



«ЧЕРНЫЙ ЛЕБЕДЬ» В БЕЛОЙ МАСКЕ

Аналитический доклад НИУ ВШЭ
к годовщине пандемии
COVID-19



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

«ЧЕРНЫЙ ЛЕБЕДЬ» В БЕЛОЙ МАСКЕ

Аналитический доклад НИУ ВШЭ
к годовщине пандемии
COVID-19



Издательский дом
Высшей школы экономики
МОСКВА, 2021

УДК 616-036.21:[304+338+351]
ББК 52.639.238:65.9(2Рос)-987
Ч-49

Авторский коллектив:

Г.И. Абдрахманова, Д.А. Аleshин, Р.Е. Артамонов, М.Я. Блинкин, А.А. Борисов, С.М. Брызгалова, К.О. Вишнеvский, М.К. Глазатова, Е.А. Горина, А.В. Данильцев, А.С. Евдокименко, А.Б. Жулин, С.И. Заир-Бек, Т.С. Зинина, Н.В. Иванова, А.В. Караськова, И.А. Карлов, Е.А. Кваша, А.В. Кнутов, Г.Г. Ковалева, А.В. Козлов, Н.В. Кондрашов, И.И. Корчагина, С.Г. Косарецкий, М.Д. Красильникова, М.Г. Кузык, А.В. Кулаков, Т.В. Кулакова, Н.В. Лаврентьев, О.В. Лещуков, И.В. Мерсиянова, Д.А. Михновец, М.А. Моисеева, А.В. Павлов, А.И. Пишняк, С.М. Плаксин, В.В. Полякова, С.Г. Приворотская, П.Б. Рудник, О.В. Савельев, А.А. Салтыкова, Ю.В. Симачев, О.В. Синявская, Л.Х. Синятуллина, И.М. Степанов, Е.А. Стрижова, Е.М. Стырин, А.Б. Суслев, Е.С. Терехова, С.А. Фаризова, А.А. Федюнина, И.Д. Фрумин, К.С. Фурсов, Т.Л. Харьковa, А.В. Чаплинский, Ю.Е. Шулика, Б.А. Щиголев

Редакционная группа:

С.М. Плаксин, А.Б. Жулин, С.А. Фаризова

Ч-49 «Черный лебедь» в белой маске. Аналитический доклад НИУ ВШЭ к годовщине пандемии COVID-19 / под ред. С. М. Плаксина, А. Б. Жулина, С. А. Фаризовой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 336 с. — 600 экз. — ISBN 978-5-7598-2500-5 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2259-2 (e-book).

Аналитический доклад подготовлен в феврале 2021 г. к годовщине объявления Всемирной организацией здравоохранения пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19. В нем рассматривается влияние пандемии на социальную сферу, экономику и систему государственного управления в Российской Федерации. Представлены результаты двух масштабных социологических исследований, отражающих динамику отношения населения к пандемии и изменения социального самочувствия, оценку последствий пандемии для отрасли образования, некоммерческого сектора и волонтерства. Оцениваются экономические последствия коронакризиса с точки зрения макроэкономики, изменения структуры отраслей промышленности, развития отрасли цифровых технологий и объемов мировой торговли. Доклад включает анализ действий федеральных и региональных органов власти в период пандемии, а также перспектив трансформации системы государственного управления в России на базе нарабатываемых в процессе противодействия пандемии управленческих практик.

Работа предназначена для широкого круга читателей, в том числе исследователей и научных сотрудников, преподавателей и студентов.

УДК 616-036.21:[304+338+351]
ББК 52.639.238:65.9(2Рос)-987

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики

<http://id.hse.ru>

doi:10.17323/978-5-7598-2500-5

ISBN 978-5-7598-2500-5 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2259-2 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021

Содержание

Раздел 1. Год взаперти.

Социальное измерение последствий пандемии

1. Общественное мнение в течение года пандемии: оценки событий и тенденции
(*Артамонов Р.Е., Лаврентьев Н.В.*)..... 5
2. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19
(*Красильникова М.Д., Пишняк А.И., Горина Е.А., Корчагина И.И.*) 17
3. Влияние пандемии COVID-19 на социальную политику в мире и в России
(*Синявская О.В.*)..... 39
4. Демографические последствия пандемии для России
(*Харькова Т.Л., Кваша Е.А.*) 55
5. Трансформация образования в условиях пандемии
(*Фрумин И.Д., Брызгалова С.М., Заир-Бек С.И., Карлов И.А., Косарецкий С.Г., Лешуков О.В., Павлов А.В.*)..... 83
6. Сектор НКО и волонтерство: изменения на пути в посткризисную эпоху
(*Мерсиянова И.В., Иванова Н.В.*)..... 117
7. Психологические последствия первой и второй волн пандемии COVID-19
(*Евдокименко А.С., Стрижова Е.А., Терехова Е.С., Караськова А.В., Михновец Д.А.*)..... 149

Раздел 2. Ковидономика 2020–2021.

Экономическое измерение последствий пандемии

8. Год пандемии: макроэкономические итоги
(*Кондрашов Н.В.*) 177

9. Тренды цифровизации — постпандемия (Абдрахманова Г.И., Вишневецкий К.О., Зинина Т.С., Ковалева Г.Г., Полякова В.В., Приворотская С.Г., Рудник П.Б., Суслов А.Б., Фурсов К.С.)	194
10. Структурные аспекты кризиса, вызванного пандемией COVID-19, в обрабатывающей промышленности (Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Федюнина А.А.)	219
11. Подходы к оценке последствий пандемии COVID-19 для мировой торговли (Алешин Д.А., Глазатова М.К., Данильцев А.В., Савельев О.В.)	235
12. Влияние коронавируса на пассажирские перевозки в Москве (Блинкин М.Я., Борисов А.А., Козлов А.В., Кулакова Т.В., Кулаков А.В., Моисеева М.А., Салтыкова А.А., Шулика Ю.Е.)	258
Раздел 3. Государственное управление в период пандемии	
13. Госуправление в период пандемии: тактические решения (Кнутов А.В., Чаплинский А.В., Щиголов Б.А., Стырин Е.М.)	276
14. Госуправление в период пандемии: стратегические сложности и возможности (Синятуллина Л.Х., Кнутов А.В., Чаплинский А.В., Щиголов Б.А., Степанов И.М.)	306
Об авторах	329

РАЗДЕЛ 1. ГОД ВЗАПЕРТИ. СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ ПАНДЕМИИ

1. Общественное мнение в течение года пандемии: оценки событий и тенденции

Артамонов Р.Е., Лаврентьев Н.В.

Параметры исследования

Исследование проведено в формате интернет-опроса среди жителей Российской Федерации с использованием запрограммированной формализованной онлайн-анкеты. Рекрутинг респондентов был реализован с помощью метода поточной выборки (riversampling) пропорционально населению каждого федерального округа (табл. 1.1). Данные ответов были нормализованы с учетом социально-демографических характеристик населения России (пол, возраст, размер населенного пункта).

Таблица 1.1. Выборка исследования

	Срок полевого этапа	Выборка
1	18–19 марта	1,2 тыс. из всех федеральных округов Российской Федерации
2	4–5 апреля	3,1 тыс. из всех федеральных округов Российской Федерации
3	18–20 апреля	11,1 тыс. из всех субъектов Российской Федерации
4	11–12 мая	7,3 тыс. из всех субъектов Российской Федерации
5	21–26 мая	7,6 тыс. из всех субъектов Российской Федерации

Окончание табл. 1.1

	Срок полевого этапа	Выборка
6	13–16 июня	7,8 тыс. из всех субъектов Российской Федерации
7	5–7 сентября	9 тыс. из всех субъектов Российской Федерации
8	16 февраля — 1 марта 2021 г.	7,2 тыс. из всех субъектов Российской Федерации

Выборка репрезентирует взрослое (18–75 лет) население Российской Федерации.

Распространение заболевания

Общий уровень ощущения опасности коронавируса на протяжении года в стране менялся в зависимости от информационной повестки, принимаемых мер и числа новых заражений. Спустя год после начала пандемии общий уровень ощущения опасности все так же оценивается в 5,51 из 10 возможных (рис. 1.1). При этом он незначительно выше в Северо-Кавказском федеральном округе (6,04) и незначительно ниже в Уральском федеральном округе (5,22).

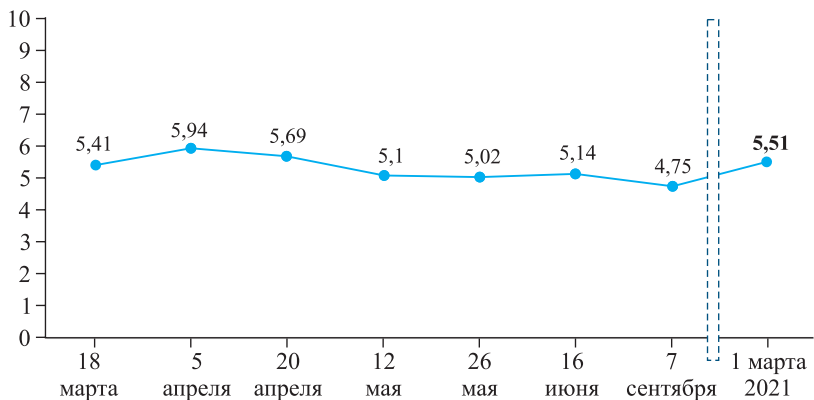


Рис. 1.1. Распределение ответов на вопрос: «Оцените по 10-балльной шкале: как Вы в целом оцениваете опасность коронавируса для Вас и Вашей семьи?»

Несмотря на достаточно ровное распределение среднего уровня ощущения опасности по федеральным округам, распределение ответов населения имеет значительное смещение к крайним значениям (рис. 1.2): 37,4% ответивших ощущают высокую степень опасности (выше 7 баллов), при этом почти 20% считают опасность крайне низкой (ниже 3 баллов).

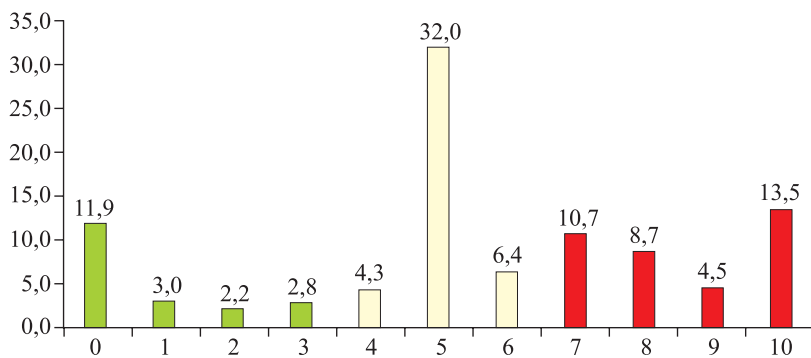


Рис. 1.2. Распределение оценок населения по ощущению опасности коронавируса (% ответивших)

С точки зрения оценки стадии эпидемии 46% населения считают, что пик эпидемии уже пройден, и она должна пойти на спад. За последние полгода значительно сократилось число коронаскептиков, отрицающих коронавирус либо считающих его неопасным. Эта группа достигала пика по численности в сентябре 2020 г. (43,4% от общего числа опрошенных), сегодня доля этой группы существенно сократилась и составляет 25,7% от всех опрошенных. Как показывают более ранние исследования, поведение и убеждения этой группы людей сильно отличаются от поведения группы людей, которые признают существование эпидемии. Они не верят в опасность вируса, не соблюдают меры профилактики и ограничения, не планируют делать прививку (табл. 1.2).

У половины опрошенных есть те, кто переболел, среди ближайшего окружения (родственники, близкие друзья) (табл. 1.3).

Таблица 1.2. Распределение ответов на вопрос: «Выберите наиболее точное утверждение, которое характеризует сегодняшнюю ситуацию с коронавирусом в России»

	5 апреля 2020 г.	7 сентября 2020 г.	1 марта 2021 г.
Эпидемия еще не началась	4,0%	н/д	н/д
Мы находимся в начальной стадии эпидемии	19,2%	1,4%	1,3%
Эпидемия уже идет, но ее пик еще впереди	46,0%	11,1%	11,3%
В настоящее время пик эпидемии	3,0%	3,0%	8,1%
Пик эпидемии пройден, и она сейчас пойдет на спад	3,2%	13,1%	45,6%
Мы находимся в начале второй волны эпидемии	н/д	20,4%	н/д
Эпидемии не будет, опасность преувеличена	9,2%	11,5%	6,3%
Никакой эпидемии нет и не будет, это выдумки заинтересованных лиц	10,4%	31,9%	19,4%
Другое, затрудняюсь ответить	5,1 %	7,8%	7,9%

Таблица 1.3. Распределение ответов на вопрос: «Переболел (болеет) ли кто-нибудь среди Ваших друзей, родственников или знакомых коронавирусом? (Выберите все подходящие варианты)»

	1 марта 2021 г.
Да, есть переболевшие в ближайшем окружении (родственники, близкие друзья)	54,4%
Да, есть переболевшие в дальнем окружении (знакомые, соседи, коллеги по работе, одноклассники, сокурсники)	47,2%
Не знаю о случаях болезни среди своих знакомых	13,1%
Затрудняюсь ответить	1,4%
Другое (укажите)	2,0%

1. Общественное мнение в течение года пандемии: оценки событий и тенденции

В настоящее время лишь 13% опрошенных еще не сталкивались со случаями заражения среди знакомых (табл. 1.4). Еще в сентябре 2020 г. таких было 44,4%. Вместе с распространением заболевания по стране снижается доля тех, кто не сталкивался с болезнью в окружении знакомых и родственников, а это, в свою очередь, меняет отношение к болезни среди коронаскептиков, численно уменьшая эту группу.

