

УДК 338.2

*З. В. Прокопенко*ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», Ростов-на-Дону,
e-mail: prokopenkozolina@list.ru

ИНСТРУМЕНТЫ АНТИКРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Ключевые слова: антикризисная политика, кризис пандемии, институциональные модели поведения государства, инструменты антикризисного развития, фискальные стимулы, ликвидность бизнеса.

Сложный пролонгированный характер пандемического кризиса привел к целому ряду критических изменений в национальной хозяйственной системе всех стран, обнаруживших устойчивую рецессию. В данных условиях, как показывает сложившаяся практика, устойчивость региональных экономик определяется качественной составляющей формируемого государствами механизма антикризисного регулирования. Целью данного исследования является дать комплексную оценку системы антикризисного управления в совокупности предпринятых мер и практик многоуровневого воздействия на отдельные, наиболее уязвимые сегменты хозяйственной жизни людей. В работе представлена авторская концепция пандемической парадигмы антикризисного управления, которая состоит в существующем противоречии между конфликтующими друг с другом «инструментами-деструктивами» экономического развития и «инструментами-стимулами». В этом смысле, наиболее значимым аспектом с позиции автора становится эластичность инструментов антикризисного развития по отношению к ограничительным административным инструментам в сфере государственной политики «антиковидного» сдерживания. В результате определены императивы в системы оценки антикризисных инструментов с точки зрения усиления потенциала посткризисного экономического развития.

Z. V. Prokopenko

Southern Federal University, Rostov-on-Don, e-mail: prokopenkozolina@list.ru

ANTI-CRISIS DEVELOPMENT TOOLS IN THE CONTEXT OF A PANDEMIC CRISIS

Keywords: anti-crisis policy, pandemic crisis, institutional models of government behavior, anti-crisis development tools, fiscal incentives, business liquidity.

The complex nature of the pandemic crisis has led to a number of critical changes in the national economic system of all countries that have found a stable recession. In these conditions, as the established practice shows, the stability of regional economies is determined by the quality of the mechanism of anti-crisis regulation. The purpose of this study is to provide a comprehensive assessment of the anti-crisis management system in terms of the impact on individual, most vulnerable segments of people's economic life. The paper presents the author's concept of the pandemic paradigm of crisis management, which consists in the existing contradiction between conflicting "destructive tools" of economic development and "incentive tools". As a result, the imperatives in the system of evaluation of anti-crisis tools from the point of view of strengthening the potential of post-crisis economic development are determined.

Введение

Современный пандемический характер кризиса признается поистине уникальным, несмотря на то, что на данный момент времени является не до конца изученным, что ставит беспрецедентные исследовательские задачи в области выявления системных изменений в социально-экономической жизни людей, спровоцированных особыми требованиями в системе общественных взаимодействий. Проблемы, обусловленные распространением COVID-19 имеют многоотраслевой научный характер, так как

предполагают формат междисциплинарного исследования, отражающего не только анализ параметров экономической динамики, но и качественные изменения в социальных сферах здравоохранения, образования, социальной защиты, а также сфере принятия государственных управленческих решений, с точки зрения способности отвечать на вызовы текущих агрессивных факторов. Последний аспект является, по нашему мнению, особенно актуальным, учитывая масштабность и волнообразный характер критических трансформаций в жизни каж-

дого общества, ищущего компромисс между мерами ограничивающими распространение эпидемии и сохранения человеческих жизней и инструментами, обеспечивающими антикризисное развитие национальной хозяйственной системы.

Мировая экономика демонстрирует устойчивую рецессию, продолжительность и масштабы которой трудно определяются в силу нелинейного характера распространения пандемии коронавируса, с назойливой периодичностью дающей о себе знать очередной вспышкой заболеваемости. В связи с этим можно обнаружить количественно широкий и неоднородный по составу комплекс эпидемиологических мероприятий, направленных на сдерживание вируса. При этом карантинные ограничения, устанавливающие барьеры сдерживания распространения вируса, «антиэкономичны» по определению, так как ограничивают хозяйственный потенциал развития национального производства. Изоляционистский по своей природе пандемический кризис не вписывается в идеологические рамки современной модели хозяйственных отношений людей, строящейся на принципе открытости всех системных элементов, принципе который обеспечивает свободное передвижение труда и капитала с целью оптимизации ресурсобеспечения в наиболее перспективных сегментах экономики. Нарушение этого принципа приводит к сворачиванию бизнес-процессов и уменьшению конкуренции на рынках, снижению рыночного спроса, вследствие падения платежеспособности населения, усилению проблем с ликвидностью на всех уровнях экономики (в секторе домохозяйств, финансовом и реальном секторах).

