким образом, были потеряны 1,5-2 п.п. роста за два года. Если рассматривать сентябрьские оценки минэкономразвития [22], то за 2 рассматриваемых года ВВП России должен был вырасти на 4,81%, а потеря роста составила 2,85 п.п.;

– Промышленное производство, согласно оценкам Минэкономразвития, должно было вырасти за 2 года на 5,1%, а по факту выросло на 4,1%, то есть потерю роста можно оценить в 1 п.п.;

– Инвестиции в основной капитал в 2020-2021 годах выросли на 7,2%, что выше нашего прогноза в 6,4%, но ниже прогноза Минэкономразвития, который мы не

рассматриваем, поскольку считаем его больше политическим, чем связанным с реальностью. Таким образом, можно сделать вывод, что инвестиции в основной капитал за два года пандемии не пострадали;

- Благодаря стремительному восстановительному росту экономики в 2021 году оборот розничной торговли увеличился на 4,35% к уровню 2019 года, тогда как Минэкономразвития прогнозировал рост лишь в 2,81%;

- Реальные располагаемые денежные доходы населения за два года пандемии выросли на 0,94%, тогда как Минэкономразвития давало прогноз роста в 3,64%, то есть 2,7 п.п. было потеряно доходов населением вследствие пандемии;

- Экспорт в реальном выражении за 2020-2021 годы снизился на 0,74%, тогда как Минэкономразвития предполагал его рост на 7,1%. Импорт по оценкам ведомства должен был вырасти на 6,2%, а вырос почти на 3%. Итого потери экспорта можно оценить в 6,4 п.п. потенциального роста, а импорта – в 3,2 п.п. Такую разницу по импорту могло обеспечить падение импорта услуг (в т.ч. из-за ограничений на туризм и перемещения), а по экспорту – снижение спроса на нефть и мировых цен на энергоресурсы;

- Согласно данным Росстата, количество смертей от коронавируса, как основной вероятной причины, составило 669 224 тыс. человек за период с начала пандемии до июля 2022 года. Если прибавить к ним еще смерти от иных причин, но где коронавирус оказал существенное влияние на развитие смертельных осложнений заболевания, то количество смертей составит 702648 тыс. Наибольшее число смертей пришлось на период с июля 2021 года по март 2022 года (см. рисунок 10).

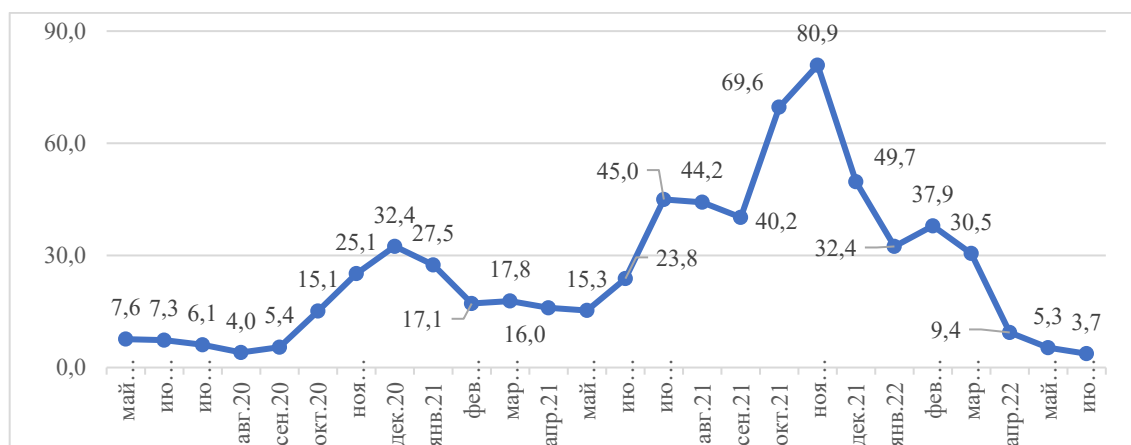


Рисунок 10. Количество смертей от коронавируса в России, 2020-2022 гг., тыс.

