



СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ МСП В УСЛОВИЯХ COVID-19 И САНКЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

А. В. Бакайкина

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
Москва, Россия

Работа посвящена анализу трансформации государственной финансовой поддержки промышленных субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) в России в условиях двух последовательных макроэкономических шоков – пандемии COVID-19 и усиления санкционных ограничений. Эмпирическую основу исследования составляет массив сведений о фактах предоставления мер поддержки, сгруппированных по типам инструментов (возвратные и безвозвратные), уровням управления (федеральный и региональный) и операторам реализации (органы исполнительной власти и институты развития). В работе показано, что в период острой фазы кризиса возрастает значение федерального канала как механизма масштабирования и унификации условий доступа, тогда как региональный уровень сохраняет ключевую роль в мерах, требующих учета территориальной специфики и приоритетов развития. Установлено, что стабилизирующая функция поддержки в большей степени связана с усилением роли безвозвратных инструментов, в то время как восстановительная и адаптационная – с кредитно-гарантийным механизмом. Автором отмечено усиление роли институтов развития, осуществляющих предоставление возвратных инструментов, прежде всего гарантий. В то же время на региональном уровне также значимой является деятельность микрофинансовых организаций. Научная новизна работы состоит в сравнительном анализе функционирования механизма финансовой поддержки МСП в условиях двух кризисных периодов в рамках единого временного интервала, а также в структурной декомпозиции выявленных изменений по уровням управления, инструментам и операторам реализации. Полученные результаты могут быть использованы при совершенствовании механизма координации федеральных и региональных мер поддержки и донастройке инструментов поддержки промышленных МСП.

Ключевые слова: государственная поддержка, промышленность, возвратная поддержка, безвозвратная поддержка, санкции, макроэкономические шоки, институты развития.

STRUCTURAL CHANGES IN FEDERAL AND REGIONAL SUPPORT TO INDUSTRIAL SMALL AND MEDIUM BUSINESS IN CONDITIONS OF COVID-19 AND SANCTION RESTRICTIONS

Anna V. Bakaykina

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

The article analyzes transformation of state finance support to industrial entities of small and medium business (SMB) in Russia in conditions of two successive macro-economic shocks, i.e. COVID-19 pandemic and increase in sanction restrictions. Empiric basis of the research is formed by a block of information about facts of provided support measures, which were grouped by types of tools (returnable and non-returnable), level of administration (federal and regional) and implementation operators (bodies of executive power and development institutions). The research showed that during the sharp period of crisis the importance of federal channel increases as a mechanism of scalability and unification of access conditions, while regional level retains key role in measures requiring due account of territorial specificity and development priorities. It was found out that stabilizing function of support in majority of cases is connected with the rising role of non-returnable tools, while restoration and adaptation one – with credit and guarantee mechanism. The author showed the increasing role of development

institutions that provide returnable tools, mainly guarantees. At the same time on the regional level the importance of micro-financial organizations is still high. Academic novelty of the research implies comparative analysis of the mechanism of SMB finance support in conditions of two crisis periods within the frames of a single time interval and structural decomposition of identified changes by levels of administration, tools and implementation operators. The obtained findings can be used for upgrading the mechanism of coordinating federal and regional support measures and adjustment of tools meant for industrial SMB support.

Keywords: state support, industry, returnable support, non-returnable support, sanctions, macro-economic shocks, development institutions.

Введение

В условиях повышенной макроэкономической неопределенности государственная финансовая поддержка малого и среднего предпринимательства (МСП) в области промышленности приобретает системообразующее значение как инструмент стабилизации и структурной адаптации реального сектора российской экономики. Промышленные МСП¹, с одной стороны, являются важным источником занятости, технологической диффузии и кооперационных связей, а с другой – характеризуются высокой чувствительностью к разрывам цепочек поставок, удорожанию капитала и ограничению доступа к внешним рынкам и финансовым ресурсам. При этом последовательные макроэкономические шоки последних лет (пандемия COVID-19 и последующее усиление санкционного давления на российскую экономику) не только обострили традиционные проблемы ограниченности доступа субъектов МСП к заемному капиталу, но и привели к необходимости решения вопросов повышения эффективности и согласованности многоуровневой системы финансовой поддержки, предусматривающей использование разных инструментов (прежде всего возвратных – льготных кредитов и гарантий, а также безвозвратных – субсидий и грантов²) и объединяющей различные государственные институты

(главным образом органы исполнительной власти (ОИВ) и институты развития (ИР)).

Актуальность данного исследования вызвана рядом причин. Во-первых, в кризисные периоды меняются приоритеты государственной экономической политики: сначала возрастает роль мер, ориентированных на обеспечение ликвидности и сохранение производственного потенциала, а затем – на восстановление инвестиционной активности и технологическое обновление. Во-вторых, усиливается значимость институциональной архитектуры поддержки: важным становится не только объем предоставляемых ресурсов, но и дизайн (настройка) инструментов, условия доступа и распределение полномочий между уровнями исполнительной власти, которые определяют реальную результативность мер поддержки. В-третьих, для промышленных МСП особенно критичными становятся параметры качества поддержки – предсказуемость и согласованность правил, скорость предоставления, сочетание возвратных и безвозвратных форм финансирования, а также роль ИР и ОИВ как субъектов госполитики. Наконец, в рамках структурной перестройки экономики и внешних ограничений возрастает потребность в аналитически выверенной оценке того, как изменяется система поддержки: какие элементы становятся ключевыми, какие – требуют корректировки и какие механизмы обеспечивают согласованность федеральных и региональных мер.

В этой связи исследовательская задача состоит не в описании отдельных программ поддержки, а в выявлении логики и направлений трансформации системы финансовой поддержки промышленных

¹ В данной работе к таким компаниям относятся субъекты МСП, осуществляющие деятельность в области обрабатывающих производств (раздел С ОКВЭД 2). При этом дальнейший анализ был проведен только на основе подвыборки МСП, относящихся к юридическим лицам.

² Здесь выделены четыре наиболее значимых инструмента финансовой поддержки МСП, используемых в российской практике.

МСП как механизма экономической политики.

Для анализа принципиально важно рассмотрение поддержки в разрезе уровней управления (федеральный и региональный), типов инструментов поддержки (возвратные и безвозвратные), операторов реализации (ОИВ и ИП), а также параметров, отражающих временной горизонт воздействия мер.

Таким образом, в рамках данной работы будут выделены четыре структурных изменения государственной финансовой поддержки МСП в период действия двух серьезных макроэкономических шоков – пандемии COVID-19 и усиления санкционного давления на российскую экономику. Подобный подход позволяет перейти от описания дискретного перечня мер к системному пониманию того, как меняется

модель поддержки в ответ на различные макроэкономические шоки.