Эпидемиологический кризис обозначил узкие места в системе жизнеобеспечения людей, среди которых проблемы в сфере медицины и здравоохранения, которая практически по всех странах показала низкий «запас прочности» при столкновении с вирусом, высокой степени заразности и смертоносности. Сюда также можно отнести проблемы с бедностью, раскрывшие уязвимость устоявшейся системы социальной защиты, проблемы цифрового неравенства, решение которых не выглядит сильно перспективным. В целом текущий кризис показал стратегически верное направление развития, повышение эффективности отраслей, обеспечивающих воспроизводство человеческого капитала. Отсюда, столь боль-

шое внимание к вопросам точности выбора приоритетов в государственной политике с учетом мировых экономических, технологических, демографических, гуманитарных трендов антикризисного развития [1].

Международная система многостороннего сотрудничества в совокупности геополитических и экономических конфликтов, которые сопровождали её последние годы, под давлением кризиса пандемии оказалась в целом деструктивной. Сложный характер пандемии не только объективно ограничивает деятельность отдельных предприятий, но и целых отраслей, меняет форму и содержание традиционных торгово-экономических и логистических связей и, тем самым, делает безальтернативным выбор ограничительной, протекционистской и изоляционистской политики в сфере реализации экономических интересов.

Материалы и методы исследования

Общепризнанным атрибутом кризисной этимологии современного характера становится беспрецедентная роль государства, которая в той степени, в которой конструктивна, в такой и противоречива. Целью данного исследования является дать комплексную оценку системе антикризисного регулирования в совокупности предпринятых мер и практик многоуровневого воздействия на отдельные, наиболее уязвимые сегменты хозяйственной жизни людей. В этом смысле, наиболее значимым аспектом с позиции автора становится эластичность инструментов антикризисного развития по отношению к ограничительным административным инструментам в сфере государственной политики «антиковидной» направленности.

Для решения поставленной задачи использовались методы абстрактно-логического, системно-структурного и эмпирического анализа. Кроме того, в работе предпринята попытка качественного анализа различных инструментов в сфере экономической политики антикризисной направленности, позволяющих выявить факторы рисков с точки зрения возвращения на траекторию роста и определить целеполагание системы государственной поддержки экономики.

Результаты исследования и их обсуждение

Предварительно подведенные итоги государственной политики борьбы с пандемией позволяют увидеть несколько институцио-

нальных моделей поведения правительственных агентств. К ним относятся: китайская модель жесткого локдауна и тотального отслеживания контактов, азиатско-тихоокеанская модель всеобщего тестирования и точечной изоляции контактируемых с зараженными; западная модель мягких, но более длительных локдаунов; шведская модель отрицания ограничительных мер в целях выработки коллективного иммунитета. Сравнительный анализ этих моделей в целом сложная задача, так как, во-первых, распространение Covid-19 по миру происходило крайне неравномерно, а во-вторых следует учитывать, что разные страны изначально оказались в разных условиях, диктуемых структурными, институциональными и хозяйственными особенностями исторически сложившихся общественных систем. Так, сильная волатильность показателей отмечается в доступности медицинских услуг, уровне развития медицинской инфраструктуры в целом; скорости принятия решений правительства и степени доверия населения к официальной власти; разнообразие пакета социальных услуг и уровня жизни населения [2].

