

РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ
НАУК

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт научной информации по общественным наукам РАН
(ИНИОН РАН)

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Издается с 1998 г.
Выходит 4 раза в год

№3(43)

ХРОНИКИ ПАНДЕМИИ: СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Составитель выпуска –
канд. экон. наук Е.А. Пехтерева

**МОСКВА
2020**

Учредитель
Институт научной информации по общественным наукам РАН,
Центр социальных научно-информационных исследований
ИНИОН РАН
Отдел экономики

Редакция

Главный редактор: М.А. Положихина – канд. геогр. наук
Заместитель главного редактора: Е.А. Пехтерева – канд.
экон. наук
Ответственный секретарь: О.Н. Пряжникова

Редакционная коллегия: Д.В. Ефременко – д-р полит. наук
(ИНИОН РАН), И.Ю. Жилина – канд. истор. наук (ИНИОН
РАН), М.В. Клинова – д-р экон. наук (ИМЭМО РАН),
Н.П. Кононкова – д-р экон. наук (МГУ им. М.В. Ломоносова),
Н.А. Макашева – д-р экон. наук (НИУ ВШЭ), Г.В. Семеко –
канд. экон. наук (ИНИОН РАН), С.Н. Смирнов – д-р экон.
наук (НИУ ВШЭ).

Редакционный совет: А.В. Кузнецов – чл.-корр. РАН, д-р экон.
наук (ИНИОН РАН) – председатель, В.С. Автономов – чл.-корр.
РАН, д-р экон. наук (НИУ ВШЭ), А.С. Булатов – д-р экон.
наук (МГИМО МИД России), М.Ю. Головнин – чл.-корр.
РАН, д-р экон. наук (ИЭ РАН), В.Б. Кондратьев – д-р экон.
наук (ИМЭМО РАН), Д.Е. Сорокин – чл.-корр. РАН, д-р экон.
наук (Фин. ун-т при Правительстве РФ), А.Н. Швецов – д-р
экон. наук (ФИЦ ИУ РАН).

Журнал включен в Российский индекс
научного цитирования (РИНЦ)

DOI: 10.31249/espr/2020.03.00
ISSN 1998-1791

© Экономические и социальные проблемы России, 2020
© ФГБУН Институт научной информации
по общественным наукам РАН, 2020

RUSSIAN
ACADEMY
OF SCIENCES

MINISTRY OF SCIENCE AND
HIGHER EDUCATION OF
THE RUSSIAN FEDERATION

Federal State Budgetary Institution of Science
Institute of Scientific Information for Social Sciences
of the Russian Academy of Sciences
(INION RAN)

ECONOMIC AND SOCIAL PROBLEMS OF RUSSIA

SCIENTIFIC JOURNAL

Published since 1998
4 issues per year

N3(43)

CHRONICLES OF THE PANDEMIC: SOCIO-ECONOMIC ASPECT

Issue editor –
E.A. Pekhtereva, PhD (Econ. Sci.)

**MOSCOW
2020**

Founder
Institute of Scientific Information for Social Sciences
of the Russian Academy of Sciences,
Centre of Social Scientific and Informational Researches
Department of Economics

Editorials

Editor-in-chief: M. Polozhikhina – PhD in Geogr. Sci. (INION RAN, Russia)

Deputy editor-in-chief: E. Pekhtereva – PhD in Econ. Sci. (INION RAN, Russia)

Executive secretary: O. Pryazhnikova (INION RAN, Russia)

Editorial board: D. Efremenko – DSn in Polit. Sci. (INION RAN, Russia), I. Zhilina – PhD in Histor. Sci. (INION RAN, Russia), M. Klinova – DSn in Econ. Sci. (IMEMO, Russia), N. Kononkova – DSn in Econ. Sci. (Lomonosov MSU, Russia), N. Makasheva – DSn in Econ. Sci. (HSE, Russia), G. Semeko – PhD in Econ. Sci. (INION RAN, Russia), S. Smirnov – DSn in Econ. Sci. (HSE, Russia).

Editorial council: A. Kuznetsov – Cor.-Mem. of RAS, DSn in Econ. Sci. (INION RAN, Russia) Chairmen, V. Avtonomov – Cor.-Mem. of RAS, DSn in Econ. Sci. (HSE, Russia), A. Bulatov – DSn in Econ. Sci. (MGIMO University, Russia), M. Golovnin – Cor.-Mem. of RAS, DSn in Econ. Sci. (IE RAS, Russia), V. Kondratev – DSn in Econ. Sci. (IMEMO, Russia), D. Sorokin – Cor.-Mem. of RAS, DSn in Econ. Sci. (Financial University, Russia), A. Shvetsov – DSn in Econ. Sci. (FRC CSC RAS, Russia).

The journal is indexed in the Russian Science Citation Index

DOI: 10.31249/espr/2020.03.00

ISSN 1998-1791

© Economic and Social Problems of Russia, 2020

© ФГБУН Институт научной информации
по общественным наукам РАН, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Представляем номер 7

ПРОБЛЕМЫ СТРАН И РЕГИОНОВ

<i>Пехтерева Е.А.</i> Влияние пандемии коронавируса на экономику Китая	13
<i>Бибикова О.П., Жилина И.Ю.</i> Социально-экономические последствия пандемии COVID-19 в монархиях Персидского залива.....	37

ДЕНЬГИ. ФИНАНСЫ. КРЕДИТ

<i>Луцкая Е.Е.</i> Проблемы выработки антикризисной стратегии для преодоления пандемии коронавируса и ее последствий	68
<i>Семеко Г.В.</i> Государственный долг: новые риски в условиях кризиса COVID-19. Часть 2.....	84

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

<i>Пехтерева Е.А.</i> Проблема лидерства и управления компанией в период кризиса, вызванного пандемией COVID-19. (Обзор)	102
<i>Костяев С.С.</i> Американские специалисты о системе здравоохранения в США	114

CONTENT

Introducing the issue	7
-----------------------------	---

PROBLEMS OF COUNTRIES AND REGIONS

<i>Pekhtereva E.A.</i> Influence of COVID-19 pandemic on the economy of China	13
<i>Bibikova O.P., Zhilina I.Yu.</i> Socio-economic effects of the COVID-19 pandemic in the Gulf monarchies	37

MONEY. FINANCE. CREDIT

<i>Lutskaya E.E.</i> Challenges of development of an anti-crisis strategy to overcome the coronavirus pandemic and its consequences	68
<i>Semeko G.V.</i> Public debt: new risks in the context of the COVID-19 crisis. Part 2	84

MANAGEMENT ISSUES

<i>Pekhtereva E.A.</i> The issue of leadership and management in times of pandemic crisis. (Review)	102
<i>Kostiaev S.S.</i> American experts about U.S. healthcare system	114

ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

2020 г. уже навсегда вошел в историю как период пандемии новой коронавирусной инфекции, получившей название COVID-19. Она во многом изменила образ жизни людей в глобальном масштабе.

Ранние прогнозы об экономических последствиях COVID-19 не внушали серьезных опасений. Прежние эпидемии XX – начала XXI в., типа вспышки атипичной пневмонии (SARS) в 2003 г., не нанесли значительного ущерба мировой экономике. Однако новый коронавирус стремительно распространился по всему миру и вызвал больше смертей, чем его предшественник. Потенциальная опасность заразиться COVID-19 оказала сильнейшее влияние на экономическую активность, особенно в тех областях деятельности, в которых предполагается скопление народа и необходимы личные контакты. Люди вынуждены избегать путешествий, посещения магазинов, культурных мероприятий, учебных заведений и даже работы.

Беспрецедентными были также и меры, принятые в разных странах для борьбы с заболеванием. «Великое сдерживание»¹ практически всех видов реальной деятельности помогло замедлить распространение коронавируса и спасти человеческие жизни, но одновременно привело к глубочайшей со времен Великой депрессии рецессии. Совокупный социально-экономический ущерб оценить пока невозможно, но он очень велик. Прогнозируется, что на восстановление мировой экономики после пандемии потребуются 2–3 года. При этом из-за отсутствия (пока) медицинских решений

¹ Gopinath G. Rouvrir après le Grand Confinement: une reprise inégale et incertaine recovery // IMF. – 2020. – 24.06. – Mode of access: <https://www.imf.org/fit/News/Articles/2020/06/24/blog-weo-update-reopening-from-the-great-lockdown-uneven-and-uncertain-recovery> (дата обращения: 26.06.2020).

проблемы коронавируса возобновление экономической активности происходит очень неравномерно по разным секторам и странам. Объявление о регистрации российской вакцины вызвало оживление на фондовых рынках и внушило определенный оптимизм и веру в то, что коронавирус может быть побежден.

Очевидно, что по мере накопления достоверной и исчерпывающей информации разнообразные последствия пандемии COVID-19 будут неоднократно рассматриваться и уточняться. Также еще предстоит серьезный анализ результативности и эффективности мер, предпринятых в разных странах для борьбы с распространением заболевания и восстановления экономической деятельности.

Материалы настоящего номера, публикуемого в период продолжения пандемии коронавируса, отражают текущий ход развития событий. Зафиксированные в нем факты и мнения имеют значение как с точки зрения экономической истории, так и с позиции разработки практических мер по преодолению будущих кризисов.

Коронавирус был впервые зафиксирован в Китае. Китай не только первым столкнулся с эпидемией COVID-19, но также первым практически справился с ней и начал выходить из кризиса. Неслучайно поэтому номер открывает статья, посвященная влиянию эпидемии коронавируса на китайскую экономику (Е.А. Пехтерева). В работе сравниваются последствия SARS и COVID-19 для экономики страны, рассматриваются принимаемые государством меры по поддержке бизнеса.

Специалисты признают, что руководству Китая удалось найти правильное соотношение между действиями по борьбе с эпидемией и стремлением поддержать экономику – об этом свидетельствует возобновившийся во втором квартале 2020 г. экономический рост. Из-за пандемии возникли определенные трудности в ходе реализации глобального инфраструктурного проекта «Один путь – один пояс», продвигаемого Китаем. Однако эта гибкая политическая концепция может адаптироваться к меняющимся обстоятельствам.

Пандемия наглядно продемонстрировала высокую степень зависимости мирового хозяйства от состояния экономики Китая, а также способствовала еще большему возрастанию абсолютного и относительного веса страны в глобальном масштабе. Это вызывает усиливающееся беспокойство в США и европейских странах. Они все чаще видят в Китае «системного соперника», чьи интересы неизбежно противоречат или сталкиваются с западными цен-

ностями. Взаимодействие по одинаково значимым направлениям будет продолжаться, но желание снизить экономическую зависимость от Китая нарастает. Хотя Китай в любом случае остается тем игроком на мировой арене, с которым необходимо считаться всем участникам международных экономических и политических процессов.

Пандемия COVID-19 затронула все страны мира: богатые и бедные, стабильные и нестабильные. Один из материалов номера посвящен особенностям распространения коронавируса в странах, входящих в Совет сотрудничества арабских стран Персидского залива (ССАГПЗ), а также мерам, которые предпринимают правительства этих стран для сдерживания распространения заболевания и для поддержки населения и бизнеса (О.П. Бибилова, И.Ю. Жилина). Авторы отмечают, что некоторые обычаи мусульманских стран и традиционные для ислама практики способствуют распространению коронавируса.

По мнению специалистов, для государств ССАГПЗ с их социально-экономической моделью рантье пандемия COVID-19 служит и тестом, и средством (ре) легитимизации власти.

Несмотря на возникшие финансовые проблемы (в результате обвала цен на углеводороды, который усугубляется пандемией), монархии Персидского залива намерены продолжить реализацию программ диверсификации национальных экономик. Для сохранения уровня жизни населения в изменившихся условиях они вынуждены радикально поменять курс в области инноваций и развития предпринимательства, а также пересмотреть политику в области привлечения иностранных рабочих.

Преодоление последствий кризиса COVID-19 непосредственно связано с разработкой и проведением адекватной экономической политики, в частности выбором инструментов монетарного и фискального регулирования (Е.Е. Луцкая). Большое внимание в связи с этим уделяется действиям Федеральной резервной системы США, которая влияет не только на американскую экономику, но и на глобальные рынки. Главным требованием к современным антикризисным действиям служит сбалансированность мер, направленных на защиту здоровья населения и на восстановление экономики.

Пандемия и вызванный ею глобальный социально-экономический кризис способствовали новому всплеску общественной дискуссии относительно роли рынка и государства. Как отмечают исследователи, государственная интервенция в экономику имеет

существенное преимущество – она может быть применена в случае чрезвычайных кризисных обстоятельств.

Остановки хозяйственной деятельности, принявшие почти глобальные масштабы из-за пандемии, и связанные с кризисом огромные непредвиденные расходы, которые приходится нести государствам, привели к нарастанию уязвимости стран к долговым проблемам (Г.В. Семеко).

Предотвращение долгового кризиса предполагает осознание специфики современной ситуации. Меры реагирования властей должны соответствовать масштабу и особенностям пандемического кризиса. В связи с этим необходимо определенное переосмысление традиционных государственных подходов и инструментария преодоления негативных социально-экономических явлений. Отправной точкой для нового экономического мышления должна стать оценка того, чем отличается современная экономика от экономики предшествующих десятилетий.

Пандемия COVID-19 вынудила бизнес перестраивать управленческие модели, работу рядовых сотрудников и руководителей всех уровней (Е.А. Пехтерева). Небывалые масштабы заболевания и карантинных мер, непредсказуемость развития экономической ситуации требуют от руководителей компаний использовать новые методы принятия управленческих решений.

В условиях кризиса адекватные действия лидера обеспечивают успешное преодоление трудностей и последующий прогресс компании; неудачные решения могут ее погубить. Некоторые меры, принятые в период кризиса, в дальнейшем становятся «новой нормой» трудовой деятельности.

Забываясь о здоровье сотрудников, многие компании смогли быстро наладить их удаленную работу и во многом благодаря этому сохранили бизнес. Однако новые условия трудовой деятельности требуют дополнительного обучения и переподготовки работников. Важной задачей для компаний становится создание соответствующей экосистемы подготовки кадров, основанной на формировании новых навыков и партнерств, использовании искусственного интеллекта и современных цифровых технологий в процессе обучения.

Преодолеть пандемию COVID-19, безусловно, невозможно без разработки эффективных лекарственных средств и медицинских протоколов лечения заболевания. Приоритетная роль в борьбе с коронавирусом принадлежит национальным системам здраво-

охранения. Именно от их состояния во многом зависит количество жертв пандемии (как и здоровье людей в обычное время).

В настоящем номере рассматриваются некоторые аспекты реформирования системы здравоохранения в США (С.С. Костяев). Следует признать, что американская система здравоохранения – одна из самых больших и развитых в мире. Однако она во многом сохраняет элитарную направленность, что противоречит демократическим традициям США. Кроме того, в ней накопился целый ряд проблем, обострение которых в начале XXI в. привело к необходимости определенных реформ.

Исследователи с разной степенью убедительности объясняют, почему в конце XX в. реформа системы здравоохранения в США проваливалась и почему она была реализована в начале XXI в. Однако все они сходятся во мнении, что предшественники Б. Обамы предлагали слишком жесткие меры, а он проявил необходимую гибкость. Приложив значительные усилия, демократы создали широкую коалицию по поддержке реформ и добились принятия нужных решений.

Попытки следующей администрации республиканца Д. Трампа воспрепятствовать реализации начатой реформы национальной системы здравоохранения практически провалились. Однако высокий уровень смертности и масштабы потерь от эпидемии COVID-19 наглядно продемонстрировали незавершенность реформы и необходимость дальнейших преобразований в системе здравоохранения США.

Как неоднократно отмечалось, пандемия вызвала глубокие изменения во всех сферах общества. Специалисты полагают, что некоторые ее последствия не исчезнут совсем и останутся с человечеством если не навсегда, то очень надолго. Запущенные пандемией COVID-19 процессы будут развиваться, ставить новые вопросы и предлагать новые темы для исследователей.

В настоящем номере затронута лишь малая часть проблем, связанных с этим новым для человечества феноменом. Несмотря на то что многие оценки носят предварительный характер, а суждения отражают текущую ситуацию, его материалы могут быть полезны как в теоретическом, так и в практическом плане.

При всех недостатках и ограничениях антикризисной стратегии зарубежных стран России есть что воспринять из их опыта. Прежде всего, это касается оперативности развертывания всех ресурсов государства и общества для быстрой помощи населению и бизнесу. Масштабные государственные интервенции позволяют

поддержать бедные и малообеспеченные слои населения, сохранить на определенном уровне рыночный спрос, предотвратить банкротства предприятий. Особого внимания заслуживает опыт развитых стран в поддержке малого и среднего бизнеса. Зарубежный опыт – как позитивный, так и негативный, – может быть использован при разработке мероприятий, отвечающих национальным условиям и направленных на преодоление современных негативных тенденций.

Е.А. Пехтерева

ПРОБЛЕМЫ СТРАН И РЕГИОНОВ

УДК 33:578.834.1(510)

Е.А. Пехтерева*

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА НА ЭКОНОМИКУ КИТАЯ

Аннотация. В работе рассматривается влияние на экономику Китая последствий распространения коронавирусной инфекции. Китай, столкнувшийся с COVID-19 первым, также первым практически справился с пандемией и начал выходить из кризиса, отбиваясь от обвинений в сокрытии информации о начале заболеваний.

Ключевые слова: пандемия COVID-19; глобальная экономика; Китай; меры поддержки; восстановление экономики.

Е.А. Pekhtereva

Influence of COVID-19 pandemic on the economy of China

Abstract. The paper examines the impact of the coronavirus disease on the Chinese economy. China, which was the first to face COVID-19 and the first to practically cope with the pandemic, began to get out of the crisis, fighting off accusations of concealing information about the beginning of the epidemic.

Keywords: pandemic COVID-19; global economy; China; support measures; economic recovery.

* **Пехтерева Елена Александровна**, канд. экон. наук, младший научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН).

Pekhtereva Elena, PhD (Econ. Sci.), junior researcher of the Department of economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

Введение

Считается, что вирус, известный как COVID-19, или коронавирус, первоначально возник в Китае в конце 2019 г. За первый квартал 2020 г. он быстро распространился по всему миру. Когда человечество осознало опасность заболевания, многие страны закрыли свои границы, а экономика практически остановилась.

Китай первым столкнулся с болезнью и первым начал бороться с ее последствиями, запуская экономические процессы, остановленные карантинными мерами. Одновременно условия пандемии наглядно продемонстрировали высокую степень зависимости мирового хозяйства от состояния экономики Китая. В настоящей работе рассматриваются основные проблемы, с которыми столкнулся Китай в период пандемии.

Сравнение влияния на экономику Китая COVID-19 и SARS

По мнению большинства специалистов, COVID-19 вероятнее всего возник в начале декабря 2019 г. на рынке рыбы и животных в Ухане, городе с населением 11 млн человек¹. Когда стало очевидно, что болезнь может с огромной скоростью передаваться от человека к человеку, в Ухане был объявлен запрет на любые поездки: общественный транспорт был остановлен, аэропорты закрыты, а скоростные автомагистрали заблокированы. Аналогичные меры были введены в двух соседних городах Эчжоу и Хуанган. Но случаи заражения уже были отмечены в большинстве провинций страны, а инфицированные туристы из Китая были обнаружены по всему миру [The coronavirus discovered in China..., 2020].

Некоторые аналитики поспешили назвать начавшуюся эпидемию китайским «Чернобылем» по аналогии с действиями советских властей, которые сначала пытались скрыть аварию и в целом действовали неумело, что привело к серьезным человеческим жертвам и масштабной экологической катастрофе. Но они ошибались. После первоначального шока власти Китая быстро мобилизовались: были введены жесткие и всеохватывающие карантинные меры, которые сработали. Число вновь зарегистрированных случаев заболевания COVID-19 уже в марте снизилось до мини-

¹ О точном времени и месте происхождения вируса ученым до конца еще не известно.

му, а официальные цифры смертности в Китае (4634 человека) были значительно ниже, чем во многих развитых и развивающихся странах [Is China winning?, 2020].

Многие экономисты строят свои прогнозы о перспективах китайской экономики на основании опыта эпидемии атипичной пневмонии (SARS) 2002–2003 гг., вызванной вирусом SARS-CoV, который входит в группу коронавирусов. Однако с каждым днем все очевиднее, что сравнение с SARS не совсем корректно. Нынешняя эпидемия по многим параметрам, включая скорость и географию распространения, уже обошла атипичную пневмонию [Мануков. Быстрое восстановление..., 2020]. Именно поэтому ВОЗ признала ее пандемией, т.е. высшей степенью развития эпидемического процесса в мировом масштабе.

Вспышка нового заболевания превышает масштабы SARS: в 2002–2003 гг. атипичной пневмонией в Китае и других странах заболели всего более 8 тыс. человек. Число заразившихся, переболевших и умерших от нового вируса в начале октября 2020 г. приблизилось к 36 млн человек [Worldometer, 2020]. При этом смертность от COVID-19 гораздо ниже и составляет в среднем 2% по сравнению с 10% смертности от SARS [The coronavirus discovered in China..., 2020].

Сравнение последствий атипичной пневмонии 2002–2003 гг. с нынешней ситуацией возможно в масштабах одной страны. Так, в мае 2003 г. пассажиропоток в Китае упал более чем на 40% по сравнению с предыдущим годом. Пострадали магазины, рестораны и гостиницы. В годовом выражении квартальный рост на пике атипичной пневмонии снизился с более чем 12 до 3,5% [The coronavirus discovered in China..., 2020; Zhang Jun, 2020].

К 2020 г. жители Китая в результате строительства разветвленной сети скоростных железных дорог стали гораздо более мобильными по сравнению с началом 2000-х годов. Около 450 тыс. человек ежедневно ездили на поезде на работу в провинцию Хубэй, столицей которой является Ухань, – что более чем вдвое превышает ежедневный пассажиропоток в Гуандуне в 2002 г., когда эта провинция стала очагом атипичной пневмонии¹. Кроме того, в настоящее время Китай гораздо сильнее связан с остальным миром, чем в начале тысячелетия. В 2018 г. около 205 тыс. человек

¹ Около 5 млн жителей Уханя и работающих в городе успели уехать в другие города Китая и за границу на празднование китайского нового года [The coronavirus discovered in China..., 2020].

ежедневно совершали рейсы в Китай и обратно, что в шесть раз больше, чем накануне вспышки атипичной пневмонии. В результате новый вирус быстро распространился не только по территории Китая, но и за его пределами [The coronavirus discovered in China..., 2020; Zhang Jun, 2020].

В начале распространения болезни специалисты спорили о том, как долго продлится введенный в Китае карантин. Оказались правы те, кто считал, что эпидемия коронавируса в стране довольно быстро остановится. Эта уверенность основывалась на том, что Китай, несомненно, обладает беспрецедентной способностью мобилизовать ресурсы в ответ на крупномасштабную чрезвычайную ситуацию.

Китайские власти в начале 2020 г. заявляли, что справятся с эпидемией к концу марта. Действительно, в указанный срок было объявлено, что COVID-19 побежден и новые заболевшие в стране не регистрируются¹ [Китай объявил..., 2020].

Пока еще рано оценивать все экономические последствия борьбы с COVID-19, но важным фактором для оценки воздействия эпидемии на национальную экономику является продолжительность срока выявления заболевших.

Чжан Цьюнь (Zhang Jun), декан Школы экономики Университета Фудань и директор китайского Центра экономических исследований Шанхайского аналитического центра, пишет, что исторический опыт показывает незначительное влияние эпидемий на социально-экономическое развитие Китая. Они вызывали лишь кратковременные экономические спады, не оказывавшие существенного воздействия на средне- и долгосрочную перспективы китайской экономики. Многие специалисты считают, что как только «коронавирусная буря» пройдет, экономика Китая быстро восстановится и вернется в «прежнее русло» [Zhang Jun, 2020].

Предполагалось, что вспышка атипичной пневмонии снизит темпы роста ВВП Китая во втором квартале 2003 г. примерно на 2 процентных пункта (п. п.). В реальности в целом за год он сократится менее чем на 0,5 п. п., поскольку не все регионы и сектора экономики затронуты SARS. Ожидалось также, что вспышка инфекции будет продолжаться не более трех месяцев. В то время экономика Китая росла примерно на 10% в год, и вызванное SARS

¹ В июне 2020 г. в Пекине было зарегистрировано несколько новых случаев COVID-19 // РИА Новости. – 2020. – 15.06. – Режим доступа: <https://ria.ru/20200615/1572969940.html> (дата обращения: 25.08.2020).

замедление быстро компенсировалось последующим ростом производства и восстановлением спроса на все товары: от автомобилей до пива [Zhang Jun, 2020]. Ко второй половине 2003 г. рост вернулся к двузначным цифрам – 10,4% [Китай. Экономический рост, 2020].

Специалисты отмечают, что экономика Китая с 2003 г. значительно выросла. Однако ежегодный рост ВВП страны в последние годы составлял чуть более 6%, что значительно ниже, чем во время вспышки атипичной пневмонии. Экспорт тогда рос на 35% в год. Расходы на развитие инфраструктуры и строительство жилья были очень высокими, что поддерживало показатели экономического роста и занятости.

В настоящее время рост экспорта гораздо слабее – 9,9% в 2018 г. и всего 0,5% в 2019 г. (во многом из-за торговой войны с США). Продажи недвижимости упали после долгого бума, а возможности Китая для увеличения расходов на инфраструктуру существенно сократились за последнее десятилетие [Внешний торговый..., 2019; The coronavirus discovered in China..., 2020].

Наиболее пострадавшей в 2003 г. от SARS частью экономики был сектор услуг, на долю которого тогда приходилось около 40% ВВП Китая. Сегодня доля этого сектора в ВВП страны превышает 50%, и он также в наибольшей степени пострадал от COVID-19. Особенно уязвимыми оказались: гостиничный бизнес и сферы общественного питания, розничной торговли, туризма, транспорта, развлечений, культуры и спорта. Хотя современная торговля имеет мощную онлайн-поддержку [The coronavirus discovered in China..., 2020].

Жесткие карантинные меры, предпринятые властями Китая, негативно сказались на объемах производства продукции и привели к замедлению развития национальной экономики. В свою очередь распространение коронавируса по всему миру существенно затормозило торговые потоки и передвижение людей.

Меры для защиты и восстановления китайской экономики в период пандемии

В настоящее время экономика Китая развивается значительно медленнее, чем в 2002–2003 гг., а потери от последствий пандемии больше. Вместо первоначально запланированного роста на 6,5% по сравнению с первым кварталом 2019 г., в первом квар-

тале 2020 г. был зафиксирован спад китайской экономики в 6,8% [Мануков. Пекин отказался от целевого..., 2020].

Тем не менее китайские власти намерены обеспечить устойчивое восстановление экономики путем корректировок бюджетной и денежно-кредитной политики для поддержания особенно пострадавших малых и средних предприятий, а также сферы услуг [Zhang Jun, 2020].

Центральный банк Китая (НБК)¹ для борьбы с последствиями эпидемии коронавируса и поддержки главных секторов экономики целенаправленно сокращает резервные требования к банкам, проводит перекредитование и переучет (покупку) вексельных требований банков. НБК выделил коммерческим банкам на перекредитование 300 млрд юаней, что представляется не очень большой суммой в масштабах китайской экономики. Однако НБК также призвал коммерческие банки ограничить ставки по кредитам для отдельных компаний на уровне 3,15% [Мануков. Китайский банк усиливает..., 2020].

В начале февраля 2020 г. НБК разместил на финансовом рынке через механизм РЕПО² 1,2 трлн юаней (174 млрд долл.) для того, чтобы поддержать уровень ликвидности и снизить процентные ставки [Wu W., 2020]. В конце мая НБК ослабил курс юаня до минимальной отметки с февраля 2008 г. При этом было заявлено, что в ближайшее время китайская валюта «продолжит сохранять гибкую амплитуду колебаний»³.

Власти Китая приняли решение сократить в 2020 г. налоговую нагрузку на бизнес на 2,5 трлн юаней (примерно 352,6 млрд долл.). Малые и средние предприятия освобождаются от всех страховых отчислений, а также полностью или частично от уплаты НДС. Такие же льготы получают компании, связанные с общественным транспортом и грузоперевозками, предприятия общественного питания, гостиничный бизнес, сфера туризма, развлечений, культуры и спорта. Ожидается полное или частичное уменьшение взносов в фонд развития гражданской авиации и портовых сборов.

¹ Центральный (Народный) банк Китая – People bank of China (PBC).

² РЕПО (от англ. repo – repurchase agreement) – вид сделки, при которой ценные бумаги продаются и одновременно заключается соглашение об их обратном выкупе по заранее оговоренной цене.

³ Центробанк КНР ослабил курс национальной валюты до минимальной отметки с февраля 2008 года // ТАСС. – 2020. – 25.05. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/8553113> (дата обращения: 01.07.2020).

Для индивидуальных предпринимателей, малых и микропредприятий уплата подоходного налога переносится на следующий год [Китай показывает пример..., 2020].

Власти Китая уже временно освободили от налогов ряд предприятий, пострадавших от эпидемии, или снизили для них налоговую нагрузку. По данным Главного налогового управления КНР по итогам первого квартала 2020 г., налоги и отчисления на социальное страхование с предприятий были уменьшены государством на 742,8 млрд юаней (около 105 млрд долл.). По мере улучшения эпидемической ситуации темпы роста производства должны, по мнению специалистов, возобновиться, и налоговый режим будет восстановлен [Китай показывает пример..., 2020].

По предварительным оценкам Чжан Цзюня, если ситуация начнет улучшаться, и при наличии необходимых корректировок макроэкономической политики, последующий «отскок» частично компенсирует падение [Zhang Jun, 2020; Китай показывает пример..., 2020]. Западные аналитики также считают, что если пик эпидемии будет быстро пройден, то деловая и потребительская активность в стране быстро вернется к прежнему уровню. По их мнению, развитие событий в связи с COVID-19 будет следовать сценарию преодоления последствий атипичной пневмонии в 2003 г. То, что наблюдается в настоящее время в Китае, в значительной степени подтверждает данные предположения [Мануков. Быстрое восстановление..., 2020].

Меры, предпринятые Китаем для борьбы с пандемией и восстановления экономики, уже принесли результаты. Во втором квартале 2020 г. Китай начал выходить из карантина (раньше всех других стран мира), а его экономика стала довольно быстро восстанавливаться и даже расти (в отличие от других стран). ВВП увеличился на 3,2%, и удалось избежать технической рецессии (когда ВВП снижается в течение двух кварталов подряд). Китайская экономика оказалась сильнее, чем предполагали экономисты, опрошенные Bloomberg и прогнозировавшие ее рост во втором квартале текущего года на уровне 2,4% [Мануков. Китай вышел в плюс, 2020].

Национальное бюро статистики Китая также сообщило о росте промышленного производства в июне на 4,8%, что выше показателей мая текущего года – 4,4%. Уровень безработицы в китайских городах сокращается: в феврале 2020 г. он составил 6,2%, в мае – 5,9%, в июне – 5,7% [Мануков. Китай вышел в плюс, 2020].

На фоне экономического роста укрепляется китайская валюта до 6,98–6,99 за 1 долл. США. Этому способствовал рост акций китайских предприятий и фирм. В начале июля 2020 г. индекс CSI300¹ вырос, по сообщениям Financial Times, на 10%. Кроме восстановления финансового рынка, юань поддержала относительная слабость главных западных экономик, борющихся с пандемией коронавируса. В начале июля 2020 г. доллар упал по отношению к ряду валют (в том числе к британскому фунту стерлингов и евро) [Мануков. Юань и китайские акции..., 2020].

Специалисты считают, что возобновившийся в Китае экономический рост подтверждает тот факт, что руководству страны удалось найти правильное соотношение между стремлением поддержать экономику и борьбой с пандемией [Мануков. Китай вышел в плюс, 2020].

Хотя на третьей сессии Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП)² 13-го созыва, премьер Госсовета КНР (премьер-министр) Ли Кэцян сообщил о том, что в 2020 г. в Китае цель по росту ВВП не будет выражена в конкретных цифрах (впервые с 1990 г.). Таким образом, была отмечена «великая неопределенность» текущей экономической ситуации. Также были объявлены приоритетные задачи экономической политики КНР: стабилизация ситуации с занятостью и поддержание уровня жизни населения. Правительство КНР планирует создать в городах до конца года свыше 9 млн рабочих мест. Это ниже прошлогоднего уровня (почти 11 млн), поэтому безработица может достичь 6% [Мануков. Пекин отказался от целевого..., 2020].

Дефицит бюджета в 2020 г. прогнозируется на уровне 3,6%, что выше прошлогодних 2,8%. В абсолютном исчислении это на 1 трлн юаней (140 млрд долл.) больше, чем в 2019 г. Планируется выпустить специальные гособлигации для борьбы с последствиями коронавируса на 1 трлн юаней. Полученные средства будут направлены на поддержку предприятий и регионов, наиболее пострадавших от пандемии, а также на активизацию внутреннего потребления и др. Все излишки средств местных бюджетов и фондов также будут направлены на борьбу с последствиями пандемии [Мануков. Пекин отказался от целевого..., 2020].

¹ CSI300 – китайский биржевой индекс, учитывающий акции крупнейших китайских компаний, торгующихся на фондовых биржах, зарегистрированных в Шанхае и Шэньчжэне.

² Парламент КНР.

Следует отметить, что за время, прошедшее после эпидемии атипичной пневмонии 2002–2003 гг., Китай сильно изменился. На его долю в 2019 г. пришлось 17% мирового ВВП, что в четыре раза больше, чем в 2003 г. Китай, к примеру, сейчас является крупнейшим в мире рынком автомобилей и полупроводников. Не удивительно, что последствия экономических проблем в Китае практически мгновенно и остро ощутили Apple, General Motors и другие компании-гиганты [Мануков. Быстрое восстановление..., 2020]. Глобальная экономика в настоящее время сильно зависит от состояния китайского спроса и предложения. В наиболее сложном положении оказались крупные торговые партнеры Китая: Сингапур, Австралия и Южная Корея.

Оживление экономики расценивается в Китае как триумф сильного однопартийного правления и его победы над COVID-19. В связи с этим некоторые экономисты и политологи предупреждают, что пандемия может запомниться не только как человеческая катастрофа, но и как геополитический поворот от США [Is China winning?, 2020]. США оказались в наихудшей ситуации по числу заболевших и умерших от коронавируса, пропустив начало эпидемии в своей стране и проигнорировав предупреждения Китая и ВОЗ. При этом президент Д. Трамп обвинил Китай в сокрытии информации о начале эпидемии, угрожая в связи с этим новыми санкциями и штрафами [Is China winning?, 2020].

В сложившихся обстоятельствах у Китая есть шанс усилить свое политическое влияние в мире. Однако этому может помешать отсутствие реальной возможности проверить достоверность результатов и успехов Китая в борьбе с COVID-19. Кроме того, столь же успешно справились с коронавирусом и страны с вполне развитой демократией: Южная Корея и Тайвань. Поэтому опыт Китая не является уникальным. Но пока пандемия не побеждена, невозможно предугадать, будет ли в конечном итоге население планеты благодарно Китаю за относительно быстрое подавление инфекции и помощь в обеспечении средствами защиты¹ или обвинит его в распространении вируса по всему миру, в наказании врачей из Уханя, которые первыми подняли тревогу, и в сокрытии важных сведений о болезни.