Источник: составлено авторами по данным Росстата

Как видно из рисунка 10, не период спада в экономике (II-IV кв 2020 года) пришлось меньше смертей, чем когда происходил относительный рост. Динамика последних месяцев показывает спад количества смертей до уровня начала пандемии.

Чтобы посчитать оценку эффективности, для начала постараемся разобраться, в ситуации высокой неопределенности, в которой находилась экономика, бизнес и государство в период начала пандемии коронавируса, какие были ожидания у бизнеса с точки зрения воздействия и последствий введения различных ограничительных мер по борьбе с распространением коронавируса, какие меры поддержки он рассматривал в качестве наиболее необходимых.

Исходя из рассмотренных нами результатов опросов, можно сделать некоторые выводы об экономической политике в период пандемии:

- Многие меры поддержки, введенные в апреле-мае 2020 года, оказались своевременными,
- Большинство мер поддержки оказались правильно ориентированы с точки зрения необходимости поддержки определенных отраслей (большинство респондентов также перечисляло все те же отрасли, которые были определены государством, как наиболее пострадавшие),
- Целесообразность введения большинства мер поддержки подтверждается результатами опросов респондентов, хотя некоторые меры оказались невостребованными, т.е. избыточными,
- Вопрос достаточности объемов оказываемой поддержки остается открытым, хотя многие респонденты отмечали, что лучше хоть что-то, чем совсем ничего,
- Требования к получателям мер поддержки зачастую оказывались серьезным барьером,
- Эффективность разработанных мер поддержки можно оценить, на основании результатов опросов, как среднюю и не решающую многих проблем бизнеса.

Двумя ключевыми направлениями поддержки на федеральном уровне была поддержка МСП и поддержка предприятий в наиболее пострадавших отраслях. Главные цели, которые ставили перед собой власти, были обеспечение деятельности таких компаний (незакрытие бизнесов, отсутствие банкротств, поддержка занятости, обеспечение кредитными ресурсами).

С точки зрения числа малых и средних компаний, мы уже отмечали ранее, что следовало разделять меры поддержки, ориентированные на малый бизнес и средний,

поскольку в кризисный период число малых предприятий продолжило сокращаться, хотя и более медленными темпами, чем в 2018-2019 гг., а число средних предприятий начало расти в 2020-2021 годах, хотя до этого наблюдался спад их количества.

Количество сотрудников малых предприятий, согласно данным выборочного наблюдения Росстата, снизилось на 8,5% в 2020 году к 2019 году. При этом в предыдущие два года темпы снижения составляли 4,7% в 2019 году и 6,0% в 2018 году. Таким образом, в 2020 году произошло заметное ускорение темпов.

Отраслями, которые внесли наибольший вклад в снижение числа работников малых предприятий, являлись торговля оптовая и розничная, строительство, деятельность по операциям с недвижимым имуществом и обрабатывающие производства. В данных отраслях (кроме некоторых видов деятельности, связанных с розничной торговлей, которые были включены в перечень проблемных отраслей) поддержка со стороны государства оказывалась в гораздо меньших объемах. При этом в большинстве поддерживаемых отраслей, которые считались государством проблемными, наблюдался спад числа занятых работников (см. таблицу 3).

Таблица 3

Средняя численность работников малых предприятий в некоторых наиболее пострадавших отраслях, 2019-2021 гг.