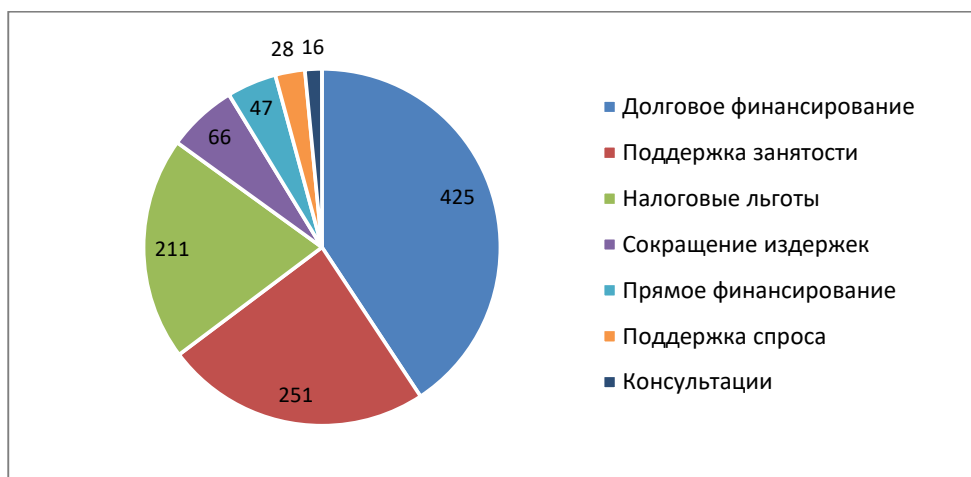
Так, низкий уровень благосостояния людей делает очень высокими альтернативные издержки самоизоляции в случае обнаружения симптомов болезни, что заставляет сделать выбор в пользу работы. В таком случае требуются более жесткие ограничительные меры, вплоть до закрытия внешних границ и блокировки транспортного сообщения, что и характерно для азиатской и китайской модели антикризисной политики [3,4]. Таким образом, меры, показавшие эффективность в одной стране, оказывались мало действенными в другой. Опираясь на существующие практики, можно также сказать, что быстрота реагирования правительства стран, определяемая оперативностью в принятии решений, вследствие меньшей структурированности в уровнях управления позволила быстро и с меньшими потерями справиться с пандемией.

Экспертный анализ последовательности ограничительных мероприятий в некоторых странах позволяет отметить, что жесткие, но короткие локдауны были более предпочтительны, чем мягкие, но растяженные во времени как, с точки зрения, сбережения человеческих жизней, так и, с точки зрения, обеспечения антикризисного развития в долгосрочной перспективе. Известно, что единой позиции в отношении какой стратегии эпидемиологической борьбы является

более дееспособной на данный момент нет. Одни указывают что наилучшая стратегия должна строиться на политике массового тестирования и цифрового мониторинга случаев заболевания, как в Южной Корее, другие настаивают на политике мягких ограничений. Такая оценка в любом случае носит относительный характер, в том смысле, что меры, показавшие положительные результаты в системе противодействия пандемии в одной стране, оказываются не работающими в другой.

Контекстно более значимой задачей является оценка валентности двух параллелей государственного управления, административных инструментов противодействия распространению вируса Covid-19, и сохранения жизни людей и инструментов антикризисного развития экономики. В данном контексте, следует отметить, что альтернативная стоимость масштабируемых ограничительных практик сдерживания пандемии, потеря части ВВП, падение которого демонстрируют практически все страны, нарушение механизма оптимального доходообразования, а значит ухудшение инвестиционного потенциала экономик. Пандемийный кризис формирует новые вызовы системе государственного управления, когда подвергается проверке антикризисный потенциал концепции государственной политики в целом, способности эффективно маневрировать разнообразным и богатым инструментарием прямого и косвенного влияния на ключевые параметры, оперативно адаптировать новые регуляторы, отвечать любым деструктивным изменениям в системе общественной жизни людей.

Пакет антикризисных мероприятий, применяемый во многих странах, показывает уровень лавирования государственной политики между «инструментами-деструктивами», сдерживающими экономическую активность и «инструментами-компенсаторами», различные формы финансовой помощи населению, используемые наряду с «инструментами-стимулами», направленные на сдерживания рисков ограничения развития. Как показывают реалии текущего кризиса, государства используют широкий набор инструментов-стимулов: прямые бюджетные расходы, государственные гарантии, налоговые льготы, прямое кредитование, капитальные инвестиции, разнонаправленное использование средств внебюджетных фондов, различные формы квазибюджетной поддержки (рисунок).



Инструменты-стимулы в системе антикризисной политики государства

Многие инструменты регулирования, которые изначально в практике экономической политики имели краткосрочную направленность применения (несколько месяцев) в пандемийных условиях кризиса потребовали пролонгированного характера использования, открывая поистине новые возможности антикризисного регулирования государства.