¹ Китай поставляет по всему миру медицинские защитные наборы, в частности только в марте 2020 г. было поставлено почти 4 млрд масок [Is China winning?, 2020].

Еще одно препятствие для глобального «поворота» в сторону Китая, считают специалисты, заключается в том, что китайская пропаганда часто бывает грубой и неприятной для остальных стран. Китайские СМИ не просто хвалят собственных лидеров. Некоторые из них даже злорадствуют по поводу провала США в борьбе с болезнью или продвигают теории заговора о том, что вирус является американским биологическим оружием. Наконец, остаются еще культурные противоречия. Известны факты, что в течение нескольких дней африканцев в Гуанчжоу массово выселяли из домов, не пускали в отели, а затем преследовали за то, что они спали на улицах. Очевидно, местные чиновники опасались, что они могут быть источником заразы. Бедственное положение соотечественников вызвало гнев и дипломатические упреки из различных стран Африки. Остается добавить, что такое отношение китайских властей и простых обывателей отмечалось и к представителям белой расы [Is China winning?, 2020].

Реализация проекта «Один пояс – один путь» в условиях пандемии

Рассматривая влияние пандемии на экономику Китая, необходимо упомянуть о его грандиозном международном инфраструктурном проекте, получившем название «Один пояс – один путь» (Belt and Road Initiative – BRI). С 2013 г., когда руководство страны впервые заговорило о Шелковом пути XXI в., Китай уже предоставил или пообещал странам, которые хотят участвовать в проекте, сотни миллиардов долларов в виде займов и грантов на строительство или переоборудование электростанций, портов, железных и автомобильных дорог и других инфраструктурных объектов. Чуть более года назад¹ на встрече в Пекине мировых лидеров, поддержавших инициативу BRI, председатель КНР Си Цзиньпин привел в своей речи китайскую поговорку: «Непрерывный приток рек делает океан глубоким». В контексте встречи это

¹ В апреле 2019 г. в Пекине состоялась встреча на высшем уровне по вопросам международного сотрудничества в рамках реализации международного инфраструктурного проекта «Один пояс, один путь». В мероприятии приняли участие более 6 тыс. иностранных гостей из 150 стран и 92 международных организаций. – Режим доступа: <https://news.rambler.ru/asia/43437488-ia-sinhua-predstavilo-10-krupneyshih-novostnyh-sobytyi-kitaya-v-2019-godu/> (дата обращения: 25.05.2020).

означало: огромные расходы на инфраструктуру в других странах будут способствовать глобальному потоку товаров, капитала и технологий, а вместе с ними и взаимному экономическому росту.

В условиях пандемии работа над некоторыми проектами была приостановлена из-за карантинных мер, включающих, в частности ограничения в отношении китайских рабочих. От каких-то проектов страны-участницы вообще отказались. Многие из уже выданных кредитов находятся на грани технического дефолта. Страны-должники из-за ухудшения экономической конъюнктуры стремятся отсрочить текущие платежи по обслуживанию займов [The pandemic is hurting..., 2020].

В феврале 2020 г. Египет приостановил на неопределенный срок финансируемое Китаем в рамках данного проекта строительство второй по величине в мире угольной электростанции в Хамравейне. В марте Бангладеш отменила планы строительства угольной электростанции в Газарии. В апреле Пакистан попросил Китай облегчить условия погашения долгов по энергетическим проектам на сумму 30 млрд долл. Тогда же новый президент Танзании Джон Магуфули заявил, что остановит проект порта Багамойо стоимостью 10 млрд долл., поскольку он был подписан его предшественником на невыгодных для страны условиях: Китай получает полный контроль над портом и право аренды на 99 лет. А в мае текущего года нигерийские законодатели проголосовали за пересмотр всех инфраструктурных проектов Китая на своей территории из-за условий финансирования. Параллельно многие африканские лидеры призывают суверенных кредиторов, включая Китай, экстренно списать их долги. Китаю в 2020 г. от этих стран причитаются платежи почти на 8 млрд долл. по кредитам на сумму около 145 млрд долл., большая часть которых связана как раз с проектами BRI [The pandemic is hurting..., 2020].

Замедление реализации проектов BRI создает проблемы для Китая не только в экономике, но и в международной дипломатии, а также внутренней политике. Финансовые потери будут неизбежны еще и потому, что партнеры Китая получают средства для реализации проектов BRI за счет экспорта сырьевых товаров, по спросу на которые сильно ударила пандемия. Пока не ясно, как поступит Китай: спишет часть задолженности или попытается ее реструктурировать, продлевая сроки платежей в рамках важного для руководства страны проекта BRI. В апреле 2020 г. страны группы G20, в которую входит Китай, в целом согласились разрешить 73 странам приостановить до конца 2020 г. платежи по об-

служиванию долга на общую сумму до 14 млрд долл. [The pandemic is hurting..., 2020].

Отказ Китая от предложения «Двадцатки» о переносе платежей по задолженности на 2021 г. привел бы, скорее всего, к тому, что Экспортно-импортный банк Китая (Export-Import Bank of China) и Китайский банк развития (China Development Bank), которые в совокупности ссудили с 2013 г. 339 млрд долл., столкнулись бы с волной дефолтов. Реструктуризация долгов, однако, не будет легкой процедурой. Многие страны принимали кредиты Китая, поскольку не хотели соблюдать крайне жесткие условия кредитования МВФ и Всемирного банка [Klein, 2020].

В отличие от членов Парижского клуба, который обычно не требует залога при предоставлении кредитов на развитие, китайские банки около 60% своих кредитов развивающимся странам предоставляют под залог [The pandemic is hurting..., 2020]. Теоретически страна-должник может подать заявку на облегчение долгового бремени. Но тогда Китай как страна-кредитор будет претендовать на шахту, порт или деньги, хранящиеся на депозитном счете страны-должника. Как правило, китайские банки предпочитают вести переговоры о пересмотре долгов в двустороннем порядке и не раскрывать условий переговоров.

Специалисты считают, что такое поведение Китая в отношении должников несет в себе большой дипломатический риск. Возможные притязания на активы стран-неплательщиков вызовут всплеск возмущения у его деловых партнеров. Это нанесло бы ущерб имиджу Китая в странах, которым проект BRI по идее должен принести выгоду. Это также усилило бы подозрения среди западных партнеров КНР в том, что он использует проект, чтобы получить стратегический контроль над инфраструктурой стран, вовлеченных в его реализацию. Большинство специалистов при этом сомневаются, что столь масштабный проект может быть полностью реализован в постпандемических условиях [The pandemic is hurting..., 2020].

Однако, учитывая огромное политическое значение, которое Китай придает проекту BRI, и приложенные усилия для убеждения руководителей 130 стран в его необходимости, он вряд ли отступит. BRI для Китая – это гибкая политическая концепция, которая может адаптироваться к меняющимся обстоятельствам. Если до сих пор речь шла о строительстве дорог, то в условиях пандемии Китай под флагом «Шелкового пути здоровья» распределяет медицинскую поддержку и продовольственную помощь.

В 2004 г. Китай оперативно отреагировал на цунами в Индийском океане, организовав свою самую крупную в истории операцию по оказанию гуманитарной помощи за рубежом. Тогда в Индонезии местные жители приветствовали членов спасательной команды словами на китайском языке: «Китай, Пекин, я люблю тебя». Китай рассчитывает, что медицинские поставки под брендом BRI, которые он сейчас осуществляет во многие страны, вызовут аналогичную реакцию [The pandemic is hurting..., 2020].

Кроме того, все большую известность приобретает идея «цифрового Шелкового пути». Адаптация успешного опыта Китая по борьбе с коронавирусом с помощью мобильных приложений, позволяющих отслеживать заразившихся людей, определять состояние их здоровья и т.п., может помочь другим странам в период эпидемий или других масштабных бедствий.

Китай сейчас может воспользоваться приостановкой строительных работ, чтобы еще раз продумать необходимость возведения тех или иных объектов, а также ответить на критику Запада о социальных и экологических издержках инфраструктуры BRI и непрозрачности сделок, связанных с ним. На встрече с мировыми лидерами в 2019 г. Си Цзиньпин подчеркнул, что BRI должен быть «открытым, зеленым и чистым». Замедление проекта из-за пандемии дает шанс спокойно ликвидировать непопулярные и экологически вредные объекты, расширить использование солнечной и ветровой энергетики. Например, в Пакистане китайские фирмы уже построили несколько ветряных электростанций в рамках BRI [The pandemic is hurting..., 2020].

Если страны – партнеры Китая справятся с проблемой долгов, то проекты BRI все же принесут Китаю экономические и политические дивиденды, а также будут способствовать росту мировой экономики. До пандемии Всемирный банк подсчитал, что транспортные проекты BRI в Азии, включая высокоскоростные железные дороги, увеличат ВВП стран-участниц в целом на 3,4%. Несмотря на замедление проекта, специалисты утверждают, что китайские банки обладают достаточными возможностями для восстановления необходимого уровня его кредитования. Но на данный момент для них это нецелесообразно из-за снижения экономической активности в глобальном масштабе [The pandemic is hurting..., 2020].

Китайско-американские противоречия

В последнее время Китай столкнулся с еще одной серьезной проблемой. США, одна из наиболее пострадавших от коронавируса стран, стали возлагать на него ответственность за возникновение и распространение заболевания.

В разгар пандемии президент США напомнил Китаю об условиях торговой сделки¹ и обязательствах по дополнительной покупке американских товаров и услуг на 200 млрд долл. Поведение Д. Трампа основывается на предположениях ряда экономистов о неспособности Китая в текущей ситуации выполнить свою часть обязательств, поскольку эпидемия коронавируса привела к экономическому спаду в стране, первому с 1987 г. [Мещерягина, 2020].

Одновременно в США заговорили о том, что Китай якобы скрывал информацию о начале и источнике распространения коронавируса. В середине апреля телеканал FoxNews сообщил, что вирус был создан в лаборатории Уханя при попытке Китая обогнать США в сфере биологических разработок. Президент Д. Трамп затем заявил, что у него есть доказательства искусственного происхождения вируса в китайской лаборатории. Китай также обвинили в сокрытии данных по вирусу и в давлении на ВОЗ с целью препятствовать объявлению пандемии, а также в недостаточности мер по ограничению поездок своих возможно уже инфицированных граждан за рубеж. Никаких официальных подтверждений этим обвинениям не было представлено. Китай, естественно, отверг все обвинения в намеренном создании вируса [Лисицына, 2020].

Но идея «наказать» Китай уже укрепилась в США. На рассмотрение сената 15 мая 2020 г. был вынесен законопроект, преду-

¹ По условиям первой фазы американо-китайской торговой сделки Китай обязуется тратить на закупку американских товаров и услуг минимум на 200 млрд долл. больше, чем в 2017 г. При этом не меньше чем на 40 млрд долл. должна приобретаться сельхозпродукция. В ответ США не вводят пошлины на китайский импорт стоимостью около 155 млрд долл., которые планировали активировать в конце 2019 г., а на 120 млрд долл. импорта тарифы снижены вдвое – до 7,5%. Однако США не отменили пошлины в 25% на китайский импорт объемом 250 млрд долл. В список товаров, облагаемых импортными пошлинами в полном объеме, входят, в частности, медицинское оборудование и средства индивидуальной защиты. Так что меры, предпринимаемые якобы для защиты американских производителей, в разгар пандемии навредили населению США [Мещерягина, 2020].

смагивающий санкции против Китая из-за коронавируса. Ограничительные меры будут введены, если Китай не предоставит полной информации о событиях, вызвавших пандемию. Сенатор Л. Грэм (Lindsey Graham) (известный также как идеолог санкций против России) обвинил Китай в том, что тот отказался допускать международных специалистов для расследования в лабораторию Уханя. Грэма поддержали еще восемь сенаторов. Один из них, Т. Тиллис (Thom Tillis), назвал действия Китая одним из самых крупных замалчиваний в современной истории и обвинил страну во лжи остальному миру [Лисицына, 2020].

Согласно тексту законопроекта, в течение двух месяцев Конгресс должен получить подтверждение того, что Китай предоставит сведения, запрашиваемые в рамках любого исследования по коронавирусу, проводимого США, их союзниками, ООН или организациями, аффилированными с ООН. От Китая также требуют закрыть все рынки, где продаются дикие животные, которые могут заразить людей, и освободить гонконгских активистов, арестованных после начала распространения коронавируса.

Китай подобные требования уже назвал вмешательством во внутренние дела государства, а американский законопроект о санкциях из-за пандемии – аморальным. Официальный представитель МИД Китая Чжао Лицзянь заявил, что законодатели США абсолютно игнорируют факты: «Они хотят начать расследование, руководствуясь “презумпцией виновности”, чтобы переложить вину на других. Это аморально. Мы официально отвергаем подобное» [Лисицына, 2020]. Однако в ходе ежегодной ассамблеи ВОЗ, прошедшей в режиме онлайн в мае 2020 г., КНР согласилась провести расследование по данным вопросам.

Если объявленные условия не будут выполнены, президент США уполномочен ввести санкции против Китая: замораживание активов китайских государственных компаний на территории США, запрет на въезд и аннулирование виз определенных лиц, запрет американским финансовым институтам выдавать кредиты и страховать китайские предприятия, запрет китайским компаниям размещать свои ценные бумаги на американских биржах и т.д. [Лисицына, 2020]. Однако специалисты считают, что в стремлении «наказать» Китай США не зайдут слишком далеко и не откажутся от торговой сделки, а также от выплат по облигациям, купленным Китаем, поскольку это нанесет непоправимый ущерб их собственному деловому имиджу.

США также хотят судиться с китайскими властями и взыскать с КНР убытки, нанесенные американской экономике коронавирусом. Две влиятельные юридические фирмы США подали в суд на правительство КНР, обвиняя его в намеренном и корыстном замалчивании проблемы коронавируса на первом этапе эпидемии, из-за чего многие компании США потерпели значительные убытки, которые Китай теперь должен возместить. Общий объем исковых претензий находится «в стадии подсчета». Речь может идти о колоссальной сумме – 6 трлн долл. В случае успеха суд может арестовать собственность китайских государственных компаний на территории США [Китай ответит за коронавирус..., 2020].

США активно поддерживают Великобритания и Австралия. Резкие высказывания против Китая звучат от лидеров Германии, Франции и официальных лиц в Евросоюзе. Например, М. Вестагер (Margrette Vestager)¹ призывает правительства покупать доли в стратегических фирмах, чтобы не дать Китаю воспользоваться рыночными потрясениями и дешево их скупить. В более широком смысле пандемия привела к выводам о чрезмерной зависимости стран и глобальной экономики в целом от Китая в отношении важнейших товаров и услуг. При этом Всемирная торговая организация (ВТО) ожидает, что в краткосрочной перспективе мировая торговля товарами сократится на 13–32%. Продолжение этой тенденции и превращение ее в долгосрочное отступление от глобализации (у которой уже были проблемы до COVID-19) нанесет вред не только Китаю, но и всем другим странам [Is China winning?, 2020].

Противодействие антикитайской политике

По данным китайской прессы, КНР планирует ввести ответные меры против ряда американских лиц и организаций. В их числе – четыре конгрессмена от Республиканской партии, а также генеральный прокурор штата Миссури, который в конце апреля подал в суд на руководство Китая и потребовал возместить ущерб от пандемии [Китай ответит за коронавирус..., 2020].

Китай также пригрозил США в ответ на обвинения в распространении коронавируса продать часть госдолга США, оцени-

¹ Маргрете Вестагер в составе Еврокомиссии с ноября 2019 г. занимает пост вице-председателя, занимающегося вопросами цифровых технологий и конкуренции.

ваемого в 1,1 трлн долл., и обвалить курс доллара. Считается, что продажа огромных объемов гособлигаций США Китаю может негативно сказаться на американском рынке ценных бумаг. Однако, проводя политику количественного смягчения, Федеральная резервная система выкупила за последние полтора месяца гособлигаций на 2,5 трлн долл. Это почти вдвое больше объема гособлигаций США, купленных Китаем. Поэтому, по мнению специалистов, такие действия не смогут нанести реальный ущерб американской экономике [Мануков. Китайские СМИ..., 2020].

Одним из наиболее активных сторонников США в вопросе санкций против Китая стала Австралия, и Китай не оставил этот вопрос без внимания. Посол Китая в Австралии Чэн Цзин (Cheng Jingye) предупредил о том, что она идет по «опасному пути», настаивая на независимом расследовании происхождения коронавируса. Если отношения между двумя странами испортятся, пригрозил Чэн Цзин, граждане Китая могут «передумать» отдыхать в Австралии или отправлять туда детей на учебу, «китайцы могут разлюбить австралийское вино и есть австралийскую говядину» [China punishes Australia..., 2020].

В мае 2020 г. Китай повысил пошлины на 80% импорта австралийского ячменя и запретил закупку говядины на четырех крупнейших австралийских скотобойнях, с которых поступает примерно 35% австралийского экспорта говядины в КНР. Пострадавшие фермеры срочно ищут других покупателей мяса, а производители ячменя считают, что новые тарифы практически убьют торговлю ячменем с Китаем. Почти половина ежегодно экспортируемого Австралией ячменя на сумму 393 млн долл. отправлялась в Китай, где зерно используется в качестве корма для животных и для производства пива [China punishes Australia..., 2020].

Китай не связывает напрямую свои меры с тем, что Австралия активно поддержала высказывания США относительно его наказания за распространение коронавируса по всему миру. Формально Китай недоволен маркировкой и санитарными нормами в отношении австралийской говядины. Тарифы на ячмень якобы стали результатом длительного расследования скрытых субсидий. Кроме того, Австралия сама ввела антидемпинговые меры в отношении 17 китайских экспортных товаров, включая офисную печатную бумагу и раковины из нержавеющей стали. При этом специалисты отмечают, что претензии Австралии к Китаю совершенно необоснованны [China punishes Australia..., 2020].

Для Австралии Китай является огромным рынком сбыта товаров. Экспорт ячменя и говядины представляет собой лишь малую долю австралийского экспорта в Китай, который в 2019 г. составил 153 млрд австралийских долл. (7,7% ВВП Австралии). Основную долю экспорта составляют уголь, газ, железная руда, туризм и образование. Но последние два направления, вероятно, быстро сократятся, поскольку из-за пандемии все меньше людей рискуют выезжать за границу. Австралия экспортирует в Китай больше, чем на пять следующих по величине рынков (Японию, США, Южную Корею и Великобританию) вместе взятых [Christian, 2020]. Как самый крупный торговый партнер Австралии, Китай обладает широкими возможностями для нанесения ей экономического ущерба в ответ на идеологические и геополитические претензии [China punishes Australia..., 2020].

Критика Китая некоторыми западными странами «явно случай политического давления» – считает П. Дженнингс (Peter Jennings) из Австралийского института стратегической политики (Australian Strategic Policy Institute) в Канберре. Китай уже давно возмущался политикой Австралии, которая обвиняет его во вмешательстве в австралийскую демократию. При этом китайскому телекоммуникационному гиганту Huawei запретили строить сети 5G в Австралии якобы по соображениям безопасности и критикуют политику Китая в Южно-Китайском море. Р. Макгрегор (Richard McGregor) из Института Лоуи (The Lowy Institute, Сидней) говорит, что Китай рассматривает Австралию в лице премьер-министра С. Моррисона (Scott Morrison) как разжигателя антикитайских настроений по всему миру [China punishes Australia..., 2020].

Сближение Китая и Европы

В условиях глобального противостояния с США Китай все больше сближается с Евросоюзом, который не скрывает стремления стать его главным деловым партнером, ожидая скорого превращения этой страны в сверхдержаву и мирового экономического лидера. В свою очередь, в условиях общего снижения объемов китайского экспорта и импорта, вызванного неблагоприятной макроэкономической конъюнктурой из-за пандемии, падения цен на нефть и напряженности в отношениях с США, деловое сотрудничество с объединенной Европой становится для Китая особенно важным.

За последние полтора десятилетия ЕС стал вторым партнером Китая после США. В 2018 г. товарооборот между ЕС и КНР достиг рекордного уровня – 682 млрд долл. Показатели США и ЕС в торговых отношениях с Китаем вполне сопоставимы. Так, в апреле 2020 г. китайский экспорт в США составил 37,2 млрд долл., т.е. почти столько же, сколько и экспорт в ЕС (35,5 млрд долл.). Импорт в КНР из ЕС в мае того же года достиг 17,3 млрд долл., что почти вдвое больше импорта из США (9,3 млрд долл.) [Строкань, 2020].

Однако во взаимоотношениях Китая и ЕС есть много нерешенных вопросов. Для китайской стороны одной из приоритетных остается задача реализации интеграционного проекта «Один пояс – один путь» и его состыковки с экономической стратегией ЕС в Азии. В то же время в ЕС давно выражают недовольство китайской политикой государственного субсидирования ряда отраслей промышленности, видя в этом проявление недобросовестной конкуренции. Проводимая Китаем политика принуждения европейских компаний к передаче технологий и ноу-хау совместным с китайскими партнерами предприятиям также беспокоит ЕС. Кроме того, Евросоюз добивается упрощения доступа европейских компаний в закрытые для прямых иностранных инвестиций секторы китайского рынка [Строкань, 2020].

По итогам саммита ЕС – Китай в 2019 г. стороны договорились подписать до конца 2020 г. всеобъемлющее соглашение об инвестициях, которое должно обеспечить «существенно улучшенный доступ к рынку, ликвидацию дискриминационных требований и практик в отношении иностранных инвесторов» [Строкань, 2020]. В начале июня 2020 г. главы дипломатий КНР и ЕС провели десятый раунд китайско-европейского стратегического диалога.

Германия, принимая с 1 июля 2020 г. председательство в ЕС, подчеркнуто дистанцируется от антикитайских высказываний Д. Трампа и призывает европейских партнеров к проведению взвешенной политики по отношению к Китаю. Глава МИД ФРГ Х. Маас (Heiko Maas) высказался против жестких антикитайских высказываний и действий США, обвиняющих Китай в распространении коронавируса. Так Евросоюз дает понять, что его линия в отношениях с Китаем не должна автоматически повторять курс трансатлантических союзников. Последним проявлением этого стала позиция по Гонконгу, когда в ЕС заявили о неготовности принять санкции против Китая [Строкань, 2020].

Бывший министр иностранных дел Швеции К. Бильд (Carl Bildt) считает, что новая европейская стратегия в отношении Китая должна основываться на двух «столпах». С одной стороны, взаимодействие по вопросам, представляющим общий интерес, может и должно продолжаться. Например, на долю Китая приходится почти 30% глобальных выбросов парниковых газов. Поскольку одной из главных целей Европы в настоящее время является переход к зеленой энергетике, конструктивный диалог с Китаем неизбежен и необходим. То же самое относится и к другим наднациональным проблемам, таким как торговля и здравоохранение. Европа и Китай очень заинтересованы в сохранении глобальной торговой системы, и это потребует их сотрудничества в реформировании ВТО. Выход США из ВТО и ВОЗ возлагает на Китай и Европу еще большую ответственность в вопросах укрепления этих международных организаций [Bildt, 2020].

В то же время ЕС все чаще видит в Китае «системного соперника», чьи ценности и интересы неизбежно противоречат или сталкиваются с европейскими. К. Бильд считает, что в современных условиях необходимы более сильные механизмы мониторинга китайских инвестиций в чувствительные европейские секторы и обеспечение справедливой конкуренции между европейскими фирмами и китайскими государственными корпорациями. По целому ряду вопросов европейским политикам и дипломатам необходимо будет путем переговоров добиваться того, чтобы Китай выполнял все взятые на себя обязательства [Bildt, 2020].

Заключение

В настоящее время ВВП Китая на душу населения (с учетом паритета покупательной способности) составляет примерно одну треть от этого показателя в США и большинстве европейских стран. Современные тенденции свидетельствуют о том, что экономика Китая будет продолжать расти гораздо быстрее, чем в США или ЕС [Мануков. Китай вышел..., 2020]. Таким образом, абсолютный и относительный вес Китая в мировой экономике будет только увеличиваться.

Безусловно, при стареющем населении, огромном убыточном государственном секторе и растущем долге в ближайшие годы Китай столкнется с серьезными экономическими проблемами, особенно если не будут проводиться своевременные структурные реформы. Западные аналитики считают, что политическая система

Китай непригодна для управления современным обществом. Тем не менее никто не отрицает того, что в предстоящие годы Китай будет играть все более важную роль в мировой экономике. Его расширяющееся присутствие в глобальном пространстве создаст новые вызовы для всех международных акторов [Bildt, 2020].

В настоящее время европейское общественное мнение складывается против Китая, поскольку китайские власти подавляют протесты в Гонконге, угрожают Тайваню и продолжают репрессии в Синьцзяне и других регионах. Задача политиков заключается в том, чтобы найти баланс между разными аспектами взаимоотношений с Китаем. Европа продолжит, конечно, поддерживать США по многим вопросам, но она не откажется от своего взаимодействия с Китаем по направлениям, представляющим взаимный интерес [Bildt, 2020].

Когда пандемия постепенно идет на спад и мировая экономика оживает, становится понятным, насколько мир изменился. Но в любом случае Китай остается тем игроком на мировой арене, с которым необходимо будет считаться всем участникам международных экономических и политических процессов.

Для России Китай является давним и очень важным стратегическим партнером. В 2019 г. КНР и Россия отметили 70-летие дипотношений. 2 декабря 2019 г. был сдан в эксплуатацию газопровод «Сила Сибири». Объем топлива, поставляемого по нему, достигнет 5 млрд кубометров в 2020 г. и увеличится до 38 млрд в год в соответствии с 30-летним контрактом, подписанным между Китайской национальной нефтегазовой корпорацией (CNPC) и Газпромом в 2014 г. Проект «Сила Сибири» стал образцом китайско-российского многовекторного сотрудничества, плодотворным результатом многолетнего энергетического сотрудничества двух стран. В том же году вступило в силу соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между КНР и Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС), участниками которого являются Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Армения. Хотя это и не соглашение о зоне свободной торговли, но оно включает упрощение процедур торговли, защиту интеллектуальной собственности, межведомственное сотрудничество, правительственные закупки и др. Соглашение призвано снижать себестоимость торговли товарами путем укрепления сотрудничества, обмена информацией, взаимного заимствования опыта и т.д. [Пять важнейших..., 2019].

Список литературы

1. Внешний торговый оборот КНР в 2018 г достиг рекордных \$4,6 триллиона // Прайм новости. – 2019. – 14.01. – Режим доступа: <https://1prime.ru/News/20190114/829607721.html> (дата обращения: 26.06.2020).
2. Китай объявил о победе над коронавирусом // Федеральное агентство новостей. – 2020. – 28.03. – Режим доступа: <https://riafan.ru/1263202-kitai-obyavil-opobede-nad-koronavirusom> (дата обращения: 26.07.2020).
3. Китай ответит за коронавирус в американском суде // Рамблер. Новости. – 2020. – 27.03. – Режим доступа: <https://news.rambler.ru/world/43916299-kitay-otvetit-za-koronavirus-v-amerikanskom-sude/> (дата обращения: 01.07.2020).
4. Китай показывает пример снижения налоговой нагрузки // OfficeLife. – Москва, 2020. – 23.05. – Режим доступа: <https://officelife.media/news/17193-china-shows-an-example-of-a-lower-tax-burden/> (дата обращения: 14.07.2020).
5. Китай. Экономический рост // Global Economy. – 2020. – Режим доступа: https://ru.theglobaleconomy.com/China/Economic_growth/ (дата обращения: 15.06.2020).
6. Лисицына М. В сенат США внесли проект закона о санкциях против Китая из-за COVID-19 // РБК. – 2020. – 13.05. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/13/05/2020/5ebb39af9a7947afaf4414b6> (дата обращения: 18.05.2020).
7. Мануков С. Быстрое восстановление китайской экономики под вопросом // Эксперт Online. – Москва, 2020. – 13.02. – Режим доступа: <https://expert.ru/2020/02/13/kitaj/> (дата обращения: 16.03.2020).
8. Мануков С. Китай вышел в плюс // Эксперт онлайн. – Москва, 2020. – 16.07. – Режим доступа: <https://expert.ru/2020/07/16/kitaj/> (дата обращения: 20.07.2020).
9. Мануков С. Китайские СМИ: Пекин готов сбросить американский госдолг и запустить собственный печатный станок // Эксперт Online. – Москва, 2020. – 07.05. – Режим доступа: <https://expert.ru/2020/05/7/gosdolg-ssha/> (дата обращения: 17.05.2020).
10. Мануков С. Китайский банк усиливает борьбу с коронавирусом // Эксперт Online. – Москва, 2020. – 07.02. – Режим доступа: <https://expert.ru/2020/02/7/kitaj/> (дата обращения: 20.07.2020).
11. Мануков С. Пекин отказался от целевого показателя роста ВВП на 2020 год // Эксперт онлайн. – Москва, 2020. – 22.05. – Режим доступа: <https://expert.ru/2020/05/22/kitaj/> (дата обращения: 23.05.2020).
12. Мануков С. Юань и китайские акции взлетели на фоне энергичного восстановления экономики Поднебесной // Эксперт онлайн. – Москва, 2020. – 09.07. – Режим доступа: <https://expert.ru/2020/07/9/yuan/> (дата обращения: 15.07.2020).
13. Мещерягина О. Трамп угрожает отменить первую фазу сделки с Китаем // Эксперт онлайн. – Москва, 2020. – 04.05. – Режим доступа: <https://expert.ru/2020/05/4/tramp-ugrozhaet-otmenit-sdelku-s-kitaem/> (дата обращения: 20.05.2020).

14. Пять важнейших событий китайско-российских отношений 2019 года // Российская газета. – 2020. – 31.12. – Режим доступа: <https://rg.ru/2019/12/31/piat-vazhnejshih-sobytij-kitajsko-rossijskih-otnoshenij-2019-goda.html> (дата обращения: 20.08.2020).
15. Строкань С. Европа прорубает окно в Китай // Коммерсантъ. – 2020. – 09.06. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4374050> (дата обращения: 15.06.2020).
16. Bildt C. How Europe can live with China // Project Syndicate. – 2020. – 17.06. – Mode of access: https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-changing-approach-to-china-engagement-plus-competition-by-carl-bildt-2020-06?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=dba7df3653-sunday_newsletter_21_06_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-dba7df3653-104984785&mc_cid=dba7df3653&mc_cid=cae3beeda5 (дата обращения: 20.06.2020).
17. Christian C. China punishes Australia with 80% tariff on barley imports but Xi Jinping backs probe into COVID-19 // The union journal. – 2020. – 18.05. – Mode of access: <https://theunionjournal.com/china-punishes-australia-with-80-tariff-on-barley-imports-but-xi-jinping-backs-probe-into-covid-19/> (дата обращения: 26.07.2020).
18. China punishes Australia for promoting an inquiry into covid-19 // Economist. – 2020. – 21.05. – Mode of access // <https://www.economist.com/asia/2020/05/21/china-punishes-australia-for-promoting-an-inquiry-into-covid-19> (дата обращения: 02.06.2020).
19. Is China winning? // Economist. – 2020. – 16.04. – Mode of access: <https://www.economist.com/leaders/2020/04/16/is-china-winning> (дата обращения: 25.07.2020).
20. Klein B.P. How the coronavirus pandemic has trapped China's Belt and Road Initiative between a rock and a hard place // South China Morning post. – 2020. – 21.04. – Mode of access: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3080470/how-coronavirus-pandemic-has-trapped-chinas-belt-and-road> (дата обращения: 10.09.2020).
21. The coronavirus discovered in China is causing global alarm // Economist. – 2020. – 23.01. – Mode of access: <https://www.economist.com/china/2020/01/23/the-coronavirus-discovered-in-china-is-causing-global-alarm> (дата обращения: 22.02.2020).
22. The pandemic is hurting China's Belt and Road Initiative // Economist. – 2020. – 04.06. – Mode of access: <https://www.economist.com/china/2020/06/04/the-pandemic-is-hurting-chinas-belt-and-road-initiative> (дата обращения: 06.06.2020).
23. Worldometer. Coronavirus update. – 2020. – 30.08. – Mode of access: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>
24. Wu W. China to inject US \$174 billion of liquidity into markets amid new coronavirus outbreak // South China Morning post. – 2020. – 02.02. – Mode of access:

<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3048618/china-inject-us174-billion-liquidity-markets-amid-new> (дата обращения: 20.07.2020).

25. Zhang Jun. The Coronavirus will not cripple China's economy // Project Syndicate. – 2020. – 10.02. – Mode of access: https://www.project-syndicate.org/commentary/chinese-economy-coronavirus-limited-impact-by-zhang-jun-2020#-02?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=f16ca68bdf-sunday_newsletter_16_02_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-f16ca68bdf-104369081&mc_cid=f16ca68bdf&mc_cid=ea4d083148 (дата обращения: 24.06.2020).

О.П. Бибикова, И.Ю. Жилина*

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ
ПАНДЕМИИ COVID-19 В МОНАРХИЯХ
ПЕРСИДСКОГО ЗАЛИВА**

Аннотация. Рассматриваются особенности распространения коронавируса в странах, входящих в Совет сотрудничества арабских стран Персидского залива; меры, предпринятые правительствами этих стран для сдерживания распространения заболевания, а также для поддержки населения и бизнеса.

Ключевые слова: Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива; Бахрейн; Катар; Кувейт; Объединенные Арабские Эмираты; Оман; Саудовская Аравия; пандемия COVID-19; здравоохранение; сдерживание заболевания; поддержка населения и бизнеса.

* **Бибикова Ольга Павловна**, канд. истор. наук, старший научный сотрудник, Центр исследования общих проблем современного Востока ИВ РАН.

Жилина Ирина Юрьевна, канд. истор. наук, старший научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН).

Bibikova Olga, PhD (Histor. Sci.), senior researcher, the Center for Study of Common Problems of Contemporary East at the Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

Zhilina Irina, PhD (Histor. Sci.), senior researcher of the Department of economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

O.P. Bibikova, I.Yu. Zhilina
Socio-economic effects of the COVID-19 pandemic
in the Gulf monarchies

Abstract. The article reviews aspects of coronavirus spread of in member-countries of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf. The measures taken by the governments of these countries to curb the spread of the COVID-19 pandemic as well as to support people and businesses are highlighted.

Keywords: Cooperation Council for the Arab States of the Gulf; Bahrain; Qatar; Kuwait; United Arab Emirates; Oman; Saudi Arabia; COVID-19 pandemic; healthcare; pandemic containment; support of the population and business.

Введение

Человечество сталкивается с инфекционными заболеваниями на протяжении всей своей истории, и, несмотря на значительный прогресс в биологии, медицине и фармацевтике, они и сегодня представляют серьезную угрозу для мирового сообщества. Распространение одних инфекционных заболеваний ограничено конкретными регионами, другие охватывают более широкие пространства, превращаясь в эпидемии¹ или пандемии. Так, в 2011–2018 гг. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) выявила 1483 эпидемии в 172 странах [A World at Risk, 2019, p. 12]. Распространению инфекций способствует рост населения планеты, стремительная урбанизация, развитие национальных и международных транспортных сетей.

Эпидемии уносят человеческие жизни и представляют угрозу как для национальных и региональных экономик, так и для мировой экономики в целом. По оценкам, в результате вспышки лихорадки Эбола в Западной Африке в 2014–2016 гг. мировая экономика потеряла 53 млрд долл. Затраты на борьбу с пандемией гриппа H1N1 2009 г. составили от 45 до 55 млрд долл. По прогнозу

¹ **Эпидемия** (греч. *επιδημία* – повальная болезнь) – прогрессирующее во времени и пространстве распространение инфекционного заболевания среди людей, значительно превышающее обычно регистрируемый на данной территории уровень заболеваемости и способное стать источником чрезвычайной ситуации.