Таблица 1.4. Доля респондентов, не сталкивавшихся с болезнью в окружении (среди знакомых и родственников)

20 апреля 2020 г.	7 сентября 2020 г.	1 марта 2021 г.
80,8%	44,4%	13,1%

Среди тех, кто считает, что переболел коронавирусом, 7,9% перенесли заболевание в крайне тяжелой степени с угрозой для жизни и госпитализацией (табл. 1.5). Каждый пятый переболевший перенес заболевание бессимптомно или в легкой форме.

Таблица 1.5. Распределение ответов на вопрос:
«Как бы Вы оценили степень тяжести Вашей болезни коронавирусом? (Ответы только тех респондентов, кто считает, что уже переболел коронавирусом)»

	1 марта 2021 г.
Бессимптомно	5,3%
Легко (потеря активности на 1-2 дня)	16,3%
Средняя тяжесть (потеря активности на несколько дней)	37,5%
Тяжело (пневмония, поражение легких, потеря активности на неделю)	33,0%
Крайне тяжелая степень (угроза жизни, госпитализация)	7,9%

40% тех, кто считает, что переболел, не обращались за помощью врачей, почти 30% не сдавали тест на коронавирус, а каждый четвертый не соблюдал домашний карантин во время болезни (табл. 1.6).

Таблица 1.6. Распределение ответов на вопрос: «Выберите все те варианты, которые соответствуют Вашему случаю заболевания»

	1 марта 2021 г.
Вызывал(а) врача на дом	59,6%
Сдавал(а) анализ на коронавирус	71,0%
Был поставлен диагноз коронавирус	51,8%
Находился на карантине дома	76,5%
Была госпитализация	19,7%
Сдавался тест на антитела	39,4%

Население за год пандемии постепенно научилось ответственно соблюдать меры профилактики против коронавируса. Так, уже 63,5% опрошенного населения носит маски в общественных местах. Это наполовину больше, чем в сентябре 2020 г. Более 60% также говорят о том, что стали чаще мыть руки. Около 40% опрошенных соблюдают социальное дистанцирование, избегают массовых общественных мест и общественного транспорта. Эти показатели также превышают и показатели апреля 2020 г., когда действовал официальный режим самоизоляции (табл. 1.7).

Таблица 1.7. Распределение ответов на вопрос: «Какие меры профилактики коронавируса Вы продолжаете соблюдать сейчас? (Выберите все подходящие варианты)»

	20 апреля 2020 г.	9 сентября 2020 г.	1 марта 2021 г.
Остаюсь чаще дома	67%	22,6%	38,5%
Мою чаще руки	56%	56,4%	62,6%
Использую социальное дистанцирование	36%	31,8%	42,6%
Избегаю общественных мест, таких как бары и рестораны	43%	38,3%	46,5%
Посещаю реже магазины	45%	18,3%	30,1%
Отменил запланированное с семьей или друзьями	31%	9,3%	14,2%
Реже путешествую	20%	22,2%	31,8%

1. Общественное мнение в течение года пандемии: оценки событий и тенденции

Окончание табл. 1.7

	20 апреля 2020 г.	9 сентября 2020 г.	1 марта 2021 г.
Больше покупаю онлайн	8%	7,3%	15,0%
Чаше убираюсь дома	16%	13,0%	18,2%
Избегаю загруженное время для покупок в магазинах	21%	19,8%	28,2%
Избегаю общественного транспорта	36%	28,3%	39,5%
Использую реже наличные	21%	20,1%	28,9%
Работаю из дома	16%	4,4%	7,6%
Меньше занимаюсь спортом	12%	3,8%	4,5%
Ношу защитную маску вне дома		40,6%	63,5%
Ничего из перечисленного	13%	27,0%	17,0%

Наиболее вероятными причинами массового распространения коронавируса в России респонденты считают открытие границ с зарубежными государствами (65,6%), использование общественного транспорта (64,6%), а также систематическое несоблюдение населением мер профилактики коронавируса — таких как ношение медицинских масок, применение антисептиков и соблюдение социальной дистанции (61,2%). Каждый второй видит причиной массового числа заражений работу мест массового скопления людей — баров, ресторанов и кинотеатров (табл. 1.8).

Наиболее вероятным сценарием победы над коронавирусом в России респонденты считают выработку коллективного иммунитета (25,3%). В то, что коронавирус не закончится, а станет сезонной инфекцией, верят 23,9% опрошенных, в победный эффект вакцинации — 18,4% респондентов (табл. 1.9).

Чтобы вернуться к привычному образу жизни, который был до пандемии, 36,4% опрошенных ждут снятия всех официальных ограничений. 15,3% уже вернулись к привычному ритму, а еще 26,1% и вовсе не меняли свой образ жизни во время пандемии. 14% ожидают собственную прививку, а 15,7% опрошенных ждут эффекта массовой вакцинации (табл. 1.10).

В случае возникновения очередной волны пандемии население готово самостоятельно ответственно соблюдать большинство

мер профилактики и безопасности, чтобы властям не пришлось вводить очередные ограничения (табл. 1.11).

Таблица 1.8. Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, что оказывает максимальное влияние на высокие показатели заболеваемости коронавирусом в России? (Выберите все подходящие варианты)»

	Доля ответов «согласен» и «скорее, согласен»
Открытие границ	65,6%
Массовое использование общественного транспорта	64,6%
Несоблюдение населением мер профилактики (маски, антисептики, дистанцирование)	61,2%
Работа ресторанов, баров, кинотеатров	49,0%
Работа торговых центров и крупных магазинов	42,2%
Выход на работу с удаленного режима	39,4%
Работа школ, детских садов, вузов	38,3%
Нежелание населения делать прививку от коронавируса	35,5%

Таблица 1.9. Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, что станет ключевым фактором в победе над коронавирусом?»

	1 марта 2021 г.
Выработка коллективного иммунитета (когда большая доля людей переболеет)	25,3%
Коронавирус не закончится, а станет сезонной инфекцией	23,9%
Массовая вакцинация	18,4%
Ответственное массовое соблюдение мер профилактики (маски, антисептик, социальная дистанция)	10,5%
Коронавируса не существует	9,5%
Коронавирус отступит сам	5,1%
Коронавирус мутирует и станет еще опаснее	5,1%
Другое (укажите)	2,1%

Таблица 1.10. Распределение ответов на вопрос:
«При каких условиях Вы полностью вернетесь к привычному образу жизни?»
(Выберите все подходящие варианты)»

	1 марта 2021 г.
Когда официально отменят все ограничения	36,4%
Я не менял свой образ жизни во время эпидемии	26,1%
Когда будет проведена массовая вакцинация	15,7%
Я уже полностью вернулся к привычному образу жизни	15,3%
Когда ежедневный прирост заражений в стране будет минимальным	15,3%
Когда сделаю прививку вакциной от коронавируса	14,0%
Когда суммарное число больных в стране будет минимальным	10,2%
Я уже никогда не смогу вернуться к привычному образу жизни	8,1%
Когда сам переболею и у меня выработаются антитела к болезни	6,5%
Затрудняюсь ответить	4,9%
Другое (укажите)	1,6%

Таблица 1.11. Распределение ответов на вопрос: *«В случае начала очередной новой волны эпидемии что из перечисленного Вы готовы будете ответственно соблюдать или делать, чтобы властям не пришлось вводить новые ограничения?»*

	1 марта 2021 г. (доля ответов «согласен» и «скорее, согласен»)
Соблюдать меры профилактики (маски, антисептики, дистанция)	75,2%
Отказаться от посещения баров, ресторанов, кинотеатров	67,1%
Отказаться от поездок за границу	55,7%
Отказаться от использования общественного транспорта	55,7%

Окончание табл. 1.11

	1 марта 2021 г. (доля ответов «согласен» и «скорее, согласен»)
Отказаться от посещения торговых центров и крупных магазинов	50,5%
Перейти на удаленную работу	48,1%
Сделать прививку от коронавируса	42,5%
Перевести детей на удаленное обучение в школе (вузе)	42,4%

Доверие

С точки зрения доверия источникам информации о коронавирусе на первом месте оказались друзья и знакомые. Информации от близких доверяют 63% опрошенных. На втором месте с большим отрывом — интернет-СМИ, им в разной степени доверяют почти 40% опрошенных. Печатным СМИ в части коронавируса доверяют 14,8%, блогерам — 20,2%, телевидению 21,6% (табл. 1.12).

Таблица 1.12. Источники информации о коронавирусе

	Не ис- поль- зую	Сов- сем не дове- ряю	Ско- рее, не дове- ряю	Ско- рее, дове- ряю	Абсо- лютно дове- ряю
Телевидение	11,7%	44,3%	22,4%	17,0%	4,5%
Печатные СМИ (газеты, журналы)	18,9%	39,7%	26,6%	12,4%	2,4%
Интернет-СМИ	4,9%	25,8%	30,1%	36,3%	2,9%
Социальные сети («ВКонтакте», «Одноклассники», Facebook и др.)	6,1%	28,1%	31,7%	31,3%	2,8%
Телеграмм-каналы и мессенджеры	20,1%	28,3%	25,6%	23,0%	2,9%
Блогеры (в том числе YouTube)	18,3%	36,3%	25,3%	17,8%	2,4%
Информация от друзей и знакомых	7,6%	11,5%	17,8%	51,0%	12,1%

Система здравоохранения

Лишь треть опрошенных готовы обращаться за помощью медицинских специалистов сразу при появлении первых симптомов любого простудного заболевания.

Четверть опрошенных либо вообще не будут обращаться за помощью врачей ни при каких обстоятельствах (6,3%) либо будут обращаться только в критической ситуации, когда почувствуют угрозу жизни от заболевания (19,1%). Массовость этой группы, которая с высокой долей вероятности занимается самолечением и самоконтролем развития болезни, может давать колоссальную нагрузку на коронавирусные стационары. Вместо того чтобы вовремя начать квалифицированное лечение под необходимым медицинским присмотром, эта группа надеется на самостоятельный благоприятный исход болезни и зачастую доводит заболевание до критической формы, когда лечение уже возможно только в рамках стационара (табл. 1.13).

Таблица 1.13. Распределение ответов на вопрос:
«Некоторые симптомы коронавируса схожи с симптомами сезонного гриппа. При появлении у Вас симптомов заболеваний в каких случаях Вы будете обращаться за помощью врачей?»

	1 марта 2021 г.
Не буду обращаться за помощью врачей никогда	6,3%
Только в критическом случае (затруднение дыхания, угроза жизни, критическое состояние)	19,1%
В случае продолжительного заболевания (многодневная высокая температура, кашель)	22,2%
Только при появлении отличительных симптомов (тяжесть при дыхании, отсутствие вкуса и обоняния)	21,6%
Сразу при появлении первых симптомов заболевания (повышенная температура, кашель, недомогание)	29,6%
Другое (укажите)	1,3%

Врачи, которые работали в стационарах с заболевшими, получили высокую оценку населения в борьбе с пандемией. 40% опрошенных оценивают их работу на «хорошо» и «отлично». Выше оценки получили только работники аптек, которые, скорее всего, ввиду коммерческой специфики работы оказались более клиентоориентированными и обходительными.

Чуть меньше работников стационаров положительные оценки своей деятельности получили работники скорой помощи и участковые врачи, которые оказались также в близком контакте с заболевшими. 37,8% опрошенных оценили их работу на «хорошо» и «отлично». Примерно такие же оценки получили сотрудники медицинских лабораторий.

Наиболее низкие оценки получили медицинские специалисты, которые не работали с заболевшими. Лишь каждый четвертый оценил их работу на «хорошо» и «отлично», а 23% и вовсе за их работу во время пандемии поставили неудовлетворительные оценки (табл. 1.14).

Таблица 1.14. Распределение ответов на вопрос:
«Оцените по 5-балльной шкале работу медицинских специалистов в борьбе с пандемией коронавируса»

	1 («очень плохо»)	2 («плохо»)	3 («удовлетворительно»)	4 («хорошо»)	5 («отлично»)	Затрудняюсь ответить
Медработники скорой помощи и участковые врачи	9,7%	10,6%	25,0%	21,7%	16,0%	17,0%
Медработники стационаров, работающие с заболевшими коронавирусом	6,5%	6,4%	16,6%	19,6%	20,5%	30,3%
Медработники, не работающие с заболевшими	10,3%	12,7%	26,3%	15,5%	8,9%	26,4%
Работники аптек	4,5%	4,8%	23,2%	33,9%	20,3%	13,2%
Работники медицинских лабораторий	5,7%	6,2%	19,8%	20,8%	15,8%	31,8%

2. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19

*Красильникова М.Д., Пишняк А.И.,
Горина Е.А., Корчагина И.И.*

Динамика и структура уровня жизни признаются одними из важнейших факторов формирования представлений людей об обществе, своем месте и роли в актуальных социальных событиях, детерминантой субъективного восприятия общественных институтов и прочих сторон окружающей действительности.

