

Изменения в дифференциации регионов по жесткости ограничительных мер экономической деятельности в условиях пандемии (в период с 14 по 30 апреля 2020 года)

Фонд «Институт экономики города» продолжает проводить оперативный мониторинг принимаемых субъектами Российской Федерации мер по разработке и реализации комплекса ограничительных и иных мероприятий во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (далее - Указ Президента РФ № 239).

Ранее опубликованные результаты анализа (по состоянию на 14 апреля 2020 г.) показали довольно существенную дифференциацию принимаемых субъектами РФ решений по уровню жесткости вводимых ограничений функционирования экономики (см. Дифференциация регионов по жесткости ограничительных мер в условиях пандемии¹). Настоящий анализ показывает изменения, которые произошли в региональной дифференциации ограничительных мер в период с 14 по 30 апреля 2020 г.

Напомним, что для такого анализа условно были выделены 4 уровня жесткости ограничительных мер (по признакам количества дополнительных видов деятельности, которые разрешены на территориях субъектов РФ). В таблице 1 приведены данные по распределению субъектов РФ по таким уровням по состоянию на 14 апреля и 30 апреля.

Таблица 1 – Распределение субъектов РФ по уровням жесткости ограничений экономической деятельности

Уровни	Характеристика уровня жесткости ограничений экономической деятельности (количество дополнительных видов деятельности, осуществление которых разрешено на территории субъекта РФ)	Количество субъектов РФ на 14 апреля 2020 г.	Количество субъектов РФ на 30 апреля 2020 г.
1 уровень (очень жесткие ограничения)	5 и менее	23	15
2 уровень (жесткие ограничения)	от 6 до 15	22	18
3 уровень (умеренные ограничения)	от 16 до 30	20	25

¹ <http://www.urbanomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/differenciaciya-regionov-po-zhestkosti-ogranichitelnyh-mer-v>

4 уровень (слабые ограничения)	31 и более	20	27
--------------------------------------	------------	----	----

Источник: оценка Фонда «Институт экономики города» по нормативным правовым актам субъектов РФ.

За две недели отмечаются некоторые изменения в сторону смягчения ограничений на экономическую деятельность: количество субъектов РФ, в которых на 14 апреля были установлены относительно более жесткие ограничения (1 и 2 уровней), уменьшилось на 12, и, соответственно, на ту же величину увеличилось количество субъектов РФ, в которых такие меры можно оценить как относительно менее жесткие (3 и 4 уровней).

Во-первых, дополнительные виды деятельности либо перечни конкретных организаций, которые вправе осуществлять свою деятельность в период нерабочих дней, к 30 апреля уже определены во всех субъектах РФ. На 14 апреля в 9 субъектах РФ такие виды деятельности отсутствовали, то есть могли осуществлять деятельность только организации, определенные Указом Президента РФ № 239.

Во-вторых, на 30 апреля самые жесткие ограничения экономической деятельности (1 уровня - при которых допускается менее 5 дополнительных видов деятельности) продолжают действовать только в 15 субъектах РФ. При этом ранее, по состоянию на 14 апреля, такие жесткие ограничения экономической деятельности были отмечены в 23 субъектах РФ (включая 9 субъектов РФ, где дополнительные виды деятельности и вовсе отсутствовали).

И наконец, по сравнению с результатами мониторинга на 14 апреля 2020 года увеличилось число субъектов РФ, на территориях которых установлены наиболее «мягкие» ограничения (4 уровня). Если ранее к такому уровню относились 20 субъектов РФ, то к 30 апреля к ним прибавились еще 7 субъектов РФ:

- Республика Северная Осетия-Алания (33 дополнительных видов деятельности);
- Белгородская область (31);
- Калужская область (31);
- Республика Карелия (72);
- Республика Коми (45);
- Кемеровская область (36);
- Приморский край (54).

Например, Республика Карелия на 14 апреля была отнесена к 1 уровню жесткости ограничительных мер. На 30 апреля перечень юридических лиц и ИП, деятельность которых не подлежит приостановлению на территории Республики Карелия, включает в себя уже 72 вида², в связи с чем уровень ограничений экономической деятельности стал максимально «мягким» (4 уровень). Такое изменение может объясняться довольно стабильно низким

² Распоряжение Правительства Республики Карелия от 15 апреля 2020 года № 238р-П «О внесении изменений в распоряжение Правительства Республики Карелия от 6 апреля 2020 года № 211р-П».

уровнем распространения коронавирусной инфекции на территории данного субъекта РФ.

В числе дополнительных видов деятельности (организаций), в отношении которых субъекты РФ установили за анализируемые две недели возможность деятельности, в том числе отмечаются виды деятельности, относящиеся к отраслям экономики, в наибольшей степени пострадавших в результате распространения новой коронавирусной инфекции. К таким субъектам РФ относятся, например, Алтайский край, Республика Бурятия, Приморский край, Калужская область.