Пандемия (греч. *πανδημία* «весь народ») – необычайно сильная эпидемия, распространившаяся на территории стран и континентов; распространение нового заболевания в мировых масштабах [по материалам Википедии].

Всемирного банка (ВБ), глобальная пандемия гриппа, схожая по масштабам и вирулентности с ситуацией 1918 г. (распространением так называемой «испанки»), может обойтись мировой экономике в 3 трлн долл. (до 4,8% мирового ВВП), а при умеренной вирулентности¹ затраты составят 2,2% мирового ВВП [A World at Risk, 2019, p. 13].

По оценкам экспертов ВОЗ и ВБ, мир в целом не готов к быстро развивающейся пандемии вирулентных респираторных вирусов. В результате глобальной пандемии гриппа 1918 г. заболела треть населения планеты и погибло до 50 млн человек (2,8% от общей численности населения). При появлении подобной инфекции сегодня, когда население планеты в четыре раза больше, а время в пути до любой точки мира составляет менее 36 часов, могут погибнуть 50–80 млн человек [A World at Risk, 2019, p. 15]. Вывод о том, что ни одна страна мира не готова к отражению эпидемий, содержится и в опубликованном в 2019 г. рейтинге безопасности (Global Health Security Index) Университета Джонса Хопкинса, в котором участвовало 195 стран [Global Health Security..., 2020].

К сожалению, эти прогнозы сбылись уже в 2020 г., когда мир столкнулся с пандемией COVID-19, затронувшей все страны: богатые и бедные, стабильные и нестабильные. Настоящая работа посвящена ситуации, которая сложилась в странах, входящих в Совет сотрудничества арабских стран Персидского залива.

COVID-19 в странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива

Монархии, входящие в Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) – Бахрейн, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), Оман, Саудовская Аравия, – имеют ряд общих характеристик, которые позволяют анализировать их реакцию на пандемию COVID-19 в целом. Эти страны объединяют язык, религия и соответствующая мировоззренческая позиция, а также, хотя и в разной степени, авторитарная политическая культура. Хотя, конечно, каждая страна имеет свои особенности.

¹ **Вирулентность** (от лат. *virulentus* «ядовитый») – степень способности вируса заражать организм.

Все члены ССАГПЗ являются странами-экспортерами углеводородов и по классификации ВБ входят в группу стран с высоким уровнем дохода. Но в силу своей специализации в международном разделении труда они весьма уязвимы для капризов глобальной экономики. Кроме того, после открытия углеводородов на Аравийском полуострове страны ССАГПЗ были вынуждены из-за малочисленности местного населения привлекать иностранную рабочую силу. Потоки мигрантов увеличивались начиная с 1970-х годов, и сегодня ССАГПЗ является одним из крупнейших в мире центров по приему гастарбайтеров. Например, в ОАЭ иностранные рабочие составляют 80% населения [Salamanca, 2020].

В то же время из-за ограниченности земель, пригодных для сельскохозяйственной деятельности, а также недостатка воды, сельское хозяйство ССАГПЗ не может полностью удовлетворить потребности населения в продуктах питания. Входящие в Совет страны являются крупными импортерами продовольствия. Карантинные меры при пандемии COVID-19 могли привести к ухудшению снабжения населения ССАГПЗ продовольствием¹.

Как известно, мусульманское мировоззрение отличается определенным **фатализмом**. Вера в предопределенность бытия, в контроль Всевышнего за всем, что происходит в мире, заставляет мусульман покорно воспринимать все невзгоды, в том числе и болезни. Следует отметить, что практика массовых богослужений, принятых в исламе, способствовала распространению вируса.

На весну 2020 г. пришлось массовые мероприятия у иранских шиитов – 13-дневное празднование Навруза, во время которого принято посещать места поклонения – мечети и мазары – в городах Кум, Мешхед и др. Позднее осуществляется паломничество в Кербелу, место гибели имама Хусейна. С 29 июля начинается хадж в Мекку и Медину, в котором традиционно принимают участие сунниты и шииты. И хотя в Саудовской Аравии случаи заболевания коронавирусом были зафиксированы среди членов правящей династии, власти королевства объявили о том, что хадж не будет отменен, но иностранные паломники участвовать в нем не будут [В Саудовской Аравии..., 2020]. Надо отметить, что Эр-Рияд пошел на эти меры несмотря на то, что доходы

¹ 16 апреля 2020 г. ССАГПЗ одобрил предложение Кувейта о создании единой сети обеспечения продовольственной безопасности в регионе [Арабские монархии..., 2020].

от хаджа приносят в казну более 30 млрд долл. (12% ВВП) [Ежегодные доходы..., 2007].

В 2020 г. страны ССАГПЗ столкнулись не только с пандемией COVID-19, но и с падением нефтяных цен. В настоящее время невозможно сказать, когда и насколько успешно они сумеют нормализовать ситуацию.

Распространение коронавируса в странах ССАГПЗ

Первый на территории ССАГПЗ случай заражения коронавирусом был зарегистрирован в ОАЭ 29 января 2020 г. В связи с этим власти ОАЭ распорядились контролировать всех пассажиров, прибывающих из Китая в аэропорты Дубая и Абу-Даби [Keraudren, 2020]. В феврале были выявлены случаи заболевания в Бахрейне (1), Кувейте (3) и Омане (2). Все пострадавшие посещали Иран [Забродина, 2020; У двух жительниц..., 2020]. В начале марта 2020 г. о первом случае заражения коронавирусом сообщили власти Саудовской Аравии. Речь также шла о человеке, вернувшемся из Ирана.

Позднее, изучая пути распространения инфекции, специалисты пришли к выводу, что основным ее источником на Ближнем Востоке является *Иран*, а конкретно город Кум. Одни считают, что вирус мог попасть в Иран от китайских специалистов, строящих в городе скоростную железнодорожную линию [Duclos, 2020]. Другие связывают появление COVID-19 с приездом в Кум вернувшегося опять-таки из Китая иранского бизнесмена. В городе находится нескольких мечетей и мавзолеев, посещая которые верующие традиционно прикасаются руками или губами к решетке, за которой находится захоронение. В Куме также расположено большинство шиитских учебных заведений. Среди шиитских религиозных деятелей принято особое приветствие, во время которого они при рукопожатии трижды слегка прижимаются щеками друг к другу. Все эти традиции могли стать способом передачи вируса и способствовать его быстрому распространению. Действительно, среди заболевших было много религиозных деятелей и членов парламента [В Иране от коронавируса..., 2020].

Вместе с тем весной 2020 г. в Иране прошло несколько массовых мероприятий. В частности, с первого по десятое февраля в

Иране отмечалась 40-я годовщина исламской революции¹. Этот день – 22-е число месяца бахман по иранскому календарю², – является одним из главных национальных праздников в стране. Он считается датой окончательной победы Исламской революции в борьбе против монархического правления последнего шаха Ирана Мохаммеда Резы Пехлеви (1941–1979). В этот день манифестации проходили по всей стране. В городе Хамадан участникам манифестации не помешал даже сильнейший снегопад.

Очевидно, что в этот период в стране уже были заболевшие коронавирусом. Однако правительственные чиновники замалчивали наличие эпидемии в стране, что было связано с проведением парламентских выборов, первый тур которых должен был состояться 21 февраля. Тем не менее в середине февраля правительство ввело режим изоляции в провинции Хузестан на юго-западной границе Ирана с Ираком. Под давлением мировой общественности 19 февраля признало два случая заболевания в городе Кум, хотя заболевших и умерших было, скорее всего, гораздо больше. Это подтверждается спутниковым снимком кладбища города Кум, который показал значительное увеличение его площади [McGregor, 2020]. По данным на 19 марта 2020 г., Иран по числу заболевших (17 361) занимал третье место в мире после Китая (80 928) и Италии (35 713) [Число инфицированных..., 2020].

Тем не менее 21 марта (день весеннего равноденствия) в Иране началось празднование Навруза (зороастрийского нового года), длящееся 13 дней. В этот период принято посещать родственников (в том числе живущих в других городах), устраивать общие трапезы, пикники и т.д. Со своей стороны, власти организуют фестивали, ярмарки и прочие массовые мероприятия. Но поскольку скрывать начавшуюся эпидемию было уже невозможно, правительство было вынуждено отменить общественные мероприятия, закрыть учебные заведения, торговые центры и базары. Однако закрытие мечетей вызвало напряженность в иранском обществе. Воспользовавшись каникулами, объявленными в связи с Наврузом, многие иранцы совершали паломничество в эти города. Среди них были и шииты, приехавшие из соседних стран, что способствовало дальнейшему распространению пандемии.

¹ 22 бахмана является завершающим этапом 10-дневного празднования годовщины Исламской революции. Этот период называется «дахе-йефаджр».

² Бахман соответствует периоду 21 января – 19 февраля по григорианскому календарю, соответственно 22 бахмана – 11 февраля.

Члены ССАГПЗ достаточно быстро среагировали на угрозу пандемии, введя санитарные ограничения для замедления распространения вируса и снижения нагрузки на национальные системы здравоохранения. Одной из первых стран Ближнего Востока, закрывшей границы, была *Саудовская Аравия*. С 6 февраля здесь был введен запрет на поездки в Китай и из Китая; 27 февраля «временно приостановлены» въезд паломников в священные города – Мекку и Медину – и выдача виз для совершения умры, малого мусульманского паломничества¹. Тысячи паломников застряли в аэропортах Индонезии и Бангладеш, двух крупных поставщиков паломников в Мекку.

Восьмого марта власти Саудовской Аравии ввели карантин в городе Катиф, расположенном в провинции Шаркия, значительная часть населения которой исповедует шиизм и поддерживает родственные связи с жителями Ирана. Город, по сути, был блокирован. Эти меры, естественно, вызвали недовольство местного населения, которое традиционно негативно реагирует на попытки Эр-Рияда пресечь контакты с соседним Ираном.

Кроме того, 19 марта были приостановлены коллективные молитвы, 20 марта введен запрет на использование личного автотранспорта, а 24 марта – комендантский час на всей территории страны, который в наиболее крупных городах несколько раз отменялся, а затем вводился вновь. Эти меры сопровождалось широкомасштабным тестированием населения и кампаниями по выявлению нарушителей режима с использованием тепловых беспилотных летательных аппаратов [Henni, Schmid, 2020, p. 2]. Несмотря на это, 18 марта было зафиксировано 238 случаев заражения во многих регионах и городах Саудовской Аравии [Коронавирус расплзается..., 2020].

В других странах ССАГПЗ аналогичные противоэпидемические меры были приняты в течение марта 2020 г. К ним относятся: приостановка молитв в мечетях; закрытие школ и университетов, торговых центров и коммерческих учреждений (за исключением бакалейных лавок, аптек, пунктов доставки продуктов питания и заправочных станций); введение комендантского часа; перевод значительной части государственных служащих (до 80%) на уда-

¹ Умра – «малое паломничество», в отличие от хаджа, который совершается в течение трех месяцев лунного календаря (Шаваль Зу-ль Када и Зу-ль Хиджжа), совершается в любое другое время и содержит в себе меньшее количество ритуальных действий.

ленную работу и ограничение количества сотрудников частных предприятий на рабочих местах необходимым минимумом; запрет на поездки за границу; обязательный карантин для граждан, возвратившихся в страну из-за рубежа; тестирование населения; социальное дистанцирование; обязательное ношение масок в общественных местах; санкции против нарушителей режима¹; закрытие пунктов обмена валюты; отмена обычных медицинских и стоматологических назначений (за некоторыми исключениями); запрет всех общественных собраний и обедов в кафе и ресторанах; дезинфекция в промышленных зонах; обязательная установка приложений, в частности TraceCovid, Ehteraz на мобильные телефоны для выявления людей, оказавшихся в непосредственной близости от инфицированного человека, а также «умных браслетов» для мониторинга пациентов с COVID-19, которые должны соблюдать режим самоизоляции и ряд других [Corona Virus Updates, 2020; Dernière minute..., 2020; Judd, 2020; Policy Responses..., 2020].

С одной стороны, относительно быстрое массовое закрытие мечетей и других религиозных объектов, запреты на религиозные и другие собрания, а также спортивные мероприятия в странах ССАГПЗ помогли замедлить распространение вируса. С другой стороны, ряд чисто бытовых особенностей арабских стран способствовал распространению эпидемии. Так, соотношение заболевших среди мужчин и женщин составляет 5:1 [Эксперт объяснила..., 2020]. Женщины, в отличие от мужчин, большую часть времени проводят дома, а в общественных местах их от заражения

¹ Самые строгие меры в мире применяются к нарушителям санитарного режима в Катаре. С 15 мая 2020 г. на нарушителей масочного режима может быть наложен штраф до 200 тыс. риалов (около 51 тыс. евро). Предусмотрено также тюремное заключение на срок до трех лет [Gassy, 2020]. Такие жесткие решения властей связаны с тем, что, несмотря на предпринимаемые эмиратом усилия, количество ежедневно регистрируемых случаев заражения в мае не сократилось, сохраняясь на уровне 1500–2000. Стоит отметить, что Катар является мировым «рекордсменом» по количеству случаев заражения на душу населения (3,4% общей численности населения против 0,13% в среднем по планете на 29.06.2020) [Всемирная статистика COVID-19. – Режим доступа: <https://covid.observer/qa/ru/>; <https://covid.observer.ru/>]. Некоторые специалисты полагают, что это объясняется завышением количества заражений по результатам тестирования по сравнению со многими другими странами. Но весьма вероятно, что число заболевших увеличилось в результате нарушения населением мер, направленных на сдерживание пандемии, в период Рамадана (24 апреля – 23 мая). Например, в Саудовской Аравии за 30 дней Рамадана число случаев инфицирования возросло на 350% и на 22 мая достигло 67 917 человек [Los países de Oriente..., 2020].

спасает хиджаб (если они его носят). Мужчины же одного возраста, приветствуя друг друга, часто обнимаются. Встречая пожилого уважаемого человека, они иногда целуют его руку, а потом подносят ее ко лбу¹. Во время карантина мужчины с трудом отказывались от традиционных меджлисов (посиделок), во время которых дистанция между собеседниками минимальна. В странах Персидского залива подобные «меджлисы» проводятся практически ежедневно. Но это касается стран, тяготеющих к традиционной культуре. В больших городах ситуация близка к европейской.

Следует также отметить установленный учеными факт – предрасположенность к коронавирусу имеют люди, страдающие диабетом, ожирением, сердечно-сосудистыми заболеваниями, почечной недостаточностью и некоторыми другими патологиями. В странах, входящих в ССАГПЗ, наблюдаются одни из самых высоких в мире показателей распространенности диабета. В Саудовской Аравии, Кувейте, Бахрейне, Катаре и ОАЭ от этого заболевания страдают около 24%, 23, 22, 20 и 19% населения соответственно, что объясняется особенностями структуры питания [Diabète..., 2019].

Саудовская Аравия является одним из лидеров по распространенности почечной патологии среди стран с высокими доходами. Заболевания почек отмечаются у 24% населения страны [Мировая распространенность..., 2017], что в определенной степени связано с дефицитом водных ресурсов на Аравийском полуострове. Страны Персидского залива в целом имеют один из самых высоких в мире уровней преждевременной смертности от диабета, сердечно-сосудистых заболеваний, психических расстройств и т.д. [Saleh, 2019].

Системы здравоохранения ССАГПЗ в период пандемии

Кризис, вызванный пандемией COVID-19, не похож ни на какой другой. Резкий рост госпитализаций требует привлечения дополнительного медицинского персонала и оборудования, увеличения коечного фонда. Так, для удовлетворения неотложных потребностей здравоохранения, связанных с COVID-19, власти Бахрейна выделили дополнительно 177 млн бахрейнских динаров (1,3% ВВП), а также расширили отделения интенсивной терапии

¹ Существуют несколько видов мужских приветствий, которые все связаны с тактильным контактом.

(ОИТ) на случай нехватки коечного фонда. В апреле власти Саудовской Аравии направили 12,5 млрд долл. на закупку медикаментов, медицинского оборудования и средств защиты, установки дополнительных коек и найма специализированного персонала [Lagdaa, Estrade, 2020, p. 2], а также объявили о строительстве двух временных больниц в Мекке на случай потенциального всплеска заболеваемости COVID-19 [Policy Responses..., 2020]. Таким образом, пандемия COVID-19, как, впрочем, и прошлые эпидемии, стала своеобразной проверкой национальных систем здравоохранения на готовность к чрезвычайным ситуациям.

В принципе страны ССАГПЗ имеют сходные структуры систем здравоохранения. Ведущее место в них принадлежит государственному сектору: в среднем по ССАГПЗ государство покрывает около 75% расходов на здравоохранение [Гукасян, 2017, с. 54]. Хотя в последние годы в этой сфере появляется все больше частных компаний. Например, в Саудовской Аравии сектор государственного здравоохранения на 60% финансируется, управляется и контролируется министерством здравоохранения. Частный сектор и другие государственные субъекты обеспечивают 23 и 17% общей инфраструктуры, соответственно. Согласно плану «Vision 2030» к 2020 г. планировалось приватизировать 35% инфраструктуры здравоохранения [Henni, Schmid, 2020, p. 2]. За последние девять лет расходы на медицинское оборудование в Саудовской Аравии выросли на 12,1% и, как ожидается, к 2030 г. достигнут 160 млрд долл. [Arab Health..., 2020]. В то же время в ОАЭ в 2016 г. частным компаниям принадлежало уже 55% больниц, а в сфере стоматологической помощи на частный сектор приходилось 85% услуг [La Santé, Nouvel enjeu..., 2019]. В Кувейте в настоящее время на долю частного сектора приходится 70% рынка медицинских услуг [Le secteur de la santé..., 2020].

Тем не менее эксперты отмечают, что значительный потенциал системы здравоохранения пока еще не соответствует растущим потребностям. В Саудовской Аравии, насчитывающей 494 больницы с 75 225 койко-местами, на 1000 жителей приходится 2,7 койко-места, что ниже среднемирового показателя (3,3 койко-места на 1000 жителей). Кроме того, имея 2,6 врача и 5,2 медсестры на 1000 жителей, страна испытывает нехватку медицинского персонала: две трети этих должностей занимают иностранцы, несмотря на процесс «саудизации» больничного персонала [Henni, Schmid, 2020, p. 2]. Подобная ситуация характерна и для других членов ССАГПЗ.

При этом во всех странах ССАГПЗ в плане оказания медицинских услуг наблюдается явно выраженное разделение населения на высокооплачиваемых местных граждан и квалифицированных иностранных специалистов и мигрантов, выполняющих низкоквалифицированную работу.

По данным статистики, наибольшее количество заболевших в ССАГПЗ наблюдается в Саудовской Аравии и Катаре. В конце июня в Саудовской Аравии было 164 144 заболевших (умерло 1346), в Катаре – 89 579 (99), в ОАЭ – 45 683 (305), в Кувейте – 4033 (334), в Омане – 33 536 (142), в Бахрейне 23 062 (умерло 67) [Le point sur..., 2020]. Эти данные свидетельствуют о довольно низком по сравнению с другими странами уровне смертности от COVID-19. Возможно, это объясняется тем, что члены ССАГПЗ, в отличие от других стран региона, активно использовали такой противоэпидемический инструмент, как интенсивный скрининг населения. Он позволяет выявить инфицированных на ранних стадиях заболевания и своевременно начать лечение. Обладая значительными финансовыми ресурсами и довольно хорошо технически оснащенными системами здравоохранения, страны ССАГПЗ могли себе это позволить.

К 22 июня ОАЭ провел более 3 млн тестов, проверив каждого третьего жителя, что является самым высоким показателем в мире на душу населения [Judd, 2020]. Один из самых высоких показателей тестирования на COVID-19 на душу населения имеет также Бахрейн, получивший признание ВОЗ за профессиональный подход к борьбе с пандемией [Bahrain: Government..., 2020]. Активно использовал тестирование Кувейт, который в конце марта – начале апреля только за 7–10 дней провел 28 тыс. тестов [Kebbi, 2020]. Саудовская Аравия сделала более 1 млн тестов при численности населения примерно в 33 млн человек [Judd, 2020].

Несмотря на отмеченные недостатки систем здравоохранения, по данным гонконгской группы Deep Knowledge Group¹, Саудовская Аравия и ОАЭ вошли в число 20 самых безопасных стран мира во время пандемии коронавируса. Саудовская Аравия заняла первое место в индексе «региональной устойчивости», при расчете которого учитывается влияние демографических показателей страны, геополитической стабильности, социальной дисцип-

¹ Deep Knowledge Group – консорциум коммерческих и некоммерческих организаций, работающих в различных областях (научные исследования, инвестиции, аналитика и др.).

лины и ряда других факторов на безопасность во время вспышки COVID-19. Королевство заняло седьмое место в индексе готовности к чрезвычайным ситуациям, включающем, в частности, влияние таких факторов, как опыт чрезвычайной военной мобилизации, уровень социальной устойчивости к чрезвычайным ситуациям, а также психологические, культурные и религиозные практики и установки. Саудовская Аравия также заняла 19-е место в индексе «мониторинг и обнаружение», который включал показатели эффективности тестирования и прозрачности данных. В свою очередь ОАЭ заняли третье место в мире по мониторингу и выявлению случаев COVID-19, уступив Сингапuru и Израилу соответственно, и второе место (после Китая) по готовности к чрезвычайным ситуациям [Judd, 2020].

Стоит, однако, заметить, что статистика по арабским странам не показывает всю картину заболеваемости. Во-первых, и здесь власти открывают не всю правду. Во-вторых, медицинские учреждения не всегда могут поставить точный диагноз, особенно в тех случаях, когда есть сопутствующие заболевания. В-третьих, в ССАГПЗ проживает много иммигрантов, работающих по контракту. Поэтому возникает вопрос о том, кто входит в статистику заболевших и какие группы населения в наибольшей степени пострадали от пандемии.

Самый сильный удар коронавирус нанес по иностранным рабочим, находившимся в странах Залива. На конец апреля было зарегистрировано 26 тыс. случаев заражения среди иностранных рабочих [Virus: dans le Golfe..., 2020]. При этом квалифицированная рабочая сила – инженеры, специалисты по компьютерным технологиям, – как правило, представлены европейцами и гражданами Ливана, Египта, Индии, а неквалифицированные рабочие (строительство, дорожные рабочие, прислуга) – выходцами из Непала, Бангладеш, Филиппин, Индонезии и Пакистана. Большинство жертв COVID-19 – иммигранты из этих стран. Условия жизни и труда иммигрантов повышают риск заболевания, поэтому первые кластерные вспышки заражения были зафиксированы в общежитиях и трудовых лагерях. Не секрет, что для этой категории иммигрантов недоступна квалифицированная медицинская помощь.

На начальном этапе развития пандемии власти надеялись, что больных будет немного, и им можно оказать медицинскую помощь. Например, правительство Кувейта пообещало позаботиться обо всех, независимо от гражданства. Позднее власти согласились обеспечить возвращение домой и даже амнистию для

нелегалов. Катар, где иностранные рабочие составляют 95% всей рабочей силы страны [Qatar, Les travailleurs..., 2020], пообещал сохранить зарплату и позаботиться о заболевших. Однако очевидно, что эти обещания были даны, исходя из планов принять чемпионат мира по футболу в 2022 г., строительство спортивных объектов для которого еще не завершено.

В то же время вспышка COVID-19 ухудшила отношение коренных жителей к иностранцам, которых объявили переносчиками болезни. В Саудовской Аравии были даже предложения вывезти всех гастарбайтеров в пустыню и оставить их там. Затем решили отправлять их на родину.

На первом этапе страны-доноры отказывались репатриировать своих граждан. Так, первоначально отказалась принять своих граждан Индия (3,2 млн ее граждан работают в ОАЭ), сославшись на возможный логистический хаос при организации репатриации и карантина. Бангладеш неохотно, но согласилась. «Если мы их не репатрируем (...), они больше не будут вербовать людей из наших домов, когда ситуация улучшится», – сказал министр иностранных дел Бангладеш А.К. Абдул, добавив, что поэтапно будут репатрированы и тысячи нелегальных рабочих, и сотни заключенных, находившихся в тюрьмах стран Залива. Пакистан также дал добро на репатриацию, хотя в Дубае пакистанские дипломаты призвали своих сограждан больше не обращаться в консульство, поскольку у них уже нет мест на репатриационные рейсы [Virus/Golfe..., 2020]. Со своей стороны, власти ОАЭ предупредили, что пересмотрят миграционные отношения со странами, которые отказываются вывозить своих оставшихся без работы граждан, и заявили, что в будущем могут ввести жесткие квоты на выдачу рабочих виз соискателям из этих государств. Хотя точных данных о жертвах и числе отправленных на родину гастарбайтеров не существует, известно, что часть иностранных рабочих не покинула страны Залива.

Постепенно сложилась структура по захоронению останков жертв коронавируса. В Дубае индуистов сжигали в морге и затем передавали прах их товарищам. Несколько сложнее было с мусульманами, особенно теми, кто скончался на территории Саудовской Аравии. Перед смертью мусульмане просили похоронить их в земле пророка, ибо «эта земля, как известно, является частью рая» [Virus: dans le Golfe..., 2020]. На самом деле практически всех

мусульман хоронили в странах пребывания¹, так как, согласно мусульманской традиции, захоронение должно быть осуществлено в течение суток.

Социально-экономические последствия пандемии COVID-19

Одним из последствий депортации иностранных рабочих для стран Залива станет утрата доходов, получаемых от иностранных рабочих и их семей за пребывание в стране. Так, с 2017 г. в Саудовской Аравии применяется налог на использование иностранной рабочей силы. Кроме того, ежемесячно каждый иностранный рабочий обязан платить налог в 27 долл. за каждого члена своей семьи [Алексеева, 2017].

В государствах Персидского залива действует система кафалы, «обязывающая любого иностранца, желающего работать и проживать в стране, найти кафиля (поручителя), который спонсирует его в обмен на гонорар и несет за него юридическую ответственность» [Nuchon, 2017]. Спонсорами могут быть компании, ассоциации или простые граждане. Это обязательство должны соблюдать все иммигранты, независимо от национальности или уровня квалификации, хотя строгость его исполнения различается по странам. Система кафалы порождает многочисленные злоупотребления, особенно в отношении неквалифицированных рабочих. Гастарбайтеры иногда должны передавать свои паспорта спонсору, который контролирует их передвижение, требует от них дополнительных услуг. Под давлением международных правозащитных организаций, осуждающих эту практику, ОАЭ отменили кафалу в 2008 г., однако остальные члены ССАГПЗ по-прежнему применяют ее.

Свою обеспокоенность невыплатами зарплаты и массовыми увольнениями иностранных рабочих в странах Персидского залива выразила Международная организация труда (МОТ). Инспектор МОТ в Катаре Х. Хомаюнпур заявил, что массовые увольнения, которых до сих пор избегали, будут иметь «катастрофические последствия» [Dans le Golfe..., 2020].

Одной из характеристик кризиса, вызванного пандемией COVID-19, является его высокая неопределенность как в плане продолжительности, так и интенсивности. Кроме того, меры сдер-

¹ Захоронение осуществлялось в пустыне без обозначения места упокоения.

живания пандемии тормозят деловую активность во всем мире [World Economic Outlook, 2020, p. v]. В частности, противозидемические ограничения, введенные органами государственного управления во многих странах с началом пандемии, привели к снижению спроса на нефть и, соответственно, падению цен на нее.

Страны ССАГПЗ в полной мере ощутили на себе воздействие двух наложившихся друг на друга кризисов. Падение цен на нефть значительно снизило их доходы и усилило кризисное воздействие пандемии на экономику. Более того, в 2020 г. впервые с 2009 г. ожидается падение роста мирового спроса на нефть до 0,09 млн барр./сутки, что на 1,1 млн барр./сутки меньше, чем прогнозировалось ранее [Importance de la transparence..., 2020, p. 6]. Если этот прогноз оправдается, доходы стран – экспортеров нефти еще больше сократятся.

С учетом этих обстоятельств в 2020 г. МВФ дважды (в апреле и июне 2020 г.) пересматривал январский прогноз развития мировой экономики на 2020–2021 гг. По оценкам МВФ, в 2020 г. мировой ВВП сократится на 4,9%, что на 1,9 п. п. ниже апрельского прогноза [Перспективы развития..., 2020, с. 1]. По последним оценкам ВБ, сокращение мирового ВВП в 2020 г. составит 5,2% [Global Economic..., 2020, p. 3]. Это самая глубокая глобальная рецессия за последние восемь десятилетий. В результате замедления темпов экономического роста в мире упали и цены на другие биржевые товары.

В этих условиях Россия и Саудовская Аравия поначалу не смогли договориться о продлении ограничения добычи нефти в рамках ОПЕК+, что привело к обвалу цен на нефть (до отрицательных значений). В апреле 2020 г. страны ОПЕК+ все же договорились о сокращении добычи нефти, хотя и в меньшем объеме, чем предполагалось – до 9,7 млн барр./сутки [Чижевский, 2020].

На практике с мая по июнь 2020 г. Саудовская Аравия снизила добычу сырой нефти с 8,5 до 7,6 млн баррелей в день, ОАЭ – с 2,5 до 2,3, Кувейт – с 2,2 до 2,1 млн баррелей в день. В ходе онлайн-конференции в июле 2020 г. страны ОПЕК+ договорились о некотором смягчении условий снижения объема производства. С августа до конца 2020 г. общий объем производства будет снижен на 7,7 млн барр./сутки против 9,7 млн барр./сутки в мае – июле. По мнению министра энергетики РФ А. Новака, «основные трудности, связанные с падением спроса на нефть, уже позади, сейчас рынок уже сбалансирован и находится в достаточно стабильном состоянии». Ожидается, что почти весь объем восстано-

ленной добычи будет востребован на внутренних рынках стран ОПЕК+ [Тихонов, 2020].

Тем не менее, согласно последним прогнозам МВФ, экономика стран ССАГПЗ в 2020 г. сократится на 7,1% [Brèves économiques..., 2020, p. 1]. В свою очередь эксперты ВБ оценивают сокращение совокупного ВВП членов ССАГПЗ в рыночных ценах в 2020 г. в 4,1%. При этом низкие нефтяные цены и неопределенности, связанные с коронавирусом, будут влиять на состояние нефтяных секторов. Ожидается, что в 2021 г. экономический рост в этих странах составит 2,2% [Global Economic Prospects, 2020, p. 91]. Помочь снижению среднесрочной уязвимости экономик стран ССАГПЗ и улучшению среднесрочных перспектив роста могут реализуемые в этих странах программы диверсификации экономики, включающие развитие туризма, финансового сектора, транспортной инфраструктуры.

Меры поддержки населения и экономики в условиях пандемии

В ряде стран ССАГПЗ созданы крупные авиакомпании, идет строительство международных портов и аэропортов, которые служат узловыми точками для глобального перемещения людей и товаров.

Для смягчения социально-экономических последствий пандемии все члены ССАГПЗ приняли национальные программы (планы) поддержки населения, малого и среднего бизнеса, финансового сектора и экономики в целом. В эти программы (планы) были включены такие меры, как предоставление (на разных условиях) льгот населению, а также малым и средним предприятиям (МСП) по оплате электроэнергии и воды; снижение или приостановление различных государственных сборов и штрафов, а также арендных платежей государству в наиболее пострадавших секторах; выплату полной или частичной заработной платы гражданам за счет фондов по безработице, отсрочку платежей по кредитам гражданам и МСП и др. Однако объемы средств, направленных на реализацию этих программ (планов), значительно различаются по странам: от 1,4% ВВП (Кувейт) до 13% (Катар) [Policy Responses..., 2020].

Например, власти *Омана*, учитывая ухудшение экономической ситуации в период пандемии, ограничились мерами поддержки ликвидности банков, частичным смягчением налогообложения

(освобождение от туристических и муниципальных налогов и т.д.), смягчением трудового законодательства в частном секторе (использование отпусков, сокращение заработной платы, продление рабочих виз и т.д.) и оказанием социальной поддержки населению (отсрочка аренды и погашения кредитов и т.д.).

В то же время из-за резкого падения нефтяных доходов власти Омана объявили о введении ряда мер бюджетной экономии, включая сокращение на 10% бюджета гражданских, военных и силовых структур на 2020 г., приостановку новых инвестиционных проектов и отправку на пенсию государственных служащих. Несмотря на эти усилия, дефицит государственного бюджета может достичь в 2020 г. примерно 17% ВВП, что способствует дальнейшему росту государственного долга Султаната, увеличившегося с 5% ВВП в конце 2014 г. до почти 63% ВВП в конце 2019 г. [Situation macroéconomique..., 2020, p. 2].

Наиболее масштабные меры поддержки населения и экономики разработали Катар, ОАЭ и Саудовская Аравия.

Программа поддержки частного сектора *Катара* в объеме 20,6 млрд долл. включала предоставление Центральным банком Катара (Qatar Central Bank, QCB) гарантий местным банкам в размере 824 млн долл. на выплату заработной и арендной платы работникам частных национальных компаний, пострадавших от кризиса; предоставление Катарским банком развития (Banque de Développement du Qatar) шестимесячной отсрочки по погашению кредитов для 450 МСП; освобождение торговых комплексов, секторов туризма и гостеприимства, а также логистических зон от оплаты электроэнергии и воды в течение шести месяцев. Взамен они должны освободить своих арендаторов от арендной платы на 3 месяца. Для поддержки Дохийской фондовой биржи катарские суверенные фонды (в частности, государственные пенсионные фонды) инвестировали 2,7 млрд долл. в биржевые акции. Частным компаниям рекомендовано отправлять сотрудников в оплачиваемые или неоплачиваемые отпуска. Гражданам страны, находящимся на карантине, предоставляется медицинское обслуживание, жилье и питание. На предприятиях секторов, деятельность которых временно прекращается в соответствии с решениями правительства, работодатели должны выплачивать работникам базовую зарплату и надбавки [Neuguet, Camoin, 2020, p. 2–3].

По состоянию на 1 июля 2020 г. власти ОАЭ направили 7,2 млрд долл. (2% ВВП) на различные фискальные меры, включая 4,4 млрд долл. на поддержку частного сектора путем снижения

и приостановления различных государственных сборов, в частности приостановления сборов за выдачу разрешений на работу на 6 месяцев и ускорения реализации существующих инфраструктурных проектов; приостановление на 6 месяцев административных расходов Министерства людских ресурсов и эмиграции; гарантирование непрерывности предоставления государственных услуг в онлайн-режиме [Gassmann, 2020, p. 3].

За время пандемии ЦБ ОАЭ (Central Bank of the United Arab Emirates) снизил учетную ставку на 1,25 п. п. Кроме того, он объявил о пакете мер в 70 млрд долл. (20% ВВП), включающем сокращение обязательных резервных требований к банкам с 14 до 7%; предоставление банкам обеспеченных кредитов с нулевой процентной ставкой; разрешение банкам использовать резервы избыточного капитала; сокращение резервов на 15–25% для кредитов МСП; отказ ЦБ ОАЭ от всех сборов за оказываемые платежные услуги в течение 6 месяцев; предоставление банкам возможности отсрочить погашение кредитов ЦБ до конца 2020 г. [Policy Responses..., 2020].