Усиление централизации государственной поддержки

Наибольшая значимость федерального канала в предоставлении государственной финансовой поддержки промышленным субъектам МСП была зафиксирована в начальной (наиболее острой) фазе рассматриваемых макроэкономических шоков (рис. 1): в 2020 г. на него приходилось 79% от общего количества всех фактов поддержки, в 2022 г. – 68%. Подобная динамика указывает на усиление централизации механизмов антикризисного финансирования в момент разворачивания шока. В то же время это происходит за счет повышения роли федеральных институтов в предоставлении как возвратной, так и безвозвратной поддержки.

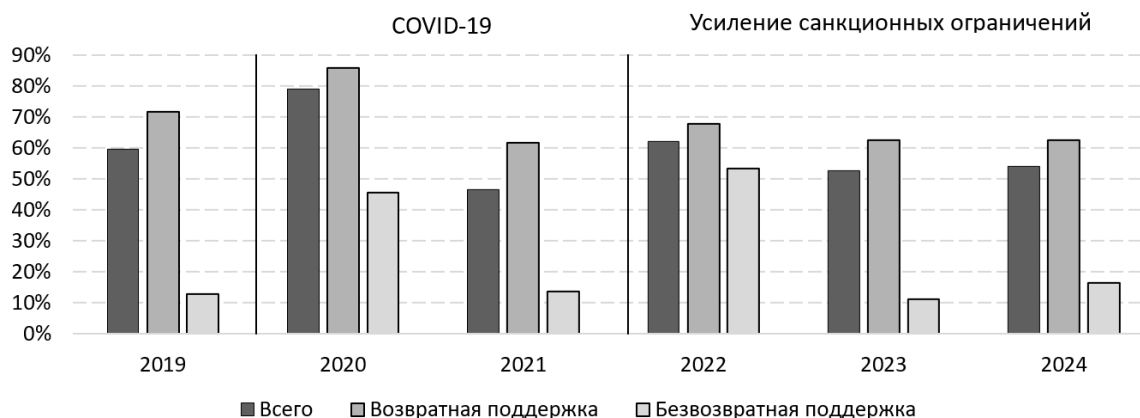


Рис. 1. Доля федеральной поддержки субъектов МСП в общем количестве фактов поддержки в 2019–2024 гг.

Рис. 1–5 составлены по: URL: <https://www.nalog.gov.ru/opendata/7707329152-rsmppp/>

Рост централизации в целом согласуется как с аргументами теоретической литературы, так и с эмпирическими наблюдениями в период крупных макроэкономических шоков. В частности, с точки зрения теории в условиях фискального федерализма функция макроэкономической стабилизации находится у федерального правительства, в то время как деятельность субнациональных (региональных и муниципальных)

властей преимущественно ориентирована на предоставление локальных общественных благ [26]. Анализ российской практики также демонстрирует высокую значимость федерального правительства при реализации стабилизационной политики [18]. При этом в период кризисных явлений роль федеральных институтов в значительной степени возрастает даже в странах с децентрализованной си-

стемой (т. е. наблюдается рецентрализация – тенденция к концентрации ресурсов и полномочий на центральном уровне) [12].

Среди основных причин усиления роли федерального канала в кризисный период в предоставлении государственной финансовой поддержки (в том числе субъектам МСП) можно выделить следующие. Во-первых, федеральные органы власти способны быстро вводить масштабные программы и унифицировать условия доступа к ним со стороны компаний-получателей (за счет единых критериев). В острой фазе шока государственная политика становится ориентированной не столько на точность настроек параметров мер поддержки для предоставления ресурсов наиболее пострадавшим субъектам МСП, сколько на скорость предоставления помощи. Это прежде всего связано с высокими рисками ликвидности и банкротства компаний [8]. Так, в Великобритании во время пандемии COVID-19 в течение всего 11 дней была введена программа Bounce Back Loans, которая предусматривала предоставление займов субъектам МСП в размере до 50 тыс. фунтов стерлингов или до 25% годового оборота компании с упрощенной процедурой подачи заявки и под 100%-ную гарантию со стороны государства [15]. В США в этот же период начала функционировать масштабная программа Paycheck Protection Program (PPP), являвшаяся частью пакета экстренной поддержки малого бизнеса, реализуемого через федеральный уровень. В рамках данной программы в 2020 г. было выделено 525 млрд долларов, что примерно соответствовало совокупным расходам малого бизнеса США на оплату труда за 10 недель [7]. При этом превалирование скорости выдачи масштабных пакетов мер поддержки над точностью их настроек неизбежно приводит к снижению эффективности использования средств государственного бюджета. Так, программа PPP способствовала сохранению порядка 3,6 млн рабочих мест в мае 2020 г. и около 1,4 млн мест к концу 2020 г.,

однако оцененные расходы программ в расчете на один год сохраненной занятости существенно превышали соответствующие затраты на оплату труда МСП: в зависимости от допущений стоимость одного года сохраненной занятости оценивается в 3,4–5,2 медианной годовой заработной платы в США в 2020 г. [7]. Таким образом, опыт PPP иллюстрирует типичный компромисс антикризисной политики между скоростью и масштабом финансовой поддержки, с одной стороны, а также эффективностью и точностью ее настроек – с другой.

Во-вторых, доминирование регионального уровня при предоставлении антикризисных мер поддержки повышает риски координационных сбоев и фрагментированности государственной политики. В условиях системного шока, когда полномочия и ответственность за принятие и исполнение антикризисных решений распределены между несколькими уровнями власти, недостаточно выстроенные механизмы вертикальной координации могут приводить к несогласованности мер, возникновению противоречивых сигналов для получателей поддержки, а также размыванию и перекладыванию ответственности между участниками процесса (в том числе в форме ее перераспределения между уровнями власти) [29]. С точки зрения макроэкономической согласованности фрагментация означает, что региональные пакеты мер поддержки могут быть несопоставимы по масштабу и параметрам. Так, часть регионов из-за различий в бюджетной обеспеченности и глубины шока вынуждена «сжимать» поддержку, в то время как другая часть стремится к ее расширению, что затрудняет достижение общенациональных целей в области стабилизации экономики.

Региональная политика может как усиливать (прежде всего за счет реализации мер контрциклической политики), так и ослаблять (за счет проциклическости) усилия центрального правительства по стимулированию спроса и занятости, в связи

чем координация между уровнями власти является важным условием для эффективности антикризисного пакета [10]. Схожий вывод был получен исследователями [19], которые показали, что переход субнациональных бюджетов к фискальному сжатию приводил к снижению совокупного эффекта от национальных мер, в то время как увеличение расходов способствовало сглаживанию негативных экономических последствий. Требования к сбалансированности региональных бюджетов в США приводят к выраженной процикличности расходов в период рецессии, а строгие правила ускоряют необходимость фискальной донастройки [13]. Это ограничивает способность субнационального уровня проводить контрциклическую политику в период рецессии, что приводит к росту важности федеральных инструментов стабилизации в острой фазе спада экономики.