Согласно данным МВФ, оценка стоимости пакетов антикризисных мер по некоторым развитым странам составляет: в Германии – 39% ВВП, Италии – 38% ВВП, Японии – 35% ВВП, Великобритании – 30% ВВП [5]. При этом расходы антикризисной регуляции российского правительства в совокупности за 2020-2021 гг. определяются – 4,6% ВВП, что, как видим, в разы меньше уровня антикризисной поддержки в целом по странам. Это, обусловлено менее значимыми потерями в динамике национальных показателей, в силу не большего количество локдаунов, которые в большей степени носили локальный характер и не значительной их временной протяженностью. Также российская специфика определяется незначительным вкладом в ВВП страны наиболее пострадавшего в период пандемии малого сектора бизнеса – 21,6%, в отличие от европейских стран, где вклад этого сектора составляет в среднем 60% (в Великобритании – 51%, в Германии – 53%, во Франции – 58%, в Финляндии – 60%, в Нидерландах – 63%) (по данным РБК: <https://www.rbc.ru/economics/05/02/2019/5c5948c59a794758389cfd7>).

Надо отметить, стратегически значимым решением в области формирования анти-

кризисной политики Правительства Российской Федерации стало утверждение «Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике» [6]. Данный документ отражает направленность экономической политики государства в сторону обеспечения антикризисного развития, позволяющего не просто удержать докризисный хозяйственный потенциал, отыгрывая падение ключевых параметров экономики, а использовать все преимущества национальной экономики с целью усиления конкурентных позиций ведущих отраслей. Тем самым, процесс принятия антикризисных решений по формированию пакетов антикризисных мероприятий имеет не только оборонительный характер, нацелен на борьбу с пандемией коронавируса, но и наступательный, ориентирован на долгосрочное развитие и обеспечение условий для инвестиционного роста национальной экономики.

В системе экономической политики антикризисного развития особое место занимают бюджетные инструменты регулирования, представленные в основном дополнительными бюджетными ассигнованиями и различными налоговыми льготами для особо пострадавших от пандемических ограничений экономических агентов [7]. Фискальные стимулы активно используют практически все страны, на долю которых приходится 2/3 мероприятий в системе «выключения» ковидных барьеров экономического развития, среди которых наибольшую

популярность получили отсрочки по налоговым и страховым платежам [8]. Российские приоритеты в сфере государственной поддержки отдельным, наиболее уязвимым сегментам бизнеса также, по большей части, включают мультипликацию прямых бюджетных ассигнований.

Если структурировать политику антикризисного развития, то можно выделить три ключевые направления экстенсификации финансовых вливаний: национальная система здравоохранения, сектор домохозяйств, бизнес среда. При этом, следует отметить, масштабная поддержка национальной системы здравоохранения, осуществляемая повсеместно во всех странах, принципиально новый элемент системы антикризисного регулирования, никогда не используемый для управления ранее известными экономическими кризисами. Ситуационные рамки пандемического кризиса, поставили правительства стран в безальтернативные условия, когда, чтобы запустить механизмы экономического развития, заблокированные эпидемиологическими угрозами, необходимо было создать высокие защитные барьеры, обеспечивающие снижение уровня заболеваемости. Это потребовало выделения значительной доли дополнительных бюджетных ассигнований на усиление материального оснащения и фонда оплаты труда инфраструктуры здравоохранения, а также значительных государственных инвестиций в сферу экспериментально-научных исследований и разработок в сфере биомедицины [12]. Сам по себе этот факт имеет значительные внешние эффекты, с точки зрения увеличения научного потенциала фармакологической отрасли экономики, увеличения конкуренции в данном сегменте мирового рынка. Однако, политический санкционный механизм ограничивает конкурентный механизм в данном секторе, сдерживая экспорт вакцин и других медицинских препаратов, что нарушает цепочки их поставок и увеличивает экономические потери стран.

Правительством Российской Федерации по общим подсчетам было выделено 340 млрд руб. средств на расширение ресурсных возможностей системы национального здравоохранения, большая часть из них, 180 млрд руб. использовалась на дополнительные выплаты (стимулирующего и компенсационного характера) медицинским и социальным работникам. Кроме того, 65,8 млрд руб. было предоставлено

субъектам РФ в форме дотаций для оказания помощи больным коронавирусом [8]. Тесное единство этих двух взаимообусловленных компонентов общественной системы, здравоохранения и экономики, в условиях пандемического кризиса усложняет процесс принятия решений в сфере государственного управления, так как определяет два конкурирующих направления финансовых вливаний.