Отдельные эмираты, входящие в ОАЭ, ввели дополнительные меры поддержки на своих территориях. Правительство Дубая выделило 0,4 млрд долл. в рамках плана снижения государственных сборов, предоставив дополнительные субсидии на воду, электроэнергию и упрощение бизнес-процедур. Правительство Абу-Даби направило 2,5 млрд долл. на поддержку программы налогового стимулирования «Гадан-21»¹. Новые инициативы предусматривают субсидирование водо- и электроснабжения, а также предоставление кредитных гарантий и поддержку ликвидности МПС. Кроме того, правительство Абу-Даби объявило о снижении или приостановлении различных государственных сборов и штрафов, а также о скидке на коммерческие арендные платежи в секторе туризма и гостеприимства [Policy Responses..., 2020].

Тем не менее, по прогнозам ЦБ ОАЭ, ВВП страны сократится на 3,6%, в том числе «нефтяной» – на 4,1%, «нефтяной» – на 2,4% [Brèves économiques..., 2020, p. 2 a].

На 1 июля 2020 г. в Саудовской Аравии был принят пакет поддержки частного сектора в размере 18,7 млрд долл. (2,8% ВВП), включающий приостановление государственных налоговых платежей и сборов, а также некоторых других сборов для обеспечения

¹ «Гадан-21» – трехлетняя Программа ускорения развития Абу-Даби. – Режим доступа: <http://wam.ae/ru/details/1395302746776> (дата обращения: 14.06.2020).

ликвидности частного сектора и увеличения объема доступного финансирования через Национальный Фонд развития (National Development Fund). Правительство также произвело перераспределение бюджетных средств в размере 47 млрд саудовских риялов (САР) в пользу Министерства здравоохранения для борьбы с коронавирусом.

Были приняты решения о сокращении расходов в неприоритетных областях на 50 млрд САР (2% ВВП) и использовании фонда страхования по безработице (SANED)¹ для выплаты в определенных пределах пособий по заработной плате частным компаниям, сохраняющим рабочие места (9 млрд САР, 0,4% ВВП), а также об ослаблении ограничений на мобильность иностранных работников. В апреле 2020 г. было объявлено о дополнительных мерах по смягчению воздействия пандемии на частный сектор, включая временные субсидии на электроэнергию коммерческому, промышленному и сельскохозяйственному секторам (0,9 млрд САР). Саудовский фонд промышленного развития (The Saudi Industrial Development Fund, SIDF) объявил об инициативах на общую сумму 3,7 млрд САР для поддержки 536 промышленных предприятий частного сектора, пострадавших от пандемии.

Центральный банк Саудовской Аравии – Агентство денежного обращения Саудовской Аравии (Saudi Arabian Monetary Authority, SAMA) в марте дважды снижало учетную ставку (в целом на 1,25 п. п. до 0,5 и 1% соответственно). SAMA также объявило о выделении 13,3 млрд долл. (2% ВВП) на поддержку частного сектора, особенно МСП. Эти средства будут использованы коммерческими банками на предоставление отсрочек платежей по уже выданным кредитам и на увеличение кредитования бизнеса. SAMA также будет покрывать тарифы для магазинов за торговые точки и операции электронной коммерции в течение трех месяцев. Кроме того, SAMA поручило банкам отсрочить на три месяца без дополнительных сборов выплаты по кредитам, предоставленным всем саудовским работникам; отменить банковские сборы с клиентов – физических лиц, оказать финансовую поддержку клиентам, потерявшим работу. Также 1 июня SAMA объявило о вливании

¹ SANED (Anun employment insurance program) – программа страхования на случай безработицы применяется ко всем саудовским работникам частного сектора и государственным служащим, на которых распространяется действие закона о социальном страховании, в обязательном порядке с 2014 г. – Mode of access: <https://ww1.issa.int/gp/173467> (дата обращения: 22.06.2020).

50 млрд САР в банковский сектор путем размещения депозитов (deposit placements) для поддержки банковской ликвидности и кредитования частного сектора [Policy Responses..., 2020].

По некоторым оценкам, саудовские власти уже потратили на реализацию плана поддержки экономики 48 млрд долл. (около 6% ВВП) [Lagdaa, 2020, p. 1]. Усилия, направленные на стабилизацию финансовой системы, обеспечение финансирования МСП и защиту ликвидности предприятий, из-за роста расходов и резкого снижения нефтяных доходов в стране сопровождаются ростом бюджетного дефицита.

По оценкам аналитиков, дефицит бюджета Саудовской Аравии в 2020 г. может составить от 12 до 15% ВВП. Однако Королевство имеет возможность финансировать дефицит либо за счет увеличения государственного долга, либо распродавая значительные валютные резервы, составляющие почти 60% ВВП (450 млрд долл.) страны. Наконец, в управлении суверенного (резервного) фонда Саудовской Аравии (Public Investment Fund, PIF) сосредоточены активы почти на 350 млрд долл. [Lagdaa, 2020, p. 2].

Кроме того, в начале мая 2020 г. Министерство финансов объявило о мерах, направленных на увеличение ненефтяных доходов, рационализацию расходов и сохранение ресурсов бюджета. Эти меры включают снижение и приостановку капитальных расходов и в целом сокращение расходов бюджета почти на 10% (27 млрд долл.); отмену с 1 июня 2020 г. надбавки в размере 267 долл. 1,5 млн саудовских государственных служащих и повышение НДС с 5 до 15% с 1 июля 2020 г. В дополнение к этим мерам с 10 июня повысились таможенные пошлины примерно на 3 тыс. наименований импортируемых товаров [Lagdaa, 2020, p. 1]. Предпринимаемые действия по уменьшению дефицита бюджета одновременно тормозят процесс восстановления внутреннего потребления и могут затруднить возобновление экономического роста.

Рецессия и будущее государств-рантье

В экспертном сообществе широко обсуждается влияние пандемии на модель государства-рантье. Одни, в частности сотрудник Национального центра научных исследований Франции (Centre National de la Recherche Scientifique, CNRS) Л. Бонфуа, утверждают, что для государств ССАГПЗ, возможно больше чем для каких-либо других стран, пандемия служит и тестом, и средством (ре) легитимизации власти [Bonnefooy, 2020].

Принимая обязательные к исполнению решения, монархии Персидского залива с самого начала старались позиционировать себя в качестве гарантов здоровья населения, показать эффективность авторитарной харизматической власти эмира, султана, короля или фактического регента (в Кувейте, ОАЭ и Саудовской Аравии) в борьбе с пандемией, противопоставляя страны Залива либеральным и демократическим государствам, якобы неспособным справиться с коронавирусом. Проблемы политической легитимизации также связаны с квазирегентством в трех странах полуострова и приходом к власти в Омане нового султана Хайсама ибн Тарика 11 января 2020 г. (после пятидесятилетнего правления Кабуса ибн Саида). В этом контексте борьба с пандемией помогает обеспечить доверие к новой власти и открывает возможности для усиления вмешательства государства в сферу здравоохранения.

В условиях кризиса некоторые государства прибегают к таким политическим инструментам, как создание специальных институтов. Так, в Омане 10 марта 2020 г. был создан Высший комитет по мониторингу коронавируса (Oman's Supreme Committee for Dealing with COVID-19), который объединяет нескольких экспертов и министров, включая министров внутренних дел и здравоохранения. Именно он принимает и обнародует решения, так или иначе связанные с пандемией. Присутствие такого органа на публичной арене влияет на баланс сил и коммуникации с обществом. Кроме того, повышается значимость концепции построения государства, с одной стороны, опирающегося на опыт и науку, с другой – предпочитающего давать советы, а не навязывать решения, и сохранять доброжелательность по отношению к гражданам [Bonnefooy, 2020].

Другие эксперты, в частности исполнительный директор Международного форума Персидского залива (Gulf International Forum) Д. Тафер (Dania Thayer), подчеркивают, что финансовые выгоды, предоставляемые монархиями Залива своим гражданам, всегда зависели от обстоятельств, фактически от состояния нефтяного рынка. Пока экономическая ситуация не настолько тяжела, чтобы возникла необходимость пересмотра принципов отношений между государством и обществом. Тафер уверена, что вопрос стоит не в том, будут ли изменены условия социального контракта, основанного на нефтяной ренте, а в том, когда это произойдет.

По мнению Тафер, те, кто утверждают, что некоторые финансовые меры типа повышения НДС негативно повлияют на легитимность саудовской монархии, не представляют себе истинную

ситуацию. Так, исследования показывают, что граждане стран Персидского залива относятся к НДС более спокойно, чем к другим налоговым мерам [L'effondrement de l'État..., 2020]. И, как уже неоднократно происходило в прошлом, правительство Саудовской Аравии воспользовалось экономическим спадом для повышения НДС, а также для внесения других изменений в систему субсидий при сохранении основополагающих принципов общественного договора.

Социальные льготы, такие как пособия, вознаграждающие граждан за поддержку государственной политики во времена бума, а затем изменяющиеся во время рецессии, скорее всего, останутся тем механизмом, который саудовское государство будет циклически использовать. Хотя экономика Саудовской Аравии по-прежнему зависит от нефтяной ренты, основные положения социального контракта, вероятно, останутся неизменными до тех пор, пока нефть не закончится и / или не выйдет из употребления [L'effondrement de l'État..., 2020].

Издатель «Arab Digest» Б. Лоу (Bill Law) отмечает, что национальное богатство и условия его перераспределения остаются полностью в руках правящих семей. Поскольку последние, похоже, не желают отказываться от этой привилегии, модель государства-рантье может быть пересмотрена, только когда мировой спрос на нефть станет постоянно снижаться. Правда, пока не понятно, когда это произойдет.

По мнению Лоу, для Саудовской Аравии самый реалистичный срок трансформации социального контракта – 2030 г. За это время наследный принц Мухаммед бин Сальман Аль Сауд успеет освободить Королевство от нефтяной зависимости. ОАЭ и Кувейт, все еще отстающие в этом плане от Саудовской Аравии, в этот срок не уложатся. Для Катара проблема ухода от нефтяной зависимости не стоит, поскольку он располагает богатыми запасами природного газа, инфраструктурой для его сжижения и экспорта по всему миру. Наиболее уязвимы экономики Бахрейна и Омана, поэтому именно в этих странах социальный контракт подвергается наибольшей угрозе [L'effondrement de l'État..., 2020].

Многие эксперты подчеркивают, что монархиям Персидского залива необходимо продолжить реализацию программ диверсификации национальных экономик. Именно сегодня эти программы им жизненно необходимы, хотя обвал цен на углеводороды, который усугубляется пандемией, может препятствовать их осуществлению.

Несмотря на свое богатство, члены ССАГПЗ отстают от других стран в области инноваций и предпринимательства, поскольку, как считают сотрудники Института Гёте, эти государства-рантье не видели необходимости в содействии национальным инновациям. Но для сохранения уровня жизни в условиях сокращения доходов от экспорта энергоносителей и пандемии COVID-19 они будут вынуждены радикально изменить курс в этой области. В противном случае регион ожидают тяжелые последствия.

Страны ССАГПЗ отстают от многих регионов мира в области содействия исследованиям и разработкам (НИОКР): вместо того чтобы вкладывать средства в местные кадры, они ориентируются на привлечение зарубежных специалистов и технологий. В то же время, согласно некоторым исследованиям, увеличение расходов на НИОКР на 1% может ускорить экономический рост в ССАГПЗ на 0,6–2,2% [Le Golfe de l'après-Covid..., 2020].

Наиболее передовые позиции в области инноваций и предпринимательской структуры среди стран ССАГПЗ принадлежат двум политическим соперникам – ОАЭ и Катару. Их «предпринимательские экосистемы» занимают более высокие места в Глобальном индексе предпринимательства Всемирного экономического форума по сравнению с другими странами ССАГПЗ [Le Golfe de l'après-Covid..., 2020]. Определенным доказательством признания компетенций *ОАЭ* в этой области является инициатива *Израиля*¹, предложившего именно *ОАЭ* помощь в борьбе с коронавирусом. Две израильские и две эмиратские компании подписали соглашение «О развитии исследований и разработке технологий по борьбе с пандемией» [Israël et les Emirats arabes..., 2020]. В свою очередь *Катар* уже запустил ряд инициатив через свой инкубаторский центр (Qatar Business Incubation Center, QBIC) для поддержки МПС, а также предпринимательства. Он также реализует инициативу Silatech по поддержке молодых талантов в нескольких арабских странах.

Оман сильно отстает от *ОАЭ*, *Катара*, *Бахрейна* и *Кувейта* в области инноваций и предпринимательства. Тем не менее страна активно сотрудничает с Китаем, который недавно приобрел 49% государственной электрической компании *Омана* [Le Golfe de l'après-Covid..., 2020]. При этом сельскохозяйственный потенциал

¹ Израиль, не имея дипломатических отношений с членами ССАГПЗ, тем не менее стремится к их нормализации, опасаясь растущего влияния Ирана в регионе.

Омана может обеспечить ему более высокий уровень продовольственной безопасности, чем в других странах Персидского залива. Большой потенциал имеет и экотуризм. Поскольку население страны очень молодо, Оман, по мнению специалистов, имеет хорошую основу для творчества и инноваций.

Саудовская Аравия начала проводить экономические и социальные реформы только в 2015 г. Королевство стремится развивать сферу развлечений, туризма и путешествий, т.е. следовать модели, показавшей свою эффективность в ОАЭ. Однако такой подход отрицательно отразился на реализации других проектов (развитие солнечной энергетики и сельского хозяйства, направленных на повышение энергоэффективности и сокращение расходов, связанных с импортом продуктов питания), которые позволили бы Саудовской Аравии подняться до уровня лидера арабского мира, на роль которого она претендует.

Помимо туризма и развлечений королевство сконцентрировалось на выводе акций государственной нефтяной компании Агамсо на фондовую биржу в надежде финансировать Неом – трансграничный «умный» город на берегу моря, проект создания которого оценивается в 500 млрд долл. Однако реализации проекта сопротивляется саудовское племенное сообщество, живущее на этой земле в течение многих лет [Le Golfe de l'après-Covid..., 2020].

Еще одной проблемой, которую придется решать странам ССАГПЗ, является проблема иностранных рабочих (так называемых вафидинов), доля которых достигает 90% в Катаре и ОАЭ [Bonnefooy, 2020]. Экспатрианты представляют большую часть рабочей силы во всех секторах экономики. Из-за экономического давления, усугубляемого демографическим ростом и выходом на рынок труда местной молодежи, государственная политика по национализации занятости действует уже несколько десятилетий. «Саудизация», «оманизация» или «кувейтизация» направлены на то, чтобы ограничить иностранцам доступ к растущему числу профессий. Но, как считают некоторые эксперты, для монархий Залива полный отказ от иностранной рабочей силы практически невозможен [Гашков, 2017].

Пандемия, похоже, повысила желание властей членов ССАГПЗ сделать иностранцев важной переменной в борьбе с кризисом. Конечно, они позаботились о пресечении ксенофобии, сообщая о бесплатном здравоохранении, которое, при необходимости, предоставляется всем, включая людей, незаконно проживающих на их территории, или утверждая, что выступления

против иностранцев наказываются. Тем не менее с середины марта из Кувейта уехало более 158 тыс. экспатриантов. После возобновления авиасообщения 1 августа страну до конца 2020 г., по некоторым оценкам, могут покинуть еще 1,5 млн иностранных рабочих, составляющих почти 74% населения Кувейта [Brèves économiques..., 2020, p. 3 c].

Заключение

Пандемия COVID-19 вынудила страны мира перейти к «Великому сдерживанию» [Gopinath, 2020], которое помогло замедлить распространение инфекции и спасти человеческие жизни, но также привело к глубочайшей рецессии со времен Великой депрессии. При этом из-за отсутствия медицинских решений проблемы коронавируса восстановление экономик происходит очень неравномерно по секторам и странам.

В настоящее время многие страны, в том числе и члены ССАГПЗ, приступили к поэтапному снятию санитарных ограничений и восстановлению экономики, несмотря на продолжение роста числа заболевших. По данным ВОЗ, число случаев COVID-19 на Аравийском полуострове выросло с 501 396 на 8 июля до 547 729 на 15 июля (+9% после +12% недель раньше). Наибольшее количество заболевших было зарегистрировано в Омане (+22%) и Бахрейне (+12%). При этом число заболевших в Омане (59 568 на 15 июля) и в Кувейте (56 174) превысило количество заболевших в ОАЭ (55 573) [Brèves économiques..., 2020, p. 1 c].

В некоторых странах ССАГПЗ появляются робкие признаки оживления деловой активности. Так, несмотря на сокращение на 3% объема грузов, обработанных в портах Катара за первые четыре месяца 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., этот показатель с марта по апрель 2020 г. увеличился на 21% [Brèves économiques..., 2020, p. 4 a].

В июне 2020 г. индекс деловой активности (Purchasing Managers' Index, PMI) в нефтяном частном секторе ОАЭ вырос до 50,4 пунктов против 46,7 в мае того же года. Впервые за шесть месяцев увеличилось производство, наблюдается рост числа новых заказов на фоне повышения как внутреннего, так и зарубежного спроса. Однако при этом ускорилось сокращение рабочих мест. В июне PMI в промышленности Катара повысился до 42,1 пункта против 36,6 в мае 2020 г. Производственный сектор Бахрейна в первом квартале 2020 г. вырос на 4,8% в основном за счет увели-

чения производства алюминия на 42,5% [Brèves économiques, 2020, p. 2 b, 3 b, 4 b]. Однако говорить об устойчивости тенденции к росту экономик монархий Персидского залива пока преждевременно.

Все члены ССАГПЗ сталкиваются с проблемами, которые могут решить технологии и инновации: нехватка воды, недостаточный уровень продовольственной безопасности, зависимость от импорта практически всех видов товаров, снижение цен на нефть, высокое энергопотребление и др. Несмотря на то что этим странам следовало бы действовать сообща, существует опасение, что они будут активно конкурировать за привлечение инвестиций и талантов, обеспечивая выживание своих экономик и политических систем. Вопрос о том, какая страна сможет возглавить этот хрупкий союз, остается открытым.

Россия, как экспортер углеводородов, могла бы иметь схожие проблемы, что и страны ССАГПЗ. Доля нефтегазовых доходов в бюджете России планомерно снижается [В российском бюджете..., 2020]. Кроме того, Россия является крупнейшим производителем и экспортером зерна. Во многом благодаря контрсанкционным мерам наша страна практически полностью обеспечивает себя продовольствием.

Список литературы

1. Алексеева Н. «Тихая революция»: приведет ли борьба с коррупцией к модернизации Саудовской Аравии // Правдоруб. – 2017. – 08.11. – Режим доступа: <https://pravdoryb.info/tikhaya-revolyuetsiya-privedyot-li-borba-s-korruptsiey-k-moder nizatsii-saudovskoy-aravii-130031.html> (дата обращения: 25.06.2020).
2. Арабские монархии создадут единую сеть продовольственной безопасности // EADaily. – 2020. – 16.04. – Mode of access: <https://eadaily.com/ru/news/2020/04/16/arabskie-monarhii-sozdadut-edinuyu-set-prodovolstvennoy-bezopasnosti> (дата обращения: 23.06.2020).
3. В Иране от коронавируса скончался бывший член парламента // Ren.tv. – 2020. – 05.03. – Режим доступа: <https://ren.tv/news/v-mire/669495-v-irane-ot-koronavirusa-skonchalsia-byvshii-chlen-parlamenta> (дата обращения: 05.06.2020).
4. В российском бюджете снизилась доля нефтегазовых доходов // РИА новости. – 2020. – 20.08. – Режим доступа: <https://ria.ru/20200820/1576013144.html> (дата обращения: 21.08.2020).
5. В Саудовской Аравии на этот год отменили хадж для паломников из-за рубежа // Красная весна. – 2020. – 22.06. – Режим доступа: <https://rossaprimavera.ru/news/27b781b3> (дата обращения: 26.06.2020).

6. Гашков И. Без мигрантов: из Саудовской Аравии выдворят 5 млн иммигрантов // РИА Новости. – 2017. – 12.03. – Режим доступа: <https://ria.ru/20170312/1489767752.html> (дата обращения: 25.06.2020).
7. Гукасян Г.Л. Экономическая трансформация в странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива: проблемы и перспективы. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2017. – 132 с.
8. Ежегодные доходы Саудовской Аравии от хаджа превышают \$30 миллиардов // РИА Новости. – 2007. – 07.01. – Режим доступа: <https://ria.ru/20070107/58585620.html> (дата обращения: 10.06.2020).
9. Забродина Е. В Бахрейне и Кувейте отмечены первые случаи заражения коронавирусом // Российская газета. – 2020. – 24.02. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/02/24/v-bahrejne-i-kuvejte-otmecheny-pervye-sluchai-zarazheniia-koronavirusom.html> (дата обращения: 17.06.2020).
10. Коронавирус расплозается по всей Саудовской Аравии // EurAsia Daily. – 2020. – 19.03. – Режим доступа: <https://eadaily.com/ru/news/2020/03/19/koronavirus-raspolzaetsya-po-vсей-saudovskoy-aravii> (дата обращения: 15.06.2020).
11. Мировая распространенность хронической болезни почек // Интернист. – 2017. – 28.04. – Режим доступа: <http://internist.ru/publications/detail/mirovaya-rasprostranennost-khronicheskoy-bolezni-pochek/> (дата обращения: 16.06.2020).
12. Обзор Аравии // Война и мир. – 2018. – 24.08. – Режим доступа <http://www.warandpeace.ru/ru/reports/view/130980/> (дата обращения: 15.05.2020).
13. Перспективы развития мировой экономики: Бюллетень. – Вашингтон: МВФ, 2020. – Июнь. – Режим доступа: <https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020> (дата обращения: 01.07.2020).
14. Тихонов С. Август на раскачку // Российская газета. – 2020. – 15.07. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/07/15/strany-oppek-dogovorilis-cherez-dve-nedeli-uvlechit-dobychu-nefti.html> (дата обращения: 20.07.2020).
15. У двух жительниц Омана после возвращения из Ирана выявили коронавирус // INTERFAX.RU. – 2020. – 24.02. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/world/696506> (дата обращения: 17.06.2020).
16. Чижевский А. Итоговая версия соглашения ОПЕК+ от 12 апреля 2020 г. Крупнейшее в истории сокращение добычи нефти // Neftegaz.Ru. – 2020. – 12.04. – Режим доступа: <https://neftegaz.ru/news/politics/541725-oppek-soglasovala-krupneyshee-v-istorii-sokrashchenie-dobychi/> (дата обращения: 01.07.2020).
17. Число инфицированных коронавирусом превысило 210 тыс. человек // INTERFAX.RU. – 2020. – 19.03. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/> (дата обращения: 20.06.2020).
18. Эксперт объяснила особенность распространения COVID-19 в арабских странах // РИА Новости. – 2020. – 16.05. – Режим доступа: <https://ria.ru/20200516/1571533047.html> (дата обращения: 28.06.2020).

19. A World at Risk: Annual report on global preparedness for health emergencies. Global Preparedness Monitoring Board / World Health Organization. – 2019. – 48 p. – Mode of access: https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreport_2019.pdf (дата обращения 18.06.2020).
20. Arab Health 2020, l'occasion d'un zoom sur le secteur de la santé dans les pays du Golfe // HOSPIHUB. – 2020. – 13.01. – Mode of access: <https://www.hospihub.com/actualites/arab-health-2020-l-occasion-d-un-zoom-sur-le-secteur-de-la-sante-dans-les-pays-du-golfe> (дата обращения: 01.07.2020).
21. Bahrain: Government and institution measures in response to COVID-19 // KPMG. – 2020. – 17.06. – Mode of access: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/bahrain-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (дата обращения: 26.07.2020).
22. Bonnefoy L. Pandémie et Etats dans la péninsule arabique: premiers jalons réflexifs // SciencesPo. – 2020. – 04.06. – Mode of access: <https://www.sciencespo.fr/cefi/fr/content/pandemie-et-etats-dans-la-peninsule-arabique-premiers-jalons-reflexifs> (дата обращения: 17.06.2020).
23. Brèves économiques de la Péninsule Arabique. Semaine du 10 au 16 juillet 2020 c // Trésor. – 2020. – Mode of access: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/7c8c1899-fa7f-4f78-a179-34885197ef2f/files/be694247-ab23-46fc-8ae4-74798e93eb89> (дата обращения: 18.07.2020).
24. Brèves économiques de la Péninsule Arabique. Semaine du 3 au 9 juillet 2020 b // Trésor. – 2020. – Mode of access: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/de4ca779-a96b-4860-a4d4-d7cfcfde9937/files/61c9f3e9-b45f-44d0-bdb1-645743dbfb24> (дата обращения: 18.07.2020).
25. Brèves économiques de la Péninsule Arabique. Semaine du 5 au 1 juin 2020 a // Trésor. – 2020. – Mode of access: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/fbdeb902-0056-4e8a-a633-faeb440b74cf/files/7454f181-b6f2-47d8-8806-8f53d10dc9a4> (дата обращения: 10.07.2020).
26. Corona Virus Updates // Oman airports. – 2020. – Mode of access: <https://www.omanairports.co.om/en/content/corona-virus-updates> (дата обращения: 15.06.2020).
27. Dans le Golfe, la double peine des travailleurs immigrés face au virus // LePoint. – 2020. – 30.03. – Mode of access: https://www.lepoint.fr/monde/dans-le-golfe-la-double-peine-des-travailleurs-immigres-face-au-virus-30-03-2020-2369302_24.php (дата обращения: 22.06.2020).
28. Dernière minute. Infection pulmonaire – Coronavirus Covid-19 // Ministère de l'Europe et des affaires étrangères. – 2020. – 01.03. – Mode of access: <https://ae.ambafrance.org/Derniere-minute-Infection-pulmonaire-Coronavirus-Covid-19-01-03-2020> (дата обращения 25.06.2020).
29. Diabète – Aperçu 2019 // Collège des médecines douces du Québec. – 2019. – Mode of access: <https://cmdq.com/articles/diabetes-an-overview/> (дата обращения: 06.06.2020).

30. Duclos M., El Karoui H. Le Covid-19 est-il un game-changer pour le Moyen-Orient et le Maghreb? // Institut Montaigne. – 2020. – 15.04. – Mode of access: <https://www.institutmontaigne.org/blog/le-covid-19-est-il-un-game-changer-pour-le-moyen-orient-et-le-maghreb> (дата обращения: 17.06.2020).
31. Gassmann Ph. Mesures d'accompagnement pour les entreprises implantées aux Emirats arabes unis // Trésor. – 2020. – 13.04. – Mode of access: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/1abdcfec-4503-4d29-8aef-c7f45b88b3de/files/c4ed8803-8377-45dc-a519-fe9720bb865c> (дата обращения: 15.06.2020).
32. Gassy C. Coronavirus: 50 000 € d'amende, 3 ans de prison, les mesures choc du Qatar pour imposer le port du masque // La Depeche. – 2020. – 17.05. – Mode of access: <https://www.ladepeche.fr/2020/05/17/coronavirus-50-000-damende-3-ans-de-prison-les-mesures-choc-du-qatar-pour-imposer-le-port-du-masque,8891446.php> (дата обращения: 25.06.2020).
33. Global Economic Prospects / World Bank. – Washington, 2020. – June. – iii-xviii, 238 p. – Mode of access: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects> (дата обращения: 18.06.2020).
34. Global Health Security Index. Building Collective Action and Accountability / Johns Hopkins University. – 2019. – 316 p. – Mode of access: <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).
35. Gopinath G. Rouvrir après le Grand Confinement: une reprise inégale et incertaine recovery / IMF. – 2020. – 24.06. – Mode of access: <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2020/06/24/blog-weo-update-reopening-from-the-great-lockdown-uneven-and-uncertain-recovery> (дата обращения: 26.06.2020).
36. Henni O., Schmid D. L'Arabie Saoudite face au COVID-19. L'ambition contrariée / IFRI. – 2020. – 20.05. – 7 p. – Mode of access: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/schmid_henni_covid_arabie_saoudite_2020_1.pdf (дата обращения: 20.06.2020).
37. Heuguet J., Camoin J. COVID-19: Mesures sanitaires et plan de soutien du gouvernement qatarien // Trésor. DG. – 2020. – Mars. – 3 p. – Mode of access: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/f8dc588c-d417-40c3-a4be-a9a654af4db5/files/420423c0-caaa-4fe0-9942-90701d7a7d1d> (дата обращения: 30.05.2020).
38. Huchon O. Les migrations – Les travailleurs immigrés dans le Golfe // Les cles du moyen orient. – 2017. – 17.03. – Mode of access: <https://www.lesclesdumoyen-orient.com/Les-migrations-Les-travailleurs-immigres-dans-le-Golfe.html> (дата обращения: 21.04.2020).
39. Importance de la transparence pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord. Bulletin d'information économique de la région MENA. – Washington: Banque mondiale, 2020. – i-v, 64 p. – Mode of access: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33475/211561FR.pdf?sequence=11&isAllowed=y> (дата обращения 05.06.2020).

40. Israël et les Emirats arabes unis vont coopérer sur le coronavirus // Yahoo. – 2020. – 26.06. – Mode of access: <https://fr.news.yahoo.com/israël-emirats-arabes-unis-vont-051506561.html> (дата обращения: 28.06.2020).
41. Judd E. Safest coronavirus countries: Saudi Arabia, UAE rank in top 20 of COVID-19 analysis // Al Arabiya. – 2020. – 22.06. – Mode of access: <https://english.alarabiya.net/en/coronavirus/2020/06/22/Safest-coronavirus-countries-Saudi-Arabia-UAE-rank-in-top-20-of-COVID-19-analysis.html> (дата обращения: 25.06.2020).
42. Kebbi J. Pourquoi le Moyen-Orient est-il moins touché par le coronavirus? // L’Orient le Jour. – 2020. – 08.04. – Mode of access: <https://www.lorientlejour.com/article/1213695/pourquoi-le-moyen-orient-est-il-moins-touche-par-le-coronavirus.html> (дата обращения: 24.06.2020).
43. Keraudren N. Les monarchies du Golfe face au coronavirus // rfi. – 2020. – 19.05. – Mode of access: <http://www.rfi.fr/fr/moyen-orient/20200519-les-monarchies-golfe-face-coronavirus> (дата обращения: 27.06.2020).
44. L’effondrement de l’État rentier du Conseil de coopération du Golfe est-il imminent? // Middle East Eye. – 2020. – 04.07. – Mode of access: <https://www.middleeasteye.net/fr/opinion-fr/pays-golfe-etat-rente-p%C3%A9trole-MBS> (дата обращения: 18.07.2020).
45. La Santé, Nouvel enjeu clé aux Emirats Arabes Unis // Business France. – 2019. – 19.11. – Mode of access: <https://www.businessfrance.fr/export-s-informer/la-sante-nouvel-enjeu-cle-aux-emirats-arabes-unis> (дата обращения: 26.06.2020).
46. Lagdaa S. Impact du Covid-19 sur l’économie saoudienne // Trésor. – 2020. – 08.06. – Mode of access: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/388bf38f-134d-42f5-9a45-2fbfc09e7069/files/3d5fa3e5-a4b2-4ce1-93b8-579784f3e8c2> (дата обращения: 15.06.2020).
47. Lagdaa S., Estrade L. Plan de soutien à l’économie saoudienne et creusement du déficit budgétaire // Trésor. – 2020. – 20.04. – Mode of access: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/1efa6810-ff1f-45b4-8697-95f3cb0fd3ed/files/9fbcf121-b7fd-41a9-bb67-7055eaf8e9bb> (дата обращения: 01.07.2020).
48. Le Golfe de l’après-Covid: Comment les États peuvent-ils favoriser l’innovation économique? // Goethe-Institut. Perspectives. – 2020. – Juillet. – Mode of access: <https://www.goethe.de/prj/ruy/fr/index.html> (дата обращения: 13.06.2020).
49. Le point sur l’épidémie du coronavirus dans les pays arabes // Tunisienumerique. – 2020. – 24.06. – Mode of access: <https://www.tunisienumerique.com/le-point-sur-lepidemie-du-coronavirus-dans-les-pays-arabes-mise-a-jour-du-24-juin-a-11h00> (дата обращения: 28.06.2020).
50. Le secteur de la santé en Arabie Saoudite et au Qatar // BCI.info. – 2020. – 13.02. – Mode of access: <https://www.bretagnecommerceinternational.com/donnee/secteur-de-sante-arabie-saoudite-qatar/> (дата обращения: 26.06.2020).
51. Los países de Oriente Medio y el Golfo terminan el Ramadán con un aumento de contagios // Atalayar. – 2020. – 23.05. – Mode of access: <https://atalayar.com/>

- content/los-pa%C3%ADses-de-orient-medio-y-el-golfo-terminan-el-ramad%C3%A1n-con-un-aumento-de-contagios (дата обращения: 30.06.2020).
52. McGregor J. Inside Delta's command center the week the coronavirus devastated the airline industry // Washington Post. – 2020. – 13.03. – Mode of access: <https://www.washingtonpost.com/business/2020/03/12/delta-command-center-coronavirus/?arc404=true> (дата обращения: 12.05.2020).
53. Policy Responses to COVID-19 / IMF. – 2020. – 02.07. – Mode of access: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (дата обращения 02.07.2020).
54. Qatar, Les travailleurs migrants dans les camps de travail sont très exposés à la crise du coronavirus COVID-19 // Amnesty International. – 2020. – 20.03. – Mode of access: <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2020/03/qatar-migrant-workers-in-labour-camps-at-grave-risk-amid-covid19-crisis/> (дата обращения: 23.06.2020).
55. Salamanca A. COVID-19: défis et opportunités pour les monarchies du Golfe // Atalayar. – 2020. – 04.05. – Mode of access: <https://atalayar.com/fr/blog/covid-19-d%C3%A9fis-et-opportunit%C3%A9s-pour-les-monarchies-du-golfe> (дата обращения: 25.06.2020).
56. Saleh K. Systèmes de santé dans la région MENA: l'implication du secteur privé passe par le renforcement des institutions et des capacités // World bank. – 2019. – 22.05. – Mode of access: <https://blogs.worldbank.org/fr/opendata/systemes-de-sante-dans-la-region-mena-et-secteur-prive> (дата обращения: 25.06.2020).
57. Situation macroéconomique et financière d'Oman // Trésor. DG. – 2020. – Juin. – Mode of access: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/da48cc58-b0fd-4472-b29a-a9f772cb5b9e/files/bac01c70-cdbd-4367-82e3-f09f1fa2b4a2> (дата обращения: 07.07.2020).
58. Virus/Golfe: les travailleurs étrangers premières victimes de la crise // La croix. – 2020. – 24.04. – Mode of access: <https://www.la-croix.com/Economie/Virus-Golfe-travailleurs-etrangers-premieres-victimes-crise-2020-04-24-1301090965> (дата обращения: 22.06.2020).
59. Virus: dans le Golfe, les travailleurs immigrés «meurent seuls», loin des leurs // Le Point. – 2020. – 22.04. – Mode of access: https://www.lepoint.fr/monde/virus-dans-le-golfe-les-travailleurs-immigres-meurent-seuls-loin-des-leurs-22-04-2020-2372440_24.php (дата обращения: 22.06.2020).
60. World Economic Outlook. Chapter 1. The Great Lockdown. – Washington: FMI, 2020. – 23 p.