Экономические условия последних лет не способствовали положительной динамике уровня благосостояния российских семей, в первую очередь в силу отсутствия роста реальных денежных доходов. Пандемия коронавируса и введение карантинных мер лишь усугубили положение. Вместе с тем в предыдущие годы был достигнут стабильно низкий уровень инфляции на потребительском рынке, что привело к постепенному снижению инфляционных ожиданий населения. В этом контексте интересно проанализировать, как эти разнонаправленные с точки зрения влияния на уровень жизни процессы выразились в субъективных оценках населения в 2020 г., а также какие перемены в потребительском поведении произошли к настоящему времени. Это позволяют сделать данные опроса «Готовность к переменам»¹.

Исследование показывает, что пандемия коронавируса и связанные с ней ограничения, повлекшие приостановку деловой активности и замедление мировой экономики, потребовали разработки экстренных мер для поддержки занятости и доходов населения.

Эффект от монетарных решений, направленных на поддержку российских семей, можно оценить, используя метод микромоделирования. Расчеты показывают, что помощь семьям с детьми и безработным смягчила удар по материальному положению граж-

¹ Репрезентативный на национальном уровне опрос населения (выборка — 6000 респондентов). Проведены три волны опроса: 2016, 2018 и 2020 гг. В 2020 г. опрос проводился в сентябре.

дан, компенсировав около седьмой части «выпавших» денежных доходов и более трети прироста уровня бедности. Однако этот эффект был весьма краткосрочным, и, хотя дополнительные денежные выплаты населению сдержали прирост бедности, ее уровень оценивается выше того, который имел место до пандемии.

Основной канал федеральной поддержки населения в условиях COVID-19 был связан с поддержкой семей с детьми. Максимальный компенсационный эффект был направлен на семьи с детьми от 3 до 7 лет, для которых уровень бедности после учета выплат снизился с 32 до 24% и почти приблизился к докризисному. В семьях без детей бедность до пандемии была не так высока (3,8%), однако в период кризиса выросла более чем в 2 раза.

Ситуация не могла не отразиться на субъективных оценках материального положения населением и потребительском выборе. Фиксировались пессимистические настроения в отношении изменения собственного материального положения. Многолетняя отрицательная динамика реальных денежных доходов еще до прошлого года привела к пересмотру моделей потребления в сторону сокращения запросов. К моменту развития кризисных явлений 2020 г. российское общество подошло с опытом режима экономии. Поэтому по сравнению с предыдущими годами субъективное восприятие уровня благосостояния российских семей поменялось в период пандемии недраматически.

Вынужденная практическая реализация стратегии экономии семейных бюджетов привела к смене приоритетов. Еще пять лет назад потребительские запросы были заметно более гедонистическими: прежде всего люди хотели тратить больше денег на отпуск, одежду, бытовую технику. В 2020 г. в первую очередь думают об увеличении расходов на медицинские и образовательные (для детей) услуги, а также на продовольствие.

Для массовых слоев населения наиболее болезненным проявлением экономических трудностей стала угроза текущим заработкам — в 2020 г. наибольшие опасения у большинства были связаны с полной потерей работы. Сохранение низкого уровня инфляции на протяжении последних лет смягчило остроту проблемы — рост цен на повседневные покупки стал второй по важности формой проявления кризисной ситуации.

2.1. Оценка материального положения и денежных доходов

В 2020 г. были зафиксированы пессимистические оценки населения в отношении изменения своего материального положения, что во многом объясняется условиями пандемии. Более трети (35%) респондентов заявили об ухудшении материальных условий жизни семьи за последний год и только каждый шестой опрошенный (16%) отмечал улучшение. На фоне текущей экономической статистики денежных доходов населения (по данным Росстата, в первом полугодии 2020 г. они снизились на 8% в годовом выражении) эти субъективные оценки не выглядят экстраординарно низкими. Десять лет назад, на фоне кризиса 2008–2009 гг., фиксировались заметно более низкие субъективные оценки: в феврале 2009 г. 11% отмечали улучшение материального положения, а 48% говорили о его ухудшении².

В условиях пандемии привычная дифференциация субъективных представлений по группам населения, характеризующимся различной ресурсной обеспеченностью, оказалась несколько нарушена. С одной стороны, такие факторы, как уровень достатка семьи, возраст, образование, по-прежнему оказывают положительное влияние на субъективные оценки изменений материального положения: чем обеспеченнее, моложе и образованнее респондент, тем выше субъективные оценки. А вот место проживания — точнее, уровень урбанизации — уже не демонстрирует такую однозначную связь в отличие от сложившихся ранее взаимосвязей, когда проживание в крупном городе давало больше шансов на улучшение материального положения, и это отражалось в субъективных оценках. Текущая картина сложнее: чем выше уровень урбанизации, тем хуже респонденты описывают изменения в своем материальном положении (рис. 2.1). Пандемия в большей степени затронула уклад жизни крупных городов, в первую очередь столичную агломерацию. В целом прослеживается тренд общего улучшения субъективного восприятия динамики уровня жизни по мере перехода к менее населенным городам, особенно к сельской местности.

² См.: Красильникова М. Хроника экономического кризиса в оценках масс // Вестник общественного мнения. 2009. № 1. С. 29–39.

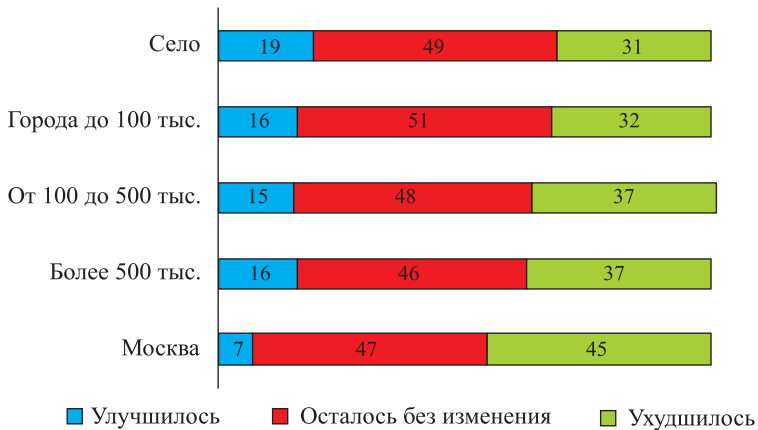


Рис. 2.1. Распределение ответов на вопрос «Как изменилось материальное положение Вашей семьи за последний год?» в зависимости от места проживания

К моменту проведения опроса заболеваемость коронавирусной инфекцией распространилась по всей России довольно равномерно (судя по информации, полученной от респондентов в рамках опроса, доля переболевших и/или лично знакомых с болевшими примерно одинаковая во всех типах населенных пунктов). Сам по себе факт столкновения с COVID-19 не связан с различиями в оценках динамики материального положения. Но меры государственной помощи, оказываемой отдельным группам населения в связи с введением карантинных мер (и не связанной с заболеваемостью), имели позитивный эффект: получавшие какую-либо помощь (а это около 40% опрошенных) чуть лучше оценивают изменение своего материального положения (рис. 2.2). Каждый пятый респондент (21%) из числа воспользовавшихся какими-либо видами социальной поддержки сообщил об улучшении материального положения. Среди тех, кто не получал такой помощи, об улучшении говорил только один из десяти (12%). Симметрично доля отрицательных оценок динамики материального положения ниже в группе получавших меры поддержки.



Рис. 2.2. Распределение ответов на вопрос «Как изменилось материальное положение Вашей семьи за последний год?» в зависимости от получения помощи в связи с карантинными мерами

Данные табл. 2.1 наглядно демонстрируют важную особенность российской экономики: при высоком уровне дифференциации денежных доходов большая часть населения останется достаточно малообеспеченной. Четыре пятых российских семей, как правило, испытывают финансовые трудности при приобретении бытовой техники и обустройстве дома: вплоть до 8–9-го дециля респонденты чаще всего оценивают благосостояние своей семьи как «денег хватает на продукты и одежду, но покупка вещей длительного пользования является для нас проблемой». И только самые обеспеченные 10% в половине случаев описывают свой уровень жизни как достаточный для «покупок без затруднений таких вещей, как холодильник или телевизор, но для нас затруднительно приобрести автомобиль».

Последние пять лет были для российского населения неблагоприятным периодом с точки зрения перемен в уровне денежных доходов. Реальные денежные доходы населения сокращались с 2015 г. и лишь в 2019 г. этот процесс остановился. Исследования прошлых лет показывают, что за годы отрицательной динамики реальных денежных доходов произошли изменения в потреби-

Таблица 2.1. Распределение ответов на вопрос «К какой из следующих групп населения Вы могли бы отнести себя (свою семью)?» по децильным группам среднедушевого денежного дохода (% по строке)

Децильная группа	Мы едва сводим концы с конца-ми; денег не хватает даже на продукты	На продукты денег хватает, но покупка одежды вызывает серьезные затруднения	Денег хватает на продукты и одежду, но покупка вещей длительного пользования является для нас проблемой	Мы можем по-купать без затруднений такие вещи, как холодильник или телевизор, но для нас затруднительно приобрести автомобиль	Мы можем купить автомобиль, но не можем сказать, что не стеснены в средствах	Мы можем позволить себе дорогие вещи, недвижимость и т.д. в чем себе не отказываем	Среднедушевой доход, руб.
1-я (самый низкий доход)	23%	29%	37%	7%	2%	1%	5 213
2-я	15%	28%	46%	12%	1%		8 433
3-я	14%	26%	47%	12%	2%		10 668
4-я	7%	26%	55%	10%	2%	0%	13 087
5-я	8%	26%	48%	15%	3%	1%	15 037
6-я	5%	22%	51%	19%	3%	0%	17 465
7-я	3%	17%	57%	19%	3%	1%	20 197
8-я	4%	10%	52%	29%	4%	1%	24 507
9-я	2%	8%	49%	37%	3%	1%	31 326
10-я (самый высокий доход)	1%	3%	29%	50%	14%	3%	56 968
В среднем	8,10%	19,40%	47,00%	20,90%	3,70%	0,80%	100,00
Среднедушевой доход, руб.	11 527	14 525	19 205	27 781	35 119	42 105	20 247

2. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19

тельском поведении людей. Сформировались более скромные модели потребления, экономия на текущих расходах стала новым трендом.

Эти перемены нашли отражение в восприятии населением своего финансового достатка. Сравнение данных опросов, проведенных в 2016, 2018, 2020 гг., показывает незначительные благоприятные сдвиги в структуре субъективных оценок финансового достатка (рис. 2.3), произошедшие в 2018 г., очевидно, как раз за счет снижения нормативных запросов.

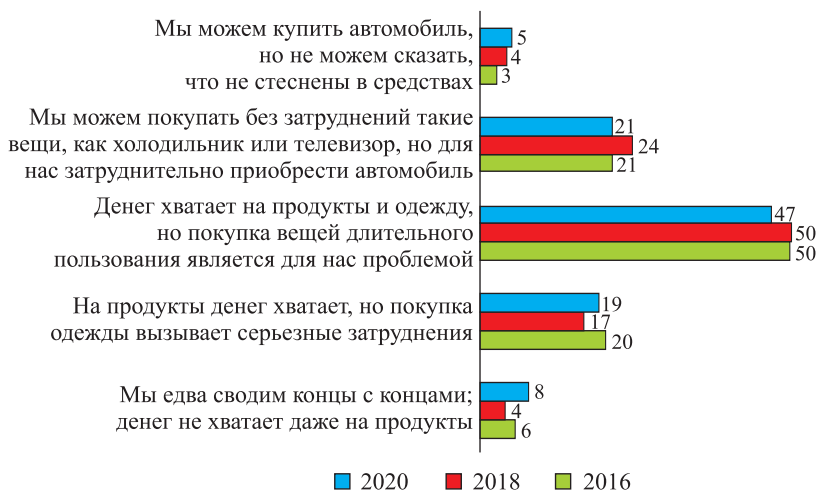


Рис. 2.3. Динамика субъективных оценок уровня благосостояния российских семей

Последняя волна опроса продемонстрировала несколько большую поляризацию субъективных оценок. Очевидная причина — пандемия и карантинные ограничения, создавшие угрозу для заработков и прочих доходов. Эти факторы уже оказали существенное влияние на уровень благосостояния людей, а перспективы развития ситуации еще неочевидны. В целом же на момент опроса субъективное восприятие уровня благосостояния российских семей не слишком поменялось по сравнению с предыдущими годами.

Поскольку рассматриваемая шкала субъективных оценок уровня финансового достатка является хорошей аппроксимацией показателя семейных денежных доходов, в ней также находят отражение различия в доходах городских и сельских семей, людей разных возраста и рода занятий, уровня образования. В группах респондентов, обладающих более высокими ресурсами (молодой возраст, высокий уровень образования, наличие хорошей работы, проживание в высокоурбанизированной среде) распределение субъективных оценок финансового достатка смещено в благоприятную сторону.