Непосредственно для получателей поддержки фрагментированность проявляется прежде всего в межрегиональной неоднородности административных (транзакционных) издержек взаимодействия субъектов МСП с государством. Различия в условиях доступа, требованиях к документам и процедуре получения помощи¹ приводят к неодинаковым значениям издержек поиска информации (*learning costs*), к которым относятся затраты на получение информации о подходящих мерах поддержки, интерпретации правил предоставления господдержки, сопоставление условий различных мер и др., а также издержек соблюдения требований (*compliance costs*) [24], в том числе затраты на сбор документов, заполнение форм, коммуникацию с государственными органами власти и институтами, предоставляющими помощь, а также заполнение отчетных форм. При этом в кризисный период значение подобных издержек существенно возрастает: в условиях высокой срочности и ограниченности ресурсов МСП даже умерен-

ные процедурные барьеры могут оказать существенное влияние на фактическую доступность мер, скорость получения средств и, следовательно, эффективность поддержки. Ряд исследователей на примере доступности субнациональных антикризисных программ поддержки малого бизнеса в США в период COVID-19 показали, что смягчение требований к документам повышало вероятность успешного прохождения заявок [9]. Таким образом, административные барьеры являются значимым параметром, влияющим на доступ к финансовой помощи в условиях шока. В то же время унификация правил и процедур (в том числе через федеральный канал) может рассматриваться как инструмент снижения административных барьеров и повышения предсказуемости доступа к господдержке в ситуации, когда скорость и массовость программ критичны.

В-третьих, доминирование федерального уровня в антикризисной политике во многом обусловлено характерным для субнациональных бюджетов эффектом «ножниц» (*scissors effect*), который проявляется в сокращении региональных доходов, а также росте нагрузки по обязательным расходам (социальная поддержка, здравоохранение, антикризисные меры) [11]. Это ограничивает способность регионов финансировать крупные пакеты помощи и приводит к реализации страховой функции со стороны федерального правительства, которая проявляется в выделении регионам дополнительных трансфертов, поддержке инвестиционных программ, смягчении фискальных правил, временном изменении условий заимствований и/или увеличении доли регионов в налоговых поступлениях.

Использование субсидий и грантов как стабилизационных инструментов

В период пандемии COVID-19 и ужесточения санкционного режима в России наблюдалось усиление значимости безвозвратных мер поддержки (рис. 2).

¹ В данной работе термины «поддержка» и «помощь» используются в качестве синонимов.

Это особенно явно проявилось в период начала шока (особенно показателен анализ федеральной поддержки), что свидетель-

ствует о высокой значимости субсидий и грантов как инструментов стабилизации экономики.

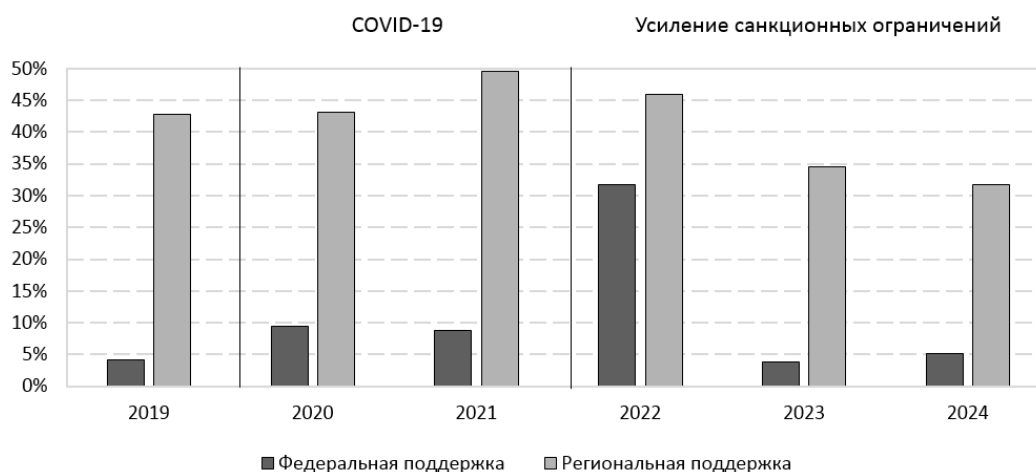


Рис. 2. Доля безвозвратных инструментов федеральной и региональной финансовой поддержки субъектов МСП в общем количестве фактов поддержки соответствующего уровня в 2019–2024 гг.

Именно в период острого шока ключевым становится федеральный канал поддержки¹ – в это время через него предоставлялось порядка половины всей безвозвратной поддержки промышленным субъектам МСП в стране, хотя традиционно в России субсидии и гранты преимущественно предоставляются через региональные ОИВ и ИП (более 80% всех фактов поддержки ежегодно), что связано с несколькими причинами.

Во-первых, региональная поддержка в России во многом построена по модели обмена (*system of interchange*) [30; 31], в рамках которой получение компаниями льгот, субсидий и иных преференций от региональных властей связано с более высокими социальными обязательствами получателей помощи и более активным их участием в решении задач социально-экономического развития территорий. В более поздних исследованиях по региональной поддержке промышленности [28] также

показано, что предоставление льготных государственных средств связано со структурными характеристиками регионов, а их выводы в целом не противоречат интерпретации региональной поддержки как инструмента обеспечения устойчивости и реализации проектов, связанных с приоритетами развития территорий. Таким образом, в подобной логике безвозвратные инструменты оказываются в целом более востребованными на региональном уровне, поскольку позволяют закреплять условия поддержки в логике ожидаемых внешних эффектов и региональной отдачи от проекта, в то время как при предоставлении возвратных мер поддержки (реализуются преимущественно в рамках двухуровневой системы через коммерческие банки) приоритеты отбора в большей степени формируются исходя из риск-аппетитов финансовых посредников.

Во-вторых, пространственная конфигурация возвратной поддержки определяется ограниченностью ее масштабируемости на региональном уровне. В частности, для ее предоставления необходимы развитые процедуры риск-менеджмента, стандартизированные регламенты, отлаженные про-

¹ В то же время нельзя не отметить значимость кредитного канала. Так, по данным Банка России, во второй половине 2020 г. доля льготных кредитов в общем количестве предоставленных субъектам МСП кредитов составляла 54,2% [1].

цессы оценки и сопровождения портфеля, а также достаточная институциональная емкость оператора поддержки. В условиях высокой неоднородности региональных ИП по качеству процессов и управлению риском эффективность банковского канала в отдельных субъектах Российской Федерации может находиться на низком уровне. В то же время относительно невысокая (по сравнению с потенциальным уровнем) привлекательность возвратных инструментов в регионах может объясняться более высокими транзакционными издержками по сравнению с запуском программ через федеральный уровень. В частности, при использовании регионального канала коммерческим банкам необходимо заключать множественные соглашения, подстраивать работу под различные процедуры и комплаенс-требования, что увеличивает издержки запуска и сопровождения программ. В результате коммерческие банки (в особенности крупные и госбанки) рационально предпочитают взаимодействовать с единым федеральным контрагентом по унифицированным условиям, что может сдерживать развитие возвратной поддержки на региональном уровне.