|  | 2019      | 2020      |          | 2021      |          |          |
|--|-----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|
|  | Чел.      | Чел.      | % к 2019 | Чел.      | % к 2020 | % к 2019 |
| Всего по всем видам экономической деятельности   | 5 977 621 | 5 469 124 | -9%      | 5 390 154 | -1%      | -1%      |
| Деятельность железнодорожного транспорта: междугородные и международные пассажирские перевозки | 496       | 876       | 77%      | 822       | -6%      | 0%       |
| Деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта                                      | 68 870    | 59 453    | -14%     | 61 725    | 4%       | -2%      |
| Деятельность автомобильного грузового транспорта и услуги по перевозкам                        | 131 528   | 115 848   | -12%     | 134 483   | 16%      | 1%       |
| Деятельность по предоставлению мест для временного проживания                                  | 47 507    | 37 719    | -21%     | 46 776    | 24%      | -2%      |
| Деятельность по предоставлению продуктов питания и напитков                                    | 190 524   | 169 095   | -11%     | 175 454   | 4%       | 2%       |

Источник: составлено авторами по данным выборочного наблюдения Росстата

Из представленной таблицы видно, что несмотря на поддержку занятости, в проблемных отраслях могло наблюдаться существенное сокращение численности работающих на малых предприятиях. При этом уже в 2021 году, когда экономика перешла к восстановительному росту, средняя численность занятых в проблемных отраслях вернулась примерно на докризисный уровень. Таким образом, меры государственной поддержки скорее были проедены бизнесом, а наибольшим стимулом к поддержанию занятости стал восстановительный рост, связанный со снятием определенных ограничений и восстановлением потребительской активности населения, который, вероятно, компенсировал все потери рабочих мест в проблемных отраслях. Таким образом можно отметить, что если рассматривать государственную поддержку по полному кругу предприятий в наиболее пострадавших отраслях, то ее влияние зачастую не сильно отражено в данных о занятости, но прослеживается в данных о предоставленных кредитах и просроченной задолженности. Аналогичные выводы справедливы и для МСП в данных отраслях.

Разработчики экономической политики уделяют все больше внимания росту экономики и способам ее поддержки, особенно это хорошо проявилось во время кризиса COVID-19. Правительства многих стран быстро внедрили меры для всех участников экономической деятельности, чтобы отреагировать на формирующиеся экономические последствия кризиса. Однако конкретные меры, принятые для поддержки малых и средних предприятий (МСП) [23], иногда упускали из виду отдельные проблемные зоны. Необходимы конкретные политические меры для удовлетворения потребностей наиболее пострадавших субъектов экономики и оказания им поддержки в предоставлении быстрых и точечных решений для преодоления кризиса.

В *таблице 4* представлены основные меры, рекомендованные ОЭСР к внедрению с начала кризиса COVID-19. Первоначальная реакция в первые несколько недель развития пандемии была сосредоточена на выживании и укреплении проблемных отраслей и организаций. В более поздние периоды меры были сосредоточены на поддержке дальнейшего развития.

Таблица 4

Краткое изложение основных мер политического реагирования для поддержки наиболее проблемных сфер экономики во время и после кризиса COVID-19

| Меры                       | Фаза немедленного ответа (как правило первые несколько недель)  | Фаза консолидации (как правило, первые месяцы)   | Фаза трансформации (во время и после кризиса)  |
|----------------------------|---|--|--|
| Финансовая поддержка       | Финансовая поддержка, чтобы помочь организациям покрыть свои фиксированные расходы за счет грантов и доступных кредитов (часть программ поддержки фирм в целом или проблемных отраслей экономики в частности) | Дальнейшее облегчение доступа к финансированию через схемы кредитных гарантий  | Гранты и доступ к кредитам для наиболее пострадавших организаций с упором на разработку новых бизнес-моделей, экспериментирование с инновациями и масштабированием                           |
| Отсрочки                   | Отсрочка платежей (налоги, отчисления на социальное страхование и т.д.)   |  |  |
| Доступ к рынку             |   | Государственные закупки для привлечения пострадавших предприятий в качестве поставщика в исключительных обстоятельствах (маски, уход, консультации)  | Схемы государственных закупок, которые включают дополнительные социальные положения  |
| Рынок труда                | Схемы сохранения рабочих мест и поддержки безработицы, позволяющие организациям пострадавших отраслей экономики сохранять работников во время кризиса   |  |  |
| Поддержка развития бизнеса | Предоставление информации об общих программах поддержки развития бизнеса, а также руководств по борьбе с COVID-19 на рабочих местах   | Поддержка в развитии необходимых навыков для корректировки бизнес-процессов посредством наращивания потенциала использования онлайн ресурсов, например, для удаленной работы или корректировки процессов производства/предоставления услуг | Разработка инструментов, помогающих пострадавшим организациям оценивать свое влияние   |
| Продвижение сотрудничества | Создание инструментов сотрудничества организаций пострадавших отраслей экономики посредством онлайн-дискуссий для стимулирования выработки решений  | Улучшение координации между различными правительственными инициативами и развитие новых партнерских отношений для изучения новых решений и инноваций   | Вовлечение представителей пострадавшего бизнеса в стратегические обсуждения по переходу на более инклюзивную и устойчивую модель развития; разработка специальной стратегии и плана действий |