Так, в Приморском крае расширили перечень организаций (индивидуальных предпринимателей), на которых не распространяется действие Указа Президента РФ № 239, более чем в два раза (с 21 до 54), дополнив его, в том числе:

1) организациями, осуществляющими государственную строительную экспертизу;

3) зоопарками и иными организациями, осуществляющие содержание и уход за животными на постоянной основе (за исключением деятельности, связанной с очным присутствием посетителей), а также ветеринарными клиниками в части оказания неотложных услуг и организациями, осуществляющими мероприятия по обращению с безнадзорными животными;

4) организациями, осуществляющие деятельность в сфере складского хозяйства и вспомогательной транспортной деятельности;

5) организациями, оказывающие услуги по погребению и иные ритуальные услуги;

6) частными охранными организациями;

7) организациями, обеспечивающими расчеты за жилищно-коммунальные услуги и энергоресурсы и др.

В Алтайском крае перечень дополнительных видов деятельности увеличен на 10 видов, среди которых:

1) деятельность судебно-экспертных организаций;

2) оптовая торговля живыми животными;

3) торговля твердым топливом, сжиженным газом;

4) деятельность сухопутного, водного и воздушного транспорта, автотранспортные услуги по перевозке грузов, пассажирские перевозки, включая такси и др.

Как и ранее в целях сопоставления санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъектах РФ с уровнем жесткости принятых мер по ограничению видов деятельности была оценена *доля заболевших граждан по отношению к численности населения в субъекте РФ*.

Для проведения оценки были использованы следующие данные:

1) сведения о численности населения субъектов РФ по состоянию на 1 января 2020 года³;

2) сведения о количестве граждан, заболевших коронавирусной инфекцией по состоянию на 30 апреля 2020 года⁴ (ранее были использованы данные на 14 апреля).

При оценке ситуации на 14 апреля все субъекты РФ были разбиты на 4 уровня в зависимости от количества заболевших на 100 тыс. чел. Следует отметить, что значения такого оцениваемого показателя на 30 апреля значительно отличаются от значений на 14 апреля в связи с существенным ростом количества заболевших новой коронавирусной инфекцией во многих регионах России. Но для сопоставимого рассмотрения таких значений в таблице 2 представлено распределение субъектов РФ по уровням, которые были выделены при анализе на 14 апреля.

Таблица 2 – Распределение субъектов РФ по уровням распространения коронавирусной инфекции (по количеству заболевших в расчете на 100 тыс. человек постоянного населения субъекта РФ)

Уровни	Характеристика уровня распространения инфекции (количество зараженных на 100 тыс. чел.)	Количество субъектов РФ на 14 апреля 2020 г.	Количество субъектов РФ на 30 апреля 2020 г.
1 уровень (высокий)	15 более	4	67
2 уровень (повышенный)	от 9 до 14	13	10
3 уровень (умеренный)	от 3 до 8	35	8
4 уровень (низкий)	2 и менее	33	0

Источник: оценки Фонда «Институт экономики города» на основании карты распространения коронавируса в России и мире (<https://yandex.ru/web-maps/covid19?ll=-122.083958%2C37.386050&z=7>).

Из таблицы 2 видно, что если на 14 апреля в большинстве субъектов РФ (80%) количество заболевших в расчете на 100 тыс. человек постоянного населения составляло не более 8 (3 и 4 уровни), то на 30 апреля наблюдалась диаметрально противоположная картина: в 91% субъектов РФ этот показатель составлял 9 и более зараженных на 100 тыс. чел. (1 и 2 уровни), в том числе в 80% субъектов РФ – 15 и более (1 уровень). При этом, если на 14 апреля в 33 субъектах РФ было лишь 2 и менее зараженных на 100 тыс. чел. (4 уровень), то на 30 апреля – таких субъектов РФ уже не было. Осталось лишь 8 субъектов РФ, в которых наблюдалось от 3 до 8 зараженных на 100 тыс. чел. (3 уровень).

³ Сведения о численности населения по состоянию на 1 января 2020 года (http://www.statdata.ru/largest_regions_russia)

⁴ Карта распространения коронавируса в России и мире (<https://yandex.ru/web-maps/covid19?ll=-122.083958%2C37.386050&z=7>)

В таблицах 3 и 4 представлены результаты сравнительного анализа уровней жесткости ограничений экономической деятельности и уровней распространения инфекции в субъектах РФ на 14 и 30 апреля. Результаты в разрезе субъектов РФ по состоянию на 30 апреля приведены в приложении.