УДК 33:[616–036.21:578.834.1]

Е.Е. Луцкая*

ПРОБЛЕМЫ ВЫРАБОТКИ АНТИКРИЗИСНОЙ СТРАТЕГИИ ДЛЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЙ

Аннотация. Рассматриваются позиции западных исследователей по вопросам преодоления кризиса COVID-19 и его последствий. Основное внимание уделяется монетарной политике Федеральной резервной системы – наиболее развитой финансовой системы, действующей как на экономику США, так и на глобальные рынки.

Ключевые слова: особенности коронакризиса; антикризисная стратегия; монетарная и фискальная политика; антикризисные инструменты; условия восстановления экономики.

Е.Е. Lutskaya

Challenges of development of an anti-crisis strategy to overcome the coronavirus pandemic and its consequences

Abstract. The article examines the views of Western researchers on overcoming the COVID-19 crisis and its consequences. The main focus is on the monetary policy of the Federal Reserve system – the most developed financial system that affects both the US economy and global markets.

* **Луцкая Елена Евгеньевна**, научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН).

Lutskaya Elena, researcher of the Department of economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

Keywords: characteristics of the coronavirus crisis; anti-crisis strategy; monetary and fiscal policy; anti-crisis instruments; conditions for economic recovery.

Введение

Пандемия COVID-19 спровоцировала глобальный экономический и финансовый кризис и явилась серьезным испытанием для национальных правительств и международных систем. Как отмечают исследователи, коронакризис¹ вызвал шок, сравнимый с потрясениями военного времени. Он затронул практически все страны и регионы, внес существенные коррективы в прогнозы развития глобальной экономики.

Согласно предварительным оценкам, вместо ожидаемого в 2020 г. 3%-го роста, глобальный ВВП упадет более чем на 2%. В Китае прирост ВВП составит всего лишь 2,5%, что на 3,5 процентного пункта ниже прогнозируемой до начала пандемии величины. Европа и США пострадают еще сильнее. В Европе ожидается стагнация или рецессия – в южных странах падение ВВП составит 5,2%. В США падение экономики достигнет 5,4%. Причем оживление экономики не начнется ранее 2022 г. [A look around the world, 2020, p. 1–2]. Безработица в странах Запада уже достигла рекордных величин за послевоенную историю. В США уровень безработицы в апреле 2020 г. возрос до 14,7% (20 млн человек) [Уровень безработицы..., 2020].

В связи с неблагоприятным развитием событий во всем мире большое внимание уделяется разработке и реализации мер, направленных на смягчение последствий пандемии и стимулирование экономического роста. Некоторые из предлагаемых подходов представлены в настоящей работе.

Различия между кризисом 2008 г. и кризисом COVID-19

Кризис 2008 г. («великая рецессия») начался с краха ипотечного и финансового рынков и только спустя какое-то время перекинулся на реальную экономику. Современная пандемия нанесла более радикальный и непредвиденный удар – произошел резкий

¹ В современной научной литературе и СМИ феномен влияния пандемии COVID-19 на социально-экономическое развитие общества обозначают термином «коронакризис».

спад экономической активности, причем одновременно сократились предложение и спрос.

Производство во многих отраслях практически остановилось, что привело к падению доходов домохозяйств – возникла угроза все углубляющегося спада, который сам себя воспроизводит. Подобный эффект домино наблюдался и в период кризиса 2008 г. Отличие современного кризиса заключается в том, что первоначальный шок поразил не финансовые рынки, а реальную экономику. По сравнению с прошлым кризисом COVID-19 нанес более серьезный урон многим отраслям промышленности, торговли, транспорта. Особенно сильно пострадали туризм, авиаперевозки, розничная торговля, автомобилестроение, логистика. Большинству из этих отраслей потребуется длительное время для восстановления. Для некоторых других отраслей (нефтегазовая, финансовые услуги, машиностроение, строительство) ущерб от пандемии примерно сопоставим с потерями в период «великой рецессии».

Пандемия обрушила мировые финансовые рынки. Со времени 2009 г. в мировой экономике отсутствовал специфический фактор, способный вызвать финансовый крах, сравнимый с ипотечным кризисом и банкротством Lehman Brothers (падение Нью-Йоркской фондовой биржи на 50%). В настоящее время, согласно прогнозам ОЭСР, падение глобальной экономики может привести к масштабной неплатежеспособности частных корпораций (увеличение до 13,5 трлн долл.), банкротству американской системы здравоохранения и росту суверенного долга ЕС [Lucchese, Pianta, 2020, p. 1].

Как отмечают специалисты, сравниваемые кризисы отличаются между собой не только масштабами падения ВВП и увеличения безработицы. Мир вступил в новую реальность, когда на первый план выдвинулся вопрос защиты жизни и здоровья людей. Эта реальность, принципиально отличающаяся от той, что была до пандемии, требует новых подходов и выработки адекватной экономической политики. Причем ее проведение осложняется падением налоговых поступлений в государственные бюджеты. Антикризисная стратегия государства в этих условиях чревата риском неконтролируемого роста дефицита бюджета и суверенного долга.

Монетарные и фискальные меры как инструменты антикризисной стратегии

Главное требование к современной политике – это необходимость сбалансирования мер, направленных на защиту здоровья населения, и мер по восстановлению экономики. Как отмечают специалисты, простое копирование антикризисной стратегии 2008 г. неприемлемо. «Компании и отрасли должны найти новые ответы на новые вызовы» [A look around..., 2020, p. 2].

В ответ на кризис большинство стран мира приняли чрезвычайные меры урегулирования, превзошедшие по своим масштабам исторические примеры в прошлом. Общие затраты на поддержку экономики за первые три месяца 2020 г. достигли 10% глобального ВВП, что в три раза больше, чем во время кризиса 2008–2009 гг. Расходы ЕС – 4 трлн долл. – превысили стоимость Плана Маршалла в 30 раз. В развитых странах расходы на преодоление коронакризиса составили (в % от ВВП страны): США – 4,9; Германия – 3,5; Канада – 2,8; Япония – 2,2; Великобритания – 1,5; Франция – 1,4 [The \$10 trillion..., 2020].

Стимулирующие программы включили в себя все существующие на сегодня формы помощи экономике: кредиты, государственное страхование, денежные трансферты компаниям и индивидам, отсрочки налоговых платежей, инвестиции в акционерный капитал и др. В рамках правительственных программ помощь оказывалась по трем главным направлениям (данные исследования специалистов компании McKinsey по 90 странам мира):

1. Меры монетарной политики – первая реакция на пандемию. В марте 2020 г. вливания ликвидности в экономику составляли более 60% всей суммы ассигнований. По мере расширения набора инструментов антикризисной стратегии доля помощи в форме предоставления ликвидности сократилась до 15%.

2. Помощь домохозяйствам. В разных странах она имела различные формы: поддержка самых уязвимых и больных членов общества, страхование занятости, увеличение пенсий, пособий по безработице и других социальных выплат. Некоторые страны (Бразилия, Марокко и др.) задействовали более широкие программы распределения доходов с целью поддержки занятых в неформальном секторе и самозанятых. Но при этом только 20% правительств сделали шаги в направлении долгосрочной реорганизации структуры занятости и переквалификации рабочих.

3. *Поддержка бизнеса.* В первые месяцы пандемии главным объектом помощи в большинстве стран стали малые и средние предприятия (МСП) и компании наиболее пострадавших от кризиса отраслей. Самая распространенная практика помощи бизнесу – это правительственные гарантии по кредитам и реструктуризация долга. Многие страны осуществляли прямые или компенсационные выплаты тем частным компаниям, которые сохраняли значительную часть фонда заработной платы на протяжении нескольких месяцев [The \$10 trillion..., 2020].

США. После кризиса 2008 г. в течение многих лет фондовый индекс Нью-Йоркской биржи неуклонно рос, и к началу пандемии его величина практически удвоилась. Экспансионистские монетарные меры президента Д. Трампа в конце 2019 г. способствовали продолжению повышательного тренда в экономике. Однако сценарий резко изменился с началом коронакризиса – в экономике США начался «системный хаос». Под давлением угрозы жесткой рецессии администрация Д. Трампа в марте 2020 г. разработала план спасения экономики и выделила первоначально 2 трлн долл. (9,5% ВВП), которые включали в себя расходы на поддержку системы здравоохранения, помощь фирмам, пособия по безработице и деньги для непосредственной раздачи гражданам США. Несколько позднее сумма правительственных ассигнований была увеличена и в целом за 1-е полугодие 2020 г. составила 3 трлн долл. [Stiglitz, Rashid, 2020, p. 1].

Европа. ЕЦБ объявил об инъекциях ликвидности в экономику (план эмиссии чрезвычайных евробондов на сумму 750 млрд евро) только в середине марта 2020 г., спустя какое-то время после урегулирования разногласий между странами-членами, в частности между Германией и Францией, с одной стороны, и странами Южной Европы – с другой. Было объявлено также о намеряемом дополнительном выпуске на рынок евробондов на сумму 1,1 трлн евро [Monetary policy..., 2020, p. 1].

Дискуссии относительно выбора инструментов антикризисной стратегии. В последние годы среди экономистов ведется спор относительно того, какая из двух основных видов экономической политики – монетарная или фискальная – является наиболее действенным инструментом государственного регулирования. В 2010-е годы главенствующую роль играла монетарная политика. Эти посткризисные годы были периодом монетарной экспансии. В 2018 г. совокупная сумма балансов ЦБ достигала 100 млрд долл. в месяц [Monetary policy..., 2020, p. 1]. В 2019 г., когда потенциал

монетарной политики существенно понизился (главным образом, из-за нулевых или даже, как в ЕС, отрицательных процентных ставок), правительства все чаще стали обращаться к инструментам фискальной политики.

Показательна полемика между профессором Уорикского университета (The University of Warwick, Великобритания) Р. Скидельски (R. Skidelsky) и профессором Гарвардского университета (США) К. Рогоффым (K. Rogoff). Скидельски считает, что в современных условиях центральные банки не выполняют возложенные на них полномочия в сфере стабилизации экономики. Они не способны контролировать агрегатный уровень расходов и, следовательно, уровень производства, занятости и цен. Рогофф относится к числу тех экономистов, которые в споре о выборе первенствующей по значимости политики отдают предпочтение монетарной. Он признает, что в последнее десятилетие роль монетарных мер, как главного антикризисного инструмента, уменьшается (прежде всего, вследствие падения учетной ставки процента). Но, по его мнению, фискальная политика «слишком политизирована», чтобы последовательно заменить политику, проводимую «современными независимыми и технократическими центральными банками» [Rogoff, 2020, p. 2].

Выработка фискальной политики, как правило, сопровождается сложными компромиссами, добытыми в жесткой борьбе групп интересов. Законодательные органы и правительства могут и должны принимать решения относительно долгосрочной политики, но «представления, что они могут осуществлять тонкую настройку экономики, глубоко ошибочны». Сама идея, что можно игнорировать различия в функциях и задачах обеих политик, представляется Рогоффу наивной. Правильным решением, по его мнению, было бы не принижать значение монетарной политики, но найти возможности повысить ее эффективность, даже в условиях низких процентных ставок. «В противном случае можно ожидать увеличения волатильности бизнес-циклов» [Rogoff, 2020, p. 2–3].

Современный кризис сгладил противоречия между сторонниками преимущественного использования монетарных мер как инструментов государственной стратегии и сторонниками фискальной политики. По словам профессора Лондонской школы экономики (London school of economics) П. Де Грова (P. De Grauwe), «сейчас, когда на кону само существование рыночной системы, пришло время отбросить догмы и использовать все имеющиеся инструменты для преодоления кризиса» [De Grauwe, 2020]. Однако

споры относительно эффективности мер обеих политик и их соотношения в системе госрегулирования по-прежнему остаются актуальными.

В дебатах относительно предпочтения монетарной или фискальной политики недостаточно внимания уделяется тому обстоятельству, что в период кризиса эти два вида экономической политики практически смыкаются. Выкупая правительственные долговые бумаги и печатая деньги, ЦБ практически осуществляет монетарное финансирование дефицита бюджета. По мнению Де Грова, в ЕС, в частности, такая стратегия необходима не только для преодоления коронакризиса, но и для того, чтобы остановить долгосрочный понижающий тренд в экономике [De Grauwe, 2020]. Монетарная и фискальная политики во время кризисов дополняют друг друга, но пространство и той и другой ограничено. «В современных условиях требуется не только нетрадиционная монетарная политика, но и нетрадиционная фискальная политика, дополненная, возможно, новыми инструментами рынков капитала» [Subacchi, 2020, p. 2].

Монетарная политика центральных банков и коронакризис. В период современного кризиса центральные банки развитых стран, как и в предшествующие годы, использовали комбинацию мер традиционной и нетрадиционной монетарной политики. Политика отрицательных процентных ставок ЕЦБ, имеющая невысокий потенциал воздействия, все же позволила некоторым банкам (например, в Италии) кредитовать небольшие фирмы. Применяя нетрадиционные меры, ЦБ расширили спектр приобретаемых активов за счет самых разных активов, имеющих рыночную стоимость.

Монетарная политика Федеральной резервной системы США (ФРС). ФРС является наиболее развитой финансовой системой, которая влияет не только на финансовые рынки, но и на всю экономику США, а также и на глобальные рынки.

Действия ФРС в период коронакризиса преследуют цель поддержать способность финансовой системы противостоять негативным шокам и сохранить кредитную активность в стране. Другой важной задачей является сохранение потенциала экономического восстановления после окончания пандемии. В отличие от других стран, где большая часть кредитных потоков осуществляется через банки, в США главную роль играют рынки капитала. Поэтому ФРС в первую очередь стремится наладить эффективное функционирование этих рынков. Что касается банков, то им ЦБ предоставляет практически неограниченную ликвидность для пре-

одоления кредитного спада. Как подчеркивает председатель ФРС Дж. Пауэл, задача ЦБ заключается в расширении «кредитных полномочий» (credit powers), а не в том, чтобы раздать деньги конкретным получателям. В первом полугодии 2020 г. были разработаны новые кредитные программы и активированы многие из программ, действовавших в период кризиса 2008 г. Программы ФРС рассматриваются Конгрессом и принимаются с участием Казначейства США.

К основным мерам ФРС по преодолению коронакризиса относятся следующие.

- Сокращение учетной ставки процента на 1,5 процентных пункта до уровня 0–0,25%, т.е. практически до нуля. Поскольку учетная ставка является мерилем краткосрочных и долгосрочных ставок по всем видам кредитов, то ее снижение означает удешевление заемных средств в стране.

- Использование инструмента «объявление о намерениях» (forward guidance) – обнародование прогноза параметров монетарной политики на долгосрочную перспективу.

- Покупки ценных бумаг (политика QE). В период пандемии ФРС вновь возобновила стратегию масштабных закупок активов, нацеленную на поддержание активности кредитных рынков. Общий объем закупок бумаг (трежерис и ипотечных бумаг) достиг к концу марта 2020 г. примерно 2 трлн долл. В июне ФРС объявила о продолжении закупок трежерис¹ на уровне 80 млрд долл. в месяц и ипотечных бумаг – на 40 млрд долл. [Cheng, 2020, p. 2].

- Поддержка взаимных фондов, действующих на денежном рынке. ФРС возобновила еще один феномен финансового рынка 2008 г. – Механизм ликвидности взаимных фондов денежного рынка (Money Market Mutual Fund Liquidity Facility – MMLF). Взаимные фонды инвестируют в краткосрочные долговые бумаги, коммерческие бумаги и государственные долговые обязательства. В период кризиса эти фонды столкнулись с оттоком средств инвесторов и возросшими требованиями относительно погашения бумаг. Во взаимодействии с Казначейством ФРС добилась выделения 10 млрд долл. для покрытия потенциальных потерь банков, кредитующих взаимные фонды.

¹ Трежерис (от англ. «treasures») – обобщенное название долговых обязательств правительства США

- Операции репо¹. В ответ на возросшую потребность рынка в ликвидности ФРС значительно расширила операции репо, как по масштабам сделок, так и по срокам займов. Рынок репо имеет большое значение для формирования учетной ставки процента. Этот механизм позволяет фирмам получить краткосрочные займы в форме наличности в обмен на трежерис и другие правительственные бумаги. В период коронакризиса величина займов репо увеличена до 1 трлн долл. на срок овернайт, 500 млрд долл. на один месяц и 500 млрд долл. на три месяца [Cheng, Skidmore, Wessel, 2020, p. 3].

- Прямое кредитование банков. Ставка по займам, предоставляемым банкам в форме наличности через кредитное окно (обычно овернайт), была снижена на 1,5%-ных пункта – с 1,75% до 0,25%, что ниже, чем в период «великой рецессии». При этом срок займов увеличен до 90 дней. Такие займы, как правило, не являются для ФРС особенно рискованными, поскольку они обеспечены набором залоговых инструментов. Получаемая банками наличность позволяет им функционировать в период кризиса.

- Временное ослабление регулирующих норм. ФРС стимулирует банки, как крупные, так и местные (общинные – community banks), не снижать и даже наращивать кредитную деятельность в периоды экономических спадов. Разработаны рекомендации по использованию буферного капитала, создаваемого (в соответствии с реформами 2008 г.) на случай возможных потерь. Было отменено требование, касающееся резервирования определенного процента банковских депозитов на цели удовлетворения спроса на наличность.

- Прямое кредитование крупных корпораций. В марте 2020 г. ФРС создала два новых механизма для поддержки крупных корпораций-работодателей. 1. Механизм кредитования корпораций, действующих на первичном рынке – Primary Market Corporate Credit Facility (PMCCF), который дает возможность кредитовать корпорации путем покупки вновь выпущенных ими облигаций. Заемщикам предоставляется право отложить выплаты по кредитам и не

¹ Сделка репо (геро) – сделка купли (продажи) ценной бумаги с обязательством обратной продажи (покупки) через определенный срок по заранее оговоренной цене. Сделка репо может рассматриваться как краткосрочный заем денежных средств под залог ценных бумаг, чаще всего краткосрочных долговых бумаг денежного рынка. При этом, чисто юридически, соглашение репо оформляется как купля и продажа, а не как заем.

выплачивать дивиденды в течение по меньшей мере шести первых месяцев. 2. Согласно механизму кредитования корпораций, действующих на вторичном рынке – Secondary Market Corporate Credit Facility (SMCCF), – ФРС покупает корпоративные облигации инвестиционного уровня на вторичном рынке. Общая сумма средств в рамках этих механизмов составляет 750 млрд долл., включая 75 млрд долл. из Валютного стабилизационного фонда (Exchange Stabilization Fund) [Cheng, Skidmore, Wessel, 2020, p. 3].

- Поддержка малого и среднего бизнеса. ФРС разработала несколько кредитных механизмов, которые облегчают условия банковского заимствования для компаний малого и среднего бизнеса. Программа защиты зарплат (Paycheck Protection Program – PPP) нацелена на облегчение условий их кредитования. С помощью программ Новая кредитная линия (New Loans Facility) и Расширенная кредитная линия (Expanded Loans Facility) будут финансироваться кредиты (сроком на 5 лет) средним компаниям на общую сумму 600 млрд долл. В программе могут участвовать компании с числом занятых до 15 тыс. и годовым доходом до 5 млрд долл. [Cheng, Skidmore, Wessel, 2020, p. 4].

- Поддержка домохозяйств и потребителей. В марте 2020 г. ФРС возобновила действие механизма Срочное кредитование под залог активов (Term Asset-Backed Securities Loan Facility – TALF), с помощью которого осуществляется кредитование домохозяйств, потребителей и малых компаний, владеющих ценными бумагами, обеспеченными активами. Помимо ранее существовавших видов займов (студенческие, автозаймы, займы по кредитным картам и займы, страхуемые Администрацией малого бизнеса), в программу включены также займы, обеспеченные коммерческими ценными бумагами, и займы под вновь выпущенные облигации. По программе TALF на новые кредиты выделяется 100 млрд долл. и еще 10 млрд долл. из средств Казначейства.

- Прямое кредитование правительств штатов и муниципальных правительств. В кризис 2007–2009 гг. ФРС не оказывала помощи штатам, рассматривая такую помощь как ответственность Администрации и Конгресса. В настоящее время ЦБ осуществляет прямое кредитование властей штатов и муниципалитетов посредством механизма муниципальной ликвидности (Municipal Liquidity Facility). Кредиты (общая сумма – 500 млрд долл.) предоставляются штатам и графствам с населением не менее 500 тыс. и городам с населением не менее 250 тыс. под залог будущих налоговых поступлений и обусловливаются требованием наличия у местных

правительств кредитного рейтинга инвестиционного уровня [Cheng, Skidmore, Wessel, 2020, p. 5].

Основные недостатки монетарной экспансии и факторы, ограничивающие ее применение в качестве антикризисной стратегии. В западной экономической литературе продолжается анализ эффективности монетарной политики в период кризиса, а также определение границ денежной «накачки» экономики. К основным недостаткам этой политики относятся следующие.

- Монетарная политика ЦБ оказывает кратковременное воздействие на экономику. В долгосрочной перспективе эта политика нейтральна к переменным развития реального сектора. В случае если коронакризис затянется, монетарные меры, возможно, будут бесполезны. Более того, даже на протяжении первого полугодия 2020 г., т.е. в сравнительно коротком периоде, применяемая американскими властями «накачка» экономики ликвидностью не имела заметного мультиплицирующего эффекта. Об этом можно судить по тому, какое огромное количество избыточных резервов было накоплено в американских депозитарных институтах – за рассматриваемый период они возросли с 1,5 до 2,9 трлн долл. (в период «великой рецессии» предел роста составил 1 трлн долл.) [Stiglitz, Rashid, 2020, p. 1].

- Излишняя наличность в банках создает угрозу финансовых спекуляций и роста волатильности фондовых рынков, что в свою очередь способствует увеличению неопределенности экономического развития.

- Уменьшается эффективность процентных ставок как важного инструмента регулирования производства и занятости.

- Усугубляются уязвимости экономики, существовавшие еще до пандемии. Помимо роста госдолга, это: нерациональное распределение кредитных ресурсов, чрезмерное сосредоточение ликвидности в корпоративном секторе и др.

- Дальнейшее смягчение условий кредита и увеличение государственных кредитных программ создают предпосылки для выживания неэффективных (так называемых «зомби») фирм. Чем дольше такие фирмы остаются на рынке, тем больше потери, связанные с их неизбежным конечным банкротством.

- Акцент на монетарную политику (особенно в тех случаях, когда более релевантными являются фискальные меры) создает риски чрезмерного вливания ликвидности в экономику и приводит к образованию «ловушки ликвидности» [Stiglitz, Rashid, 2020; Subacchi, 2020].

Фискальная политика в период коронакризиса и ее ограничения. Фискальное стимулирование экономики как необходимая составляющая антикризисной стратегии в настоящее время поддерживается не только правительственными институтами и специалистами, но и центральными банками, ответственными за монетарную политику. Отчасти это обусловлено стремлением ЦБ уменьшить общественное давление на их деятельность и разделить ответственность за экономический ущерб с фискальными органами. По мнению специалистов, одно из преимуществ фискальных мер состоит в том, что с их помощью можно интегрировать избыточные ликвидные средства в реальную экономику.

В период пандемии произошло заметное смещение акцента с монетарной на фискальную политику. Главные аргументы аналитиков в пользу последней следующие: во время кризиса деньги должны доходить до нуждающихся как можно скорее. Фискальная экспансия должна выполнить две задачи. 1. Помочь индивидам, домохозяйствам и фирмам пережить кризис. С этой точки зрения вполне обоснованно выглядят действия властей развитых стран, которые выделили огромные пакеты помощи населению в первые месяцы пандемии. В ЕС страны-члены имели возможность, благодаря приостановке действия общего для ЕС бюджетного правила, увеличить расходы и применить налоговые стимулы для поддержки занятости (различные схемы сохранения рабочих мест) и помощи МСП. 2. Создать условия для быстрого восстановления экономики путем увеличения внутреннего спроса. Выполнение этой задачи подвержено риску препятствий политического характера – так же, как и в 2008 г., существует вероятность того, что правительства слишком быстро отменят фискальное стимулирование из-за экономии бюджетных расходов [Subacchi, 2020, p. 3].

Однако вопрос, является ли расширение фискальной политики наилучшим способом преодоления современного кризиса, остается открытым. Фискальная политика, так же как и монетарная, имеет свои ограничения, главное из которых – рост бюджетных дефицитов и госдолга. Глобальный долг оценивался в 2018 г. в 230% глобального ВВП. В США его величина превысила 100% ВВП, в странах зоны евро – 87,9%. Что касается дефицита бюджета, то в США в 2018 г. он составил 3,8% ВВП в результате сокращения налогов на корпорации и роста военных расходов [Monetary Policy..., 2020, p. 2–3].

Некоторые антикризисные фискальные стимулы, как считают специалисты, являются неэффективными. Наиболее активно кри-

тикуется стратегия так называемых «вертолетных денег» – прямая задача денег домохозяйствам с низким уровнем дохода. По мнению Де Грова, эта помощь, весьма затратная для бюджета, не учитывает реальных потребностей населения и не способна остановить дефляционную динамику экономики. Значительная часть домохозяйств в ней не нуждаются, а для действительно бедных и лишившихся работы она слишком мала, чтобы как-то повлиять на их уровень потребления [De Grauwe, 2020].

Эффективность стратегии преодоления коронакризиса с позиций создания условий восстановления экономики

Многие западные исследователи скептически относятся к эффективности стимулирующих мер, принятых в первые месяцы COVID-19. Действия правительств проводились в спешном порядке, и в краткосрочном плане они помогли преодолеть массовые банкротства, организационные и некоторые другие виды потерь. Но как это обычно бывает в чрезвычайных ситуациях, вливаемые в экономику деньги не создают новый спрос, а направляются на банковские счета в форме сбережений (подушка безопасности на случай будущих осложнений). Одновременно у банков накапливается излишняя ликвидность, которую они не могут реализовать в период кризиса. Плохо сконструированные программы стимулирования не только неэффективны, но и потенциально опасны. Они способствуют росту неравенства, нестабильности и подрывают доверие к правительству.

Как считает Дж. Стиглиц, главные условия политики экономического восстановления после пандемии – это сокращение рисков инвестирования и создание условий для роста расходов домохозяйств и фирм. Для целей стимулирования инвестиций могут быть использованы «обусловленные займы» (предоставляемые предпринимателям на условии сохранения определенной части фонда заработной платы и других фиксируемых условиях). Для стимулирования расходов домохозяйств эффективны были бы модели правительственного льготного страхования покупок в кредит (например, автомобилей) на весь период продолжения эпидемии, а также образовательные кредиты, ипотечные займы и потребительские ваучеры [Stiglitz, Rashid, 2020]. По мнению М. Луккезе и М. Пьянта, наиболее эффективным антикризисным орудием могли бы стать государственные расходы на общественные услуги (public services), госрасходы на стимулирование производства и продаж

отечественных товаров, а также инвестиции в инновации в рамках «зеленой промышленной политики» [Lucchese, Pianta, 2020].

Обобщая взгляды западных экономистов на роль монетарной и фискальной политик в системе государственного регулирования экономики, можно сделать следующий вывод. Современная экономика нуждается в защитных инструментах как монетарной, так и фискальной политики, которые должны быть сбалансированы и взаимодополняемы. Воздействие мер обеих политик будет оптимальным, если они направлены на достижение единой цели и осуществляются в согласованном режиме. Однако в настоящее время и в краткосрочной перспективе возможности адаптации обеих политик к негативным тенденциям развития ограничены рядом объективных экономических факторов.

Заключение: коронакризис и переоценка роли государства

Пандемия и вызванный ею глобальный экономико-социальный кризис способствовали новому всплеску общественной дискуссии относительно роли рынков и государства. Главные пункты повестки дня и уроки кризиса следующие.

- Общественное здоровье и благосостояние являются ключевым элементом и целью политики обеспечения равноправия.
- Социальная стоимость профессий и поведенческих практик людей, которая должна учитываться при принятии политических решений, отличается от их рыночной стоимости.
- Только правительства обладают потенциалом страховать риски катастроф (т.е. быть страховщиками последней инстанции). Рынки и бизнес не могут предотвратить банкротства, защитить граждан и ограничить социальную фрагментацию.
- Пандемия серьезно пошатнула веру в эффективность глобальных рынков, способных обеспечить спрос на любой товар и услугу.

Как отмечает исследователь из Института Петерсона Ж. Пизани-Ферри (J. Pisani-Ferri), государственная интервенция в экономику имеет существенное преимущество – она может быть применена в случае чрезвычайных кризисных обстоятельств. Коронакризис создал повод для переоценки соотношения государства и рынков в структуре общества. Рынки должны занять в этой структуре важное, но не доминирующее место, а государство должно быть наделено особой ответственностью за благо-

состояние населения. «Общество нуждается в выработке новых принципов принятия решений» [Pisani-Ferri, 2020, p. 1].

Несмотря на все недостатки и ограничения антикризисной стратегии западных стран, России есть что воспринять из их опыта. Прежде всего, это касается оперативности развертывания всех ресурсов государства и общества для быстрой помощи населению и бизнесу. Огромные масштабы ассигнований позволили поддерживать бедные и малообеспеченные домохозяйства, сохранить на определенном уровне рыночный спрос, предотвратить банкротства многих предприятий. Особого внимания заслуживает опыт развитых стран в поддержке малого и среднего бизнеса.

Список литературы

1. Уровень безработицы в США за апрель вырос до рекордных 14,7% // ТАСС. – 2020. – 08.05. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/8430101> (дата обращения: 02.06.2020).
2. A look around the world // Roland Berger – 2020. – 24.04. – Mode of access: https://www.rolandberger.com/en/Point-of-View/Point-of-View-Details_65664.html (дата обращения: 03.05.2020).
3. Cheng J., Skidmore D., Wessel D. What's the Fed doing in response to the COVID-19 crisis? What more could it do? // Brookings. – 2020. – 17.07. – Mode of access: <http://www.brookings.edu/research/fed-response-to-covid19/> (дата обращения: 20.07.2020).
4. De Grauwe P. The need for monetary financing of corona budget // Intereconomics. – Heidelberg, 2020. – N 3. – Mode of access: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2020/number/3/article/the-need-for-monetary-financing-of-corona-budget-deficits.html> (дата обращения: 20.07.2020).
5. Lucchese M., Pianta M. The Coming coronavirus crisis: What can we learn? // Intereconomics. – Heidelberg, 2020. – N 2. – Mode of access: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10272-020-0878-0> (дата обращения: 10.09.2020).
6. Monetary policy dominated the last decade, what's ahead // Global X. – 2020. – 14.02. – Mode of access: <https://www.globalxetfs.com/monetary-policy-dominated-the-last-decade-whats-ahead/> (дата обращения: 03.03.2020).
7. Pisani-Ferry J. The uncertain pandemic consensus // Project syndicate. – 2020. – 29.05. – Mode of access: <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-pandemic-change-roles-of-markets-and-state-by-jean-pisani-ferry-2020-05> (дата обращения: 17.06.2020).

8. Rogoff K. Fantasy fiscal policy // Project syndicate. – 2020. – 03.02. – Mode of access: <https://www.project-syndicate.org/commentary/resisting-risky-fiscal-policy-by-kenneth-rogooff-2020-02> (дата обращения: 19.02.2020).
9. Stiglitz J., Rashid H. Which economic stimulus works? // Project syndicate. – 2020. – 08.06. – Mode of access: <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06?barrier=accesspaylog> (дата обращения: 10.09.2020).
10. Subacchi P. The limits of extreme COVID monetary policy // Project syndicate. – 2020. – 29.05. – Mode of access: <https://www.project-syndicate.org/commentary/limits-covid19-monetary-policy-by-paola-subacchi-2020-05> (дата обращения: 06.06.2020).
11. The \$10 trillion rescue: How governments can deliver impact / Cassim Z., Handjiski B., Schubert J., Zouaoui Y.; McKinsey&Company. – 2020. – Mode of access: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-10-trillion-dollar-rescue-how-governments-can-deliver-impact> (дата обращения: 14.07.2020).

Г.В. Семеко*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ: НОВЫЕ РИСКИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА COVID-19. ЧАСТЬ 2

Аннотация. Кризис, связанный с пандемией COVID-19, привел к беспрецедентным фискальным интервенциям во всех пострадавших от этого бедствия странах, в том числе и в России. Резкий рост незапланированных бюджетных расходов в условиях обвала налоговых и экспортных доходов создал угрозу дестабилизации государственных финансов и развертывания долговой спирали. В статье представлены мнения экспертов о влиянии роста такой задолженности на экономику и пороговом значении долга относительно ВВП, стратегиях, которые могут предотвратить долговой кризис. Обсуждаются прогнозы роста бюджетных расходов и государственной задолженности, а также фискальные стимулы, применяемые в отдельных странах.

Ключевые слова: государственный долг; фискальная политика; государственные финансы; бюджетный дефицит; долговой кризис; долговое финансирование.

* **Семеко Галина Викторовна**, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН).

Semeiko Galina, PhD (Econ. Sci.), leading researcher of the Department of economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

G.V. Semeko
Public debt: new risks in the context
of the COVID-19 crisis. Part 2

Abstract. The crisis associated with the COVID-19 pandemic has led to unprecedented fiscal interventions in all affected countries, including Russia. A sharp increase in unplanned budget expenditures, in the face of a collapse of tax and export revenues, has created a threat of public finances destabilisation and debt spiral launch. The article presents expert opinions on the impact of debt growth on the economy, the threshold of debt towards GDP, and strategies that can prevent a debt crisis. Forecasts of growth in budget expenditures and public debt, as well as fiscal incentives applied in some countries are discussed.

Keywords: public debt; fiscal policy; public finance; budget deficit; debt crisis; debt financing.

Антикризисная политика
и рост государственных расходов

Пандемия COVID-19 вызывает многочисленные экономические потрясения, которые можно условно разделить на три группы: шоки предложения – работники, попавшие на больничные койки, не производят ВВП; экономические последствия мер сдерживания пандемии; шоки ожиданий (спроса) [Mitigating..., 2020]. Как и во время глобального кризиса 2008–2009 гг., кризис COVID-19 заставляет потребителей и компании во всем мире откладывать расходы и переходить в режим «поживем – увидим».

Денежно-кредитная политика, которая служила основным средством борьбы с глобальным финансовым кризисом и последующим долговым кризисом в зоне евро, оказалась не очень эффективной в период кризиса COVID-19. Значительное снижение процентных ставок не повлияло на ожидания относительно глубины и продолжительности кризиса, по крайней мере, если судить по историческим данным о шоках, наблюдавшихся на финансовых рынках. По этой причине сейчас, когда основной шок исходит от реальной экономики, главную роль, как считают специалисты, должна сыграть налогово-бюджетная (фискальная) политика. Вместе с тем, по мнению Р. Болдуина, президента Центра исследований экономической политики (Centre for Economic Policy Research, CEPР, Лондон), и Б. Ведер ди Мауро, профессора международной экономики Института международных отношений и развития в

Женева (Institut de hautes études internationales et du développement) [Mitigating..., 2020], как и прежде, правительства должны быть готовы сделать «все, что потребуется».

Рецессия является необходимой платой за сдерживание эпидемии и поддержку системы здравоохранения. В странах, охваченных коронавирусной инфекцией, правительства предпринимают беспрецедентные меры в области фискальной политики, направленные на поддержку системы здравоохранения и экономической деятельности (табл. 1).