Однако есть и различия в структуре субъективных оценок и величины среднедушевых денежных доходов (рис. 2.4). Данные проведенного опроса показали, что при одинаковых уровнях денежных доходов более высокие субъективные оценки характерны для семей, в которых есть дети. Наличие работающих членов семьи также улучшает субъективные оценки материального достатка семьи. Различия связаны и с влиянием фактора возраста на формирование субъективных оценок — молодой возраст прибавляет оптимизма, как было показано выше. В молодых семьях чаще есть дети и работающие. Пожилой возраст, завершение трудовой деятельности и малочисленная семья (часто — одиночки) чаще встречаются среди тех, кто выбирает самое бедное описание своего материального статуса («едва сводим концы с концами»).

Подчеркнем, что основной канал федеральной поддержки населения в условиях COVID-19 связан не с рынком труда и рабочими местами, — выбор был сделан в пользу поддержки семей с детьми. Оценить последствия коронавирусного шока и компенсационного эффекта от мер поддержки позволяют данные «Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах» (ВНДН-2017)³, актуализированного с учетом информации о фактическом экономическом росте и изменении доходов граждан к моменту входа в эпидемию (рис. 2.5)⁴. В семьях без де-

³ Выборка обследования составляет 160 тыс. домашних хозяйств. Описание обследования см.: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2017/index.html.

⁴ Оценки даны по состоянию на II квартал 2020 г., и их масштабирование на год в целом имеет свои ограничения. При этом разработанная модель включает оценку влияния изменений в занятости населения, вызванных приостановкой многих отраслей экономики. Влияние пандемии на занятость и доходы моделируется с учетом дифференциации последствий для работников

2. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19



Рис. 2.4. Сравнение семейного состава по группам субъективной шкалы материального достатка и величине среднедушевых денежных доходов (наличие работающих членов семьи и детей в возрасте моложе 16 лет)

тей среднедушевой доход после компенсационных выплат практически не менялся, тогда как для семей с детьми в возрасте до 7 лет было скомпенсировано в среднем 43% утраченного дохода, а для семей с детьми в возрасте старше 7 лет — только 24%. Несмотря на то что эффект от мер наблюдается в семьях с детьми, это не делает их положение на текущий момент более благополучным по сравнению с бездетными семьями, поскольку до пандемии дефицит денежных доходов в семьях с детьми был существенно выше, чем в среднем по всем домохозяйствам (особенно в семьях с детьми до 3 лет — 34%).

Эффект от мер поддержки в период пандемии также может оцениваться в контексте анализа уровня бедности различных групп населения с учетом выплат и без них. Максимальный компенсационный эффект от новых мер поддержки направлен на семьи с

разных отраслей, разных типов занятости, учитывается также территориально-поселенческая дифференциация. Отметим, что рассматривается эффект от мер социальной поддержки на детей только федерального уровня, размер временных выплат учитывается в расчете на месяц, что позволяет избежать переоценки влияния меры на доходы и бедность семей.

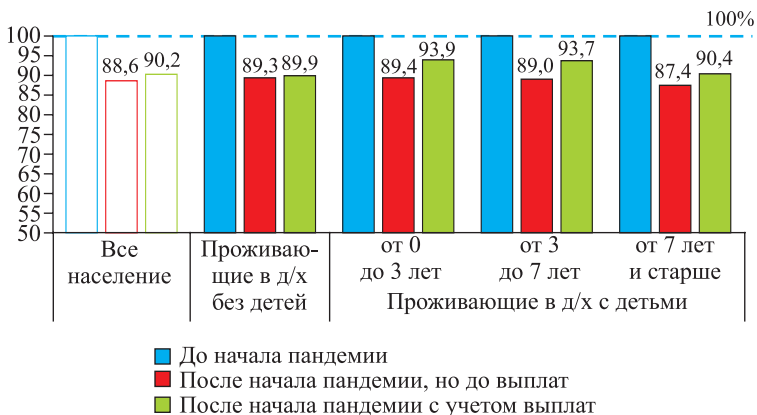


Рис. 2.5. Изменение среднедушевых денежных доходов, % от доходов соответствующей группы семей до пандемии

Источник: Авторские расчеты ЦАДУЖ НИУ ВШЭ на данных ВНДН; Росстат.

детьми от 3 до 7 лет, для которых уровень бедности после учета выплат снизился с 32 до 24% и почти приблизился к докризисному уровню. В семьях без детей бедность до пандемии была не так высока (3,8%), однако она в период кризиса выросла более чем в 2 раза. Новые меры для семей с детьми исполнили роль замещения выпадающих доходов, но не позволяют таким семьям вернуться к докризисному уровню жизни (рис. 2.6).

Несмотря на описанные выше исключения (в первую очередь по семьям с детьми), субъективные оценки материального статуса не просто оказываются тесно коррелированы с денежными доходами, но и адекватно отражают различия в величине денежных доходов по социально-демографическим группам. При этом субъективный индикатор дает комплексную характеристику материального статуса семьи и, что также очень важно, в рамках массового опроса позволяет получить наиболее полную информацию, поскольку эта характеристика есть по всем респондентам в отличие от денежного дохода.

Завершим обзор обращением к сюжету о том, какие угрозы для материального положения собственных семей видят опрошенные в контексте пандемии. Рассмотрим этот сюжет в контексте отно-

2. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19

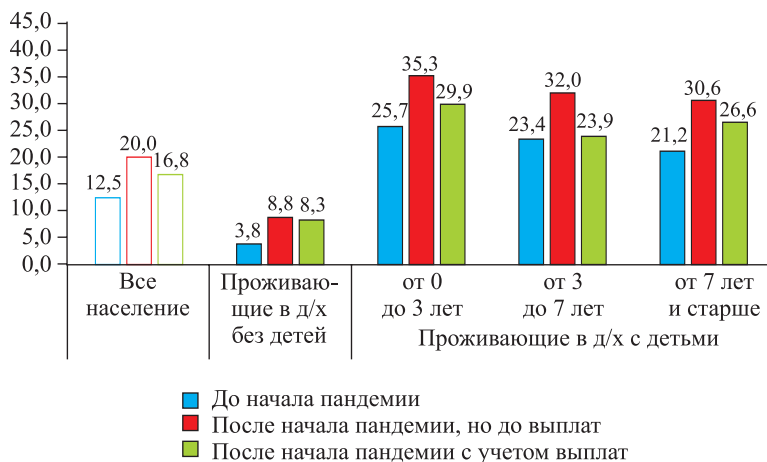


Рис. 2.6. Изменение уровня бедности, % от численности населения группы

Источник: Авторские расчеты ЦАДУЖ НИУ ВШЭ на данных ВНДН; Росстат.

шения к мерам, принятым государством для поддержки населения в условиях распространения коронавирусной инфекции.

В российской действительности наиболее болезненной для массовых слоев населения является угроза текущим заработкам. Возможные потери накопленного имущества волнуют очень немногих. Благодаря сохранению низкого уровня инфляции на протяжении последних лет снизилась болезненность проблемы роста цен (рис. 2.7).

В настоящее время наибольшие опасения у большинства связаны с полной потерей работы (в связи с увольнением, сокращением штатов)⁵. В среднем об этом сказали 37% респондентов, невыплаты назвали 21%, а сокращение размера заработков — 14%.

Вторая по важности группа проявлений кризисной ситуации — рост цен на повседневные покупки, его назвали 17% опрошенных.

⁵ Хотя, по мнению экспертов, в случае кризисов для российского рынка труда характерны менее радикальные меры, а именно снижение заработков и их невыплаты (при сохранении персонала).



Рис. 2.7. Признаки ухудшения экономической ситуации, которые более всего беспокоят в среднем и по группам получавших помощь в связи с карантинными мерами и одобряющих государственные меры поддержки

Первостепенная озабоченность угрозой текущим доходам и потреблению свойственна тем, кто не имеет накопленного имущества, долгосрочных стратегий и надежд. Опрос показал, что на порядок реже людей беспокоят экономические угрозы более долгосрочного характера — обесценение денежных сбережений (4%), собственности (2%), рост цен на запланированные дорогостоящие приобретения (2%).

Государственную поддержку, разработанную правительством для смягчения последствий нынешнего кризиса, получили многие (около 40% сообщили о тех или иных видах полученной помощи). Как правило, люди позитивно оценили действия властей в нынешней кризисной ситуации (уровень одобрения в среднем составляет 65%). Тем не менее мнение населения относительно основных угроз экономической безопасности их семей достаточно устойчиво и существенно не меняется в зависимости от отноше-

ния к правительственной политике в части противодействия пандемии и смягчения последствий.

2.2. Текущие и долгосрочные потребительские цели населения

Из-за введения режима ограничений заметно изменились потребление и структура расходов. В результате, по разным оценкам респондентов, семейные расходы упали на 30–40% (некоторые траты сократились: на развлечения, расходы на транспорт и бензин, дополнительные занятия детей, уход за собой, траты на одежду).

Удовлетворение повседневных потребностей является основным направлением потребительских расходов в большинстве российских семей. Долгосрочные и дорогостоящие потребительские цели требуют наличия накоплений, которые у большинства отсутствуют или весьма недостаточны. Поэтому анализ особенностей структур текущих расходов в зависимости от величины денежных доходов позволяет лучше оценить характер и глубину различия между доходными группами.

Информативны также индикаторы частоты экономии на различных направлениях регулярных потребительских расходов: от повседневных (питание, бытовые услуги, развлечения) до более редких, но все же регулярно повторяющихся (одежда, предметы домашнего обихода, отпуск). Такие индикаторы дают представление о субъективных оценках «настоятельности экономии», которая связана с уровнем удовлетворенности отдельных видов потребительских запросов, поэтому не только определяется текущими денежными ресурсами, но и зависит от сформировавшихся моделей потребления.

В 2020 г. практически всем семьям приходилось в той или иной мере экономить, а распространенность такого потребительского поведения зависит от видов расходов. Сообщения о редких случаях экономии (позиция «очень редко»), очевидно, являются признаком относительного благополучия (табл. 2.2). Основной аналитический интерес представляет анализ ответов о вынужденной «постоянной» и менее частой («время от времени») экономии. С учетом преобладающей в большинстве семей практики экономии именно эти данные наиболее информативно демонстрируют различия в потребительском поведении.

Таблица 2.2. Частота экономии семейных бюджетов по различным направлениям расходов (% по строке)

Направление расходов	Постоянно	Время от времени	Очень редко	Никогда
Питание	6%	21%	20%	52%
Одежда, обувь	10%	30%	24%	36%
Предметы домашнего обихода	10%	26%	24%	39%
Прием и посещение гостей	11%	24%	20%	45%
Лечение, восстановление здоровья	14%	23%	17%	46%
Поездка к родственникам, друзьям	17%	27%	19%	38%
Бытовые услуги	33%	13%	11%	44%
Развлечения, кино, театры	34%	23%	14%	30%
Поездки на отдых	41%	24%	13%	23%

На рис. 2.8 показано, что степень «настоятельности экономии» существенно меняется в зависимости от уровня денежных доходов. Эти различия особенно выражены, когда речь идет о наиболее массовых тратах (в первую очередь на питание), но заметно снижаются в случае менее жизненно важных и не всегда имеющих в семьях расходов (развлечения, социальное общение). Доля ответов о постоянной экономии на питание в нижнем квинтиле распределения по денежному доходу в 6 раз выше, чем в верхнем. Доля ответов о постоянной экономии на покупке одежды и обуви различается в 4 раза. По остальным видам потребительских расходов разрыв заметно меньше — примерно вдвое. Такие данные — еще одно свидетельство того, что массовые потребительские модели в российском обществе дифференцированы по признакам, характерным для бедного потребителя, тогда как более полное и разнообразное удовлетворение потребительских запросов в той или иной степени труднодоступно для всех доходных групп.

Проведенные ранее исследования показывают, что по сравнению с 1990-ми годами произошли заметные перемены⁶. В ре-

⁶ Красильникова М. Российский потребитель — меняется ли он? // Вестник общественного мнения. 2016. № 1–2. С. 86–95.

2. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19

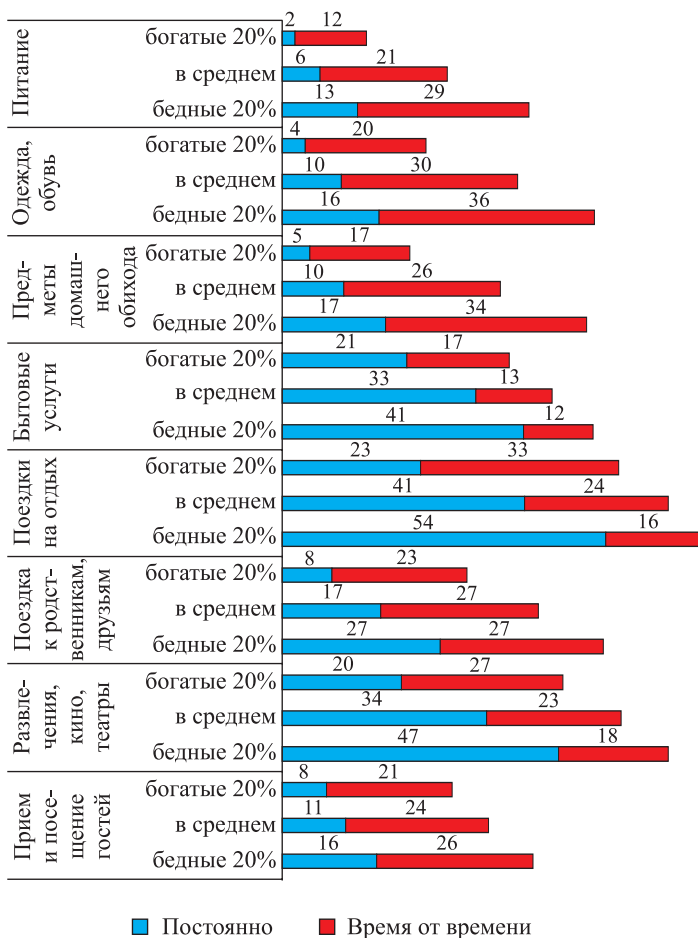


Рис. 2.8. Частота экономии по видам потребительских расходов по группам семей с разным уровнем денежных доходов

в результате почти десятилетия экономического подъема и роста денежных доходов домохозяйств в нулевые годы россияне оставили в прошлом навыки «тотальной экономии», когда почти каждая семья экономила практически на всех потребительских расходах. В относительно благополучном 2012 г. уже только половина опро-

шенных городских семей говорили о том, что экономят на питании «время от времени» или реже. В более поздние годы «настоятельность экономии» стала нарастать под влиянием снижения денежных доходов, но распространенность подобных ответов респондентов оставалась заметно ниже, чем в 1990-е годы.

По сравнению с 2016 г. сейчас можно говорить, как минимум, об отсутствии перемен (рис. 2.9) или даже о некотором улучшении оценок. Более заметные позитивные сдвиги, наметившиеся в 2018 г. по отдельным видам потребительских расходов, в нынеш-

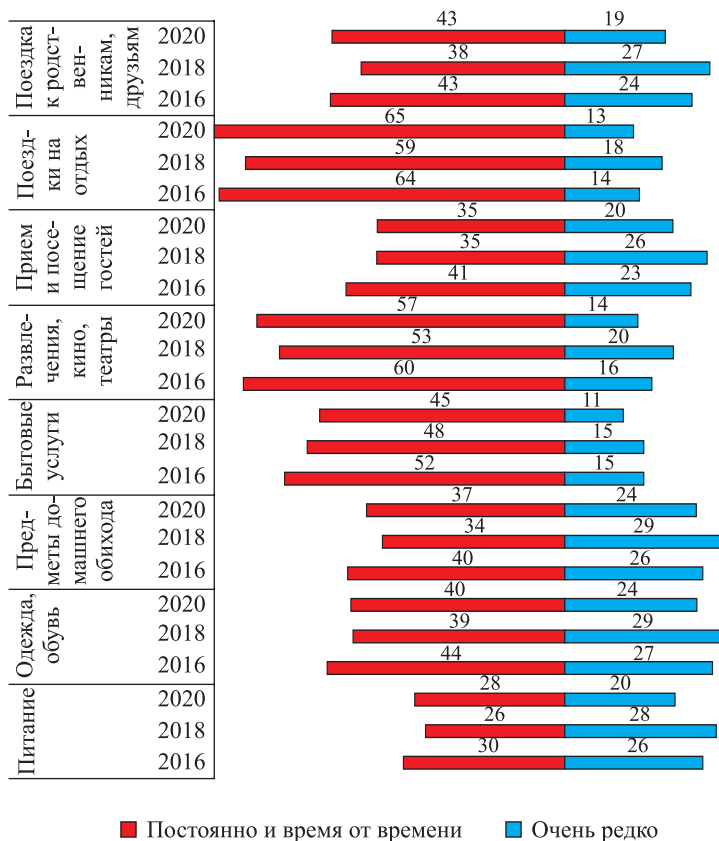


Рис. 2.9. Частота экономии по видам потребительских расходов

нем году были частично утрачены в результате ухудшения экономической ситуации.

Колебания анализируемых оценок, как представляется, объясняются субъективной природой этого показателя. В последние годы динамика реальных денежных доходов оставалась отрицательной или околонулевой, но произошли перемены в потребительских запросах в сторону их понижения. Это обстоятельство смягчает субъективное восприятие режима экономии, делает этот режим приемлемой нормой жизни.

Сохранение в общественном сознании относительно скромных нормативных представлений об образе и уровне жизни позволяет людям довольно терпеливо воспринимать текущие экономические трудности. Более того, снижение денежных доходов еще не так велико, чтобы заставить людей возвращаться к моделям экономии образца середины 1990-х годов. И в этом смысле можно говорить о весьма значительном запасе прочности у российского потребителя.

Вместе с тем можно говорить о появлении признаков исчерпания этого запаса прочности. Наряду с тестированием характера режима экономии текущих семейных расходов в опросе также изучались актуальная структура потребительских предпочтений, вероятные перемены в поведении в случае изменения денежных доходов.

Респондентам предлагалось, с одной стороны, выбрать приоритеты увеличения расходов в случае роста текущего дохода семьи в 1,5 раза, а с другой — указать статьи экономии при уменьшении денежных доходов на 20%.

Эти данные подтверждают, что наиболее «гибкими» статьями потребительских расходов являются покупка продуктов питания, одежды и бытовой техники, а также расходы на ежегодный отдых (отпуск). В случае увеличения дохода именно по этим направлениям будут расходоваться дополнительные средства. При снижении доходов экономить будут на них же (рис. 2.10).

Сопоставление частоты выбора того или иного направления потребительских расходов, с одной стороны, для увеличения, а с другой — для сокращения в случае соответствующего изменения денежного дохода показывает баланс перемен, т.е. демонстрирует, какие статьи семейных расходов являются, скорее, резервом для экономии, а какие — остро нуждаются в увеличении.



Рис. 2.10. Приоритеты расходования средств в случае изменения текущего дохода семьи; ранжировано по частоте упоминания приоритетов увеличения расходов в случае роста текущих денежных доходов (% от числа всех опрошенных)

На рис. 2.11 представлены результаты сравнений: если значение положительное, то этот вид расходов чаще упоминается как кандидат для увеличения, а если отрицательное, то это резерв для экономии. Чем больше разница по абсолютной величине, тем вероятнее увеличение (если знак положительный) или сокращение (если знак отрицательный) расходов.

При положительном разрыве чем он больше, тем больше вероятность роста расходов по этой статье. Более значительный разрыв обеспечивается одновременно за счет большей готовности увеличивать расходы в благоприятных условиях и меньшей готовности их уменьшать — при неблагоприятных. Но величина разрыва зависит также и от наличия указанных статей расходов в структуре потребления. Например, справедливо предположить, что относительно незначительная по величине разница по статье «расходы на

2. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19



Рис. 2.11. Приоритеты изменения потребительских расходов в случае роста/снижения семейных денежных доходов по группам материального достатка (ранжировано по частоте упоминаний в группе «хватает на продукты и одежду»)

кафе, рестораны» в первую очередь объясняется скромными размерами (или полным отсутствием) этих затрат во многих семьях.

При отрицательном разрыве чем он больше по абсолютной величине, тем выше вероятность сокращения расходов по этой статье.

Если разрыв значительно изменяется по мере роста благосостояния, то этот вид расходов имеет существенно разную роль в структуре потребления различающихся по достатку семей, т.е. является маркером уровня обеспеченности.

Приоритетные направления увеличения потребительских расходов — услуги образования и здравоохранения, формирование денежных сбережений, возврат кредитов и долгов, а наиболее вероятные резервы для экономии — развлечения, расходы на бытовую технику, одежду и обувь.

Подтверждается отсутствие принципиальных различий в массовых моделях потребительского поведения. Нет расходов, которые являются резервом экономии в одних семьях, но приоритетным направлением увеличения расходов — в других. У бедных и богатых семей в целом одинаковые потребительские приоритеты, различается лишь интенсивность общего для всех выбора модели потребления.

При этом по некоторым направлениям такие различия велики — обеспеченные люди заметно чаще готовы тратить деньги на образование детей и накопление сбережений и чаще экономят на развлечениях и покупке бытовой техники (последнее — скорее всего, потому, что в бедных семьях таких трат почти нет, т.е. экономить не на чем).

Но есть и статьи расходов, которые одинаково хотели бы увеличить люди с разным уровнем достатка. Это прежде всего медицинские расходы.

Сравнение ответов респондентов, полученных в 2020 г., с результатами 2016 г. показывает, что произошли важные изменения (табл. 2.3). Напомним, что последние пять лет были неблагоприятными с точки зрения динамики денежных доходов семей, что, в частности, привело к адаптации моделей потребительского поведения и заставило людей более экономно строить семейные бюджеты. Очевидно, этот режим экономии по-разному отразился на удовлетворенности людей своим потреблением. При снижении денежных доходов люди старались экономить в первую очередь на покупке одежды, обуви, бытовой техники, на развлечениях и расходах на отпуск, примерно столь же часто упоминается сокраще-

2. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19

ние расходов на питание. Частота выбора приоритетных направлений экономии не поменялась по сравнению с 2016 г.

Таблица 2.3. Структура роста/сокращения расходов в случае увеличения/снижения текущих денежных доходов семей (сравнение данных 2016 и 2020 гг.). Ранжировано по ответам об изменениях расходов при росте доходов в 2020 г.

	Доходы вырастут на 50%		Доходы снизятся на 20%	
	2016 г.	2020 г.	2016 г.	2020 г.
Образование для детей	25	40	3	5
Медицинские услуги	26%	37%	8%	10%
Отпуск	35%	36%	29%	30%
Продукты питания	27%	35%	25%	28%
Одежда и обувь	33%	33%	41%	44%
Сбережения для крупных покупок	28%	25%	14%	13%
Бытовая техника, компьютеры, смартфоны и т.д.	32%	22%	38%	38%
Сбережения для других целей	24%	22%	11%	10%
Выплата долгов, кредитов	11%	14%	3%	3%
Транспортные расходы	6%	12%	8%	14%
Спорт, фитнес для детей	8%	11%	6%	6%
Спорт, фитнес для взрослых	9%	8%	8%	11%
Развлечения (кино, театр)	12%	7%	27%	26%
Образование для взрослых	5%	7%	3%	3%
Кафе, рестораны	7%	5%	24%	26%

Вынужденная практическая реализация такой стратегии экономии семейных бюджетов привела за эти годы к смене приоритетов увеличения потребительских расходов в случае роста денежных доходов. В 2016 г. прежде всего люди хотели тратить больше денег на отпуск, одежду, бытовую технику. В настоящее время в первую очередь думают об увеличении расходов на медицинские и образовательные (для детей) услуги, а также на продовольствие.

В отличие от покупки одежды и прочих указанных статей расходов, текущий уровень затрат на образование и здравоохранение предельно низкий, и экономить на них люди будут редко.

Рост упоминаний желания увеличить расходы на продовольствие является новым сигналом, возможно, свидетельствующим об обострении проблемы доступности качественного питания. Напомним, что продукты питания являются довольно популярной статьёй экономии, но, судя по отмеченным переменам в ответах респондентов (рост числа желающих увеличить эти расходы), такая экономия уже стала болезненной.

Накопление сбережений было и остается высокоприоритетным направлением использования дополнительных текущих доходов, причем в равной мере для будущих запланированных покупок и для иных целей. Увеличить эту статью семейного бюджета хотели бы от 1/5 до 1/4 опрошенных.

Кроме того, примерно для каждой десятой российской семьи проблема выплаты кредитов и долгов стоит столь остро, что именно на эти цели будут направлены дополнительные доходы. В этом отношении также не произошло заметных перемен.

3. Влияние пандемии COVID-19 на социальную политику в мире и в России¹

Синявская О.В.

Проведенное исследование показало, что в условиях пандемии коронавируса четко обозначилась важная роль контрциклической социальной политики как макроэкономического стабилизатора. Прошедший год характеризовался небывалым ростом числа антикризисных мер социальной поддержки, принимаемых в странах с различным уровнем социально-экономического развития, в результате чего охват населения социальными программами во всем мире расширился. Действовавшие до пандемии социальные программы были модифицированы так, что они стали более доступными для населения и смогли приспособиться к специфическим вызовам, связанным с пандемией. Все страны смогли улучшить административные возможности в реализации программ поддержки населения, в том числе за счет более масштабной цифровизации и применения информационных технологий в предоставлении социальной поддержки.

Ответ России на первую волну пандемии коронавируса в целом отвечает характеру вызовов, масштабу кризиса и задачам социальной политики. По экспертным оценкам, принятые меры позволили смягчить влияние пандемии и на масштабы общей безработицы, и на доходы населения, не допустив существенного разрастания бедности². Более скромный на фоне развитых стран уровень расходов на антикризисную поддержку населения тем не менее оказывается средним в группе стран с близким к России уровнем экономического развития. Однако к осени 2020 г. большинство мер социальной поддержки уже было завершено. Вместе с тем для преломле-

¹ Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

² См., например: VEB.RF. Russian Economy During the COVID-19 Pandemic and Energy Market Turbulence. Moscow, 2020. https://www.hse.ru/data/2020/06/29/1610612279/ISP%20HSE_COVID-19%20and%20Families%20with%20Child..us-sion%20Paper%204_June%2025%202020_RUS.pdf

ния негативных демографических тенденций и для поддержания потребительского спроса требуются восстановление доходов населения и более активная социальная политика, направленная на поддержку уязвимых групп населения. В контексте стоящих перед Россией национальных целей развития важно не только вернуться к траектории экономического роста, но и сделать бенефициарами этого роста различные социальные группы.