Таблица 3 – Распределение субъектов РФ по уровням ограничения экономической деятельности и уровням распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) (по состоянию на 14 и 30 апреля 2020 г.*)

Уровни распространения COVID-19	Уровни ограничения экономической деятельности				Итого
	Очень жесткие ограничения	Жесткие ограничения	Умеренные ограничения	Слабые ограничения	
Высокий уровень	12/1	12/1	22/1	21/1	67/4
Повышенный уровень	0/3	4/2	3/3	3/4	10/12
Умеренный уровень	3/10	2/10	0/8	3/8	8/36
Низкий уровень	0/9	0/9	0/8	0/7	0/33
Итого	15/23	18/22	25/20	27/20	85

*Первая цифра – на 30 апреля 2020 г., вторая цифра – на 14 апреля 2020 г.

Источник: оценки Фонда «Институт экономики города» на основе нормативных правовых актов субъектов РФ, данных Росстата о численности населения по состоянию на 1 января 2020 года (http://www.statdata.ru/largest_regions_russia), данных карты распространения коронавируса в России и мире (<https://yandex.ru/web-maps/covid19?ll=-122.083958%2C37.386050&z=7>)

Таблица 4 - Оценка соразмерности ограничений экономической деятельности уровню распространения вирусной инфекции в субъектах РФ (по состоянию на 14 апреля и 30 апреля 2020 г.), количество и %

Оценка соразмерности	Количество субъектов РФ на 14 апреля 2020 г.	Количество субъектов РФ на 30 апреля 2020 г.
Ограничения соразмерны уровню распространения инфекции	18 (21%)	16 (19 %)
Ограничения более жесткие, чем уровень распространения инфекции	49 (58%)	5 (6 %)
Ограничения менее жесткие, чем уровень распространения инфекции	18 (21%)	64 (75%)

Источник: оценки Фонда «Институт экономики города» на основе данных таблицы 3.

На 30 апреля в 16 субъектах РФ уровень жесткости ограничений экономической деятельности соответствовал такому же уровню распространения инфекции (по сравнению с 18 субъектами РФ на 14 апреля).

При этом в 64 субъектах РФ на 30 апреля ограничительные меры относятся к относительно менее жестким уровням по сравнению с уровнем распространения инфекции (по сравнению с 18 субъектами РФ на 14 апреля).

Напротив, количество субъектов РФ, ограничительные меры в которых относятся к относительно более жестким уровням по сравнению с уровнем распространения инфекции, на 30 апреля составляло лишь 5 (по сравнению с 49 на 14 апреля). То есть большинство субъектов РФ «переместились» в область относительно более мягких мер по сравнению с уровнем распространения инфекции.

В качестве примера можно привести Краснодарский край, который на 14 апреля относился к 1 уровню жесткости ограничения экономической деятельности и 2 уровню распространения коронавирусной инфекции. Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 17 апреля 2020 года № 235 «О продлении срока ограничительных мероприятий (карантина) на территории Краснодарского края и о внесении изменений в некоторые постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края»⁵ определены 18 видов деятельности (организаций), на которые не распространяется действие Указа Президента РФ № 239. Таким образом, в регионе были «смягчены» экономические ограничения до 3 уровня жесткости. При этом, уровень распространения коронавирусной инфекции в регионе достиг высшего уровня - 17 чел. на 100 тыс. чел. (1 уровень).

В целом бросается в глаза некоторое несоответствие между двумя противоположными тенденциями: относительное смягчение жесткости ограничительных мер на фоне повышения уровня распространения коронавирусной инфекции. Можно предположить, что смягчение ограничительных мер свидетельствует о переходе в субъектах РФ к более детализированной политике и принятию мер как с учетом повышения готовности системы здравоохранения, так и с учетом экономических мотивов. Скорее всего, в первый момент многие субъекты РФ принимали достаточно жесткие ограничения «на всякий случай», пока еще не вполне понимая ситуацию. За прошедшее время субъекты РФ смогли более детально проанализировать ситуацию, в том числе оценить возможные потери от ограничений экономической деятельности, и принять более взвешенные решения, несколько ослабив ограничения.

Наиболее разбалансированная ситуация на 30 апреля, на наш взгляд, наблюдалась в 21 субъекте РФ, где высокий уровень распространения коронавирусной инфекции (1 уровень) сопровождался самыми слабыми мерами по ограничению экономической деятельности (4 уровень). К таким субъектам РФ в том числе относятся: Мурманская область (47 дополнительных видов деятельности при 157 заболевших на 100 тыс. чел.), Республика Северная Осетия – Алания (33 дополнительных видов деятельности при 96 заболевших на 100 тыс. чел.), Республика Мордовия (75 дополнительных видов деятельности при 83 заболевших на 100 тыс. чел.), Республика Марий Эл (42 дополнительных видов деятельности при 79

⁵ Вступил в силу 20 апреля 2020 года.