Таблица 1

**Размер дополнительных госрасходов
(по состоянию на конец марта 2020 г.)***

Страны	Госрасходы, связанные с пандемией, в % к ВВП
Гонконг	4,1
Таиланд	2,28
Китай	2
Италия	1,4
Испания	1,4
Великобритания	1,3
Малайзия	1,24
Сингапур	1,21
Австралия	1,0
Швейцария	0,8
Мексика	0,7
Южная Корея	0,6
Франция	0,5
Германия	0,5
ЕС	0,3
Тайвань	0,3
Вьетнам	0,3
Индонезия	0,2
Япония	0,08

*Составлено по данным [Mitigating..., 2020, p. 17].

Самый большой пакет помощи был объявлен в Гонконге: затраты по его реализации оцениваются в 4,1% ВВП. Правительства Италии, Испании и Великобритании приняли программы в раз-

мере менее 1,5% ВВП, в основном с адресной поддержкой домашних хозяйств и компаний (субсидирование доходов пострадавших работников, налоговые отсрочки, отсрочки по социальным взносам или субсидии, каникулы по погашению задолженности, государственные займы или кредитные гарантии для компаний). Германский комплексный пакет мер от 13 марта 2020 г., озаглавленный «Защитный щит для сотрудников и компаний» (Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen), включает в себя неограниченные кредитные гарантии для поддержки ликвидности фирм от государственного банка Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Министр финансов Германии О. Шольц (O. Scholz) назвал эту программу «большой базукой». Принято также решение об облегчении предприятиям условий перевода сотрудников в режим частичной занятости (Kurzarbeit). Государственные дотации на выплаты сотрудникам могут получить компании, 10% персонала которых не могут работать в условиях полной занятости [Mitigating..., 2020, p. 16].

По оценкам Ж. Лим, ассоциированного профессора ESSEC Business School, стоимость пакетов чрезвычайных фискальных мер (по состоянию на начало мая 2020 г.) в выборке из 17 стран (включая страны «семерки», БРИК и АСЕАН)¹ колеблется от очень незначительных величин (менее 1% ВВП у Индии) до 20% ВВП (более 20% ВВП у Японии)². У России затраты государства, связанные с пандемией, оцениваются в размере около 1% ВВП [Lim, 2019].

Выделяются три группы выгодополучателей от соответствующих пакетов финансовой помощи – домохозяйства, компании и государственный сектор. Поддержка домохозяйства обычно осуществляется в форме надбавок к доходу, продовольственной помощи, пособий по безработице и других выплат по социальному обеспечению. Поддержка компаний включает кредиты, субсидии, налоговые каникулы (в том числе для самозанятого сектора), а поддержка госсектора – помощь системе здравоохранения, трансферты государственным / местным органам власти и международную помощь правительствам других стран.

¹ США, Япония, Германия, Великобритания, Франция, Италия, Канада, Испания, Китай, Индия, Бразилия, Россия, Индонезия, Таиланд, Сингапур, Малайзия, Филиппины.

² Данные по ВВП взяты за последний доступный год – 2019 г.

В Великобритании, Японии, Сингапуре, США, Индонезии более половины затрат направлены на поддержку компаний. Домохозяйствам направляется половина средств пакетов помощи в Китае, Германии, Канаде и на Филиппинах [Lim, 2019].

Достаточно быстро действовала и Европейская комиссия (ЕК), в полной мере используя гибкость правил финансовой помощи ЕС и мобилизуя европейский бюджет. Еврогруппа приветствовала предложение ЕК о создании инвестиционного фонда для реагирования на вирус в размере 37 млрд евро и о выделении еще 28 млрд евро из структурных фондов для покрытия этих расходов. Еврогруппа также поддержала инициативу ЕК по мобилизации Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) для поддержки кредитования оборотных средств европейских фирм, но о каких-либо скоординированных политических действиях объявлено не было [Mitigating..., 2020].

Оценивая современную ситуацию в области государственной задолженности, необходимо учитывать тот факт, что к началу 2020 г. общая долговая нагрузка в развитых и развивающихся экономиках уже была значительной. Так, в третьем квартале 2019 г. общий долг (т.е. сумма частного и государственного долга) в развитых странах составил 246% ВВП, а в развивающихся – 226%. В глобальном масштабе общий долг равнялся 235% глобального валового продукта (против около 140% ВВП в начале 1960-х годов) [Lim, 2019]. При этом наращивание общего долгового бремени в последние десятилетия происходило в большей степени за счет увеличения частного, а не государственного долга. Причем рост государственного долга был более серьезной проблемой для развивающихся стран, в то время как развитые страны испытывали давление в основном со стороны растущего частного долга, обусловленного раздутыми корпоративными балансами.

Во многих развивающихся странах и странах с формирующейся рыночной экономикой уязвимость к долговым проблемам нарастала еще до пандемии COVID-19. В одних странах речь шла о классическом случае возникновения долговых проблем из-за ухудшения финансовых показателей бюджета (в частности, в связи со снижением мировых цен на сырьевые товары и замедлением роста с 2013 г.). В других долговые проблемы были следствием роста частного долга (для правительства такой долг потенциально сопряжен с условными обязательствами) и «скрытых долгов»

перед Китаем¹ (которые особенно характерны для стран с низким уровнем дохода).

Теоретически государственный долг может и не увеличиваться, если расходы будут финансироваться за счет резервов или если расходы будут быстро монетизироваться центральным банком. Тогда не произойдет увеличения доли госдолга относительно ВВП. Однако, учитывая специфику кризиса COVID-19 и неопределенности, связанные с его продолжительностью и последствиями, реализовать данную схему на практике трудно, если вообще возможно. Поэтому большинство экспертов сходятся во мнении, что дополнительные фискальные затраты, необходимые для преодоления кризиса и выхода на устойчивую траекторию развития, приведут к значительному увеличению госдолга.

Неизбежное увеличение объема госдолга будет лишь частью ожидаемого прироста долгового бремени, с которым придется столкнуться каждой экономике. Домохозяйства, у которых резко снизятся доходы, в частности, из-за вынужденной безработицы, скорее всего, будут стремиться поддерживать привычный уровень потребления либо за счет сокращения накоплений, либо за счет привлечения займов, увеличивая, таким образом, свои долги. Компании, как малые и средние предприятия, нуждающиеся в наличных средствах, так и крупные, работающие с низкой маржой, испытают внезапный, беспрецедентный обвал спроса и прибегнут к банковским займам или, если это возможно, к выпуску долговых обязательств [Lim, 2019]. В итоге ожидаемое увеличение частной задолженности будет дополнять рост госдолга. Совокупное (частное и государственное) долговое бремя может оказаться проблемой не только для восстановления экономики после пандемии, но и для перспектив роста.

Учитывая все обстоятельства, главной проблемой для большинства стран, охваченных пандемией, является определение наиболее подходящих для них источников финансирования госбюджета. В ходе обсуждений этого вопроса специалисты предлагают как достаточно традиционные (дефицитное финансирование), так и «усовершенствованные» способы компенсации дополнительных (чрезвычайных) финансовых затрат государства.

¹ Считается, что кредитование Китаем других стран отличается непрозрачностью, а его фактические размеры превышают суммы, которые официально обнародуются, так как о некоторых соответствующих операциях власти не сообщают. Это приводит к накоплению так называемых «скрытых долгов».

Европейский союз. Большое число предложений экспертов касается этой интеграционной группировки, которая оказалась в крайне тяжелом положении, практически на грани распада. Слабость зоны евро, считают Болдуин и Ведер ди Мауро, заключается в незавершенности реформ финансового сектора. У зоны евро нет значимого инструмента фискальной стабилизации и общего безопасного финансового актива, ей не хватает общей системы страхования вкладов [Mitigating..., 2020, p. 21]. Борьба с пандемическим кризисом будет означать резкое повышение уровня госдолга повсеместно, но в странах с уже высоким уровнем госдолга она может спровоцировать резкий рост спреда¹ суверенных облигаций. Опасения финансовой фрагментации и риска деноминации могут привести к кризису евро и внезапной остановке потоков капитала, что несет угрозу распада зоны евро.

В таких условиях, считают Болдуин и Ведер ди Мауро, крайне важно убедить рынки в том, что зона евро не распадется. Рынки должны быть уверены, что европейские институты и инструменты способны ее сохранить, даже в условиях роста долга на всех уровнях. Есть два возможных способа решения проблемы доверия рынков: надежная программа прямых денежных операций (outright monetary transactions, OMT)² и эмиссия еврооблигаций.

Однако программу OMT сложно использовать в условиях пандемического кризиса. Она, как и другие инструменты и институты, созданные в зоне евро в последние десять лет, не предназначены для таких масштабных кризисов, как нынешний. Они рассчитаны на асимметричный удар по одной стране (или нескольким странам), исходящий из финансового или государственного секторов. В этом случае программа OMT является главным защитным механизмом для евро. Она позволяет Европейскому центральному банку (ЕЦБ) покупать облигации отдельного суверенного государства, если эта страна согласилась участвовать в Европейском стабилизационном механизме (ESM, постоянно действующий фонд финансовой стабилизации стран зоны евро). Кризис COVID-19 – это особенный кризис. Речь идет о симметричном шоке, т.е. об общем шоке, от которого пострадали все страны в одинаковой степени и который требует увеличения бюджетного дефицита, общих усилий в области экономической политики.

¹ Спред – разница между ценой покупки и ценой продажи ценной бумаги.

² Покупка Европейским центральным банком суверенных облигаций стран зоны евро на вторичных рынках на определенных условиях.

Поскольку в нынешнем виде программа ОМТ не подходит для кризиса COVID-19, необходимо создать некую комбинацию двух инструментов – программы ОМТ и ESM, в которой будут участвовать все члены зоны евро. Симметричный характер нынешнего экономического шока обуславливает необходимость одно-временного согласия всех стран зоны евро на открытие кредитной линии ESM. Таким образом, будет снята проблема стигматизации¹, которая ярко проявилась в ходе глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. Страны, принявшие помощь от ЕС через ESM для стабилизации экономики и финансовой системы, обнаружили, что помощь несет в себе клеймо позора. Следствием такой стигматизации стали слишком низкая рекапитализация, ослабление финансовой системы и продолжение банковского кризиса в странах-реципиентах.

Одна из проблем этого варианта заключается в том, что не все страны зоны евро, давшие согласие на кредитную линию, будут использовать полученные средства (например, в связи с отсутствием необходимости). Поэтому было бы желательно провести перераспределение средств в пользу стран с более высокими потребностями.

Другим вариантом финансирования, по мнению Болдуин и Ведер ди Мауро, может стать создание нового инструмента – обыкновенной пандемической облигации, выпущенной ESM или Европейским инвестиционным банком (ЕИБ) (или совместно этими структурами). Облигации должны иметь высокий рейтинг, а для этого может потребоваться увеличение капитала этих учреждений. Вырученные от эмиссии этих облигаций средства могут пропорционально распределяться между государствами зоны евро или же направляться на конкретные виды деятельности ЕИБ или ESM. Обслуживание облигаций может осуществляться через бюджет ЕС или принять форму «специального налога солидарности» (*special solidarity tax*), который будет взиматься только после восстановления экономики после кризиса.

Важным преимуществом этого решения является то, что оно означает создание наднационального долга, а значит, не увеличивает уровень суверенного долга стран – членов зоны евро, хотя правительства будут нести условные долговые обязательства в виде долей в капитале в ESM / ЕИБ. В целом пандемическая облигация будет служить двойной цели – помогать финансировать за-

¹ Навешивание социальных ярлыков.

траты на преодоление кризиса и посылать сигнал рынкам, фирмам и гражданам о том, что Европа остается единой.

Амбициозный план по финансированию антикризисных действий предлагает Л. Гарикано, член Европарламента. Его идея заключается в том, что европейские финансовые институты должны помогать государствам-членам финансировать расходы на здравоохранение, а потому общесоюзные расходы на здравоохранение, по расчетам автора идеи, следует увеличить примерно на 5% (это обойдется Евросоюзу примерно в 50 млрд евро). Кроме того, должна быть обеспечена финансовая поддержка компаний, особенно мелких и средних, равнозначная амбициям германской «бабуки» (т.е. соответствующим германским расходам в процентах к ВВП). Для этого на уровне ЕС должна быть принята программа финансирования в размере 2,2 трлн евро [Mitigating..., 2020, p. 133].

Гарикано призывает к осуществлению германской программы Kurzarbeit на европейском уровне, т.е. программы защиты занятости во всех государствах-членах¹. Она позволяет сократить работникам рабочее время и соответственно оплату труда (вместо их увольнения), но при этом правительство компенсирует 60% потерянной зарплаты (67% для людей с детьми). В результате компании получают необходимые им ликвидные средства, из-за нехватки которых они вынуждены увольнять работников.

По оценкам Гарикано, расходы на такой комплексный план составят около 500 млрд евро [Mitigating..., 2020, p. 130]. Это достаточно большая сумма, а потому встает вопрос о том, как можно ее профинансировать без опасного роста задолженности. Гарикано предлагает три варианта действий.

1. Перераспределение средств в рамках бюджета ЕС. Еврокомиссия уже использует эту возможность, но суммы ограничены, поскольку бюджет ЕС составляет только 1% от ВВП ЕС.

2. Сотрудничество между государствами-членами вне рамок бюджета ЕС. Именно такое финансирование было организовано во время греческого кризиса и кризиса евро, что привело к созданию Европейского фонда финансовой стабильности (EFSF) и, в конечном счете, Европейского стабилизационного механизма (ESM). Недостаток этого предложения заключается в том, что, поскольку

¹ Эта программа уже была опробована во время финансового кризиса 2008 г.

сотрудничество является добровольным, его трудно организовать из-за так называемой проблемы фрирайдера¹.

3. Совместный выпуск «пандемических» обеспеченных облигаций (sovereign bond-backed securities, SBBSs). По мнению Гарикано, это самый лучший вариант финансирования в нынешней ситуации. Выпуск общих еврооблигаций позволит государствам-членам увеличить уровень задолженности без дестабилизации рынка. Обеспечением SBBSs служит диверсифицированный портфель государственных долговых обязательств зоны евро. SBBSs не вызывают дополнительных бюджетных расходов и не связаны с какими-либо субсидиями или взаимными рисками. Крайне важно, что, благодаря траншированию² при эмиссии, SBBSs будут считаться безопасными активами, а их преобладание на рынке обеспечит стабильность, необходимую для осуществления дополнительных эмиссий госдолга.

Ряд ученых поддерживают идею о выпуске общих еврооблигаций и считают эту меру правильным ответом на пандемический шок. П.-О. Гуриншас, приглашенный профессор Принстонского университета, отмечает, что выпуск общих облигаций должен осуществлять ЕСМ для двух конкретных целей: для финансирования расходов на здравоохранение и для предотвращения экономических потрясений в пострадавших странах [Mitigating..., 2020]. Ч. Уиплош (С. Wyplosz), преподаватель Женевского института международных отношений и развития (Graduate Institute Geneva) также полагает, что заимствования должны осуществляться коллективно через совместно выпущенные облигации, но сомневается в том, что страны смогут договориться. По его мнению, единственное решение, позволяющее избежать потенциального долгового кризиса, заключается в том, чтобы ЕЦБ взял на себя функцию предоставления неограниченных гарантий по общеевропейским долгам, аналогично тому, как это делают национальные центральные банки, предоставляющие такие гарантии соответствующим национальным правительствам. ЕЦБ уже объявил, что предпримет

¹ Проблема фрирайдера (эффект «безбилетника», от англ. free-rider problem) – экономический феномен, который проявляется в том, что потребитель общественного блага старается уклониться от его оплаты или какая-либо страна-реципиент незаслуженно пользуется бесплатными благами, не предоставляя ничего взамен.

² Транширование – эмиссия разделяется на несколько траншей, выплаты по которым производятся в определенном порядке.

все возможное «чего бы это ни стоило»¹, но его действия ограничены условиями принятых ранее программ, ориентированных на сокращение бюджетных дефицитов. Данные условия несовместимы с нынешней ситуацией, требующей увеличения государственных расходов [Mitigating..., 2020, p. 29].

Еще один инструмент антикризисной политики, обсуждаемый в академическом сообществе, – это прямая раздача денег населению («вертолетные деньги») с целью поддержать потребительский спрос и расходы, повысить экономическую активность. Данный инструмент был использован в США и Японии, а в остальных странах предпочтение было отдано адресной поддержке доходов и занятости. У ученых мнения по данному вопросу разделились.

Сторонником концепции «вертолетных денег» является, в частности, Ж. Гали, старший научный сотрудник Центра исследований в области международной экономики (Center for Research in International Economics, CREI), профессор Университета Помпеу Фабра (Universitat Pompeu Fabra, Барселона). Он обосновывает свою позицию следующим образом: общество остро нуждается в значительном увеличении государственных расходов, но и без того высокие уровни задолженности многих европейских правительств (более 100% ВВП) создают риск трансформации рецессии COVID-19 в кризис госдолга COVID-19. Для финансирования растущих расходов правительства должны будут либо повышать налоги (тем самым увеличивая расходы домашних хозяйств или фирм, что контрпродуктивно), либо заимствовать средства на рынках капитала и увеличивать свое долговое бремя (и будут вынуждены повышать налоги в будущем). При высоком уровне госдолга во многих наиболее пострадавших странах дальнейшее расширение заимствований является рискованной стратегией. Возможный массовый выкуп центральными банками стран зоны евро вновь выпущенных долговых обязательств в рамках расширенной программы количественного смягчения, безусловно, по-

¹ Выражение «чего бы это ни стоило» стало знаковым после знаменитого заявления М. Драги (главы ЕЦБ в 2011–2019 гг.) во время кризиса в зоне евро о том, что ЕЦБ сделает «все возможное», чтобы спасти евро. Поскольку люди верили этому утверждению, негативные ожидания были пересмотрены и возобладали надежды на то, что зона евро не развалится на части. Смена ожиданий, в свою очередь, привела к самореализации этой надежды. Именно к этому должны стремиться сегодня политики в условиях кризиса COVID-19 [Mitigating..., 2020, p. 14].

может облегчить бремя суверенной задолженности, но не способен остановить его рост [Mitigating..., 2020].

Альтернативой стратегии, основанной на повышении налогов и / или увеличении госдолга, по мнению Гали, является интервенция, широко известная как «вертолетные деньги». В условиях современного кризиса центральный банк может кредитовать счета правительства (или правительств в случае, если речь идет о ЕЦБ) на сумму дополнительных трансфертов и на срок действия соответствующей программы. Это должен быть невозвратный кредит. По сути, он равнозначен переводу средств из центрального банка в бюджет правительства. С точки зрения бухгалтерского учета такой перевод отражается как сокращение капитала центрального банка, а значит, сам по себе он не будет влиять на прибыль центрального банка. Гали отмечает, что этот перевод был бы эквивалентен соразмерной покупке центральным банком государственного долга с последующим его немедленным списанием. Таким образом, он не оказывал бы влияния на фактические долговые обязательства правительства.

Описанная выше финансовая интервенция вызывает ряд вопросов, в частности, касающихся размера трансферта, наличия у фискального органа юридических полномочий, позволяющих ему диктовать свои требования центральному банку (что нарушает принцип его независимости), а также последствий регулярного использования «вертолетных денег», в том числе такого, как развитие инфляционного тренда. Однако, по мнению Гали, все это не должно вызывать беспокойства в нынешнем контексте, поскольку зависимость от денежного финансирования будет строго ограничиваться продолжительностью чрезвычайных мер, связанных с кризисом в области здравоохранения [Mitigating..., 2020, p. 60].

Антикризисная политика России

Правительство России в условиях пандемии также проводит антикризисную политику, используя налогово-бюджетные инструменты. Принимаются меры по поддержке сферы здравоохранения, бизнеса, населения, восстановлению экономики, что ведет к резкому увеличению государственных расходов и объема заимствований, дефицита государственного бюджета и долговой нагрузки.

Отличительной чертой России является то, что к моменту развертывания эпидемии российские госфинансы находились в достаточно благополучном положении. Так, государственная за-

долженность была одной из самых низких в мире, а госбюджет в последние годы имел стабильный профицит. Это создало своего рода «подушку безопасности» для госфинансов в первые месяцы пандемического кризиса. По мнению С.И. Тищенко, генерального директора рейтингового агентства «Эксперт РА», та жесткость макроэкономической политики (высокие реальные ставки по долгу, профицитный бюджет, бюджетное правило), которая мешала росту в последние годы, обеспечила запас прочности и бюджету, и всей российской экономике [Сапрыкина, 2020].

При этом темпы экономического роста в России с 2014 г. в среднем не превышали 0,8%. Пандемический кризис привел к масштабной остановке хозяйственной деятельности и дальнейшему снижению темпов роста. По оценке Росстата, в первом квартале 2020 г. темпы роста ВВП снизились до 1,6% по сравнению с 2,1% в первом квартале 2019 г. [Ежемесячные тенденции..., 2020, с. 4; Социально-экономическое положение..., 2020, с. 6].

Падение производства из-за эпидемии в России по большинству прогнозов будет более сильным, чем в среднем по миру. Так, Всемирный банк ожидает сокращения производства в России в размере 6% в 2020 г. против 5,2% в мире [World Bank..., 2020, p. 4;], а МВФ в июньском прогнозе указал цифру 6,6% против 4,9% в среднем по миру [IMF: World Economic..., 2020, p. 7]. Международное рейтинговое агентство Fitch также прогнозирует сильное сокращение ВВП в России: по июньскому прогнозу на 5,8% [Coronavirus..., 2020]. Официальные российские прогнозы предусматривают немного более слабое падение ВВП в 2020 г.: Центробанк РФ – 4–6%, Минфин – 5%, Минэкономразвития – 4,8% [Базанова, Червонная, Стеркин, 2020]. По оценке экспертов Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП), несмотря на антикризисные меры, спад производства в России составит 5,3% в 2020 г., а потому для стимулирования хозяйственной деятельности нужен значительный фискальный импульс [Пенухина, Солнцев, 2020, с. 2]. Учитывая прогнозы снижения цен на нефть, Е. Гурвич (руководитель Экономической экспертной группы, член Общественного совета при Минфине РФ) полагает, что экономический спад будет достаточно глубоким (до 7%), и это будет иметь драматические последствия для федерального бюджета [Гурвич, 2020].

В январе – декабре 2019 г. федеральный бюджет был исполнен с профицитом 1,8% ВВП против профицита в 2,6% ВВП в январе – декабре 2018 г. [Экономическая..., 2020]. В 2020 г. со-

кращение профицита федерального бюджета продолжилось. По итогам первых четырех месяцев 2020 г. в результате увеличения расходов он упал до 0,4% ВВП (против 2,4% ВВП за тот же период прошлого года) [Ежемесячные тенденции..., 2020, с. 5].

Доходы федерального бюджета в январе – апреле 2020 г. составили 34,0% от утвержденного законом объема доходов [Социально-экономическое положение..., 2020, с. 153]. По оценкам Минфина, доходы федерального бюджета в 2020 г. будут меньше запланированных на 4 трлн руб. Однако правительство не намерено сокращать предусмотренные в бюджете расходы и одновременно рассчитывает финансировать антикризисные мероприятия.

В итоге дефицит бюджета по результатам 2020 г. официально оценивается в 4% ВВП (это эквивалентно 5,4 трлн руб.) при среднегодовой цене нефти Urals примерно 30 долл. за баррель. Аналитики «Газпромбанка» прогнозируют цену на нефть в размере 36,1 долл. за баррель и соответственно более низкий дефицит в размере 3,8% ВВП [Бюджет РФ..., 2020]. Председатель Банка России Э. Набиуллина в апреле 2020 г. заявила о возможности значительного роста дефицита федерального бюджета – до 6% ВВП [ЦБ прогнозирует..., 2020]. В целом консолидированный бюджет (включая федеральный и бюджеты субъектов РФ), по оценке, указанной в проекте общенационального плана по восстановлению экономики, может составить в 2020 г. в 8,5% ВВП [Правительство спрогнозировало..., 2020].

Рост расходов и дефицита государственного бюджета неизбежно потребует расширения заимствований для финансирования антикризисных мероприятий и компенсации недополученных доходов, что будет подталкивать вверх уровень государственной задолженности. По данным Минфина госдолг (внешний, внутренний и государственные гарантии без учета долга субъектов РФ и муниципальных образований) в четвертом квартале 2019 г. немногим превышал 12,4% ВВП (из них на внешний долг приходилось 3,1%, а на внутренний – 9,3%). В первом квартале 2020 г. он достиг 12,8% ВВП. Прогнозы размера госдолга в конце года колеблются в достаточно широком диапазоне. Так, И. Беляков (Экономическая экспертная группа) полагает, что госдолг не превысит 17% ВВП, а по оценке экономистов РАНХиГС он может достичь 20–24% ВВП. Объем госдолга по разным оценкам увеличится на 3,5–4 трлн руб. [Долженков, 2020].

Большинство экспертов выступают за увеличение государственных заимствований, в частности путем эмиссии государст-

венных долговых обязательств (облигаций). Так, эксперты ЦМАКП убеждены в необходимости расширения заимствований и привлечения средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) для финансирования антикризисного плана. В целом, по их расчетам, можно увеличить бюджетные антикризисные расходы на 3,3 трлн руб. (3,1% ВВП). Дефицит федерального бюджета в этом случае может вырасти в 2020 г. до 3,8% ВВП. Порогом госдолга (т.е. безопасным уровнем, не создающим риск дефолта и развития долговой спирали) эксперты считают 27% ВВП [Пенухина, Солнцев, 2020, с. 2, 3, 6].

По мнению Е. Гурвича, средств ФНБ будет достаточно только для компенсации потерь нефтегазовых доходов в течение трех лет, а для финансирования дополнительных антикризисных расходов по поддержке населения и бизнеса неизбежно придется привлекать заемные средства [Гурвич, 2020].

Позиция Центробанка и Минфина в отношении расширения заимствований в первые месяцы кризиса была достаточно консервативной. Э. Набиуллина говорила о том, что низкий госдолг – наше конкурентное преимущество, хотя и допускала его некоторое увеличение с оговоркой, что «надо делать это аккуратно». Такого же мнения придерживался и министр финансов А. Силуанов, который неоднократно подчеркивал, что жить надо по средствам, но, поскольку сейчас без заимствований не обойтись, то наращивать госдолг надо осторожно.

В связи с неизбежным ростом госрасходов многие экономисты с начала кризиса призывали регуляторов приостановить действие бюджетного правила. Однако Минфин выступал против этого. Лишь в начале июля, когда был разработан проект общенационального плана по восстановлению экономики, предусматривающий расходы в размере около 5 трлн руб. в течение двух лет на реализацию около 500 конкретных мероприятий, правительство официально сообщило о приостановке бюджетного правила в 2020–2021 гг. [Бутрин, 2020]. Таким образом, были сняты ограничения на повышение бюджетных расходов, и они будут выше, чем при действии бюджетного правила, в среднем на 2% ВВП. При этом правительство постарается не тратить средства ФНБ, и финансировать антикризисные мероприятия по большей части за счет заимствований (в размере до 4,4 трлн руб.). В 2022 г. намечено полностью восстановить действие бюджетного правила, независимо от уровня цены на нефть.

Таким образом, в вопросе финансирования дополнительных чрезвычайных государственных расходов Россия идет в русле стратегий большинства стран, охваченных кризисом COVID-19, опираясь на смягчение бюджетной дисциплины, долговое финансирование и привлечение средств резервных фондов. Такая стратегия, несомненно, сопряжена с рисками вхождения в долговую спираль и требует от регуляторов осторожных и продуманных решений и детального анализа их последствий.

Заключение

Остановки хозяйственной деятельности, принявшие почти глобальные масштабы из-за пандемии, и связанные с кризисом огромные непредвиденные расходы, которые приходится нести государствам, привели к нарастанию уязвимости стран к долговым проблемам. Россия в этом плане не является исключением, учитывая развертывающуюся рецессию в экономике и дестабилизацию государственных финансов. Для многих стран, имевших и раньше значительные долги, угроза долгового кризиса стала реальностью.

Предотвращение долгового кризиса связано с осознанием того, что пандемический кризис отличается от всех предшествующих экономических шоков, а потому меры реагирования на него властей должны соответствовать его масштабу и специфике. К сожалению, пока стратегия большинства стран в области финансирования антикризисных проектов исходит из старых экономических рецептов (заимствования – долговое финансирование и денежные эмиссии). В свою очередь ученые в основном продвигают уже проверенные, в лучшем случае немного усовершенствованные, решения. Все это, как правило, не учитывает реалии современной глобализированной цифровой экономики, особый характер пандемического кризиса, непредсказуемость его дальнейшего развития и неопределенности, касающиеся его продолжительности, последствий и т.д.

Нынешний кризис часто сравнивают по глубине и масштабу с Великой депрессией 1930-х годов. Если продолжить это сравнение, то следует вспомнить, что успешный ответ на крупнейший кризис XX в. обеспечил «Новый курс» Ф. Рузвельта – экономическая политика, базировавшаяся на новом взгляде и подходе к роли государства и регулированию экономики. Представляется, что и пандемический кризис, как особый шок, нуждается в определенном переосмыслении традиционных подходов и в адекватном ин-

струментарии преодоления негативных социально-экономических процессов. Отправной точкой для нового экономического мышления должна стать оценка того, чем отличается современная экономика от экономики предшествующих десятилетий.

Список литературы

1. Базанова Е., Червонная А., Стеркин Ф. Чиновники улучшили прогноз падения экономики в 2020 году // Ведомости. – 2020. – 17.06. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/06/17/832854-chinovniki-uluchshili-prognoz> (дата обращения: 20.07.2020).
2. Бутрин Д. Займи, но выдай: Правительство отступит и от бюджетного правила, и от траты ФНБ // Коммерсантъ. – 2020. – № 115, 03.07. – С. 1. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4399880> (дата обращения: 10.07.2020).
3. Бюджет РФ сохранит устойчивость в 2020 году. – 2020. – 12.05. – Режим доступа: <https://www.finam.ru/analysis/forecasts/byudzh-et-rf-soxranit-ustoiy-chivost-v-2020-godu-20200512-121759/> (дата обращения: 15.05.2020).
4. Гурвич Е. Нефтяной стресс-тест: 20 долларов за баррель // Российская газета. Федеральный выпуск. – 2020. – № 91 (8145), 26.04. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/04/26/evsej-gurvich-dramaticheskie-poteri-ispytaet-rossijskij-biudzh-et.html> (дата обращения: 05.05.2020).
5. Долженков А. Госдолг вырастет на 3,6 триллиона рублей // Эксперт Online. – 2020. – 09.05. – Режим доступа: https://expert.ru/2020/05/9/gosdolg-vyirastet-na-3_6-trilliona-rublej/ (дата обращения: 15.05.2020).
6. Ежемесячные тенденции экономического развития в Российской Федерации // Всемирный банк. – 2020. – Режим доступа: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/brief/monthly-economic-developments> (дата обращения: 04.07.2020).
7. Пенухина Е., Солнцев О. Бюджет и условия восстановления: Оценки ЦМАКП // Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. – 2020. – 05.05. – 6 с. – Режим доступа: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Presentations/Penukhina/budg052020.pdf (дата обращения: 09.06.2020).
8. Правительство спрогнозировало дефицит бюджета в 8,5% ВВП в 2020 году // Интерфакс. – 2020. – 19.05. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/709296> (дата обращения: 25.05.2020).
9. Сапрыкина А. Ситуация в экономике не так плоха, как могла бы быть: Интервью с генеральным директором агентства «Эксперт РА» С.И. Тищенко // Expert. – 2020. – 15.06. – Режим доступа: https://www.raexpert.ru/press/articles/tishenko_1prime_june2020 (дата обращения: 20.06.2020).
10. Социально-экономическое положение России. Январь – май 2020 года. – Москва: Росстат, 2020. – 375 с.

11. ЦБ прогнозирует дефицит бюджета России в 2020 году до 6% ВВП // Regnum. – 2020. – 24.04. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/economy/2928198.html> (дата обращения: 20.05.2020).
12. Экономическая экспертная группа: Обзор экономических показателей // Экономическая экспертная группа. – Москва, 2020. – 23.01. – Режим доступа: http://www.eeg.ru/downloads/obzor/rus/pdf/2020_01.pdf (дата обращения: 20.05.2020).
13. Coronavirus disruption easing. Global economic outlook. June 2020 / Fitch Ratings. – 2020. – 29.06. – Mode of access: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/global-economic-outlook-june-2020-coronavirus-disruption-easing-29-06-2020> (дата обращения: 04.07.2020).
14. IMF: World economic outlook update: A crisis like no other, an uncertain recovery / IMF. – Wash., 2020. – 20 p. – Mode of access: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020> (дата обращения: 20.05.2020).
15. Lim J. Growth in the shadow of debt // J. of banking and finance. – 2019. – N 103. – P. 98–112.
16. Mitigating the COVID economic crisis: Act fast and do whatever it takes / Ed. by R. Baldwin, B. Weder di Mauro. – L.: CEPR Press, 2020. – 219 p. – Mode of access: <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes> (дата обращения: 21.05.2020).
17. World Bank. 2020. Global economic prospects. – Wash.: World Bank, 2020. – June. – XVII, 216 p. – Mode of access: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33748> (дата обращения: 10.05.2020).

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 347.7:[616–036.21:578.834.1]

Е.А. Пехтерева *

ПРОБЛЕМА ЛИДЕРСТВА И УПРАВЛЕНИЯ КОМПАНИЕЙ В ПЕРИОД КРИЗИСА, ВЫЗВАННОГО ПАНДЕМИЕЙ COVID-19 (Обзор)

Аннотация. Обзор посвящен роли лидеров в компании в период кризисов. Пандемия коронавируса и непредсказуемость экономической ситуации требуют от руководителей компаний принятия новых управленческих решений, перестройки управленческих моделей, а также всей работы сотрудников и менеджеров.

Ключевые слова: пандемия коронавируса; корпоративный лидер; сеть команд; удаленная работа; эффективная коммуникация; программы переобучения и переподготовки.

E.A. Pekhtereva

The issue of leadership and management in times of pandemic crisis (Review)

Abstract. The review focuses on the role of business leaders during crisis. The coronavirus pandemic and the state of economic ambiguity situation require new management decisions of company leaders, restructuring

* **Пехтерева Елена Александровна**, канд. экон. наук, младший научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН).

Pekhtereva Elena, PhD (Econ. Sci.), junior researcher of the Department of economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

DOI: 10.31249/espr/2020.03.05

of management models as well as the entire work process of employees and managers.

Keywords: COVID-19 pandemic; corporate leader; network of teams; remote working; effective communications; corporate retraining and re-skilling programs; new normal of work.

Введение

Последствия пандемии коронавируса имеют признаки кризиса «ландшафтного масштаба» («landscapescale»¹ crisis) – неожиданного события или последовательности событий огромного масштаба и ошеломляющей скорости, приводящих к высокой степени неопределенности. Такая ситуация дезориентирует, создает чувство утраты контроля и сильное эмоциональное потрясение.

Обстоятельства пандемии COVID-19 предъявляют чрезвычайные требования к руководителям компаний. Глобальные масштабы заболевания и абсолютная непредсказуемость экономической ситуации затрудняют принятие деловых решений. Однако именно в кризис корпоративные лидеры могут полностью себя проявить.

В политике очевидными примерами успешного кризисного руководства являются Франклин Д. Рузвельт и Уинстон Черчилль. Оба они были довольно непредсказуемыми личностями, но при этом отличными коммуникаторами. Их стили расходились, однако публике было нетрудно понять мотивы их действий. Рузвельт ясно дал понять, что готов попробовать любую комбинацию новых идей в стремлении положить конец депрессии. Черчилль недвусмысленно заявил о необходимости для Великобритании противостоять нацистской Германии любой ценой.