И в России, и в мире в результате кризиса, вызванного пандемией, и активной политики государств по поддержке бизнеса и населения сформировалась достаточно уникальная комбинация факторов. Во-первых, сложился консенсус в отношении важной роли социальной политики в кризисные периоды и для населения, и для экономики. Социальная политика из тормоза экономического развития превратилась в один из его двигателей. Во-вторых, очевидно, что бюджеты большинства стран не позволят им длительное время поддерживать высокий уровень социальных расходов, сложившийся в 2020 г. В-третьих, пандемия не отменила, а зачастую даже усилила действие старых долгосрочных вызовов (старения, миграции, технологического развития и пр.). Ограниченная способность современных социальных государств отвечать на эти вызовы актуализирует задачу поиска и разработки новых инструментов социальной защиты и новых подходов к организации социальной политики в целом.

Исходя из уроков последних лет можно предположить, что основой новой социальной политики в средне- и высокоразвитых государствах станут программы универсальной помощи нуждающимся, аналогичные гарантированному минимальному доходу, и различные решения в рамках парадигмы социального инвестирования: усиление государственной поддержки образования, здравоохранения, направленной на повышение доступности и качества образовательных и медицинских услуг; расширение инструментов поддержки лиц, воспитывающих детей и ухаживающих на пожилыми и инвалидами, что позволит им эффективно совмещать семейные обязанности и работу; расширение сферы применения социального контракта — инструмента, увязывающего поддержку доходов с получением образования или занятостью. Пандемия коронавируса в еще большей степени показала, что социально справедливое государство XXI в. должно не просто перераспределять

ресурсы в пользу бедных, но создавать условия, при которых снижаются риски потери занятости и дохода.

3.1. Вызовы и уроки пандемии для систем социальной защиты в мире

Пандемия коронавируса формирует серьезные вызовы для устойчивого социально-экономического развития, которые не исчерпываются очевидным, хотя и требующим решения влиянием на усиление бедности и неравенства. В условиях разгара пандемии еще более отчетливо, чем в период финансового кризиса 2008—2009 гг., проявилась роль социальных государств как антикризисных управляющих, помогающих быстрее преодолеть макроэкономический кризис. Четко обозначилась роль контрциклической социальной политики как макроэкономического стабилизатора.

Можно сказать, что 2020 г. стал «бенефисом» социальной защиты. По данным МОТ, к 15 января 2021 г. 1622 антикризисные меры в сфере социальной защиты были приняты в 209 странах³. По оценкам Всемирного банка, по состоянию на 11 декабря 2020 г. 215 стран реализовывали или планировали внедрять 1414 социальных программ, направленных на смягчение последствий пандемии⁴. Тогда как 20 марта 2020 г. антикризисные пакеты включали 103 программы социальной защиты в 45 странах⁵. По оценкам Всемирного банка, почти 2/3 антикризисных мер социальной поддержки относятся к социальной помощи.

Общий вызов, на который отвечают антикризисные пакеты поддержки населения, — не допустить эскалации роста бедности в условиях приостановки или сокращения экономической деятельности, обусловленной различными мероприятиями, направленными на сдерживание распространения коронавируса. Различия в уровне экономического развития, структуре экономики, распространенности самозанятости и неформальной наемной занятости (в том

³ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

⁴ *Gentilini U. et al. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19.* Washington, DC, 2020.

⁵ *Ibid.*

числе в наиболее пострадавших секторах экономики), в рисках бедности и профиле бедного населения, а также в сложившихся до кризиса моделях социальной политики и уровне развития социальных программ влияют на разнообразие принимаемых решений.

В условиях необходимости быстро реагировать на развитие пандемии правительства высоко- и среднеразвитых стран преимущественно опираются на существовавшие до кризиса программы социальной защиты. В среднем страны с более низкими уровнями бедности и безработицы до кризиса, с более универсальными (по охвату) системами социальной поддержки в период кризиса предлагают меньше новых мер нестраховой поддержки, поскольку существующих инструментов вполне достаточно. Например, странам с действующими программами гарантированного минимального дохода не приходится, как правило, придумывать новые инструменты социальной помощи обедневшим категориям населения. Большинство антикризисных мер в рамках социального страхования, направленных на упрощение доступа к существующим пособиям, — повышение размера этих пособий или снижение страховых тарифов — принято европейскими странами с длительными традициями социального страхования.

Напротив, страны, в которых и до кризиса были остры проблемы безработицы и бедности, с менее развитыми системами социальной поддержки в период кризиса вынуждены принимать большее количество поддерживающих различные категории населения мер. В наиболее бедных странах до 90% всех антикризисных мер социальной поддержки — это программы социальной помощи. При этом стоит отметить, что, по оценкам Всемирного банка, по состоянию на начало декабря 2020 г. новые программы социальной помощи были приняты в 180 странах.

Среди форм социальной помощи можно выделить: 1) прямые денежные выплаты (безусловные или на определенных условиях), 2) натуральную помощь, 3) отсрочки и/или снижение коммунальных платежей, налоговых платежей, выплат по ипотеке, 4) услуги (социальные услуги, психологическая поддержка и др.). По оценкам МОТ, наиболее популярной антикризисной мерой нестрахового характера стало введение специальных (зачастую единовременных) выплат или грантов, на долю которых пришлось 16,5% всех принятых мер. К этому стоит добавить различные льготы,

субсидии, отсрочки или освобождения от обязательных платежей (11,5%); меры, направленные на улучшение жилищной обеспеченности и жилищных условий (8,6%); поддержку питания (ваучеры/талоны на продовольствие и др. — 8%)⁶.

При разработке нестраховых мер поддержки населения в условиях кризиса фокус может быть направлен на все население (США, Дания, Финляндия, Япония, Китай и др.) или на определенные социальные категории (Армения, Великобритания, Испания, Италия, Казахстан, Южная Корея и др.). Ключевыми категориями получателей адресных мер поддержки являются семьи с детьми, самозанятое и малообеспеченное население, а также неформально занятые и члены их семей.

По оценкам МОТ, меры антикризисной поддержки семей с детьми и детей были приняты в 73 странах⁷. Абсолютное большинство (88,4%) этих мер являются нестраховыми. Чуть менее половины (45,5%) — новые программы, остальные — адаптация ранее действовавших, среди которых преобладает (также 45,5%) подстройка в администрировании. Наиболее популярным инструментом антикризисной поддержки семей с детьми выступает введение выплат для бедных или уязвимых категорий, следующая по распространенности — повышение размера выплат. В ряде стран семьи с детьми получили право на единовременные выплаты независимо от величины дохода (например, Армения, Россия, США). В Италии кроме отпуска по уходу за ребенком введены пособия на оплату услуг няни для детей до 12 лет, в Финляндии осуществляется возмещение оплаты за время отсутствия в дошкольных учреждениях. Всего 10 стран мира приняли меры, направленные на усиление поддержки беременных женщин или родителей, находящихся в отпуске по уходу за ребенком/детьми, — Австрия, Армения, Аргентина, Венгрия, Латвия, Мьянма, Норвегия, Польша, Сингапур, Япония⁸.

Самозанятые, многие из которых работали в наиболее пострадавших от кризиса секторах экономики, стали второй после семей с детьми целевой группой социальной поддержки. Так, например,

⁶ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

⁷ Там же.

⁸ Там же.

в Германии упрощенный порядок получения права на пособие на детей (но на основании проверки доходов) получили владельцы малого бизнеса и самозанятые. В Нидерландах приняты дополнительные меры для поддержки самозанятых, которые заключаются в получении невозмещаемой поддержки дохода в течение трех месяцев с помощью ускоренной процедуры и/или 2%-ной ссуды на сумму примерно 10 тыс. евро на срок до 3 лет⁹. Некоторые развивающиеся страны с высокими уровнями неформальной занятости распространили ряд мер на работников неформального сектора или неформальных работников (Аргентина, Боливия, Бразилия, Буркина-Фасо, Грузия, Индонезия, Колумбия, Непал, Филиппины, Чили, Эквадор и др.).

Граждане старшего возраста, пенсионеры реже становились целевой группой социальной поддержки в условиях пандемии. Их право на дополнительную социальную поддержку возникало, как правило, если они соответствовали критериям предоставления социальных выплат, адресованных всем возрастным группам, получали право на больничный, если заболели; меры поддержки занятости или пособия по безработице, если до начала пандемии они работали; нестраховые социальные выплаты, если их доходы удовлетворяли установленным критериям. Большинство развитых стран не принимали никаких дополнительных мер для поддержки этой возрастной группы, поскольку существующие или принимаемые в условиях пандемии меры распространялись в том числе на людей старшего возраста. В Корее пожилые работники получили право на субсидию для поддержки трудоустройства¹⁰. Напротив, странам среднего и ниже уровня развития, в которых до кризиса системы социальной защиты были небольшими по уровню выплат и охвату, пришлось в ряде случаев принимать специальные меры поддержки лиц старшего возраста¹¹. Также единовременные меры

⁹ <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020>

¹⁰ Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Корее, Японии / под общ. ред. О.В. Синявской. 2020. https://isp.hse.ru/covid_ip

¹¹ *Gentilini U. et al. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19. Washington, DC, 2020.*

социальной поддержки были приняты в отдельных развитых странах, как правило, с либеральной моделью социальной политики. Так, например, в Австралии, Боснии и Герцеговине, Гватемале, Израиле, Канаде, Кении, Словении, Украине, Шри-Ланке и ЮАР предусмотрены поддерживающие единовременные выплаты для людей старшего возраста¹². В 27 странах были приняты решения, касающиеся социальных пенсий¹³. В целом, по оценкам МОТ, на середину января 2021 г. какие-либо меры, адресованные пожилым или затрагивающие пенсионное обеспечение, были введены в 60 странах¹⁴. Однако сюда попадают и страны, принявшие решения о снижении или отмене страховых пенсионных взносов с целью поддержки пострадавшего от пандемии бизнеса. Две наиболее популярные меры, адресованные пенсионерам, включают авансирование пенсионных выплат и увеличение их размера. В основном целевая поддержка старшей возрастной группы осуществлялась за счет модификации существовавших до кризиса программ, и лишь порядка 7% мер или выплат являются новыми.

Кризис, вызванный пандемией коронавируса, вновь поднимает на повестку дня вопрос о предоставлении универсальных выплат населению и использовании в этих целях гарантированного минимального дохода. Во многих странах ЕС такие программы действовали еще до кризиса; аналог, по сути, введен в США, обсуждается как временная мера в Испании. Адресные программы универсальных пособий нуждающемуся населению позволяют более гибко реагировать на форс-мажорные вызовы, аналогичные пандемии коронавируса, и более эффективно снижать риски бедности.

Применяемые меры социального страхования в условиях пандемии становятся более гибкими: доступными из-за снижения требований к их получению, более высокими в части выплачиваемых пособий и также более нацеленными на поддержку пострадавших категорий населения. Согласно докладу Всемирного банка, внутри программ социального страхования наибольшее число антикризисных мер относится к страхованию от безработицы (30%

¹² <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

¹³ *Gentilini U. et al. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19.* Washington, DC, 2020.

¹⁴ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

всех мер), к оплате больничных (25%) и отсрочке или снижению страховых платежей (22%)¹⁵.

Одними из важных особенностей изменений в правилах получения пособий по социальному страхованию в условиях кризиса выступают упрощенный и сокращенный порядок рассмотрения прав на ту или иную выплату, быстрое перечисление денежных средств напрямую получателям страховых выплат, а также в ряде стран расширение круга получателей таких выплат за счет временных работников, самозанятых или лиц с недостаточным страховым стажем.

Поскольку пандемия и связанные с ней ограничительные меры в значительной степени ударили по рынкам труда, не удивительно, что порядка четверти всех принятых мер, по данным МОТ, относятся непосредственно к поддержке доходов лиц, чья занятость оказалась под ударом кризиса. Подобные меры реализуются в 140 странах. Можно выделить две различные модели реакции стран на этот риск. Первая (применяемая, в частности, в Болгарии, Индии, Казахстане, Норвегии, Румынии, Словении, США, Финляндии, ЮАР и др.) ориентирована на поддержку уже потерявших работу людей за счет облегчения доступа к пособиям по безработице, увеличения их размера и продолжительности выплаты. Вторая (применяемая, например, в большинстве стран — членов ЕС, Великобритании, Республике Корея, Новой Зеландии, Турции, Японии и др.) фокусируется на максимально возможном сохранении занятости (за счет субсидирования зарплат и поддержки неполной занятости), чтобы по мере выхода из карантина и оживления экономики работники могли вернуться на свои рабочие места. Некоторые страны (например, Армения, Бразилия, Канада, Китай, Россия, Филиппины, Швеция) сочетают применение инструментов сохранения занятости и расширения доступности пособий по безработице. И наконец, некоторые менее развитые страны не приняли ни меры по облегчению доступа к пособиям по безработице, ни меры по сохранению занятости (например, Алжир, Зимбабве, Кения, Непал, Перу, Таджикистан, Танзания,

¹⁵ *Gentilini U. et al.* Social Protection and Jobs Responses to COVID-19. Washington, DC, 2020.