Рост значимости финансовых инструментов как мер антикризисной финансовой помощи прежде всего связан с необходимостью покрытия разрыва ликвидности субъектов МСП, возникающего в результате падения выручки компаний [21]. Несовершенство финансового рынка (*financial frictions*) и ограниченная способность субъектов МСП сглаживать временные шоки за счет заемного капитала могут приводить к росту банкротств в период кризиса и таким образом усиливать аргументы в пользу активного финансового участия со стороны государства [22].

При этом стимулирование банковского канала хотя и помогает закрывать кассовые разрывы, но может сопровождаться наращиванием долговой нагрузки предприятий и приводить к эффекту «долгового навеса» (*debt overhang*) – ситуации, при которой вы-

сокая задолженность компании сдерживает инвестиции и замедляет восстановление [25]. Подобная ситуация наблюдалась в период COVID-19. Широкое использование возвратных мер поддержки может повышать леввередж и создавать долговые ограничения для последующего восстановления [17].

В то же время активное использование банковского канала антикризисной поддержки может также приводить к снижению охвата получателей за счет повышения требований финансовых посредников к заемщикам, которые в условиях повышенной неопределенности усиливают скрининг, ужесточают требования к обеспечению и финансовым показателям компаний. Это также может способствовать снижению спроса из-за возникновения феномена саморационирования (*discouraged borrowers*) [23], в рамках которого компания с потребностью во внешнем финансировании не подает заявку на получение возвратной поддержки из-за ожидания отказа. При этом если часть подобных компаний действительно относится к неблагонадежным, то часть саморационированных компаний могла бы пройти отбор в случае подачи заявки на кредит [20]. В то же время потенциальные заемщики могут самоисключаться из кредитного рынка из-за наличия прошлых отказов [16]: на данных пандемии COVID-19 показано, что даже в условиях действия двух масштабных программ господдержки (Coronavirus Business Interruption Loan с покрытием риска до 80% и Bounce Back Loan Scheme с гарантией до 100%) 72% ранее получивших отказ заемщиков не стремились подавать новые заявки.

В связи с этим во многих странах параметры возвратных мер поддержки становятся квази-безвозвратными. Это может происходить за счет увеличения размера покрытия гарантийных инструментов, вследствие чего подобные кредиты становятся практически полностью безрисковыми для кредитора. Примером может быть упомянутая ранее программа Bounce

Back Loans Scheme, действовавшая в Великобритании. Аналогичные программы функционировали в Германии (KfW Instant Loan) и Швейцарии (COVID-19 Loan). При этом также активно используются механизмы условного списания кредита при выполнении критериев сохранения занятости или целевого использования средств (в США – PPP).

Переход от антикризисной к инвестиционной направленности господдержки

В кризисный период государственная финансовая поддержка может выполнять различные функции, сочетая антикризисную и инвестиционную составляющие. О неодинаковой направленности реализуемых государственными институтами мер свидетельствует анализ сроков предоставления помощи субъектам МСП. В 2019–2024 гг. средний срок кредитов и гарантий составлял 28 месяцев (рис. 3), в то же время в период пандемии COVID-19 наблюдалось снижение срока до 22 месяцев, что

было связано с реализацией антикризисных краткосрочных программ как на федеральном, так и на региональном уровне. При этом антикризисная функция реализовывалась преимущественно через федеральный канал, о чем свидетельствует существенный рост доли кредитов и гарантий, выдаваемых на срок до 1 года, в общей структуре возвратной поддержки в 2020 г. (42,2 процентного пункта к уровню 2019 г.). В период ужесточения санкционного режима средний срок поддержки, наоборот, увеличился как на федеральном, так и на региональном уровне (до 31 месяца), что скорее характеризует инвестиционную направленность возвратных инструментов. Это особенно проявилось в период 2023–2024 гг., что характеризуется резким ростом доли кредитов и гарантий, выдаваемых на срок свыше 1 года, которая составила в среднем 83% (примерно одинакова при рассмотрении федеральной и региональной поддержки).

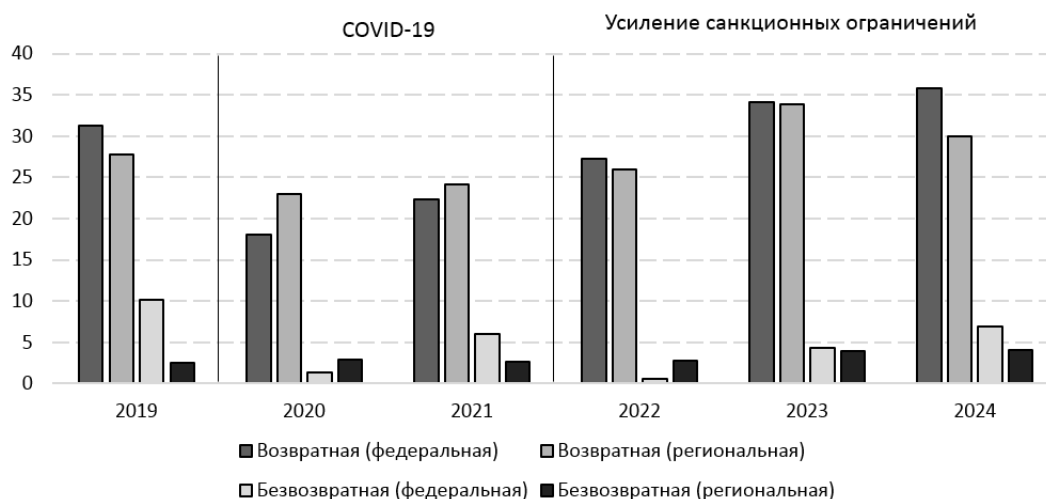


Рис. 3. Средний срок федеральной и региональной поддержки в 2019–2024 гг. (в мес.)

Анализ безвозвратной поддержки показывает, что в целом средний срок предоставления субсидий и грантов существенно короче, чем в случае с кредитами и гарантиями (в 2019–2024 гг. он составил всего 4 месяца). В то же время в период начала шоков (2020 и 2022 гг.) зафиксирован

наименьший срок предоставления поддержки как на федеральном, так и на региональном уровне. В 2020–2024 гг. доля безвозвратных инструментов, предоставляемых на срок более 1 года, на всем периоде наблюдений практически не превышала 10%, что позволяет заключить, что

субсидии и гранты скорее являются инструментами антикризисной политики. Однако, возможно, это также связано с тем, что срочность является ненадежной метрикой для разделения данной группы инструментов на антикризисные и инвестиционные.