Руководителям корпораций есть чему у них поучиться. Они должны уметь донести свое послание до двух различных аудиторий: работников компании и ее клиентов. В период пандемии это послание должно продемонстрировать, что у компании есть план борьбы с проблемами, вызванными распространением болезни. Этот план может быть связан с работой персонала на дому (для предотвращения распространения инфекции) или изменениями в цепочке поставок (для поддержания производства). И персонал, и клиенты также должны быть уверены в том, что компания обла-

¹ Landscapescale (англ.) – определение размеров («сколько хватает взгляда»), которое показывает масштаб события или явления.

дает достаточными финансовыми ресурсами, чтобы пережить спад деловой активности.

Современные условия выступают в качестве жесткого экзамена для руководства компаний. «Сдавшие» его успешно имеют все шансы для благополучного преодоления кризиса. Так, инвестиционный банк Джеффрис (Jefferies Financial Group, США) в разгар пандемии коронавируса показал прекрасный пример поведения компании в период кризиса. В совместном письме главный исполнительный директор Р. Хэндлер (Rich Handler) и президент Б. Фридман (Brian Friedman) заявили, что «самым главным в их работе сейчас является безопасность сотрудников и клиентов». Это было сказано до декларации о том, что банк «полностью обеспечен капиталом как на уровне операционной деятельности, так и на уровне всей материнской компании» [How corporate leaders..., 2020]. Многие компании стремятся поддержать своих сотрудников в период пандемии и торможения деловых процессов и делают это по-разному. Так, Microsoft объявила, что будет продолжать платить почасовым работникам, которые проводят уборку в кампусе компании в течение всего периода отсутствия персонала на рабочих местах. Starbucks с апреля 2020 г. организовала сеансы психотерапии для всех сотрудников, проживающих в США, и членов их семей [Meister J., 2020]. В свою очередь ошибки топ-менеджеров и их неправильные действия в кризисный период неминуемо ведут к гибели компании (ее банкротству или прекращению функционирования).

Настоящая работа посвящена рассмотрению особенностей управления компанией в период кризиса или в условиях уникальной ситуации.

Стратегия и тактика поведения лидера в период кризиса

Признать, что компания столкнулась с кризисом, – первое, что должны сделать лидеры. Это трудный шаг, особенно когда кризис наступает не внезапно, а постепенно вырастает из привычных обстоятельств, маскирующих их природу. Примером такого кризиса является вспышка атипичной пневмонии в 2002–2003 гг., а теперь и пандемия коронавируса. Видение масштабов развивающегося кризиса требует от руководителей переосмысления своего представления о том, что является нормальным в деятельности компании в данный период. Предубеждение в отношении нормальности может заставить руководство компании недооценивать

сам кризис и последствия, которые он может вызвать. Как только руководители осознают возникновение кризиса, они могут начать разрабатывать ответные меры [How corporate leaders..., 2020].

Модель антикризисной стратегии была описана в докладе, подготовленном в 2006 г. в американском военном колледже Национальном университете обороны (National Defense University – NDU). Этот, безусловно, полезный и даже пророческий документ имел название «Выдерживая шторм: как провести организацию через пандемию» («Weathering the storm: leading your organization through a pandemic»). В нем, в частности, рекомендовалось руководителям проанализировать задачи, которые необходимо решать организации для продолжения своей деятельности в период кризиса, и определить их приоритетность. Конечно, к кризисной ситуации надо готовиться заранее. Например, обеспечение выполнения основных функций компаний предполагает, что сотрудники обучены соответствующим навыкам, позволяющим в случае необходимости заменить заболевших коллег. Но даже промедлившие с подготовкой компании могут исправить ситуацию, правильно наладив в кризис коммуникацию с персоналом и клиентами [How corporate leaders..., 2020].

Как выяснилось в период пандемии, у руководителей компаний (и даже государств) отсутствуют планы реагирования на подобные кризисные ситуации. Более того, во время кризиса с высокой степенью неопределенности относительно его продолжительности и интенсивности, эффективные меры реагирования в значительной степени являются импровизацией. Они могут охватывать широкий спектр действий: от временных шагов (налаживание удаленной работы сотрудников) до корректировки текущей деловой практики (например, разработки новых инструментов содействия сотрудничеству, которые могут сохраниться в практике ведения бизнеса в дальнейшем).

Данные рекомендации, кажущиеся простыми и очевидными, подтверждаются опытом руководителя одного охранного агентства Ш. Энгбрехта (Shawn Engbrecht), бывшего рейнджера армии США. Он – автор весьма занимательной, хотя и своеобразной книги под названием «Невидимое лидерство» («Invisible leadership»), описывающей практические действия в критических ситуациях. «Как лидер, – предостерегает он, – вы можете обещать все и всем, пока не окажется, что Вы неспособны дать даже малое немногим». В конце концов, «неспособность сказать правду быстро подрывает доверие и уверенность в высшем командовании». Энгбрехт при-

зывает принимать критическую ситуацию такой, какая она есть. «Желая, надеясь и молясь, чтобы проблема исчезла, делу не поможешь. Никакого приукрашивания. Если все сотрудники понимают, что есть проблема, она не исчезнет от того, что руководитель беспечно заявляет, что все хорошо» [How corporate leaders..., 2020].

Хороший лидер должен найти время, чтобы вникнуть в проблемы сотрудников и ответить на их вопросы. Для этого требуется терпение. По словам Энгбрехта, «чем тише вы становитесь, тем больше слышите». Массовые собрания неуместны во время эпидемии, но общая онлайн-встреча сотрудников была бы полезной. При этом руководитель должен четко выражать свои мысли, сохранять спокойствие и не отрицать очевидные негативные факты в работе компании.

Для хорошего лидера было бы правильным также продемонстрировать солидарность со своими сотрудниками и то, что все они сталкиваются с одинаковыми жизненными проблемами. Например, руководители авиакомпаний Qantas, самой большой авиакомпании Австралии, и United, крупнейшего в мире американского авиахолдинга, договорились сократить свои зарплаты (или вовсе отказаться от них) до тех пор, пока пандемия не пройдет [How corporate leaders..., 2020].

Во время кризиса руководителю следует ориентироваться на способ мышления, который позволит ему не слишком остро реагировать на то, что уже произошло, и поможет увидеть выход из сложного положения. Д. Д'Ориа и А. Де Смет, старшие партнеры компании McKinsey&Co, приводят пять моделей поведения, которые могут помочь руководителям компаний справиться с последствиями пандемии коронавируса и будущими кризисами [D'Auria, De Smet, 2020].

*Организация реагирования на кризисы: сеть команд*¹. Руководители компаний должны понимать, что вертикальное управление не всегда обеспечивает стабильность. В кризисных ситуациях с высокой степенью неопределенности руководители высшего звена сталкиваются с незнакомыми и непонятными проблемами и не всегда имеют возможность оперативно принимать эффективные решения.

¹ Концепция сети команд – новый способ организации с высокой степенью расширения прав и возможностей исполнителей, сильной коммуникацией и быстрым информационным потоком между ними. В настоящее время применяется многими частными и государственными компаниями.

Быстрому решению проблем в условиях сильного стресса и хаоса способствует использование такой модели управления, как «сеть команд». Сеть команд объединена общей целью и работает как единый коллектив. Как правило, сеть команд включает интегрированный центр, объединяющий под своим управлением четыре области: защита рабочей силы, стабилизация цепочки поставок, сохранение клиентов и финансовое стресс-тестирование [D'Augia, De Smet, 2020].

Сети команд, независимо от сферы функционирования, имеют междисциплинарный характер. Опыт показывает, что для решения проблем в кризис необходимо привлекать экспертов из различных областей знаний. Команды должны легко адаптироваться, реорганизовываться, расширяться или сокращаться по мере поступления новой информации или в зависимости от изменения условий. Руководители должны поощрять сотрудничество и прозрачность во всей сети команд, распределять полномочия и предоставлять командам доступную им самим информацию [D'Augia, De Smet, 2020].

В эмоционально напряженной обстановке, присущей кризису, необходимо обеспечение также психологической безопасности. Следует открыто обсуждать в коллективе новые идеи, возникающие вопросы и проблемы. Свободные дискуссии позволят сетевым командам анализировать ситуацию и решать, как с ней справиться [D'Augia, De Smet, 2020].

Выдвижение лидеров во время кризиса. Высшее руководство компании должно быть готово переложить некоторые свои полномочия на лидеров сети команд, чтобы те могли принимать и реализовывать решения без получения одобрения сверху. Одна из важных функций руководителей высшего звена заключается в том, чтобы быстро создать механизм принятия решений на разных уровнях.

В чрезвычайных ситуациях наиболее ценными качествами лидера являются его опыт и личные свойства. Во время кризиса лидер должен уметь объединять команды для достижения единой цели и четко формулировать задачи, которые командам предстоит решить. Лучшие лидеры в опасной ситуации демонстрируют «нарочитое спокойствие» (*deliberate calm*), способность взглянуть на опасную ситуацию со стороны. «Нарочитое спокойствие» в кризис способны проявлять хорошо мотивированные и образованные люди, уравновешенные, но не беспомощные [D'Augia, De Smet, 2020].

Другая важная черта поведения лидера в кризис – «сдержанный оптимизм» (bounded optimism), или уверенность в сочетании с реализмом. Если в начале кризиса лидер проявляет чрезмерный оптимизм, он может потерять доверие окружающих. Более уместно показать, что руководство компании осознает сложность ситуации, но уже изучает пути выхода из нее [D’Auria, De Smet, 2020].

Принятие решений в условиях неопределенности. Ожидание полного набора информации для принятия решения – распространенная ошибка лидера в кризис. Поскольку кризис связан со многими неизвестными и неожиданными явлениями, обстоятельства могут долго не проясняться, а время для принятия решений будет упущено. Однако полагаться только на собственную интуицию тоже нельзя. Необходимо постоянно собирать и анализировать данные и наблюдать за развитием событий [D’Auria, De Smet, 2020].

На практике это означает, что в кризисном управлении надо часто делать паузу, оценивать ситуацию с разных точек зрения, предугадывать, что может произойти дальше, а затем действовать. Цикл «пауза-оценка-предвидение-действие» (pause-assess-anticipate-actcycle) должен быть непрерывным, чтобы сохранять спокойствие и сдерживать чрезмерную реакцию лидеров на поступающую новую информацию. Однако в некоторых кризисных ситуациях требуются немедленные действия [D’Auria, De Smet, 2020].

Два когнитивных типа поведения могут помочь лидерам в оценке событий: обновление (updating – пересмотр представлений о событии на основе новой информации) и сомнение (doubting – возможность критически оценить свои текущие и потенциальные действия). Обновление и сомнение помогают лидерам найти решение, основанное на предыдущих действиях, или принять совсем новое решение, не опираясь на прошлые уроки. Как только решение принято, надо действовать уверенно и быстро. Это укрепляет доверие к лидерам и мотивирует деятельность других сотрудников по поиску решений проблем [D’Auria, De Smet, 2020].

*Демонстрация эмпатии*¹. В условиях кризиса сознание людей в первую очередь обращается к проблемам их собственного выживания.

В 2020 г. пандемия COVID-19 унесла тысячи жизней и вызвала серьезные экономические последствия. Это потребовало от

¹Эмпатия – осознанное сопереживание текущему эмоциональному состоянию другого человека без потери ощущения внешнего происхождения этого переживания.

руководителей глубокого понимания личных и профессиональных проблем, с которыми пришлось столкнуться сотрудникам и их близким.

Крайне важно при этом, чтобы лидеры не только демонстрировали сопереживание окружающим, но и оставались внимательными к собственному самочувствию. По мере нарастания стресса и усталости способность людей обрабатывать информацию, сохранять хладнокровие и проявлять здравый смысл уменьшается. Шансов противостоять функциональным спадам больше в том случае, если прислушиваться к советам специалистов по поддержанию здоровья и уделять время на восстановление работоспособности. Это помогает поддерживать эффективность действий в течение всего кризисного периода [D'Auria, De Smet, 2020].

Эффективная коммуникация. Важная проблема в кризис – прозрачность принимаемых решений. Вдумчивое, частое общение лидеров с членами их команд демонстрирует, насколько они следят за ситуацией и корректируют свои действия по мере поступления новой информации. Проблемы, вопросы и интересы каждой группы (аудитории) должны быть учтены [D'Auria, De Smet, 2020].

Коммуникации не должны прекращаться и после окончания кризиса. Знакомство с оптимистичным или реалистичным планом дальнейших действий может оказать мощное воздействие на сотрудников и клиентов, вдохновляя их на участие в восстановлении полномасштабной деятельности компании [D'Auria, De Smet, 2020].

Организация и подготовка к трудовой деятельности в условиях пандемии

Меняя сложившиеся модели управления компаниями, пандемия COVID-19 ускорила процесс глобальной трансформации рабочих мест. В течение всего нескольких недель 88% работников по всему миру перешли на удаленную работу из дома, а процесс найма рабочей силы был заморожен. В связи с этим Дж. Мейстер (Jeanne Meister, партнер компании Future Workplace¹) рассматривает коронавирус как катализатор пересмотра взглядов на развитие рынка труда – на роль корпорации, удаленную работу, переподготовку кадров, принципы найма и корпоративное обучение [Meister, 2020].

¹ Future Workplace (США) – консалтинговое агентство по подбору и обучению менеджеров высшего звена.

Специалисты компаний Flex Jobs¹ и Global Workplace Analytics² подсчитали, что число людей, работающих удаленно, с 2005 по 2017 г. выросло на 159%. Особенно этот показатель увеличился за 2012–2016 гг. (на 44%). Это было началом процесса преобразований. Коронавирус вынуждает сотрудников и руководителей уже всех компаний как можно больше времени работать удаленно. Отныне никто не полетит на встречу с клиентом, если можно общаться с помощью Zoom. Время, проведенное в офисе, личные встречи и переговоры больше не являются свидетельством продуктивности работы [Meister, 2020].

Для удаленной работы персонал необходимо подготовить. В компании Microsoft создали руководство по работе из дома в период пандемии COVID-19, которое было распространено среди всех ее сотрудников. Оно также было доступно клиентам для редактирования и внесения поправок и пожеланий. Руководство помогает сотрудникам наладить удаленную работу и правильно совместить ее с повседневными домашними обязанностями, сгладить эмоциональные последствия управления и новой организации окружающей обстановки (работы, дома, семьи и, что немаловажно, ухода за собой). Microsoft также организует общественные пространства (такие, как Yammer groups³), где сотрудники могут задавать вопросы, делиться новостями и проводить совещания. При этом они сохраняют здоровье, чувствуют себя вовлеченными в работу и приносящими пользу компании [Meister, 2020].

В условиях распространения дистанционной работы компании смогут более широко использовать преимущества географически и этнически разнообразного кадрового резерва. В свою очередь менеджеров будет заботить, как сделать удаленную работу частью корпоративной культуры.

Стремительная цифровизация общества меняет требования к работникам и соискателям. При найме на работу растет значение навыков, необходимых для конкретной деятельности.

¹ Flex Jobs – сайт для поиска удаленной работы и работы с гибким графиком.

² Компания Global Workplace Analytics специализируется на исследовании вопросов, связанных с эффективной организацией рабочих мест, и консультациях по управлению персоналом.

³ Yammer – социальная сеть Microsoft, созданная для коммуникаций и совместной работы для сотрудников, клиентов и партнеров.

По мнению Рави Кумара (Ravi Kumar), президента Infosys¹, компании все больше передают рутинные действия машинам, а сотрудники сосредотачиваются на решении уникальных задач, требующих творчества и критического мышления. Передовые позиции в сфере цифровых услуг обязывают Infosys быть лидером в практике найма исключительно на основе фактических компетенций. Компания фокусируется на выборе кандидатов с необходимыми навыками и возможностями, а не на основе связей и родственников (что традиционно для многих компаний развивающихся стран). Для этого Infosys сотрудничает с различными учебными заведениями, а также использует программу Digital Apprentice. С ее помощью студенты местных колледжей могут включиться в процесс «учись-зарабатывай-работай» (learn-earn-work) и получить работу в цифровой сфере [Meister, 2020].

Новая реальность в организации трудовой деятельности определяет появление и расширение новых способов обучения, в том числе дистанционных. Еще до пандемии коронавируса прогнозировалось, что рынок онлайн-обучения к 2025 г. утроится и достигнет 325 млрд долл. [Meister, 2020]. Сейчас стало ясно, что его масштабы, скорее всего, будут значительно больше. У компаний нет иного выбора, кроме как начать радикальную трансформацию корпоративного обучения.

Многие компании уже начали такую перестройку. Так, магазин Walmart использует виртуальную реальность для подготовки работников к «черной пятнице»². Сеть гостиниц Best Western Hotels с помощью программ виртуальной реальности обучает сотрудников стойки регистрации навыкам общения с гостями. Интернет-магазин HomeDepot создал мобильное приложение для обучения новых сотрудников и передачи им информации о товарах, чтобы уменьшить потребность в очном обучении. Специалисты полагают, что этот опыт будет использоваться все шире и практика традиционного очного обучения будет вытеснена обучением на рабочем месте с использованием новейших технологий [Meister, 2020].

¹ Infosys Ltd. – индийская компания, занимающаяся разработкой программ для электронной коммерции и телекоммуникаций, ведущий поставщик цифровых услуг в области консалтинга, онлайн-торговли, аутсорсинга.

² «Черная пятница» – период масштабных распродаж и огромного наплыва покупателей.

К. Пири (Chris Pirie), бывший генеральный директор Microsoft и ведущий преподаватель онлайн-курса «Радикальная трансформация обучения» (Radical transformation of learning), считает, что корпоративное обучение должно быть эмпирическим и веселым, с применением игровых элементов (т.е. геймифицированным¹), виртуальной и дополненной реальности. Очевидно, что организациям придется значительно увеличить расходы на переподготовку своих сотрудников. Компании Amazon, SAP (программное обеспечение), Walmart, AT&T (телекоммуникации), PricewaterhouseCoopers (консалтинг и аудит) и Guardian Life Insurance (страхование жизни) уже объявили о планах переподготовки больших групп работников [Meister, 2020].

В современных условиях важной задачей для компаний является разработка не одноразовой программы обучения, а создание экосистемы подготовки и переподготовки кадров. Она должна быть ориентирована на формирование новых навыков и новых партнерств в процессе обучения, использование искусственного интеллекта в рамках традиционных и альтернативных учебных программ, а также привлечение технологий EdTech² [Meister, 2020].

Заключение

Пандемия коронавируса испытывает на прочность лидеров компаний и организаций во всех секторах по всему миру. Ее последствия, вероятно, будут сказываться дольше и представлять большие трудности, чем ожидалось вначале. Длительная неопределенность – одна из причин, по которой лидеры должны принять разнообразные специфические методы управления. Следуя предлагаемым специалистами рекомендациям, топ-менеджеры смогут поддержать свои организации во время текущего кризиса, как бы долго он ни продолжался, и подготовить их к другим вызовам [D’Auria, De Smet, 2020].

Эксперты едины во мнении, что никто уже не может позволить себе действовать так, как раньше. Топ-менеджеры должны увидеть и использовать новые возможности, бросить вызов преж-

¹ Геймификация (от англ. gamification – дословно «игрофикация») – использование элементов игры в неигровом контексте для достижения реальных целей.

² EdTech – от английского Educational technology – это не только онлайн-обучение, но и новые технологии в образовании.

ним представлениям и возглавить новые направления и практики в работе. Это их шанс проявить свои качества лидера в условиях кризиса, когда компании в небывалой ситуации двигаются по неизведанному пути [Meister, 2020].

В России компании и учреждения также перестроили работу в соответствии с новыми необычными условиями. Большинство офисных сотрудников до сих пор работают из дома. Опыт пандемии вынуждает пересматривать привычные представления о работе персонала и целесообразности нахождения всех сотрудников непосредственно в офисе.

Список литературы

1. D'Auria G., De Smet A. Leadership in a crisis: Responding to the coronavirus outbreak and future challenges // McKinsey&Co. – 2020. – 16.03. – Mode of access: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/leadership-in-a-crisis-responding-to-the-coronavirus-outbreak-and-future-challenges?cid=eml-web#> (дата обращения: 05.06.2020).
2. How corporate leaders should act in a crisis // Economist. – 2020. – 21.03. – Mode of access: <https://www.economist.com/business/2020/03/21/how-corporate-leaders-should-act-in-a-crisis> (дата обращения: 01.05.2020).
3. Meister J. The Impact of the coronavirus on HR and the new normal of work // Forbes. – 2020. – 31.03. – Mode of access: <https://www.forbes.com/sites/jeanne-meister/2020/03/31/the-impact-of-the-coronavirus-on-hr-and-the-new-normal-of-work/#196cdb942b60> (дата обращения: 14.04.2020).

УДК 351.77(73)

С.С. Костяев*

АМЕРИКАНСКИЕ СПЕЦИАЛИСТЫ О СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В США

Аннотация. В работе представлены основные направления реформирования системы здравоохранения в США и отношение к ним американских специалистов.

Ключевые слова: США; система здравоохранения; заинтересованные группы; реформа Б. Обамы.

S.S. Kostiaev

American experts about U.S. healthcare system

Abstract. This article presents the key aspects of reforming the health-care system in the United States and the attitude of American experts to them.

Keywords: USA; healthcare system; interest groups; B. Obama's reform.

* **Костяев Сергей Сергеевич**, канд. полит. наук, старший научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН), докторант факультета планирования и государственной политики Университета Ратгерса, преподаватель кафедры политологии Университета Ратгерса (США).

Kostiaev Sergei, PhD (Polit. Sci.), senior researcher of the Department of economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia), PhD Candidate, Bloustein School of Planning and Public Policy, part-time lecturer, Department of political science, Rutgers University (U.S.).

DOI: 10.31249/espr/2020.03.06

Введение

Научная литература по проблемам развития системы здравоохранения в США характеризуется «теоретическим политеизмом» [Contandriopoulos, 2011]. Ученые изучают разные факторы, определяющие состояние национальной системы здравоохранения. В их числе: культура (в вопросе формулирования проблемы [Danielson, Stryker, 2015]), институты (при рассмотрении, например, эффектов обратной связи с политикой – policy feed back effects), общественное мнение (в частности, поддержка позиций демократов и республиканцев), социально-экономические условия.

В настоящей работе внимание сконцентрировано на четырех вопросах: почему в конце XX в. в США не удалась реформа системы здравоохранения, направленная на обеспечение всеобщего медицинского страхования? Как функционируют полузакрытые подсистемы (semi-closed policy subsystems) в американском здравоохранении? Почему Б. Обаме удалось провести реформу системы здравоохранения? Насколько устойчива эта реформа?

Что пошло не так в конце XX в.?

Сравнительные исследования показывают, как выглядит система здравоохранения США на фоне систем здравоохранения других развитых стран и как институциональные характеристики той или иной страны влияют на национальную систему здравоохранения. Теоретической основой таких исследований являются институциональный и исторический (концепция исторической зависимости – path dependence) подходы. Сравнение медицинских систем разных стран также позволяет понять, как их различные вариации связаны с комбинациями социально-экономических и политических факторов [Immergut, 1990].

По данным Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, в 2019 г. по паритету покупательной способности США тратили на медицинское обслуживание одного жителя 11 тыс. долл. в год, Россия – 1,5 тыс. долл. в год, при этом государственные расходы в США составили 9,3 тыс. долл. на человека, в России – 872 долл. [OECD..., 2019].

Особенностью американской системы здравоохранения является доминирование частного сектора оказания медицинских услуг. Это является основной социально-экономической проблемой в здравоохранении США. Политический союз между част-

ными больницами и высокообеспеченными гражданами служит структурной (институциональной) причиной ряда специфических черт системы здравоохранения США. Например, это не позволяет принять некоторые принципы, реализуемые другими развитыми странами, такие как всеобщее медицинское страхование и определенный набор гарантированных медицинских услуг, государственное регулирование количества койко-мест и цен на медицинские услуги¹ [Evans, 1997].

Сложность изменения системы здравоохранения в условиях двухпартийной системы власти заключается в необходимости заинтересовать в ней политических лидеров и сделать такую реформу ключевым пунктом их предвыборной платформы [Booth, 2012]. Мажоритарная электоральная система, которая действует в США, дает заинтересованным группам определенный уровень контроля над политиками. Поскольку в двухпартийных системах разница между победителем и проигравшим на выборах обычно мала, соответственно поддержка той или иной заинтересованной группы может оказать решающее влияние на результат. Однако сообщество врачей не обладает уникальными характеристиками, которые могли бы сделать его влиятельным в качестве заинтересованной группы [Mahoney, 2008; Moosbrugger, 2012].

Экономическая история предоставляет достаточно фактического материала для изучения попыток реформ систем здравоохранения в США и Великобритании. Вариация наблюдается по двум параметрам: иерархия (независимость против зависимости) и управление (централизация против децентрализации). Система здравоохранения в США представляет собой пример сферы, контролируемой децентрализованными и независимыми участниками. Соединенное Королевство, напротив, является образцом централизации и иерархии, которые привели к созданию Национальной системы здравоохранения Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Считается, что разрыв с исторической траекторией развития (path dependence) в странах с независимыми децентрализованными участниками процесса формирования государственной политики маловероятен [Wilsford, 1994], что справедливо и для системы здравоохранения.

¹ Во многих странах государство владеет и управляет лечебными учреждениями (больницами), регулирует время оказания медицинской помощи, что позволяет оптимизировать общие расходы на здравоохранение.

Изучение истории реформ в сфере здравоохранения в США показывает, как институты (федерализм, правила законодательного процесса в Конгрессе США, СМИ) позволяли противникам реформ блокировать попытки масштабного изменения системы здравоохранения в США в XX в. [Steinmo, Watts, 1995]. Согласно выводам ученых, сторонники реформ не должны впустую тратить время на создание максимально широкой коалиции. Следует концентрироваться на изменении вышеуказанных институтов – это является неперенным условием коренной реформы системы здравоохранения в стране.

Концепция мобилизации участников процесса выработки государственной политики (theory of stakeholder mobilization) представляет убедительное объяснение провала реформы здравоохранения в США в XX в. Как показывают ее сторонники, Американская медицинская ассоциация (American medical association), частные компании медицинского страхования и группы работодателей успешно блокировали все попытки ввести всеобщее медицинское страхование. Они обладали для этого достаточными ресурсами и организационной структурой, а отделения организаций в каждом штате были способны оказывать давление на сенаторов и членов Палаты представителей [Quadagno, 2004].

Соотношение сил в системе здравоохранения США менялось с течением времени. До 1970-х годов частные больницы действовали в союзе со страховыми компаниями, в котором первые играли доминирующую роль. Позже оплачивающие медицинские услуги организации (работодатели, предоставляющие корпоративное медицинское страхование, и государство в лице «Медикэр»¹ и «Медикейд»²) начали контролировать общий объем расходов на здравоохранение через Организации по управлению здравоохранением³ (Health Maintenance Organizations). В результате частные больницы утратили свою доминирующую роль в системе здравоохранения США [Bodenheimer, 1995], а значение Организаций по

¹ «Медикэр» (от англ. Medicare) – национальная программа медицинского страхования в США для лиц от 65 лет и старше.

² «Медикейд» (от англ. Medicaid) – американская государственная программа медицинской помощи нуждающимся. Осуществляется на уровне штатов при поддержке федеральных властей. Медицинская помощь оказывается лицам, имеющим доход ниже официальной черты бедности.

³ Организации по управлению здравоохранением получают от государства фиксированную сумму денег на предоставление медицинских услуг определенному числу лиц и получают прибыль за счет того, что снижает стоимость услуг.

управлению здравоохранением возросло. В дополнение к этому, после дебатов о реформе здравоохранения Б. Клинтона в 1990-х годах организации по управлению здравоохранением получили все большее распространение [Nigam, Ocasio, 2010]. Противодействие заинтересованных групп, низкий уровень поддержки реформы внутри страны и недостаток политического мастерства демократов не позволили ее осуществить [Blumenthal, 1995].

Ученые, придерживающиеся марксистской экономической теории, указывают, что Конгресс США представляет высший класс американского общества (в частности, медико-промышленный комплекс состоит из страховых компаний, групп работодателей и профессиональных ассоциаций), который выступает против идеи всеобщего медицинского страхования. Реформа Клинтона через ограничение размера ежемесячных платежей по медицинским страховкам привела бы к ценообразованию, препятствующему конкуренции. Это дало Конгрессу США политическую поддержку за счет увеличения количества застрахованных американцев и сократило бы поддержку среди групп, заинтересованных в политике высоких ежемесячных платежей по страховкам.

Специалисты указывают, что проект «Закона о безопасности в сфере здравоохранения» (Health Security Act), предлагавшийся Клинтонем, не учитывал эффекты обратной связи с политикой [Butler, 1994]. На членов Конгресса США, отвечавших за написание текста законопроекта реформы здравоохранения в 1993–1994 гг., воздействовали методами сетевого лоббизма (grass root stactics). Внушалось, что они заплатят высокую политическую цену за поддержку реформы и проиграют на очередных выборах. Заинтересованные группы использовали для этого политически важных избирателей в округах законодателей [Goldstein, 1999].

Наконец, противостоявшие реформе заинтересованные группы потратили значительные ресурсы на негативную рекламу в СМИ на ранних стадиях обсуждения законопроекта. СМИ освещали дебаты без критического анализа и способствовали формированию неблагоприятного для реформы общественного мнения [West, Heith, Goodwin, 1996].

После провала попыток реформировать систему здравоохранения в США на федеральном уровне, некоторые штаты стали самостоятельно расширять доступ к медицинскому страхованию, ограничивать размер расходов штатов на медицину и добиваться увеличения федеральных расходов на медицинское обслуживание населения. Некоторые штаты добились определенных успехов в

данном направлении, в том числе Флорида (штат Гавайи), Массачусетс, Миннесота, Орегон, Вермонт и штат Вашингтон [Kingdon, 1984]. Этому способствовало активное участие местных политиков и поддержка основных участников систем здравоохранения этих штатов [Paul-Shaheen, 1998].

Основными причинами, почему отдельные штаты пытались реформировать систему здравоохранения, служат наличие конкретных проблем в этой сфере (в основном связанных с финансированием затрат штатов на покрытие расходов на разные виды медицинской помощи и страховок, отсутствием минимального страхового обеспечения значительной части малоимущих жителей), определенный социально-экономический и политико-управленческий контекст. Высокая экономическая активность и большой ВВП штата¹, а также развитость системы управления, способной администрировать сложные программы, позволяли получить поддержку реформ со стороны населения. Так, рост расходов бюджета штата, направляемых на обязательное страхование, ассоциировался здесь с увеличением доли людей, обладающих медицинской страховкой. Сильный бюрократический аппарат штата воспринимался как способный к более детальному регулированию организаций здравоохранения и принятию программ по поддержке покупки лекарств (по рецепту) населением.

Важным фактором проведения реформы системы здравоохранения остается партийность, которая, однако, в данном случае не имеет идеологической направленности. Контроль демократов над постом губернатора и законодательным собранием штата согласуется с принятием законодательных актов о всеобщем медицинском страховании для жителей штата и, одновременно, об ограничении организаций по управлению здравоохранением.

В данном случае проявляется разная степень влияния заинтересованных групп в штатах по различным направлениям реформирования здравоохранения. Сторонники регулирования организаций по управлению здравоохранением имели влияние на результат и добивались поставленных целей. Сторонники всеобщего медицинского страхования смогли добиться только умеренного успеха, а группы, выступающие «за» или «против» программ помощи пациентам, не имели влияния на шансы принятия таких программ [Gray, 2013].

¹ В России в подобном случае принято говорить о региональном валовом продукте или РВП. – *Прим. ред.*

В конечном счете национальная реформа здравоохранения в США не была принята в XX в. из-за того, что не была сформирована коалиция, способная изменить существующие институты и разорвать связь с исторической зависимостью в траектории развития.

Подсистемы в здравоохранении США

Согласно политологической концепции о политических подсистемах (policy subsystems scholars), заинтересованные группы представляют собой одну из подсистем (субъектов) государственной политики. Исследователи пришли к выводу, что в некоторых сферах государственной политики заинтересованные группы находятся в симбиотических отношениях с государством. Увеличение власти президента и снижение власти Конгресса США дают заинтересованным группам преимущество перед рядовыми гражданами. Конкуренция между группами не ведет к плюралистическому равновесию (pluralistic equilibrium), поскольку ни одна из них не беспокоится об общественных интересах, а руководствуется групповыми (частными) целями. В этом случае содержанием государственной политики становится согласование позиций конкретных групп по различным вопросам [Lowi, 1979].

Несмотря на общественное внимание, комитеты и федеральные ведомства США располагают существенной автономией в определении повестки дня и направлении государственной политики в соответствующей сфере [Freeman, 1955]. Для заинтересованной группы наиболее важным фактором успеха в достижении собственных целей является поддержка внутри федеральных органов власти [Baumgartner, 2010]. Считается, что отдельные ведомства правительства США контролируются узкими автономными элитами [McConnell, 1970].

Основное изменение в заинтересованных группах в США на федеральном уровне состоит в их усиливающейся фрагментации. Ассоциации обычно представляли крупные сектора американской экономики, но в 1990-е годы углубляющаяся специализация стала все более очевидной [Weissert, 2012]. Например, по сравнению с 1960-ми годами в 2010-е годы Американская медицинская ассоциация (American Medical Association) более не являлась крупнейшей ассоциацией врачей страны. Врачи также разделились во мнении относительно путей реформирования национальной системы здравоохранения [Quadagno, 2011]. В 2018 г. по данным Центра за

ответственную политику (Center for Responsive Politics), Американская медицинская ассоциация занимала лишь 7-е место по объему взносов в предвыборные фонды политиков (1,3 млн долл.). Другие ассоциации врачей внесли больше средств, в том числе: Американская ассоциация врачей скорой помощи (American College of Emergency Physicians) – 1,5 млн долл., Американская оптометрическая ассоциация – 1,7 млн долл., Американская ассоциация хирургов-ортопедов (American Association of Orthopedic Surgeons) – 1,8 млн долл., Американская ассоциация стоматологов (American Dental Association) – 1,8 млн долл., Американская ассоциация анестезиологов (American Society of Anesthesiologists) – 2,1 млн долл.¹. При этом с точки зрения расходов на лоббизм в 2018 г. Американская медицинская ассоциация по-прежнему занимала 1-е место с объемом затрат в 20,4 млн долл. Американская ассоциация семейных врачей (American Academy of Family Physicians) была на 2-м месте (3,8 млн долл.), Американская ассоциация радиологии (American College of Radiology) – на 3-м месте (3,2 млн долл.)².

Крупные корпорации способны преодолеть проблему коллективного действия, заключающуюся в том, что выгоды от изменения государственной политики обычно распространяются на многих, а соответствующие усилия прилагают лишь некоторые. Корпорации участвуют в формировании государственной политики в сфере здравоохранения не только на основе индивидуальных выгод, но и на основе «классового интереса» (classwiderationality). Лучший пример такого поведения – это Вашингтонская бизнес-группа по здравоохранению (Washington Business Group on Health (WBGH)) [Mintz, 1995]. WBGH выражает интересы крупных работодателей. Она, в частности, стремится защитить безналоговый статус корпоративного медицинского страхования³, поскольку это представляется полезным ресурсом в конкурентной борьбе. В условиях высокого уровня безработицы компании могут предлагать

¹ Health Professionals: Top Contributors to Federal Candidates, Parties and Outside Groups // Center for Responsive Politics. – 2018. – Mode of access: <https://www.opensecrets.org/industries/contrib.php?cycle=2018&ind=H01> (дата обращения: 27.04.2019).