Эквадор и др.). По оценкам Всемирного банка, в 73 странах были приняты дополнительные меры по выплате пособий по безработице, в 107 странах реализована активная политика на рынке труда, в том числе в 93 странах были приняты решения по субсидированию заработной платы¹⁶. Ренессанс активных программ на рынке труда — еще один важный результат пандемии.

Стоит отметить, что в абсолютном большинстве проанализированных стран за рамками принятых мер поддержки работников и населения остаются мигранты — одна из наиболее уязвимых в этот кризис категорий населения. Социальная помощь мигрантам оказывалась в Ухани (Китай), Гонконге, ЮАР; в Ирландии на них распространили программу нестраховых выплат по безработице; в Швеции для них продлили действие программ интеграции на рынке труда; в Испании облегчили административные процедуры получения помощи для беженцев и вынужденных переселенцев.

Таким образом, наиболее важными результатами первого года пандемии для систем социальной защиты в мире стали: увеличение числа стран, реализующих те или иные программы социальной поддержки; расширение охвата населения социальными программами; повышение гибкости и адаптивности социальных программ; улучшение административных возможностей стран в реализации программ поддержки населения; значительное увеличение масштаба цифровизации и применения информационных технологий в предоставлении социальной поддержки.

Объем денежных выплат населению в среднем в мире в декабре составлял порядка 32% месячного ВВП, варьируя от 26% в странах с доходами выше среднего до 86% в низкодходных странах¹⁷. Ради поддержки пострадавших секторов экономики и доходов населения богатые страны распековывают стабилизационные и резервные фонды, увеличивают государственный долг, бедные — наращивают внешний долг. Уровень поддержки на душу населения, по оценкам Всемирного банка, различается в несколько раз: если в низкодходных странах он составляет около 6 долл., в странах с доходом ниже среднего — 26 долл., в странах с доходом выше средне-

¹⁶ *Gentilini U. et al. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19. Washington, DC, 2020.*

¹⁷ *Ibid.*

го — 58 долл., то в высокодоходных странах — 525 долл.¹⁸. Таким образом, пандемия становится дополнительным источником усиления глобального неравенства: благосостояние граждан богатых стран меньше страдает от кризиса.

Тем не менее долго поддерживать столь высокий уровень социальных расходов не сможет ни одна — даже очень развитая — страна. Поэтому, скорее всего, в ближайшие годы мы будем свидетелями возвращения политики усиления адресности программ социальной защиты, сокращения охвата населения мерами социальной защиты и других мер по оптимизации социальных расходов.

Пока остается открытым вопрос о том, станет ли пандемия источником системных трансформаций существующих социальных государств и подходов в социальной политике. С одной стороны, в мировой истории социальной политики есть примеры, когда форс-мажорные обстоятельства становились катализаторами новых социальных идей или программ: можно вспомнить и Гражданскую войну в США, и обе мировые войны, и Великую депрессию 1930-х годов. С другой стороны, почти все эти примеры относятся к периоду зарождения социальных государств, когда уровень охвата населения социальными программами был достаточно узким. Как справедливо отмечает Ф. Каслз, для возникновения новых институтов в социальной политике важна уверенность в том, что обстоятельства, при которых эти институты будут востребованы, повторятся в будущем¹⁹. До тех пор пока пандемия и кризис воспринимаются как относительно сжатое во времени и разовое событие, меры быстрого реагирования, как правило, опираются на действующие решения и программы²⁰. Но если появятся веские основания считать, что нынешняя пандемия с нами надолго, или вспышки болезней, подобные COVID-19, будут регулярно повторяться в будущем, это может стать катализатором изменений в системе здравоохранения и социальной защиты.

¹⁸ *Gentilini U. et al.* Social Protection and Jobs Responses to COVID-19. Washington, DC, 2020.

¹⁹ *Castles F.G.* Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state // *Journal of European Social Policy*. 2010. Vol. 20. No. 2. С. 91–101.

²⁰ *Starke P. et al.* The welfare state as crisis manager: Explaining the diversity of policy responses to economic crisis. Springer, 2013.

Второй источник возможных системных изменений в социальной защите связан с тем, как пандемия коронавируса взаимодействует со «старыми» вызовами социальным государствам, среди которых старение населения, миграция, технологическое развитие, структурные изменения в экономике и на рынке труда, неравенство. Несмотря на более высокие риски умереть от коронавируса в старшем возрасте, очевидно, что старение населения останется с нами и после пандемии. Также и миграция, масштабы которой сократились в 2020 г., скорее всего, постепенно восстановится, поскольку структурно-функциональные факторы, которые влияли на потоки миграции, не исчезли. Пандемия, похоже, привела к усилению социально-экономического неравенства и на международном, и на национальном уровнях. Это будет оказывать влияние, с одной стороны, на спрос на инструменты социальной помощи, а с другой — на ожидания различных групп населения в отношении социальной поддержки. Два наиболее очевидных изменения, связанных с пандемией, включают мощный импульс к развитию цифровизации и ускорение начавшейся еще до нее трансформации занятости. Принятые странами ограничительные меры стали стимулом для отдельных секторов платформенной занятости (все, что связано с едой на вынос, доставкой, индивидуальными транспортными услугами). Широкое распространение получила дистанционная занятость. Одновременно обострился вопрос о балансе рабочего и личного/семейного времени людей, работающих на дому и в сфере платформенной экономики, о включенности работников в платформенной экономике в трудовые и социальные гарантии.

Таким образом, сочетание нескольких факторов — подтверждение важной социально-экономической роли социальной политики в кризисные периоды, невозможность для большинства стран длительное время поддерживать высокий уровень социальных расходов и одновременно ограниченная способность современных социальных государств отвечать на долгосрочные вызовы их устойчивому развитию — актуализирует задачу поиска и разработки новых инструментов социальной защиты и новых подходов к организации социальной политики в целом. Исходя из уроков последних лет можно предположить, что основой новой социальной политики в средне- и высокоразвитых государствах станут

программы универсальной помощи нуждающимся, аналогичные гарантированному минимальному доходу, и различные решения в рамках парадигмы социального инвестирования: усиление государственной поддержки образования, здравоохранения, направленной на повышение доступности и качества образовательных и медицинских услуг; расширение инструментов поддержки лиц, воспитывающих детей и ухаживающих за пожилыми и инвалидами, позволяющих им эффективно совмещать семейные обязанности и работу; расширение сферы применения социального контракта — инструмента, увязывающего поддержку доходов с получением образования или занятостью. В конечном итоге, все эти решения должны способствовать расширению возможностей (capabilities) людей, увеличению и сохранению их человеческого капитала. Пандемия коронавируса в еще большей степени показала, что социально справедливое государство XXI в. должно не просто перераспределять ресурсы в пользу бедных, но создавать условия, при которых снижаются риски потери занятости и дохода²¹.

3.2. Поддержка населения в условиях пандемии коронавируса в России

Российская модель социальных ответов на первую волну пандемии мало чем отличалась от реакции большинства стран со средним и высоким уровнем экономического развития:

- ограничительные меры, вводимые еще при низких уровнях заболеваемости;
- похожие решения по переоборудованию больниц, развитию телемедицины, установлению повышенных выплат врачам, работающим «на передовой», и чуть позднее — социальным работникам;
- множество административных мер, упрощающих порядок получения или продлевающих действие документов, пособий;
- повышенные выплаты по больничным, резко выросшие максимальные (до одного минимального размера оплаты труда) и минимальные (на более короткий срок) пособия по

²¹ Hemerijck A. Correlates of Capacitating Solidarity // Housing, Theory and Society. 2020. P. 1–11.

безработице, чуть позже — решения по частичному (также в пределах МРОТ) субсидированию зарплат предприятиям, сохраняющим занятость.

Оказывалась прямая и косвенная поддержка доходов населения. Косвенная — через поддержку системообразующих предприятий и предприятий из отраслей, наиболее сильно пострадавших от пандемии, в расчете на то, что это позволит сохранить занятость.

Внутри пострадавших отраслей дополнительные меры предлагались предприятиям малого и среднего бизнеса (МСП) и индивидуальным предпринимателям (ИП). В мае 2020 г. было принято решение о частичном субсидировании занятости, хотя на фоне европейских стран размеры субсидии были очень незначительные (на уровне минимального размера оплаты труда). Тем не менее, по оценкам Института ВЭБ.РФ, в отсутствие мер поддержки бизнеса из пострадавших секторов экономики, включая предложенные меры по субсидированию занятости, уровень общей безработицы мог быть на 1 п.п. выше²².

Меры прямой поддержки населения можно условно разделить на административные (дистанционное оформление документов, упрощение порядка получения (продления) пособий, субсидий и т.д.), прямые монетарные (социальные выплаты страхового и нестрахового характера различным категориям населения) и непрямые монетарные (снижение налоговой и кредитной нагрузки). Более половины предложенных мер социальной поддержки на федеральном уровне составляют прямые монетарные меры, т.е. выплаты пособий по больничному листу, безработице, денежные выплаты семьям с детьми, гражданам Российской Федерации, не имевшим возможности вернуться из-за границы, и т.д. Среди этих мер можно выделить новые виды пособий (например, ежемесячные и единовременные выплаты семьям с детьми в связи с ухудшением экономической ситуации вследствие угрозы распространения коронавирусной инфекции), а также увеличение размеров уже существующих выплат (например, увеличение минимального размера пособия по временной нетрудоспособности и максимального пособия по безработице до величины одного МРОТ и др.).

²² VEB.RF. Russian Economy During the COVID-19 Pandemic and Energy Market Turbulence. Moscow, 2020.

Целевыми группами социальной поддержки на федеральном уровне в марте — апреле 2020 г. были семьи с детьми, медицинские работники, вовлеченные в оказание помощи заболевшим коронавирусом, и отчасти зарегистрированные безработные. Начиная с середины мая наряду с продлением ранее введенных мер поддержки и назначением новых выплат для семей с детьми меры поддержки были расширены на новые категории получателей, среди которых: волонтеры, работники социально ориентированных НКО, самозанятые, индивидуальные предприниматели, работники Крайнего Севера.

В целом основная прямая монетарная поддержка — и это отличало Россию от многих других стран — была направлена не на граждан, чьи доходы в пандемию сократились сильнее всего, а на группу с традиционно более высокими рисками бедности — семьи с детьми. Для них введен ряд новых выплат, в том числе предоставляемых без учета проверки нуждаемости. Впрочем, и у такого решения была своя внутренняя логика: часть семей с детьми столкнулась с сокращением трудовых доходов, переход школ — а подчас и детских садов — в дистанционный формат увеличивал расходы семей и нагрузку на родителей. Администрировать выплаты семьям с детьми также было намного проще, чем выявлять наиболее пострадавших.

На региональном уровне возможности поддержки населения в пандемию были существенно ограничены возможностями бюджета. Неслучайно в поддержке населения на региональном уровне преобладали немонетарные меры. А лидерами по числу мер поддержки населения стали бюджетно обеспеченные регионы (Москва, Московская и Ленинградская области), а также Ульяновская, Псковская области и Республика Крым. Аналогично лидерами по поддержке пожилых оказались регионы с небольшой долей населения старшего возраста либо с неблагоприятной эпидемической обстановкой, т.е. те регионы, где предложенные меры не могли создать серьезную нагрузку на бюджет либо где важно было создать условия, позволяющие пожилым оставаться дома.

Многие монетарные меры, принимаемые на региональном уровне, являлись продолжением федеральных мер (например, устанавливали повышенные региональные доплаты к федеральным пособиям). Дополнительно бедным категориям населения

практически во всех регионах была предложена натуральная помощь, включающая продовольствие и товары первой необходимости. Основными адресатами региональной социальной поддержки выступали семьи с детьми, граждане, утратившие трудовой доход в результате увольнения или простоя, работники здравоохранения, а также — реже — пожилые граждане. В отдельных случаях региональные меры социальной поддержки с учетом бюджетных ограничений расширяли целевые группы получателей. Важно отметить, что новые, отличающиеся от федеральных меры социальной поддержки были направлены на преодоление рисков, связанных с пандемией, но оставшихся без внимания на федеральном уровне: дистанционное образование, обеспечение потребления, качество жизни (льготный доступ к Интернету, СИЗ, телефоны доверия и пр.).

Таким образом, несмотря на некоторую нерасторопность в принятии решений по субсидированию зарплат или в отношении некоторых выплат на детей, в целом ответ России на первую волну пандемии отвечает характеру вызовов, масштабу кризиса и задачам социальной политики. По экспертным оценкам, принятые меры позволили смягчить влияние пандемии и на масштабы общей безработицы, и на доходы населения, не допустив существенного разрастания бедности. Более скромный на фоне развитых стран уровень расходов на антикризисную поддержку населения тем не менее оказывается средним в группе стран с близким к России уровнем экономического развития.