Высокая значимость возвратных мер поддержки (значительная доля в структуре общих мер поддержки) позволяет заключить, что в целом наблюдается трансформация антикризисной функции государства к инвестиционной преимущественно за счет кредитно-гарантийного механизма поддержки промышленных субъектов МСП. Схожий вывод был сделан в исследовании, в котором на базе оценки эффектов региональной финансовой поддержки МСП на основе двух параметров (выручки компаний и их численности) был сделан вывод о смещении акцента поддержки в сторону инвестиционной в санкционный период [2]. Полученный результат в целом согласуется с логикой антикризисной поддержки: на ранней стадии преобладает поддержка с целью повышения ликвидности, в то время как по мере адаптации экономики акцент смещается в сторону восстановления и поддержки инвестиций. Это также подтверждается информацией от официальных представителей Банка России, которые констатируют, что в 2023 г. акцент возвратной поддержки был сделан на инвестиционных кредитах компаниям,

способствующим структурной трансформации российской экономики [3].

Наблюдаемый переход от преимущественно краткосрочных мер к инструментам с более длительным горизонтом можно интерпретировать как смену приоритетов госполитики от задач экстренной стабилизации и предотвращения разрывов ликвидности к задачам восстановления и повышения устойчивости предприятий. По мере прохождения острой фазы шока акцент поддержки смещается от мер, способствующих выживанию МСП, к инструментам, направленным на восстановление [14]. В то же время в международной практике инструменты помощи все чаще дополняются элементами, способствующими адаптации бизнеса к новым условиям (например, через освоение новых технологий, которые могут приводить к долгосрочным эффектам, а также поддержку цифровизации) [27].

Становление общеспециализированных институтов развития как основных агентов структурной адаптации промышленности

В настоящее время ИР в России как на региональном, так и на федеральном уровне специализируются на предоставлении возвратной поддержки – кредитов и гарантий (рис. 4).

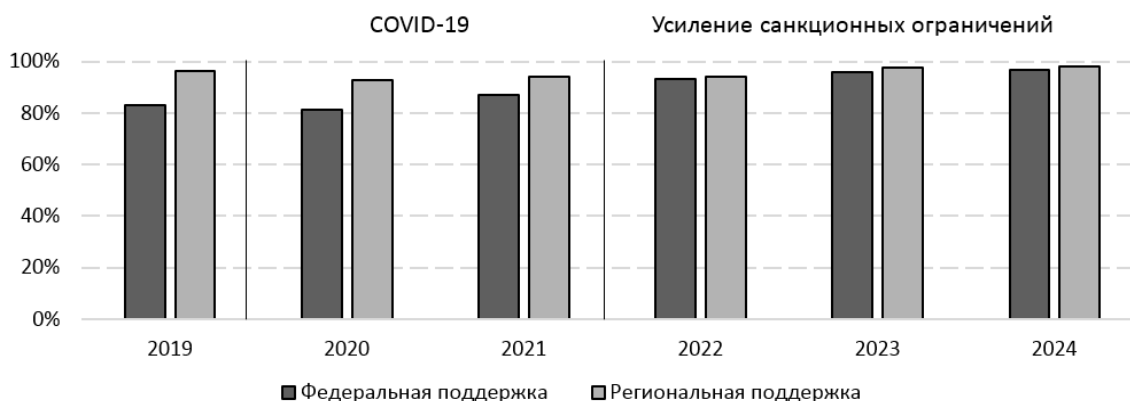


Рис. 4. Доля возвратных инструментов, предоставляемых ИР на федеральном и региональном уровнях в 2019–2024 гг.

Подобная тенденция наблюдается на протяжении всего периода исследования – с 2019 по 2024 г. В то же время на региональном уровне возвратная поддержка через ОИВ предоставляется только в 9 субъектах Российской Федерации, а наибольшая активность зафиксирована в Москве – 95% всех подобных случаев. На федеральном уровне значимый объем возвратной поддержки без участия ИР предоставляется только Минэкономразвития России посредством реализации программы льготных кредитов «1764». При этом в 2023–2024 гг. роль ИР в качестве агентов предо-

ставления возвратной финансовой поддержки как на региональном, так и на федеральном уровне существенно выросла (рис. 5). В первом случае это преимущественно связано с деятельностью микрофинансовых организаций и региональных гарантийных фондов, а во втором случае объясняется деятельностью АО «Корпорация МСП» и смещением акцента федеральной поддержки на предоставление гарантий вместо льготных кредитов в связи с ужесточением денежно-кредитной политики со стороны Банка России.

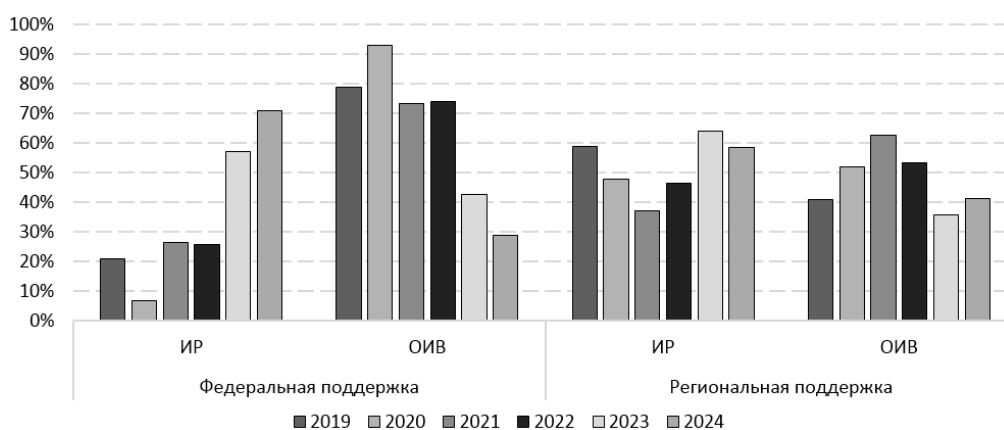


Рис. 5. Распределение финансовой поддержки субъектов МСП на федеральном и региональном уровнях по ОИВ и ИР в 2019–2024 гг.

В 2023–2024 гг. можно выделить 6 регионов-лидеров по количеству предоставляемой поддержки – Москва, Санкт-Петербург, Свердловская и Московская области, Пермский край и Республика Татарстан. В данных субъектах Российской Федерации ключевыми ИР преимущественно являлись организации, деятельность которых в целом направлена на финансовую поддержку МСП (без отраслевой привязки). В то же время, по данным Фонда развития промышленности (ФРП)¹, в настоящее время в России функционируют 88 региональных фондов, полностью или частично специализирующихся на поддержке промышленных компаний. Однако

ни в одном из регионов-лидеров специализированные ИР не оказывают значимого влияния на финансовую поддержку промышленных МСП².

Среди федеральных институтов поддержки наибольшую значимость в области поддержки промышленных МСП приобрела деятельность АО «Корпорация МСП», которое в 2023–2024 гг. реализовывало сразу несколько крупных программ

¹ URL: <https://bod.frprf.ru/public/documents/kontakty-regionalnykh-frp> (дата обращения: 02.01.2026).