|                     |  |   |
|---------------------|--|---|
| Улучшение видимости |  | Улучшение видимости/узнаваемости компаний из пострадавших отраслей экономики за счет продвижения сектора, кампаний по покупке местных продуктов |
| Безопасность        | Распределение средств индивидуальной защиты для отдельных секторов экономики |   |

Источник: ОЭСР

Глобальная пандемия COVID-19 нанесла значительный урон экономике России. Сбои в работе крупных мировых экономик, осуществляющих поставки товаров в Россию, привели к значительным проблемам в логистике, некоторому дефициту и колебаниям цен. На приток финансовых средств в экономику повлиял экономический спад в Европе и Соединенных Штатах. По мере сокращения торговли страдали и государственные доходы, учитывая зависимость от налогов и сборов, связанных, например, с импортом/экспортом и пассажирскими перевозками. Хотя такой дефицит был в некоторой степени восполнен за счет привлечения дополнительного финансирования, изменение финансовых потоков потребовало перестройки моделей государственного финансирования.

Частный сектор сильно пострадал во время кризиса. Некоторые крупные компании стремились поддерживать стабильные доступные цены на основные товары и платили за это снижением маржинальности бизнеса. Снижение покупательной способности населения серьезно ограничило деятельность МСП на внутреннем российском рынке, особенно работающих в сферах предоставления бытовых услуг, торговли, перевозок. Из-за ограниченных возможностей диверсификации бизнеса и дестабилизирующих рыночных условий многие малые и средние предприятия были вынуждены останавливать свой бизнес или закрывать предприятия навсегда.

Пандемия COVID-19 привела к многочисленным изменениям в экономической деятельности и функционировании общества, выдвинув на первый план роль социальной экономики. Решение этих проблем побудило политиков переосмыслить, как лучше защитить граждан и более эффективно предоставлять необходимые услуги. Кризис ускорил появление и сделал более заметными вдохновляющие инициативы в области социальной экономики и социальных инноваций, продемонстрировав их позитивный вклад в расширение прав и возможностей людей, укрепление динамики на местах и преобразование предприятий и территорий.

Организации социальной экономики оказались важным элементом в смягчении последствий пандемии. Они не только поддерживают правительства, решая сани-

тарные проблемы, связанные с COVID-19, но и служат надежным партнером, обеспечивая более эффективное распределение ресурсов при предоставлении некоторых товаров и услуг, крайне необходимых для решения насущных проблем.

Нынешняя ситуация дает импульс для принятия смелых решений для построения более устойчивого и инклюзивного будущего. Кризис COVID-19 требует переосмысления баланса целей эффективности и устойчивости в различных областях экономических и социальных систем. Посткризисные усилия можно трансформировать в возможность улучшить жизнь людей и стимулировать инновации.