Как показывает мировая практика, из указанных направлений наибольшие финансовые стимулы в развитых странах предусмотрены бизнесу (в рамках широко представленных бюджетных программ госгарантий). Инструменты поддержки предпринимательского сектора экономики имеют четкую направленность – обеспечение ликвидности предприятий с целью стимулировать транзакционную активность, а также сохранения уровня занятости, что принципиально с точки зрения обеспечения оптимального уровня доходообразования.

Так, удельный вес выделенных бюджетных ресурсов на поддержку бизнесу в российской экономике составил в 2020–2021 гг. 26,7% прямых расходов [8]. Государство использует высокзатратную форму прямого финансирования частного хозяйствующего сектора экономики – предоставление грантов субъектам малого бизнеса в наиболее пострадавших отраслях на выплату заработной платы работникам и поддержания решения других бизнес задач (в общей сложности 104 млрд руб. за 2020 г. и 38,5 млрд руб. в 2021 г.) [9]. Целевые ориентиры расходования грантов устанавливаются на конкретно обусловленные направления: расширение материальной базы или её модернизации, аренда или ремонт основного капитала, приобретение ПО, получение лицензий, патентов, покупка сырья, расходных материалов.

Достаточно весомым компонентом поддержки деловой активности являются субсидии, классификация которых много направлена и включает стимулирующие выплаты на развитие бизнеса: за трудоустройство безработной части рабочей силы; за простой в периоды, объявленные нерабочими; на лизинг оборудования (на компенсацию до 70% первого взноса по договору лизинга); на возмещение ставок по кредитным договорам; на погашение расходов участия в выставочных комплексах (до 50% затрат), на рекламу (до 300 тыс. руб. товарами или услугами на организацию рекламной компании);

на логистические расходы экспорта товаров, сертификацию продукции, получение патентов и свидетельств (до 3 млн рублей) [10].

В рамках 2021 г. была запущена кредитная программа поддержки занятости для организаций, работающих с значительными потерями с июня 2020 г., стоимость которой составляет 421,2 млрд руб. Можно увидеть многозадачность используемых антикризисных инструментов, позволяющих одновременно достигать нескольких целей, решать конкретные проблемы бизнеса, с одной стороны, проблемы занятости, поддержание платежеспособности населения с другой стороны, что расширяет перспективы роста для экономики. Отличительными чертами российской антикризисной политики является активное использование прямых и налоговых бюджетных расходов для поддержки предпринимательской активности, что позволяет решать проблему долговременных экономических потерь и снижения финансовой устойчивости предприятий в наиболее уязвимых отраслях. К наиболее значимым мерам налогового стимулирования относятся снижение страховых взносов с 30 до 15% на сумму зарплаты, превышающую МРОТ (при этом выпадающие доходы бюджета оцениваются в 298,4 млрд руб. в 2020 г. и 478,8 млрд руб. в 2021 г.), а также списание налогов и страховых взносов для малого и среднего бизнеса в пострадавших отраслях и некоммерческом секторе предпринимательства (96,7 млрд руб.) [5]. Значимым компонентом с точки зрения включения гибридных инструментов-стимулов в условиях ограничения деловой активности становятся отсроченные уплаты по некоторым видам налогов и страховых взносов для предприятий с отрицательной динамикой хозяйственных показателей. Отложенные обязательства компаний оцениваются в 460 млрд руб., из которых более 2/3 – отсрочки для крупных организаций. Как отмечают эксперты, в отличие от международной практики антикризисного регулирования, отсрочка обязательных платежей для бизнеса не стала конструктивным инструментом поддержки частного бизнеса в российской экономике [11].

Выводы

Анализ опыта антикризисной государственной политики показал, что приоритеты стран в этой области определялись необходимостью принятия оперативных

решений в ответ на негативные эффекты эпидемиологических ограничений. Набор инструментов антикризисного регулирования в условиях пандемии, применяемый как в международной практике, так и в российской имеет более широкую направленность и ориентирован на различные сегменты в сфере предпринимательства, в сфере социальной защиты населения (затрагивающей не только безработных и бедных категорий населения), в сфере здравоохранения и включая помощь региональным бюджетам. Именно готовность регулятора использовать множество инструментов одновременно, воздействуя на ожидания экономических агентов позволяет уменьшить волатильность на рынках и снизить риски потери ликвидности.