² При этом в целом в Реестре субъектов малого и среднего предпринимательства – получателей поддержки ФНС России в указанный период во многих регионах отсутствует информация о фактах предоставления финансовой поддержки региональными ФРП, что свидетельствует либо о том, что подобная деятельность не ведется, либо о низком качестве сбора и агрегации информации, поскольку деятельность ФРП, в том числе региональных, также направлена и на поддержку МСП [5].

поддержки: механизм «зонтичных» поручительств (гарантия по портфелю кредитов уполномоченных банков по приоритетным направлениям/территориям с частичным покрытием и отсутствием комиссии для конечного заемщика) и комбинированную программу льготного кредитования (субсидирование по программе «1764» и льготное фондирование для коммерческих банков по программе стимулирования кредитования с поручительством АО «Корпорация МСП»). С весны 2024 г. вторая программа поддержки фактически прекратила свое функционирование из-за истощения лимитов [4].

Смещение акцента государственной финансовой поддержки на федеральном уровне в сторону предоставления гарантийных механизмов в условиях жесткой денежно-кредитной политики в целом обосновано. В условиях высоких процентных ставок льготное кредитование через субсидирование ставки обходится для бюджета существенно дороже: при фиксированной льготной ставке рост рыночной стоимости заемного капитала приводит к увеличению «процентного разрыва», который компенсирует государство. Механизм льготного кредитования становится слабо масштабируемым, поскольку фискальная стоимость поддержки растет пропорционально размеру портфеля и величине процентного разрыва. В то же время результаты теоретических исследований [6] показывают, что субсидирование процентной ставки обладает ограниченным совокупным эффектом и в значительной мере способствует перераспределению капитала в пользу небольшой группы получателей, не устраняя первопричины финансовых ограничений. При этом использование гарантийных инструментов в целом приводит к росту доступности кредитования за счет снижения кредитного риска для финансовых посредников и поддержки доступности заемных ресурсов для субъектов МСП в условиях ограниченности залога и роста неопределенности. В эмпирических исследованиях [32] пока-

зано, что применение государственных гарантий приводит к увеличению объемов кредитования МСП и снижению стоимости заемного финансирования, что особенно важно в условиях кризисов.

На региональном уровне, помимо развития гарантийных инструментов через ИР, также активно применяется микрокредитование, которое в целом способствует росту доступности заемных средств для отдельных групп МСП (например, микропредприятий, стартапов), для которых получение банковского кредитования затруднено из-за дефицита залога и отсутствия кредитной истории. Значимость подобных организаций растет в период макроэкономических шоков, когда кредитные ограничения для МСП усиливаются. В подобных условиях региональные микрозаймы могут выступать ключевым источником капитала для заемщиков, которые слабо охвачены банковским кредитованием.

Важно отметить различный уровень развития финансовой инфраструктуры в российских регионах и доступность к источникам капитала для МСП [2], что позволяет интерпретировать региональные микрофинансовые организации как механизм частичного выравнивания доступа к заемным ресурсам, повышающий охват финансово ограниченных компаний, приобретая особую значимость в кризисные периоды, когда ограничения усиливаются.

Заключение

Проведенный в данной работе анализ показывает, что государственная финансовая поддержка промышленных МСП существенно трансформировалась под воздействием пандемии COVID-19 и ужесточения санкционного режима в отношении российской экономики. Подобные изменения затрагивали не столько отдельные программы, сколько архитектуру поддержки: соотношение федерального и регионального уровней, структуру применяемых инструментов и роль операторов, через которых меры доводились до субъектов МСП.

В исследовании выявлена закономерность перераспределения функций между уровнями управления: в периоды резкого ухудшения экономических условий возрастает значение федерального канала поддержки как источника масштабируемых и унифицированных решений, в то время как региональный уровень сохраняет важность для реализации мер, связанных с задачами территориального развития и особенностями социально-экономической структуры региона. Таким образом, система поддержки является механизмом балансировки между скоростью и стандартизацией (федеральный уровень) и учетом территориальной специфики (региональный уровень).

Анализ различных групп инструментов показывает, что в острой фазе шоков повышается роль безвозвратных мер как наиболее оперативного стабилизационного инструмента, в то время как последующая настройка поддержки в большей степени осуществляется через использование кредитов и гарантий. Сдвиг в параметрах возвратной поддержки позволяет интерпретировать изменения как переход от антикризисной логики к восстановительной, инвестиционно ориентированной, а в случае с субсидиями и грантами использова-

ние параметра срочности для разделения на стабилизационные и инвестиционные инструменты скорее является недостаточно эффективным.

В работе была отмечена возрастающая роль федеральных и региональных ИП в предоставлении финансовой поддержки, прежде всего возвратной. При этом в условиях жесткой денежно-кредитной политики усиливается значение гарантий, обеспечивающих расширение доступа субъектов МСП к заемному финансированию за счет перераспределения кредитного риска. На региональном уровне усиление роли ИП обеспечивается не только за счет активности гарантийных фондов, но и за счет микрофинансовых организаций, являющихся важными операторами возвратной поддержки. В исследовании также отмечено, что как на общероссийском уровне, так и на уровне регионов предоставление поддержки преимущественно осуществляется через общеспециализированные ИП. При этом в регионах-лидерах по общему числу фактов поддержки зафиксирована в целом низкая активность специализированных промышленных ИП, что свидетельствует о расхождении между институциональной специализацией и фактической практикой реализации мер.

Список литературы

1. Аналитический обзор рынка кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства. – URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/49333/inf_material_msp_2023.pdf (дата обращения: 02.01.2026).
2. Бакайкина А. В. Кредит vs субсидия: сравнение эффектов от региональной поддержки субъектов МСП в период макроэкономических шоков // *Terra Economicus*. – 2025. – Т. 23. – № 4. – С. 68–85.
3. Малый и средний бизнес привлек за 2022 год по Программе стимулирования кредитования более 232 млрд рублей. – URL: https://corpmsp.ru/about/press/news/novosti-korporatsii/malyy_i_sredniy_biznes_privlek_zh_2022_god_po_programme_stimulirovaniya_kreditovaniya_bolee_232_mlrld/ (дата обращения: 02.01.2026).
4. Минэк разработал новые условия по льготным кредитам субъектам МСП. – URL: <https://frankmedia.ru/191184> (дата обращения: 02.01.2026).
5. Яковлев А. А., Фрейнкман Л. М., Еришова Н. В., Агалян А. А. Оценка эффективности инструментов промышленной политики в России: новые подходы // *Всероссийский экономический журнал ЭКО*. – 2023. – № 2 (584). – С. 60–83.
6. Antunes A., Cavalcanti T., Villamil A. The Effects of Credit Subsidies on Development // *Economic Theory*. – 2015. – Vol. 58. – N 1. – P. 1–30.