Необходим комплекс политических мер, чтобы помочь бизнесу выжить в краткосрочной перспективе. Государство может использовать эту возможность, чтобы разработать общее видение своего будущего, чтобы сделать лучше, чем было, а субъекты экономики должны быть готовы к обсуждениям и предложениям. План действий по реализации этого видения поможет составить дорожную карту, в которую организации могут внести свой вклад. Политика, которая способствует инновациям и сотрудничеству, может усилить влияние технологичных компаний. Для достижения этого инновационным компаниям потребуются постоянные и диверсифицированные финансовые ресурсы, а также поддержка в повышении профессионализма, а также в овладении цифровыми технологиями при использовании соответствующих инструментов (открытый исходный код, совместные платформы). Наконец, разработка общих баз данных и информации о воздействии поможет отслеживать этот прогресс в данном процессе и перенаправлять усилия в области с наиболее высокими результатами.

Кризис COVID-19 еще не закончился в мире, и это будет не последний кризис, требующий масштабной экстренной государственной поддержки бизнеса и промышленности. Тщательная разработка мер поддержки имеет решающее значение для предотвращения рыночных перекосов и обеспечения здоровой конкуренции, торговли и инвестиционной среды.

В целом выборочные меры государственной поддержки во время кризиса могут быть более подходящими для тех секторов, где кризис, скорее всего, окажет лишь временное негативное влияние. В тех случаях, когда наблюдается перманентный шок спроса, вмешательство государства может вместо этого быть сосредоточено на мерах, направленных на корректировку предложения путем сокращения масштабов и реструктуризации бизнеса.

Меры поддержки экономики должны быть тщательно проработаны для защиты здоровой корпоративной и конкурентной среды, а также для обеспечения надлежащего распределения рисков и доходов. Уроки, извлеченные из предыдущих кризисов, могут способствовать более быстрому восстановлению и созданию более устойчивой экономики после COVID-19.

При разработке государственной политики по поддержке бизнеса в кризисы, имеющие неэкономическое происхождение, необходимо учитывать следующие принципы и тщательно управлять ролью государства в экономике:

- Отличать жизнеспособные фирмы от нежизнеспособных. Государству следует сосредоточить внимание на компаниях, которые ранее были платежеспособными, но сейчас страдают от проблем с ликвидностью и платежеспособностью, непосредственно порожденных кризисом;

- Обеспечить целостность и прозрачность мер. Обеспечение целостности и прозрачности должно быть первоочередной задачей государственного вмешательства, особенно в условиях, когда существуют высокие риски коррупционных проявлений и мошенничества. Четкая коммуникация и прозрачность также важны для управления бизнес-ожиданиями и обеспечения целенаправленности действий экономических субъектов;

- Укрепить потенциал государства по оказанию поддержки частному сектору. Грандиозная задача по преодолению последствий кризиса требует инвестиций в человеческий капитал и технологии для разработки и предоставления наилучшей поддержки компаниям, а также для планирования необходимой стратегии поэтапного отказа от этой поддержки. Возможности укрепления потенциала включают создание команд с участием экспертов из государственного и частного секторов, советов директоров государственного и частного секторов или работу напрямую с частными инвесторами, которые также могут быть соинвесторами;

- Разработать план прекращения поддержки. После того, как чрезвычайная экономическая ситуация утихнет, государство должно продолжать владеть корпоративными активами только в тех случаях, когда для этого есть четкое обоснование с точки зрения целей государственной политики. Меры поддержки должны быть прекращены, как только условия позволят государству получить максимальную эффективность с точки зрения расходования средств налогоплательщиков, и будут обеспе-

чены условия для рыночной конкуренции. Эффективный способ обеспечить своевременную стратегию выхода состоит в том, чтобы с самого начала предусмотреть горизонты интервенций. В механизмы поддержки должны быть встроены стимулы для выхода, такие как высокая премия за государственную рекапитализацию, строгие правила в отношении дивидендов и обратного выкупа акций, а также предельные размеры бонусов для менеджмента. Положения об истечении срока действия должны быть встроены в политику, что позволит гарантировать, что меры поддержки являются временными и подлежат пересмотру;

– Если государство должно стать долгосрочным инвестором, необходимо изначально предусмотреть критерии эффективности инвестиций. Государство может оставаться долевым партнером на долгие годы – не обязательно по собственному выбору, а потому, что экономические условия могут не способствовать быстрой обратной приватизации. Разработчикам политики необходимо будет уполномочить государственные учреждения действовать в качестве активных владельцев предприятий. Если государство сохраняет значительную долю в предприятии, оно должно активно участвовать в корпоративном управлении и вносить свой вклад в восстановление доверия к бизнесу.