Масштаб стимулирующих мер и структура использованных инструментов довольно сильно варьируются при международных сопоставлениях и зависят как от факторов, непосредственно связанных с эпидемической обстановкой, так и от страновой специфики (структура экономики, состояние системы здравоохранения, уровень доходов населения, долговая нагрузка на бюджет и др.).

В условиях, когда динамика экономических переменных остается неопределенной, система мер антикризисного развития имеет мультицелевую структуру, направлена, одновременно, и на преодоление кризиса, восстановление экономики, и на формирование потенциала роста. Реализуемый российским правительством подход к реализации антикризисной политики в целом согласуется с концепцией устойчивого развития и позволяет оценивать комплекс используемых регулятивных инструментов с точки зрения стимуляторов антикризисного развития.

Инструменты антикризисной политики, направленные на ограничение долгосрочных негативных последствий, по мере восстановления экономики обеспечивают расширение производственных мощностей за счет в большей степени государственных инвестиции и повышают стимулы к эффективному использованию производственных ресурсов. В силу этого балансирование инструментами и кредитно-денежной и бюджетной политики, в соответствии с одновременной интенсивностью давления на экономику агрессивного фактора пандемии, должно обеспечить оптимальное перераспределение ресурсов в соответствии с потребностями национальной экономики.

Библиографический список

1. Курдин А.А., Коломиец А.Р., Маркова О.А., Служевская В.Д., Филиппова И.Н., Шпакова А.А. Вход в пандемию: первые меры поддержки экономики и первые результаты // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2020. Т. 12. № 2 (36). С. 7–25. URL: <https://archive.econ.msu.ru/journal/issues/2020/2020.volume> (дата обращения: 21.11.21).
2. Nhan H., Anh D., Dat N. Openness, economic uncertainty, government responses, and international financial market performance during the coronavirus pandemic // Journal of Behavioral and Experimental Finance. 2021. № 31. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214635021000800> (дата обращения: 18.11.2021).
3. Mario C. Preparedness of countries to face COVID-19 pandemic crisis: Strategic positioning and factors supporting effective strategies of prevention of pandemic threats // Environmental studies. Volume 203. January 2022. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0013935121009725?via%3Dihub> (дата обращения: 23.11.2021).
4. Jian Z., Mingwang Sh., Christopher K.F., Miaolei L., Guoqiang L., Libin R., Yanni X., Guihua Z., Lei Z., Yan L. Investigating the relationship between reopening the economy and implementing control measures during the COVID-19 pandemic // Public Health. 2021. V. 200. P. 15-22.
5. Экономика и экономическая политика в условиях пандемии / Под ред. Кудрин А.Л. М.: Изд-во Института Гайдара, 2021. 344 с.
6. План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. Подготовлено Правительством РФ. URL: [https://www.mos.ru/upload/documents/files/5589/Mineconom_version4\(2\).pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/files/5589/Mineconom_version4(2).pdf) 12. (дата обращения: 12.11.2021).
7. Смирнова А. О мерах государственной поддержки малого предпринимательства в период пандемии Covid-19 в России // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11. № 2. С. 285-298.
8. Коронавирус: меры поддержки граждан и бизнеса. Сайт Банка России. URL: <https://www.cbr.ru/covid/> (дата обращения: 20.11.2021).
9. Земцов С.П., Чепуренко А.Ю., Баранова В.А., Красносельских А.Н. Новая предпринимательская политика для России после кризиса 2020 года // Вопросы экономики. 2020. № 10. С. 44-67.
10. Салабутин А.В. Антикризисная политика: перспективы стабилизации экономической системы в условиях пандемии коронавирусной инфекции // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 9. С. 81-90.
11. Кириллова Е.А. Экономическая политика в эпоху Covid-19: опыт зарубежных стран // Актуальные вопросы современной экономики. 2021. № 11. С. 881-889.
12. Четвериков В.М. Особенности и интенсивность распространения COVID-19 в странах большой экономики // Вопросы статистики. 2020. Т. 27. № 6. С. 87-104.