заболевших на 100 тыс. чел.), Камчатский край (42 дополнительных видов деятельности при 77 заболевших на 100 тыс. чел.).

С другой стороны, в 3 субъектах РФ (Республика Крым, Томская область, Сахалинская область) на 30 апреля действовали самые жесткие ограничительные меры (1 уровня) при умеренном уровне распространения инфекции (3 уровень).

В целом проведенный анализ показал относительное смягчение в период 14 – 30 апреля общего уровня жесткости ограничительных мер по осуществлению экономической деятельности в субъектах РФ, не смотря на повышение уровня распространения вирусной инфекции. Представляется, что в целом такой процесс носит объективный и обоснованный характер по следующим причинам. Во-первых, на начальной стадии у субъектов РФ еще не было достаточной информации о распространении вируса на их территориях, поэтому многие опасались сразу смягчать ограничения. Во-вторых, необходимо было время для подготовки здравоохранения к приему заразившихся, выработки протоколов по мерам защиты работников на предприятиях, по организации контроля за работой только разрешенных организаций и т.д.

Дальнейшее смягчение ограничений экономической деятельности, очевидно, будет связано уже с принятием общих решений и рекомендаций на федеральном уровне после 12 мая в соответствии с поручением Президента РФ.

Приложение

Уровень распространения коронавирусной инфекции в субъектах РФ и количество видов дополнительной деятельности, установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ на основании подпункта «ж» пункта 4 Указа Президента РФ № 239 (по состоянию на 30 апреля 2020 г.)

(красный цвет – 1 уровень, оранжевый – второй уровень, желтый – третий уровень, зеленый – четвертый уровень)

№ п/п	Субъект РФ	Количество видов дополнительной деятельности	Количество заболевших на 100 тыс. чел. населения
1	Город Москва	5	399
2	Белгородская область	31	21
3	Брянская область	0	66
4	Владимирская область	28	47
5	Воронежская область	13	20
6	Ивановская область	1	33
7	Калужская область	31	77
8	Костромская область	11	30
9	Курская область	3	60
10	Липецкая область	1	34
11	Московская область	7	142
12	Орловская область	20	68
13	Рязанская область	23	76
14	Смоленская область	6	43
15	Тамбовская область	58	53
16	Тверская область	62	41
17	Тульская область	48	60
18	Ярославская область	30	39
19	Город Санкт-Петербург	2	69
20	Республика Карелия	72	10
21	Республика Коми	45	74
22	Архангельская область	26	16
23	Ненецкий автономный округ	3	68
24	Вологодская область	22	14
25	Калининградская область	22	32
26	Ленинградская область	12	44
27	Мурманская область	47	152
28	Новгородская область	36	45
29	Псковская область	26	23
30	Республика Адыгея	17	33
31	Республика Калмыкия	10	68
32	Республика Крым	2	4
33	Краснодарский край	18	17

34	Астраханская область	30	35
35	Волгоградская область	12	13
36	Ростовская область	0	21
37	Город Севастополь	17	17
38	Республика Дагестан	52	40
39	Республика Ингушетия	20	134
40	Кабардино-Балкарская Республика	56	47
41	Карачаево-Черкесская Республика	1	71
42	Республика Северная Осетия - Алания	33	96
43	Чеченская Республика	24	31
44	Ставропольский край	28	19
45	Республика Башкортостан	20	17
46	Республика Марий Эл	42	79
47	Республика Мордовия	75	83
48	Республика Татарстан	3	19
49	Удмуртская Республика	23	14
50	Чувашская Республика - Чувашия	47	44
51	Пермский край	19	19
52	Кировская область	15	37
53	Нижегородская область	23	56
54	Оренбургская область	37	25
55	Пензенская область	6	28
56	Самарская область	9	10
57	Саратовская область	3	16
58	Ульяновская область	12	31
59	Курганская область	7	5
60	Свердловская область	18	15
61	Тюменская область	12	11
62	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	44	22
63	Ямало-Ненецкий автономный округ	9	75
64	Челябинская область	51	12
65	Республика Алтай	47	14
66	Республика Тыва	8	9
67	Республика Хакасия	17	43
68	Алтайский край	54	15
69	Красноярский край	13	21
70	Иркутская область	34	4
71	Кемеровская область	36	4
72	Новосибирская область	37	16
73	Омская область	8	5

74	Томская область	3	8
75	Забайкальский край	23	10
76	Республика Бурятия	42	25
77	Республика Саха (Якутия)	1	19
78	Камчатский край	42	77
79	Приморский край	54	19
80	Хабаровский край	24	38
81	Амурская область	54	6
82	Магаданская область	7	71
83	Сахалинская область	3	5
84	Еврейская автономная область	24	75
85	Чукотский автономный округ	28	34