## Заключение

В 2020 году Россия и мир столкнулись с одним из самых тяжелых кризисов за последние десятилетия. Кризис оказывает серьезное среднесрочное воздействие на реорганизацию производств и международную торговлю, логистику и технологическое развитие. Следствием пандемии стала критика политики глобализации, усиление регионализации и принятие государствами трансформационных мер национального масштаба.

Проведенный в данной работе анализ исследований, связанных с экономикой COVID-19, которые были опубликованы за последние два года, позволил объединить и структурировать очень быстро растущий массив соответствующих научных данных и материалов.

Коронавирус имеет целый ряд негативных социально-экономических последствий. В зарубежной научной литературе выделяется четыре сферы, которые больше всего подвержены влиянию пандемии: рынок труда, психическое здоровье и благополучие, расовое и гендерное неравенство и окружающая среда. Что касается воздействия пандемии на рынки труда, то исследования показали, что наблюдается высокая степень неоднородности процесса сокращения числа рабочих мест.

Пандемия вызвала серьезный сдвиг в сторону работы из дома и вдали от рабочих мест, с минимизацией контактов вживую с потребителями, коллегами или госслужащими. Из-за технологических особенностей и характера оказываемых услуг существует лишь определенное ограниченное количество функционала, которое реально выполнять из дома и не требующего личного взаимодействия. Это способствует непропорциональному воздействию пандемии на работников определенных отраслей и профессий, многие из которых имеют относительно высокую концентрацию низкоквалифицированных и/или менее образованных работников.

Меры социального дистанцирования привели к серьезному ухудшению психического здоровья, семейному стрессу и домашнему насилию. Медицинские услуги для пациентов, не страдающих COVID-19, во многих случаях были вытеснены. Наблюдается заметный рост наблюдаемой расовой дискриминации и враждебных настроений по отношению к определенным этническим группам. Растущее число исследований также свидетельствует о том, что на женщин отрицательно влияет невозможность получения услуг по уходу за детьми и образовательных услуг для их детей.

Единственным, казалось бы, положительным последствием мер по социальному дистанцированию/изоляции является снижение уровня загрязнения воздуха и количества дорожно-транспортных происшествий с участием автотранспортных средств. Однако воздействие на окружающую среду многогранно, и поэтому остается некоторая неопределенность.

В научной литературе также широко освещена проблема введения и отмены мер поддержки общества и бизнеса в период пандемии. Оценку результативности такой политики предлагается измерять с позиции своевременности введенной поддержки и, что не менее важно, своевременности и плавности ее отмены (чтобы не вызывать негативных эффектов резкой отмены), достаточности с точки зрения сроков и объемов, эффективности воздействия.

В работе проведен анализ и оценка последствий влияния пандемии коронавируса на российскую экономику. Даны оценки возможных потерь, описаны периоды спада и восстановительного роста и связанная с ними динамика социально-экономических показателей. Отдельное место в исследовании отведено обзору российских мер поддержки бизнеса в период пандемии.