7. Autor D., Cho D., Crane L. D., Goldar M., Lutz B., Montes J., Peterman W. B., Ratner D., Villar D., Yildirmaz A. An Evaluation of the Paycheck Protection Program Using Administrative Payroll Microdata // *Journal of Public Economics*. – 2022. – Vol. 211. – P. 104664.

8. Balibek E., Medas P., Ralyea J., Saxena S. Public Sector Support to Firms // *Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19*. – International Monetary Fund, 2020. – URL: <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-public-sector-support-to-firms.pdf>

9. Bell E., Kappes H. P., Williams M. How Reducing Documentation Burdens Impacts Equity in Access to Small Business COVID-19 Relief Funding // *Public Administration Review*. – 2024. – Vol. 84. – N 4. – P. 674–695.

10. Blöchliger H., Brezzi M., Charbit C., Migotto M., Pinero Campos J. M., Vammalle C. Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis // *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*. – 2010. – URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/03/fiscal-policy-across-levels-of-government-in-times-of-crisis_g17a2169/5k97b10wqn46-en.pdf

11. Blöchliger H., Charbit C., Pinero Campos J. M., Vammalle C. Sub-Central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses // *OECD Economics Department Working Papers*. – 2010. – URL: <https://one.oecd.org/document/ECO/WKP%282010%298/en>

12. Canavire-Bacarreza G., Salas P. E., Martinez-Vazquez J. The Effect of Crises on Fiscal and Political Recentralization: Large-Panel Evidence // *International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University*. – 2021. – URL: <https://icepp.gsu.edu/files/2021/07/21-11-Crises-and-Recentralization.pdf>

13. Clemens J., Miran S. Fiscal Policy Multipliers on Subnational Government Spending // *American Economic Journal: Economic Policy*. – 2012. – Vol. 4 (2). – P. 46–68.

14. Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses. – URL: https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119680-di6h3qgi4x.pdf

15. Coronavirus: Business Loans Schemes. – URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8906> (дата обращения: 02.01.2026).

16. Cowling M., Liu W., Calabrese R. Has Previous Loan Rejection Scarred Firms from Applying for Loans during COVID-19? // *Small Business Economics*. – 2022. – Vol. 59. – N 4. – P. 1327–1350.

17. Demmou L., Calligaris S., Franco G., Dlugosch D., McGowan M. A., Sakha S. Insolvency and Debt Overhang Following the COVID-19 Outbreak: Assessment of Risks and Policy Responses // *OECD Economics Department Working Papers*. – 2021. – N 1651. – URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/01/insolvency-and-debt-overhang-following-the-covid-19-outbreak-assessment-of-risks-and-policy-responses_7352a330/747a8226-en.pdf

18. Di Bella G., Dynnikova O., Grigoli F. Fiscal Federalism and Regional Performance // *International Monetary Fund*. – 2017. – URL: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2017/wp17265.pdf>

19. Fardoust S., Ravishankar V. J. Subnational Fiscal Policy in Large Developing Countries Some Lessons from the 2008–09 Crisis for Brazil, China and India // *World Bank Policy Research Working Paper*. – 2013. – URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/640661468267020300/pdf/wps6409.pdf>

20. Ferrando A., Mulier K. The Real Effects of Credit Constraints: Evidence from Discouraged Borrowers in the Euro Area // *European Central Bank Working Paper Series*. – 2015. – URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1842.en.pdf>

21. Financing SMEs and Entrepreneurs: An OECD Scoreboard. Special edition: The impact of COVID-19. – URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/11/the-impact-of-covid-19-on-sme-financing_90ca1f09/ecd81a65-en.pdf
22. Gourinchas P. O., Kalemlı-Özcan Ş., Penciakova V., Sander N. SME Failures under Large Liquidity Shocks: An Application to the COVID-19 Crisis // *Journal of the European Economic Association*. – 2025. – Vol. 23. – N 2. – P. 431–480.
23. Kon Y., Storey D. J. A Theory of Discouraged Borrowers // *Small Business Economics*. – 2003. – Vol. 21. – N 1. – P. 37–49.
24. Moynihan D., Herd D., Harvey H. Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2015. – Vol. 25 (1). – P. 43–69.
25. Myers S. C. Determinants of Corporate Borrowing // *Journal of Financial Economics*. – 1977. – Vol. 5 (2). – P. 147–175.
26. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. – 1999. – Vol. 37 (1). – P. 1120–1149.
27. Policy recommendations for SME recovery and long-term resilience // *Business at OECD (BIAC)*. – 2021. – URL: <https://www.businessatoecd.org/hubfs/website/documents/pdf/SMEs/Policy%20recommendations%20for%20SME%20recovery%20and%20long%20term%20resilience.pdf>
28. Simachev Yu. V., Fedyunina A. A., Drapkin I. M. The Impact of Regional Integration in GVCs on Subsidy Allocation among Manufacturing Firms in Russia. *Ekonomika Regiona // Economy of Regions*. – 2024. – Vol. 20 (4). – P. 1074–1086.
29. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. – URL: https://www.valutazionecoesione.it/SNVlab/doc/OECD_COVID_territorial_impact.pdf (дата обращения: 02.01.2026).
30. Yakovlev A. State-Business Relations in Russia in the 2000s: From the Capture to a Variety of Exchange Models? // *HSE Working Paper WP1/2010/04*. – 2007. – URL: <https://publications.hse.ru/pubs/share/folder/gojdbxb2a0/79033677.pdf>
31. Yakovlev A. The Russian Corporation and Regional Authorities: Models of Interrelations and Their Evolution // *HSE Working Paper WP13/2007/14*. – 2007. – URL: https://www.hse.ru/data/2010/05/07/1217280549/WP13_2007_14f.pdf
32. Zecchini S., Ventura M. The Impact of Public Guarantees on Credit to SMEs // *Small Business Economics*. – 2009. – Vol. 32. – N 2. – P. 191–206.

References

1. Analytical Review of the SME Lending Market]. (In Russ.). Available at: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/49333/inf_material_msp_2023.pdf (accessed 02.01.2026).
2. Bakaykina A. V. Kredit vs subsidiya: sravnenie effektiv ot regionalnoy podderzhki subektov MSP v period makroekonomicheskikh shokov [Loan vs Subsidy: Comparing the Effects of SMEs' Regional Support During Macroeconomic Shocks]. *Terra Economicus*, 2025, Vol. 23, No. 4, pp. 68–85. (In Russ.).
3. Small and Medium-Sized Businesses Raised More than RUB 232 Billion in 2022 under the Loan Incentive Program. (In Russ.). Available at: https://corpmssp.ru/about/press/news/novosti-korporatsii/malyy_i_sredniy_biznes_privlek_zh_2022_god_po_programme_stimulirovaniya_kreditovaniya_bolee_232_mlrdr/ (accessed 02.01.2026).
4. The Ministry of Economic Development Has Developed New Terms for Concessional Loans to SMEs. (In Russ.). Available at: <https://frankmedia.ru/191184> (accessed 02.01.2026).