² Health Professionals. Lobbying // Center for Responsive Politics – 2018. – Mode of access: <https://www.opensecrets.org/industries/lobbying.php?cycle=2018&ind=H01> (дата обращения: 27.04.2019).

³ В 1930–1950-е годы в США был принят ряд законов, по которым выгоды, получаемые работниками от работодателей в виде корпоративных медицинских полисов, не облагаются налогами.

менее щедрые медицинские страховки, а при низком уровне безработицы – более щедрые. Подобная гибкость является важным инструментом поддержания конкурентоспособности.

Согласование государственной политики в сфере здравоохранения в США – очень сложный процесс. Обладание достоверной и максимально полной информацией в ходе ведущихся здесь дебатов крайне важно. Проведенные исследования показали, что лоббисты получают большую часть новой информации через свои слабые связи (*weaktie connections*), а не через сильные непосредственные связи (*strongties*) [Carpenter, Esterling, Lazer, 1998]. Иными словами, именно слабые связи представляют собой наиболее важный социальный капитал в процессах лоббирования на уровне государственной политики в США.

Интересы различных групп в системе здравоохранения США продвигаются несколькими способами. Во-первых, путем финансирования медицинских исследований в университетах. Во-вторых, благодаря стимулированию определенной подачи информации в СМИ и в профессиональных научных изданиях. В-третьих, за счет создания групп или организаций пациентов, страдающих определенными заболеваниями. В-четвертых, в результате использования информации из платежей в Управление по лекарствам и продуктам питания (*Foodand Drug Administration*), которые предоставляют фармацевтические и другие компании при рассмотрении своих заявок на одобрение новых лекарств и медицинских приборов [Geyman, 2004].

Попытки уравнивать лоббистские расходы медицинских организаций с влиянием других заинтересованных групп пока не достигают цели [Baumgartner, 2010]. По мнению некоторых ученых, группы пациентов и группы, выступающие за общественное здоровье (*public health*) или подготовку к эпидемиям, имеют ограниченное влияние на выработку государственной политики в сфере здравоохранения США. Хотя терапевты и медицинские работники в целом почувствовали, что их возможности влиять на государственную политику в сфере здравоохранения с середины 1990-х годов существенно сократились.

Данные отчетов по закону 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности» за 1997–2000 гг. показывают, что к 2000 г. организации здравоохранения представляли собой самого щедрого клиента лоббистов: они обеспечивали 15% от общего объема расходов на лоббизм в США. Внутри сектора здравоохранения на первом месте по расходам на лоббизм стоит фармацевтическая

промышленность. На втором месте были терапевты и другой медицинский персонал, на третьем – группы пациентов и группы, отстаивающие вопросы общественного здоровья, например эпидемиологи. Примечательно, что за 1997–2000 гг. лоббистские расходы частных лечебных учреждений (больниц) увеличились на 59%, производителей лекарственных средств – на 27, врачей – на 10, групп пациентов – на 9% [Demko, 2014].

Один из основных участников процесса принятия государственных решений в сфере здравоохранения США – ассоциации. Они могут быть охарактеризованы как частные, автономные, ограниченные в своей цели, гомогенные, добровольные. Зачастую ассоциации рассматриваются как форма частного правительства (private government), в котором отсутствует процесс разрешения внутренних конфликтов. Во многих случаях руководство ассоциаций имеет собственные интересы, которые отличаются от интересов рядовых членов [McConnell, 1970].

Профессиональные медицинские ассоциации (professional medical associations – PMA) в США, представляющие группы врачей-специалистов или ассоциации больных, зачастую имеют системные конфликты интересов. Так, группы врачей-специалистов выполняют две взаимоисключающие задачи: формируют медицинские протоколы лечения и осуществляют защиту финансовых интересов своих членов. Например, в 2015 г. эти группы преуспели в отмене формулы устойчивого роста (sustainable growth rate formula), которую использовал Центр по услугам «Медикэр» и «Медикейд» для контроля расходов на здравоохранение. Различные ассоциации больных (например, Американская ассоциация больных диабетом – American Diabetes Association) пытаются защитить взаимоисключающие интересы врачей и пациентов. Например, фармацевтические компании платят деньги врачам за выписку определенных лекарств, в то время как пациенты заинтересованы в получении более дешевых аналогов. В 2009 г. несколько профессиональных медицинских ассоциаций заявили о намерении снизить долю средств от фармацевтических компаний в своих бюджетах, но не сдержали слова [Nissen, 2017].

Взаимоотношения между группами пациентов и фармацевтическими компаниями являются проблемой во многих странах. В Великобритании, например, для ограничения влияния фармцевтов на группы пациентов предлагается использовать государственное финансирование [Herxheimer, 2003]. Кроме того, в 2010 г. правительство Великобритании выступило за усиление превен-

тивных мер в здравоохранении. Хотя группы пациентов сконцентрированы на оказании медицинских услуг, но некоторые из них стали, вслед за государством, уделять внимание профилактическим мерам.

В США процесс утверждения лекарств в Администрации по лекарствам и продуктам питания очень противоречив. С одной стороны, это ведомство хочет получить как можно больше информации о новом лекарстве. С другой стороны, группы пациентов и фармацевтическая промышленность могут выступать в качестве влиятельной коалиции, которая пытается ускорить процесс получения одобрения нового лекарства, в особенности если на рынке отсутствуют аналоги [Carpenter, 2004].

Одним из механизмов влияния заинтересованных групп на процесс принятия решений в исполнительных органах власти США выступает рассмотрение итоговых проектов нормативно-правовых актов Административно-бюджетным управлением при президенте США (Office of Management and Budget – OMB). Влияние заинтересованных групп на этот процесс обнаруживается тогда, когда в него вовлечены бизнес-группы или когда среди них есть консенсус по тому или иному нормативно-правовому акту. Влияние заинтересованных групп не заметно, когда проект нормативно-правового акта касается общественных интересов.

Можно констатировать, что в настоящее время профессиональные группы в системе здравоохранения США разделены и потеряли прежнее влияние, а значимость представителей фармацевтической промышленности как заинтересованной группы существенно возросла. Политика США в сфере лекарственного обеспечения представляется яркой иллюстрацией концепции политики подсистем, согласно которой разные субъекты государственной политики играют определенную роль в процессе принятия решений. В 2019 г. администрация Д. Трампа предложила проект нормативно-правового акта, который ограничивал список лекарств, оплачиваемых «Медикэр», и тем самым стимулировал страховые компании предлагать своим клиентам более дешевые аналоги. Но кампания нескольких десятков групп пациентов в форме негативных рекламных роликов на этот законопроект способствовала его отклонению Конгрессом.

При этом наблюдается тенденция усиления зависимости общественного мнения от производителей лекарственных средств. Ряд ассоциаций пациентов получают финансирование от фармацевтических компаний для поддержки или противодействия при-

нению тех или иных решений на государственном уровне. Так, Ассоциация больных метастатическим раком груди (Metastatic Breast Cancer Alliance) получила от фармацевтических компаний 16 млн долл., Ассоциация больных сердечными заболеваниями (American Heart Association) – 15,8 млн долл. [Knight, 2019].

Почему реформа системы здравоохранения удалась Б. Обаме?

Комбинация институциональных, общественных и личных факторов позволила начать реформу системы здравоохранения в США в 2010 г. Закон 2010 г. «О защите пациентов и доступном здравоохранении» является компромиссным документом, который отражает идеи как демократов, так и республиканцев.

Индивидуальный мандат (individual mandate), или требование для всех американцев иметь медицинскую страховку, впервые появился в законопроекте 1992 г. «О всеобъемлющей реформе здравоохранения», который продвигался администрацией Дж. Буша-старшего. Детальное регулирование страховых компаний (единые тарифы, гарантированная продажа полиса всем желающим и т.д.) впервые подробно было расписано в законопроекте 1993 г. «О безопасности Америки в сфере здравоохранения», который пыталась принять администрация Б. Клинтона. Требования к работодателям предоставлять своим сотрудникам корпоративное медицинское страхование, а также предоставление субсидий на покупку медицинских страховок для малоимущих были описаны в законопроекте 1993 г. «О реформе доступа к здравоохранению», который выдвинул сенатор Дж. Чаффе в качестве альтернативы реформе Клинтона. Использование статьи 1115 закона 1965 г. «О поправках в закон о социальном страховании», предложенное Б. Клинтон, позволило правительствам штатов расширять программу «Медикейд», предоставляя миллионам малоимущих американцев доступ к медицинским услугам. Наконец, реформа здравоохранения в Массачусетсе, которую провел республиканец М. Ромни, собрала в себе все эти идеи и стала прологом для реформы Б. Обамы [Quadagno, 2014].

К 2009–2010 гг. уникальное сочетание обстоятельств обеспечило условия для проведения реформы. Среди них: представление о серьезности кризиса в системе здравоохранения; процедурные изменения в регламенте Палаты представителей, произведенные Н. Гингричем еще в 1994 г., которые увеличили роль руко-

водства палаты; высокая популярность Б. Обамы внутри страны [Peterson, 2011].

Факторами возможности ее осуществления стали, во-первых, прагматизм и решимость руководства США, которое в этот период представляли демократы (Б. Обама, Н. Пелоси, Г. Рид) [Jacobs, Skocpol, 2015], а также единство разработчиков законопроекта из трех ключевых комитетов (комитета по энергетике и торговле, комитета по налогам и сборам, комитет по образованию и труду). При этом все они были готовы идти на компромиссы с республиканцами. Во-вторых, законопроект был достаточно быстро проведен через Конгресс США, что позволило предотвратить мобилизацию заинтересованных групп. В-третьих, было принято решение о перераспределительном финансировании (redistributive financing) в виде налогов на обеспеченных американцев. При этом отсутствовали системные меры по сдерживанию расходов на здравоохранение, предложение которых погубило реформу Б. Клинтона. Впрочем, было проведено сокращение программы «Медикэр Плюс», в которой пенсионеры получают средства от государства на покупку частных полисов медицинского страхования. В-четвертых, реформаторы постарались максимально учесть мнение заинтересованных групп [Oberlander, 2010]. Благодаря такому подходу в электоральном цикле 2010 г. организации системы здравоохранения пожертвовали демократам 59% своих средств, а республиканцам 41%.

Важно отметить такой фактор успеха реформаторов, как правильная формулировка проблемы. Сторонники реформ в качестве аргумента необходимости преобразований указывали причины проблемной ситуации, которые не являются следствием человеческой природы или случая [Stone, 1989]. В результате республиканцы не смогли доказать, что только ленивые люди не имеют доступа к медицинским услугам. Демократы действовали более успешно в плане формирования общественной поддержки реформы.

Однако заинтересованные группы смогли внести ограничения в реформу системы здравоохранения США 2010 г. [Marmor, Oberlander, 2011]. Страховые компании смогли добиться исключения из итогового текста законопроекта положения о государственном страховании для всех американцев. В 2009 г. в Конгрессе США обсуждалась идея управляемой государством программы медицинского страхования, которая будет конкурировать с корпоративным страхованием от работодателей и с регулируемыми го-

сударством рынками медицинского страхования. К декабрю 2009 г. эта идея была снята с повестки дня [Jacobs, Skocpol, 2015]. Коалиция работодателей и профсоюзов добилась сохранения корпоративного медицинского страхования за счет того, что оно, как и прежде, не облагается налогами. Католические группы принудили Б. Обаму пообещать издать указ, согласно которому федеральные средства не могут направляться на аборт, не обоснованные медицинскими показаниями [Quadagno, 2010]. Позднее этот вопрос был решен Верховным судом США, который разрешил частным компаниям не включать оплату аборт в корпоративное страхование.

Таким образом, сочетание ряда факторов сделало реформу системы здравоохранения в США возможной, а комбинация внутренних условий определила ее ограниченный характер.

Реформа Б. Обамы имеет три положительных эффекта: расширение доступа граждан к медицинским услугам; защита людей с хроническими заболеваниями (до реформы страховые компании могли отказать таким клиентам в покупке полиса или выставить высокую цену за страховку); увязка размера выплат лечебным учреждениям (больницам) с качеством медицинских услуг. В результате их проявления за период с апреля по май 2020 г. доля американцев, одобряющих реформу, увеличилась с 46 до 51%¹. Одновременно некоторые профессиональные медицинские ассоциации, такие как Американская ассоциация хирургов-ортопедов и Американская ассоциация хирургов, специализирующихся на заболеваниях колен и бедер (American Association of Hip and Knee Surgeons), изменили медицинские протоколы лечения в целях повышения качества предоставляемых услуг [Chambers, 2016].

Итак, ряд факторов сделали реформу возможной: ее ограниченный характер, желание демократов идти на уступки заинтересованным группам, представление о кризисе в здравоохранении (высокая доля незастрахованных, расовые различия в доступе к здравоохранению, медицинские расходы как ключевая причина банкротств физических лиц), изменение регламента Палаты представителей, популярность президента Б. Обамы, контроль демократов над обеими палатами Конгресса и Белым домом.

¹ KFF Health Tracking Poll: The Public's Views on the ACA // KFF (Kaiser Family Foundation). – 2020. – Mode of access: <https://www.kff.org/interactive/kff-health-tracking-poll-the-publics-views-on-the-aca/#?aRange=all> (дата обращения: 26.07.2020).

Насколько устойчивы результаты реформы системы здравоохранения Б. Обамы?

Факторы, которые сделали возможной реформу системы здравоохранения в США 2010 г., имеют и определенные негативные эффекты. Их действие подрывает устойчивость изменений.

Ученые, занимающиеся проблемой устойчивости результатов реформ, часто используют в качестве теоретической базы концепцию эффектов политики (policy feed back effects). Данный подход нацелен на объяснение воздействия реформ на поведение политиков и влияния текущей государственной политики на решения, принимаемые впоследствии.

По мнению политологов, поляризация и недоверие среди политиков является одним из главных препятствий при реализации реформ [Mechanic, McAlpine, 2010; Peterson, 2012]. Например, в США штаты, контролируемые республиканцами, за редким исключением решили не расширять программу «Медикейд»¹. Впрочем, используя так называемое «освобождение от обязательств» (waivers), администрация Обамы смогла убедить несколько республиканских штатов увеличить таким способом доступ своим жителям к здравоохранению [Thompson, Gusmano, 2014].

«Освобождение от обязательств» в общем случае представляет собой делегирование Конгрессом США исполнительной власти полномочия осуществлять определенные отклонения от закона. До президентства Клинтона этот механизм в сфере здравоохранения использовался редко. В 1990–2010 годы «освобождение от обязательств» дало возможность штатам перевести значительную часть участников программы «Медикейд» из системы оплаты за услуги (fee-for-service) в систему «управляемого лечения» (managedcare)². Кроме того, увеличилось количество людей, получающих медицинские услуги через Медикейд, и изменилась инфра-

¹ Закон 2010 г. «О защите пациентов и доступном здравоохранении» дал право штатам расширить «Медикейд» за счет лиц, чей доход не превышает 133% федерального уровня бедности. По состоянию на 21 апреля 2020 г. 14 штатов еще не приняли решения о расширении «Медикейд».

² Управляемое лечение (managedcare) – система, при которой организация получает фиксированную сумму на обслуживание определенного числа людей в определенный период. Оптимизация стоимости оказания медицинских услуг позволяет получать соответствующую прибыль. Представляет собой попытку снизить темпы роста расходов на здравоохранение в США без уменьшения объема предоставляемых услуг.

структура медицинского обслуживания. В 2010–2020 годы около 80% запросов штатов на «освобождение от обязательств» были одобрены федеральным правительством. В результате одна треть расходов программы «Медикейд» направлялась на деятельность, осуществляемую в этих рамках [Gusmano, Thompson, 2020].

При президентстве Обамы штаты (в том числе такие контролируемые республиканцами, как Индиана, Мичиган, Монтана) расширяли программы «Медикейд» для увеличения количества людей, имеющих доступ к медицинским услугам, на основе принципов выбора и личной ответственности. Применялись такие нехарактерные для «Медикейд» механизмы, как уплата ежемесячных платежей по страховке, управление счетом на оплату медицинских расходов, отмена ежемесячных платежей при условии прохождения ежегодного медицинского обследования, прохождение курсов повышения профессиональной квалификации и т.п.

Наоборот, в период действия администрации Трампа «освобождение от обязательств» стало применяться для снижения количества лиц, получающих медицинскую помощь через «Медикейд».

В 2017 г. Трамп попытался отменить реформу системы здравоохранения Обамы. После неудачи этой инициативы в Конгрессе США администрация Трампа приняла ряд нормативно-правовых актов, искажающих ход реализации реформы. Во-первых, было введено требование наличия работы (учебы, поиска работы или участия в качестве волонтера в деятельности некоммерческих организаций) для тех, кто хочет пользоваться программой «Медикейд». Во-вторых, указом президента профильным федеральным ведомствам предписывалось продвигать полисы медицинского страхования, не подпадающие под действие закона 2010 г. «О защите пациентов и доступном здравоохранении». Другие акты изменили определение работодателя (по закону «О безопасности доходов и пенсионном обеспечении» – Employee Retirement and Income Security Act), увеличили действие краткосрочных медицинских полисов с 3 месяцев до 3 лет и обязали снизить расходы на рекламу регулируемых государством рынков медицинского страхования. Однако остановить реализацию реформы системы здравоохранения администрации Трампа не удалось. Множество актов были заблокированы судами, а количество людей, пользующихся регулируемыми государством рынками медицинского страхования, снизилось незначительно [Thompson, Gusmano, Shinohara, 2018].

По состоянию на декабрь 2019 г. десять штатов с губернаторами-республиканцами воспользовались предложениями админи-

страции Трампа по трансформации содержания «освобождения от обязательств». В четырех штатах такие «освобождения от обязательств» не вступили в силу, поскольку различные общественные организации опротестовали их в судебном порядке. Например, в 2018 г. судья по Федеральному округу Колумбия Дж. Боасберг отменил подобное «освобождение от обязательств», посчитав, что оно противоречит сути закона, который нацелен на увеличение количества людей, получающих медицинскую помощь.

Американские исследователи также отмечают, что исполнение законодательства в сфере здравоохранения традиционно было прерогативой бюрократии. Однако администрации Обамы и Трампа стали использовать бюрократические инструменты (такие, как «освобождение от обязательств») для реализации противоположных политических целей.

Республиканские штаты в значительной степени продолжают противодействовать реформе системы здравоохранения. Причинами этому служат традиционные политические разногласия с демократами и недостаточно развитый в этих регионах бюрократический аппарат. При этом демократические штаты больше преуспели в сглаживании конфликтов и в предоставлении медицинских услуг [Greer, 2011]. Кроме того, привлечение Обамой семи республиканских штатов к расширению программы «Медикейд» имело достаточно устойчивый результат. По крайней мере в первые три года президентства Трампа ни один штат не пересмотрел ранее принятое решение [Gusmano, Thompson, 2020].

Сложность системы здравоохранения в США не позволяет многим людям осознавать свои интересы и выгоды. Значительная часть расходов на здравоохранение скрыта особенностями налогового законодательства, которое, например, не облагает налогами корпоративное медицинское страхование. Основная проблема реформы здравоохранения в том, что она «затыкала дыры» в действующей системе. В свою очередь оппозиция реформе во многом базируется на узких интересах тех, кто уже пользуется медицинскими услугами через «Медикэр» и корпоративное страхование [Starr, 2013].

Применение концепции эффектов политики в отношении реформы системы здравоохранения Обамы позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, позитивно воспринимаются реформы в том случае, когда люди получают конкретную пользу от изменений (например, государственные субсидии на покупку частных полисов медицинского страхования или защита людей с хронич-

ческими заболеваниями). Во-вторых, аксиома теории эффектов политики – преобладание эгоистического интереса – аннулируется политическими факторами. Общая оценка реформы зависит от уровня доверия правительству и партийной принадлежности. Так, низкое доверие правительству и принадлежность к республиканской партии сочетается с негативной оценкой реформы системы здравоохранения в США. Конкретные результаты реформы в данном контексте не являются значимыми. В-третьих, социотропизм (sociotropism) – ориентация на интересы общества в целом – ведет к положительной оценке реформы. Люди, сфокусированные на пользе реформ для общества (например, такой, как расширение доступа к медицинским услугам), позитивно оценивают реализацию реформы американской системы здравоохранения вне зависимости от партийной принадлежности [Jacobs, Mettler, 2018]. Впрочем, партийная принадлежность влияет на решение использовать достижения реформы. Республиканцы с меньшей вероятностью, чем демократы, покупают полисы медицинского страхования на регулируемых государством рынках [Lerman, Sadin, Trachtman, 2017].

Эффекты политики и партийная принадлежность влияют и на сами рынки медицинского страхования. В республиканских штатах, где реформа не популярна, люди меньше покупают полисы на регулируемых государством рынках. Это ведет к ухудшению рискованных пулов (riskpools) в республиканских штатах по сравнению с демократическими, так как только люди с серьезными заболеваниями покупают такие страховки. В результате ежемесячные платежи по страховым полисам в республиканских штатах выше, чем в демократических [Trachtman, 2019].

Комбинация позитивных (увеличение числа застрахованных, защита людей с хроническими заболеваниями) и негативных эффектов (ограничение федерального финансирования расширения программы «Медикейд» и высокие расходы пациентов по полисам, продаваемым на регулируемых государством рынках) привела к тому, что реформа американской системы здравоохранения, начатая Б. Обамой, продолжается.

Заключение

Масштабы системы здравоохранения в США огромны, а ее достижения вполне убедительны. Однако она во многом сохраняет элитарную направленность, что во многом противоречит демокра-

тическим традициям страны. Реформа позволила снизить число людей без медицинского страхования: в 2009 г. 15% населения (45,6 млн человек не имели полиса медицинского страхования), к 2018 г. благодаря реформе и несмотря на саботаж администрации Трампа, доля незастрахованных сократилась до 8,9% (28 млн человек). Не удалось решить проблемы расового неравенства в доступе к здравоохранению и проблему медицинских счетов, как основной причины банкротств физических лиц. В 2009 г. не имели полиса 13% белых, 18% афроамериканцев, 30% испаноязычных, к 2018 г. диспропорции сохранились, не имели полиса 8% белых, 10% афроамериканцев, 18% испаноязычных, свидетельствуют данные Бюро переписи населения [US Census Bureau..., 2019]. Личные медицинские расходы являются одной из основных причин банкротств физических лиц в США, в 2007 г. 62% респондентов, подавших в суд на объявление банкротства, указывали, что основная причина – высокие счета за медицинское обслуживание, аналогичный опрос, проведенный после 2014 г., показал, что ситуация не изменилась, 65% американцев, инициировавших процедуру банкротства, указывают медицинские расходы как основную причину [Himmelstein, 2019].

Исследователи с разной степенью убедительности объясняют, почему в конце XX в. реформа системы здравоохранения в США проваливалась и почему она была реализована в начале XXI в. Однако все они сходятся во мнении, что предшественники Обамы предлагали слишком жесткие меры. Б. Обама смог проявить необходимую гибкость. Приложив значительные усилия, демократы создали широкую коалицию по поддержке реформ и добились принятия нужных решений.

Попытки следующей администрации республиканца Д. Трампа воспрепятствовать реализации начатой реформы системы здравоохранения в США практически провалились. Однако высокий уровень смертности от коронавируса и масштабы потерь от эпидемии COVID-19 наглядно продемонстрировали незавершенность реформы и наличие существенных проблем в современной американской системе здравоохранения. Опыт ее функционирования и реформирования – как позитивный, так и негативный, – служит поучительным примером для других стран мира, особенно для России, склонной порой к широкому использованию зарубежных практик.

Список литературы

1. Baggott R., Allsop J., Jones K. Speaking for patients and carers: health consumer groups and the policy process. – Globe Press, 2004. – 365 p. – Mode of access: <https://www.macmillanihe.com/page/detail/Speaking-for-Patients-and-Carers/?K=9780230801851>
2. Baggott R., Jones K. Prevention better than cure? Health consumer and patients' organizations and public health // *Social science & medicine*. – 2011. – Vol. 73, N 4. – P. 530–534.
3. Baumgartner F. Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why // *The j. of politics*. – 2010. – Vol. 72, N 4. – P. 1252–1253.
4. Blumenthal D. Health care reform – past and future // *Elder law j.* – 1995. – Vol. 3. – P. 89–98.
5. Bodenheimer T. The Serpent on the staff: the unhealthy politics of the American medical association // *J. of public health policy*. – 1995. – Vol. 16, N 4. – P. 496–498.
6. Booth A. Healthcare reform in the United States: why structures matter. – Chapel Hill: University of North Carolina at Chapel Hill Press, 2012. – 52 p.
7. Burgin E. Congress, policy sustainability, and the affordable care act: democratic policy makers overlooked implementation, post-enactment politics, and policy feedback effects // *Congress & the presidency*. – 2018. – Vol. 45, N 3. – P. 279–314.
8. Butler H. Unhealthy alliances: bureaucrats, interest groups, and politicians in health reform. – Washington, D.C.: AEI Press, 1994. – 100 p.
9. Carpenter D. The political economy of FDA drug review: processing, politics, and lessons for policy // *Health affairs*. – 2004. – Vol. 23, N 1. – P. 52–64.
10. Carpenter D., Esterling K., Lazer D. The strength of weak ties in lobbying networks: evidence from healthcare politics in the United States // *J. of theoretical politics*. – 1998. – Vol. 10, N 4. – P. 417–44.
11. Chambers M. Health care reform // *Orthopedic clinics of North America*. – 2016. – Vol. 47, N 4. – P. 645–652.
12. Contandriopoulos D. On the nature and strategies of organized interests in health care policy making // *Administration & society*. – 2011. – Vol. 43, N 1. – P. 45–65.
13. Danielson T., Stryker R. Cultural influences on social policy development // *Oxford Handbook of U.S. Social Policy*, edited by Daniel Béland, Kimberly J. Morgan and Christopher Howard. – New York: Oxford University Press, 2015. – P. 133–150.
14. Demko P. Healthcare's hired hands: when the stakes rise in Washington, healthcare interests seek well-connected lobbying firms // *Modern healthcare*. – 2014. – Vol. 44, N 40. – P. 12–16.
15. Evans R. Going for the gold: the redistributive agenda behind market-based health care reform // *J. of health politics, policy and law*. – 1997. – Vol. 22. – N 2. – P. 427–465.

16. Freeman J. The political process: executive bureau-legislative committee relations. – Garden City, N.Y.: Doubleday, 1955. – 75 p.
17. Geyman J. The corporate transformation of health care: can the public interest still be served? – New York: Springer, 2004. – 328 p.
18. Goldstein M. Interest groups, lobbying, and participation in America. – New York: Cambridge university press, 1999. – 158 p.
19. Gray V. Interest groups and health care reform across the United States. – Washington, D.C.: Georgetown university press, 2013. – 228 p.
20. Greer S. The states' role under the patient protection and affordable care act // J. of health politics, policy and law. – 2011. – Vol. 36, N 3. – P. 469–473.
21. Gusmano M., Thompson F. The administrative presidency, waivers, and the affordable care act // J. of health politics, policy and law. – Durham: Duke university press, 2020. – Vol. 45, N 4. – P. 633–646.
22. Haeder S., Webb Yackee S. Influence and the administrative process: lobbying the U.S. president's office of management and budget // American political science review. – Vol. 109, N 3. – P. 507–522.
23. Herxheimer A. Relationships between the pharmaceutical industry and patients' organizations // British medical j. – 2003. – Vol. 326, N 7400. – P. 1208–1210.
24. Himmelstein D. Medical bankruptcy: still common despite the Affordable Care Act // AJPH Law & Ethics. – 2019. – Vol. 109, N 3. – P. 431–433.
25. Immergut E. Institutions, veto points, and policy results: a comparative analysis of health care // J. of public policy. – 1990. – Vol. 10, N 4. – P. 391–416.
26. Jacobs L., Mettler S. When and how new policy creates new politics: examining the feedback effects of the affordable care act on public opinion // Perspectives on politics. – 2018. – Vol. 16. – N 2. – P. 345–363.
27. Jacobs L., Skocpol T. Health care reform and American politics: what everyone needs to know. – Oxford university press, 2015. – 210 p.
28. Kingdon J. Agendas, alternatives, and public policies. – Boston: Little, Brown, 1984. – 70 p.
29. Knight S. Big pharma gave money to patient advocacy groups opposing Medicare changes // Kaiser health news. – 2019. – 28.04. – Mode of access: <https://khn.org/news/big-pharma-gave-money-to-patient-advocacy-groups-opposing-medicare-changes/> (дата обращения: 02.08.2020).
30. Landers S., Sehgal A. Health care lobbying in the United States // The American j. of medicine. – 2004. – Vol. 116, N 7. – P. 474–477.
31. Lau R., Schlesinger M. Policy frames, metaphorical reasoning, and support for public policies // Political psychology. – 2005. – Vol. 26, N 1. – P. 77–114.
32. Lawrence J., Mettler S. When and how new policy creates new politics: examining the feedback effects of the affordable care act on public opinion // Perspectives on politics. – 2018. – Vol. 16, N 2. – P. 1255–1268.

33. Lerman A., Sadin M., Trachtman S. Policy uptake as political behavior: evidence from the affordable care act // *American political science review*. – 2017. – Vol. 111, N 4. – P. 755–770.
34. Lowi T. *The end of liberalism: the second republic of the United States*. – New York: Norton, 1979. – 165 p.
35. Mahoney Ch. *Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Union*. – Washington, DC: Georgetown University Press, 2008. – 256 p.
36. Marmor T., Oberlander J. The patchwork: health reform, American style // *Social science & medicine*. – 2011. – Vol. 72, N 2. – P. 125–128.
37. McConnell G. *Private Power & American Democracy*. – Vintage Books, 1970. – 399 p.
38. Mechanic D., McAlpine D. *Sociology of health care reform: building on research and analysis to improve health care* // *J. of health and social behavior*. – 2010. – Vol. 51, N 1. – P. 147–159.
39. Mintz B. *Business participation in health care policy reform: factors contributing to collective action within the business community* // *Social problems*. – 1995. – Vol. 42, N 3. – P. 408–428.
40. Moosbrugger L. *The vulnerability thesis: interest group influence and institutional design*. – New Haven, CT: Yale university press, 2012. – 208 p.
41. Nigam A., Ocasio W. *Event attention, environmental sensemaking, and change in institutional logics* // *Organization Science*. – 2010. – Vol. 21, N 4. – P. 823–841.
42. Nissen S. *Conflicts of interest and professional medical associations: progress and remaining challenges* // *J. of American medical association*. – 2017. – Vol. 317, N 17. – P. 1737–1744.
43. Oberlander J. *Long time coming: why health reform finally passed* // *Health affairs*. – 2010. – Vol. 29, N 6. – P. 1112–1125.
44. OECD DATA. *Health spending* // OECD. – 2019. – Mode of access: <https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm> (дата обращения: 25.08.2020).
45. Paul-Shaheen P. *The states and health care reform: the road traveled and lessons learned from seven that took the lead* // *J. of health politics, policy and law*. – 1998. – Vol. 23, N 2. – P. 319–361.
46. Peterson M. *The ideological and partisan polarization of healthcare reform and tax policy* // *Tax law review*. – 2012. – Vol. 65, N 4. – P. 627–667.
47. Peterson M. *It was a different time: Obama and the unique opportunity for health care reform* // *J. of health politics, policy and law*. – 2011. – Vol. 36, N 3. – P. 429–436.
48. Quadagno J. *Institutions, interest groups, and ideology: an agenda for the sociology of health care reform* // *J. of health and social behavior*. – 2010. – Vol. 51, N 2. – P. 125–136.

49. Quadagno J. Interest-group influence on the patient protection and affordability act of 2010: winners and losers in the health care reform debate // J. of health politics, policy and law. – 2011. – Vol. 36, N 3. – P. 449–453.
50. Quadagno J. Right-wing conspiracy? socialist plot? the origins of the patient protection and affordable care act // J. of health politics, policy and law. – 2014 – Vol. 39, N 1. – P. 35–56.
51. Quadagno J. Why the United States has no national health insurance: stakeholder mobilization against the welfare state, 1945–1996 // J. of health and social behavior. – 2004. – Vol. 45, N 3. – P. 25–44.
52. Starr P. Remedy and reaction: the peculiar American struggle over health care reform. – New Haven, CT: Yale University Press, 2013. – 324 p.
53. Steinmo S., Watts J. It's the institutions, stupid! why comprehensive national health insurance always fails in America // J. of health politics, policy and law. – 1995. – Vol. 20, N 2. – P. 329–372.
54. Stone D. Causal stories and the formation of policy agendas // Political science quarterly. – 1989. – Vol. 104, N 2. – P. 281–302.
55. Thompson F., Gusmano M., Shinohara S. Trump and the affordable care act: congressional repeal efforts, executive federalism, and program durability // Publius: the j. of federalism. – 2018. – Vol. 48, N 3. – P. 396–424.
56. Thompson F., Gusmano M. The administrative presidency and fractious federalism: the case of Obamacare // Publius: the j. of federalism. – 2014. – Vol. 44, N 3. – P. 426–450.
57. Trachtman S. Polarization, participation, and premiums: how political behavior helps explain where the ACA works, and where it doesn't // J. of health politics, policy and law. – 2019. – Vol. 44, N 6. – P. 855–884.
58. US Census Bureau. Health insurance historical tables // Census Bureau. – 2020. – Mode of access: <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/health-insurance/historical-series/hic.html> (дата обращения: 25.08.2020).
59. Weissert W. Governing health: the politics of health policy. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2012. – 260 p.
60. West D., Heith D., Goodwin C. Harry and Louise go to Washington: political advertising and health care reform // J. of health politics, policy and law. – 1996. – Vol. 21, N 1. – P. 35–68.
61. Wilsford D. Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way // J. of public policy. – 1994. – Vol. 14, N 3. – P. 251–283.

Экономические и социальные проблемы России

Научный журнал

№ 3 (43)

ХРОНИКИ ПАНДЕМИИ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Составитель выпуска –
канд. экон. наук Пехтерева Елена Александровна

Техническое редактирование
и компьютерная верстка О.В. Егорова
Корректор Л.Н. Казимирова

Номер регистрационного свидетельства ПИ № ФС 77–78664
Дата регистрации 10.07.2020

Гигиеническое заключение
№ 77.99.6.953.П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.
Подписано к печати 26/ХІ – 2020 г. Формат 60х84/16
Бум. офсетная № 1 Печать офсетная
Усл. печ. л. 9,0 Уч.-изд. л. 8,0
Тираж 100 экз. (1–80 экз. – 1-й завод)
Заказ № 115

**Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук (ИНИОН РАН)**
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, 117418
<http://inion.ru>, https://instagram.com/books_inion

**Отдел маркетинга и распространения
информационных изданий**
Тел.: +7(925) 517-36-91, +7(499) 134-03-96
e-mail: shop@inion.ru

Отпечатано по гранкам ИНИОН РАН
ООО «Амирит»
410004, Саратовская обл., г. Саратов
ул. Чернышевского, д. 88, литера У