В результате анализа мер поддержки получены следующие выводы:

- Большинство мер поддержки были введены своевременно и практически совпадают с наибольшими провалами рынка,
- Период действия мер поддержки и программ стимулирования также в большинстве случаев (хотя, вероятно и не всегда) был выбран верно и его окончание совпадало с переходом к устойчивому восстановлению экономики,
- Целевая направленность мер поддержки была выбрана верно, перечень наиболее пострадавших отраслей экономики в целом совпадал с результатами независимых опросов бизнеса и аналитиков,
- Объем мер поддержки, вероятно, зачастую был недостаточным, о чем свидетельствуют данные статистики и результаты опросов,
- Эффективность использования ресурсов можно оценить как среднюю: в целом некоторое положительное влияние, вероятно, наблюдалось, однако эти меры не позволяли изменить тренды на спад (число компаний и занятость снизились, а задолженность по кредитам выросла),
- Результативность поддержки малого и среднего бизнеса можно оценить как

смешанную, поскольку число малых предприятий продолжило сокращаться, а количество средних предприятий в период острой фазы кризиса и после нее наоборот выросло. Вероятно, имело смысл проводить более дифференцированную политику и разделять малый бизнес и средний,

– Результативность отраслевой поддержки в целом можно охарактеризовать как неоднозначную. Малый и средний бизнес в наиболее пострадавших отраслях продемонстрировал устойчивый спад численности занятых в 2020 году, увеличение объемов кредитования в отдельных отраслях (в некоторых, наоборот, наблюдался спад), увеличение просроченной задолженности в особенности по итогам 2021 года. Средний размер кредита для МСП снизился в 2020-2021 гг по сравнению с докризисным 2019 годом. Если рассматривать статистику по полному кругу организаций, то и здесь не удалось избежать спада в среднесписочной численности занятых в 2020 году, а объемы кредитования росли, и кредиторская задолженность снижалась главным образом за счет статистики крупных предприятий.

По мере того, как мир переходит на новый этап восстановления экономики после кризиса, вызванного COVID-19, правительствам следует рассматривать свои программы экстренной поддержки в более долгосрочной перспективе не только для обеспечения финансовой и бюджетной устойчивости, но и для предотвращения будущих рыночных перекосов. Такая политика включает в себя три приоритета: обеспечение надежного дизайна будущих программ во избежание искажений; пересмотр существующих программ для обеспечения своевременного отказа от них; а также международное сотрудничество в области прозрачности, совместного управления процессами и обмена данными для того, чтобы принимаемые на национальном уровне меры не создавали определенные проблемы и перекосы в мировой экономике.

## **Благодарности**

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2022 год.



## Список использованных источников

1. Голиков А.Э. меры социальной поддержки медицинских работников в условиях пандемии коронавируса на примере Ленинградской области. Организация работы с молодежью в информационном обществе. Материалы Одиннадцатой международной научно-практической конференции. Под редакцией Г.В. Ковалевой. Санкт-Петербург, 2020 Издательство: Санкт-Петербургский государственный университет промышленных технологий и дизайна (Санкт-Петербург)
2. Губина А.Н. Порядок начисления и размер стимулирующих выплат медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь пациентам с covid-19. Индустриальная россия: вчера, сегодня, завтра Сборник статей по материалам II Международной научно-практической конференции. 2020
3. Реакция систем высшего образования и национальных правительств на вызовы пандемии: Доклад № 64/2020 / [С. Марджинсон; Е.О. Карпинская; К.А. Кузьмина; А.Н. Ларионова; И.А. Бочаров]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2020. — 72 с.
4. Штыхно Д.А., Константинова Л.В., Гагиев Н.Н. Переход вузов в дистанционный режим в период пандемии: проблемы и возможные риски. Открытое образование. 2020. Т. 24. № 5. С. 72-81.
5. Муратова К.А. Социальные меры поддержки семей, имеющих детей, в условиях пандемии коронавируса. Современная наука: вопросы теории и практики. Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. Нефтекамск, 2022
6. Здобникова О.В. Государственная социальная помощь как эффективная мера поддержки населения в период борьбы с коронавирусом. Формы и методы социальной работы в различных сферах жизнедеятельности. Материалы IX Международной научно-практической конференции посвященной 75-летию Победы в Великой Отечественной войне. Отв. редактор Ю.Ю. Шурыгина. Улан-Удэ, 2020
7. Щипунова Е.И. Государственная поддержка бизнеса и сохранение рабочих мест в период пандемии. Пути и методы адаптации экономики региона и предприятий в условиях пандемии и связанных с ней кризисных явлений. Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции преподавателей,