5. Yakovlev A. A., Freynkman L. M., Ershova N. V., Agalyan A. A. Otsenka effektivnosti instrumentov promyshlennoy politiki v Rossii: novye podkhody [Assessing the Effectiveness of Industrial Policy Instruments in Russia: New Approaches]. *Vserossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal EKO* [All-Russian Economic Journal ECO], 2023, No. 2 (584), pp. 60–83.
6. Antunes A., Cavalcanti T., Villamil A. The Effects of Credit Subsidies on Development. *Economic Theory*, 2015, Vol. 58, No. 1, pp. 1–30.
7. Autor D., Cho D., Crane L. D., Goldar M., Lutz B., Montes J., Peterman W. B., Ratner D., Villar D., Yildirmaz A. An Evaluation of the Paycheck Protection Program Using Administrative Payroll Microdata. *Journal of Public Economics*, 2022, Vol. 211, p. 104664.
8. Balibek E., Medas P., Ralyea J., Saxena S. Public Sector Support to Firms. *Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19*. International Monetary Fund, 2020. Available at: <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-public-sector-support-to-firms.pdf>
9. Bell E., Kappes H. P., Williams M. How Reducing Documentation Burdens Impacts Equity in Access to Small Business COVID-19 Relief Funding. *Public Administration Review*, 2024, Vol. 84, No. 4, pp. 674–695.
10. Blöchliger H., Brezzi M., Charbit C., Migotto M., Pinero Campos J. M., Vammalle C. Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 2010. Available at: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/03/fiscal-policy-across-levels-of-government-in-times-of-crisis_g17a2169/5k97b10wqn46-en.pdf
11. Blöchliger H., Charbit C., Pinero Campos J. M., Vammalle C. Sub-Central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses. *OECD Economics Department Working Papers*, 2010. Available at: <https://one.oecd.org/document/ECO/WKP%282010%298/en>
12. Canavire-Bacarreza G., Salas P. E., Martinez-Vazquez J. The Effect of Crises on Fiscal and Political Recentralization: Large-Panel Evidence. *International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University*, 2021. Available at: <https://icepp.gsu.edu/files/2021/07/21-11-Crises-and-Recentralization.pdf>
13. Clemens J., Miran S. Fiscal Policy Multipliers on Subnational Government Spending. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2012, Vol. 4 (2), pp. 46–68.
14. Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses. Available at: https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119680-di6h3qgi4x.pdf
15. Coronavirus: Business Loans Schemes. Available at: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8906> (дата обращения: 02.01.2026).
16. Cowling M., Liu W., Calabrese R. Has Previous Loan Rejection Scarred Firms from Applying for Loans during COVID-19? *Small Business Economics*, 2022, Vol. 59, No. 4, pp. 1327–1350.
17. Demmou L., Calligaris S., Franco G., Dlugosch D., McGowan M. A., Sakha S. Insolvency and Debt Overhang Following the COVID-19 Outbreak: Assessment of Risks and Policy Responses. *OECD Economics Department Working Papers*, 2021, No. 1651. Available at: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/01/insolvency-and-debt-overhang-following-the-covid-19-outbreak-assessment-of-risks-and-policy-responses_7352a330/747a8226-en.pdf
18. Di Bella G., Dynnikova O., Grigoli F. Fiscal Federalism and Regional Performance. *International Monetary Fund*, 2017. Available at: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2017/wp17265.pdf>
19. Fardoust S., Ravishankar V. J. Subnational Fiscal Policy in Large Developing Countries Some Lessons from the 2008–09 Crisis for Brazil, China and India. *World Bank Policy Research*

Working Paper, 2013. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/640661468267020300/pdf/wps6409.pdf>

20. Ferrando A., Mulier K. The Real Effects of Credit Constraints: Evidence from Discouraged Borrowers in the Euro Area. *European Central Bank Working Paper Series*, 2015. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1842.en.pdf>

21. Financing SMEs and Entrepreneurs: An OECD Scoreboard. Special edition: The impact of COVID-19. Available at: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/11/the-impact-of-covid-19-on-sme-financing_90ca1f09/ecd81a65-en.pdf

22. Gourinchas P. O., Kalemli-Özcan Ş., Penciakova V., Sander N. SME Failures under Large Liquidity Shocks: An Application to the COVID-19 Crisis. *Journal of the European Economic Association*, 2025, Vol. 23, No. 2, pp. 431–480.

23. Kon Y., Storey D. J. A Theory of Discouraged Borrowers. *Small Business Economics*, 2003, Vol. 21, No. 1, pp. 37–49.

24. Moynihan D., Herd D., Harvey H. Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, Vol. 25 (1), pp. 43–69.

25. Myers S. C. Determinants of Corporate Borrowing. *Journal of Financial Economics*, 1977, Vol. 5 (2), pp. 147–175.

26. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, Vol. 37 (1), pp. 1120–1149.

27. Policy recommendations for SME recovery and long-term resilience. *Business at OECD (BIAC)*, 2021. Available at: <https://www.businessatoecd.org/hubfs/website/documents/pdf/SMEs/Policy%20recommendations%20for%20SME%20recovery%20and%20long%20term%20resilience.pdf>

28. Simachev Yu. V., Fedyunina A. A., Drapkin I. M. The Impact of Regional Integration in GVCs on Subsidy Allocation among Manufacturing Firms in Russia. *Ekonomika Regiona. Economy of Regions*, 2024, Vol. 20 (4), pp. 1074–1086.

29. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. Available at: https://www.valutazionecoesione.it/SNVlab/doc/OECD_COVID_territorial_impact.pdf (accessed 02.01.2026).

30. Yakovlev A. State-Business Relations in Russia in the 2000s: From the Capture to a Variety of Exchange Models? *HSE Working Paper WP1/2010/04*, 2007. Available at: <https://publications.hse.ru/pubs/share/folder/gojdbxb2a0/79033677.pdf>

31. Yakovlev A. The Russian Corporation and Regional Authorities: Models of Interrelations and Their Evolution. *HSE Working Paper WP13/2007/14*, 2007. Available at: https://www.hse.ru/data/2010/05/07/1217280549/WP13_2007_14f.pdf

32. Zecchini S., Ventura M. The Impact of Public Guarantees on Credit to SMEs. *Small Business Economics*, 2009, Vol. 32, No. 2, pp. 191–206.

Поступила: 14.01.2026

Принята к печати: 06.04.2026

Сведения об авторе

Анна Владимировна Бакайкина

кандидат экономических наук, доцент
кафедры экономики промышленности
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова», 109992,
Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: bakaykina.av@rea.ru

Information about the author

Anna V. Bakaykina

PhD, Assistant Professor
of the Department for Industrial Economics
of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 109992, Russian Federation.

E-mail: bakaykina.av@rea.ru