аспирантов, студентов и практиков. Под редакцией в.а. матчинова, о.н. сусяковой. Калуга, 2020

8. Федотова Г.В., Горлов И.Ф. Пандемия covid-2019 как триггер нового продовольственного кризиса. Национальные интересы: приоритеты и безопасность. №9 (930), 2020

9. Ministry of Finance Japan: See G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, Communiqué (15 April 2020) – 2020. – URL: [https://www.mof.go.jp/english/international\\_policy/convention/g20/g20\\_20200415\\_01.htm](https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/g20_20200415_01.htm) (дата обращения 09.03.2022).

10. Blanchard, O., Philippon, T. and J. Pisani-Ferry (2020): “A New Policy Toolkit Is Needed as Countries Exit COVID-19 Lockdowns”, PIIE-Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 20-8, June.

11. ESRB. European Systemic Risk Board. European System of Financial Supervision – URL: <https://www.esrb.europa.eu/home/html/index.en.html> (дата обращения 07.02.2022).

12. S&P Global Ratings Supervision – URL: <https://www.spglobal.com/ratings/en/> (дата обращения 07.02.2022).

13. Aiyar, S., Dao, M. C., Jobst, A. A., Mineshima, A. and S. Mitra (2021): “COVID-19: How Will European Banks Fare?” EUR Departmental Paper, International Monetary Fund, March.

14. Schnabel, I., (2021): “The sovereign-bank-corporate nexus – virtuous or vicious?”, speech at the LSE conference on Financial Cycles, Risk, Macroeconomic Causes and Consequences, January. 2021. – URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210128~8f5dc86601.en.html> (дата обращения 07.02.2022).

15. Kongsamut, P., Monaghan, D., and L. Riedweg (2021): “Unwinding COVID-19 Policy Interventions for Banking Systems”, IMF Special Series on COVID-19, March.

16. Bodenstein, M., Cuba-Borda, P., Faris, J. and N. Goernemann (2021): “Forecasting During the COVID-19 Pandemic: A Structural Analysis of Downside Risk,” FEDS Notes, Board of Governors of the Federal Reserve System.

17. Gourinchas, P.-O., Kalemli-Özcan, S., Penciakova, V., and N. Sander (2020): COVID-19 and SME Failures, NBER Working Paper No. 27877. 2020. – URL:

[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w27877/w27877.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27877/w27877.pdf) (дата обращения 07.02.2022).

18. Kozlowski, J., Veldkamp, L. and V. Venkateswaran (2020): “Scarring Body and Mind: the LongTerm Belief-Scarring Effects of COVID-19” *COVID Economics*, 8: 1–40.

19. Zhao, Y. (2020): “US Housing Market during COVID-19: Aggregate and Distributional Evidence,” *COVID Economics*, 50: 113-154.

20. World Bank 2022. [https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2140/discover?rpp=10&etal=0&group\\_by=none&page=2&filtertype\\_0=dateIssued&filter\\_relational\\_operator\\_0>equals&filter\\_0=%5B2020+TO+2022%5D](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2140/discover?rpp=10&etal=0&group_by=none&page=2&filtertype_0=dateIssued&filter_relational_operator_0>equals&filter_0=%5B2020+TO+2022%5D)

21. IMF 2022, World Economic Outlook. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO?page=2>

22. Минэкономразвития РФ. Прогнозы социально-экономического развития [https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/)

23. OECD (2020), Coronavirus (COVID-19): SME policy responses, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/>

**В СЕРИИ ПЕРИПЕТИКОВ  
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ  
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ  
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ  
ВОЗМОЖНОСТЕЙ  
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ  
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ  
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ  
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