В условиях развития второй и ожидания третьей волны пандемии российская стратегия преодоления кризиса изменилась: теперь ставка сделана на максимальное сохранение экономической активности населения за счет отказа от введения новых карантинных мер. Пока правительство отказалось от расширения мер монетарной поддержки бизнеса и населения, рассчитывая на то, что сохранение деловой активности в сочетании с реализуемыми мерами денежно-кредитной политики позволит выйти на траекторию восстановительного роста без дополнительных затрат бюджета. Поэтому практически все меры монетарной поддержки населения закончили свое действие к моменту начала второй волны. Исключение составляет ряд пособий для семей с детьми, которые, однако, хотя и рассматриваются как часть плана по восстановле-

нию российской экономики, были введены в начале 2020 г., еще до начала пандемии.

Вместе с тем очевидно, что для преломления негативных демографических тенденций последних лет и 2020 г., а также для поддержания потребительского спроса требуются восстановление доходов населения и более активная социальная политика, направленная на поддержку уязвимых групп населения. В контексте стоящих перед Россией национальных целей развития важно не только вернуться к траектории экономического роста, но и сделать бенефициарами этого роста различные социальные группы. Без дальнейшего совершенствования социальной политики с учетом последствий пандемии для населения, экономики и бюджета добиться этого вряд ли удастся.

4. Демографические последствия пандемии для России

Харькова Т.Л., Кваша Е.А.

До начала XXI в. в России отмечался длительный период стагнации и даже снижения ожидаемой продолжительности жизни, но с 2004 г. стала наблюдаться положительная тенденция. Однако в значительной части это было восстановление утраченных позиций. Россия до сих пор существенно отстает по уровню ожидаемой продолжительности жизни от развитых стран.

Согласно последнему прогнозу Росстата, предполагалось стабильное снижение смертности и в дальнейшем. В частности, в 2020 г. ожидаемая продолжительность жизни должна была составить у мужчин 68,87 года по среднему варианту (69,37 года — по высокому и 68,37 года — по низкому), а у женщин — 78,66 года по среднему варианту (по высокому — 79,09 года и по низкому — 78,23 года).

Пандемия коронавирусной инфекции 2020 г. внесла значительные коррективы в динамику смертности как в России, так и в других странах. Возникла также проблема сопоставимости данных по умершим от коронавируса и оценки избыточных смертей в 2020 г. при сравнительном анализе по странам. Считается, что наилучший способ оценки — это сравнение еженедельной (в идеале ежедневной) избыточной смертности. Так как такие данные по России не опубликованы, нами было проведено сравнение ежемесячного общего числа умерших от всех причин в России и ее регионах в 2020 г. и в среднем за три предшествующих года (2017–2019 гг.) на основе оперативной информации Росстата.

Проведенный анализ показал, что первый значимый рост общего числа умерших в целом по России был отмечен в мае 2020 г. (плюс 8,4%), а в декабре рост числа умерших достиг уже 1,7 раза по сравнению с 2017–2019 гг. В начале пандемия сильнее проявилась в крупных городах с высокой плотностью и большой подвижностью населения (Москва и Московская область и несколько позже Санкт-Петербург и Ленинградская область).

Развитие пандемии в других странах также привело к более значимому избыточному росту числа умерших во второй половине 2020 г. по сравнению с первой.

Россия замыкает пятерку среди отобранных стран, в которых превышение числа умерших в 2020 г. по сравнению с предшествующими тремя годами оценивается в 17% и более. Цена пандемии, по оценкам Росстата, за январь — ноябрь 2020 г. может составить минус 1,5 года для мужчин и 1,6 года для женщин, а для всего населения — минус 1,5 года.

Учитывая, что в декабре 2020 г. общее число умерших было наибольшим за все месяцы пандемии, снижение ожидаемой продолжительности жизни, скорее всего, превысит 2 года¹. Россия опять может откатиться назад на 4–5 лет по уровню смертности и ожидаемой продолжительности жизни.

* * *

До начала XXI в. в России отмечался длительный период стагнации и даже снижения ожидаемой продолжительности жизни, особенно в 1993–1994 гг., когда она опустилась до 63,83 года для всего населения, а у мужчин даже не достигала 60 лет (57,40). Только начиная с 2004 г. стала наблюдаться относительно устойчивая, хотя и неравнозначная по темпам положительная тенденция, в результате которой ожидаемая продолжительность жизни в целом за период 2004–2019 гг. увеличилась на 8,06 года, в том числе у мужчин на 9,35 года и у женщин на 5,84 года. Однако в значительной степени это было восстановлением утраченных позиций. В частности, у мужчин только в 2013 г. был преодолен максимальный уровень ОПЖ, отмечавшийся либо в середине 1960-х годов, либо во время антиалкогольной кампании 1985 г., а у женщин это произошло немного ранее — в 2009 г. В результате ожидаемая продолжительность жизни в 2019 г. была выше, чем в 1964 г., у мужчин всего на 3,15 года, а у женщин — на 4,63 года.

Напротив, в большинстве развитых стран в результате стабильного снижения смертности за последние десятилетия ожидаемая продолжительность жизни увеличилась на 10 лет и более. Вследствие этого Россия по уровню ожидаемой продолжительно-

¹ Этот текст был подготовлен до публикации оценок ожидаемой продолжительности жизни за январь на основе информации мартовской версии правительственного плана по достижению национальных целей. <https://www.rbc.ru/economics/11/03/2021/604a3c099a7947c4afb996b7>

сти жизни до сих пор значительно отстает от развитых стран. Например, разрыв в ОПЖ в 2019 г. у мужчин России по сравнению с мужчинами Японии достиг 13,03 года, Швеции — 12,54, Франции — 11,31, США — 8,22 года. У женщин разрыв немного меньше, но также весьма значительный: 9,17 года — с мужчинами Японии, 7,30 года — Франции, 6,07 года — Швеции и 3,35 года — США.

Согласно последнему прогнозу от базы 2019 г., опубликованному Росстатом², предполагалось, что снижение смертности продолжится и в дальнейшем. В частности, в 2020 г. ожидаемая продолжительность жизни должна была составить у мужчин 68,87 года по среднему варианту, 69,37 года — по высокому и 68,37 года — по низкому. У женщин также в 2020 г. предполагался дальнейший рост ожидаемой продолжительности до 78,66 года по среднему варианту, 79,09 года — по высокому, 78,23 года — по низкому.

Однако развернувшаяся пандемия коронавируса в 2020 г. внесла значительные коррективы. Так, в апреле появились первые официальные статистические данные о росте числа умерших в марте 2020 г. по сравнению с мартом 2019 г. в целом по России на 0,5%, а в ряде регионов России рост был более значимым.

Начиная с мая и все последующие месяцы 2020 г. абсолютное число зарегистрированных умерших, согласно оперативным данным, опубликованным Росстатом, продолжало значительно расти по сравнению как с аналогичным периодом в 2019 г., так и со средней за 2017–2019 гг.

Практически с начала развития пандемии появилось много различных оценок уровня распространения и летальности от данной инфекции, а также числа избыточных смертей, которые она принесет, и возникла проблема сопоставимости данных по умершим от нее при сравнительном анализе по странам³. Конечно, с демографической точки зрения крайне важно оценить происходящие изменения смертности и то, каким образом они могут отразиться на продолжительности жизни. Именно потому, что существующая система регистрации умерших по причинам смерти не может четко выделить людей, умерших именно от коронавируса, по мнению

² <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>

³ Данилова И.А. Заболеваемость и смертность от COVID-19: проблема сопоставимости данных // Демографическое обозрение. 2020. Т. 7. № 1. С. 6–26.

исследователей, при анализе влияния пандемии на смертность более объективную оценку представляет сравнение общего числа умерших от всех причин, а не только умерших от коронавируса за тот или иной период с аналогичным по продолжительности неэпидемическим периодом. Таким образом, данный демографический метод оценки роста числа умерших и смертности вследствие пандемии «позволяет обойти сложную проблему идентификации причины смерти в каждом отдельном случае и сделать статистику разных стран более сопоставимой»⁴. Вместе с тем, по мнению демографов, наилучшим способом оценки считается сравнение еженедельной (в идеале — ежедневной) избыточной смертности, т.е. сравнение еженедельного числа умерших от всех причин на протяжении 2020 г. со значениями предыдущих лет⁵. К сожалению, такие данные доступны не по всем странам, в том числе и в России они отсутствуют в открытом доступе. В России публикуется оперативная информация о событиях естественного движения населения по месяцам (и публикуется на протяжении длительного периода), что сильно осложняет сравнение показателей по странам.

В недавно опубликованной работе ученых из Израиля и Германии на основе анализа данных о смертях от всех причин в 77 странах из базы World Mortality Dataset, в том числе в 50 странах с еженедельными данными, в 25 странах с ежемесячными и в 2 странах с ежеквартальными данными, показано, что повышенная смертность во время вспышки пандемии может рассматриваться как косвенный показатель смертности от коронавируса⁶. Анализ динамики избыточной смертности по развитым странам и странам бывшего СССР, на основе базы данных Short-term Mortality Fluctuations

⁴ *Иванов С.Ф.* Смертность от COVID-19 на фоне других всплесков смертности XX века // Демографическое обозрение. 2020. Т. 7. С. 145.

⁵ *Leon D.A., Shkolnikov V.M., Smeeth L., Magnus P., Pechholdová M., Jarvis C.I.* COVID-19: a need for real-time monitoring of weekly excess deaths // The Lancet. 2020. Vol. 395. No. 202 (10234).

⁶ *Karlinsky A., Kobak D.* The World Mortality Dataset: Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic. medRxiv preprint doi: <https://doi.org/10.1101/2021.01.27.21250604>; *Beaney T., Clarke J.M., Jain V., Golestaneh A.K., Lyons G., Salman D., Majeed A.* Excess mortality: the gold standard in measuring the impact of COVID-19 worldwide? // Journal of the Royal Society of Medicine. 2020. No. 113(9). P. 329–334.

(STMF)⁷, и данных по России показывает, что Россия относится к странам — лидерам по избыточной смертности среди развитых стран. К регионам с наименьшим ростом смертности можно отнести страны Северной Европы (кроме Швеции).

На основе демографического метода анализа избыточной смертности в результате пандемии нами проведено сравнение ежемесячного общего числа умерших от всех причин в России и ее регионах в 2020 г. и в среднем за три предшествующих года (2017–2019 гг.) на основе оперативной информации, публикуемой Росстатом, в частности, последняя публикация с уточненными данными за декабрь 2020 г. и оперативными данными за январь 2021 г. появилась 5 марта 2021 г. В дальнейшем мы будем рассматривать данные только за 2020 г.⁸

Как показал анализ, впервые достаточно значимый рост общего числа умерших в целом по России был зарегистрирован в мае 2020 г. (именно значимый рост, так как небольшой рост был отмечен еще в марте (–0,5%)) по сравнению со средним показателем как для мая 2017–2019 гг. (плюс 8,4%), так и для мая 2019 г. (плюс 11,9%) (рис. 4.1). В последующие два месяца превышение увеличилось, но в августе оно снизилось и стало даже меньше, чем в мае. Но начиная с сентября отмечается значительный и все увеличивающийся рост числа умерших, достигший превышения в декабре 65,6% по сравнению со средним значением и 63,1% по сравнению с декабрем 2019 г.

Однако ситуация по стране развивалась неоднозначно (см. Приложение 4.1). В первую очередь, несмотря на карантинные меры (которые вводились и действовали неодинаково строго в регионах), пандемия сильнее проявилась в крупных городах с высокой плотностью и большой подвижностью населения — прежде всего в Москве, где в апреле превышение составило 17,4% по сравнению со средней за 2017–2019 гг., равной 19,5%, по сравнению с 2019 г. и с маем 2020 г. (соответственно 58,5 и 57,2%), в Московской области (соответственно 13,1; 13,4% и 40,5; 44,1%) и несколько позже в Санкт-Петербурге (4,1; 2,2% и 41,8; 46,7%) и Ленинградской области (5,6; 5,9% и 24,8; 29,5%) (рис. 4.2). Затем после сокра-

⁷ <https://mpidr.shinyapps.io/stmortality/> (данные на 05.02.2021).

⁸ Как показывает опыт, данные за январь будут еще уточняться, но общее число умерших за январь вряд ли изменится значительно. Будут изменены данные по умершим от причин, связанных с COVID-19.

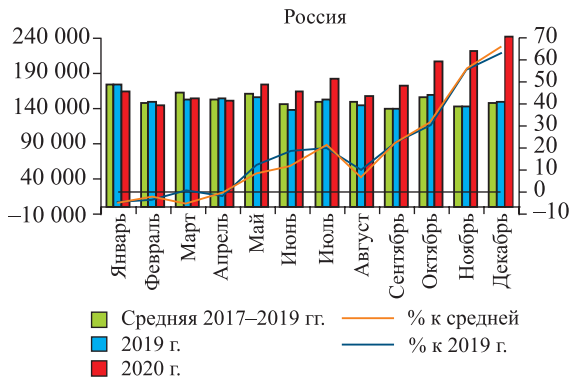


Рис. 4.1. Абсолютное число умерших, зарегистрированных в России, по месяцам в 2020 г., в среднем за 2017–2019 гг. и в 2019 г., % превышения или снижения в 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом в среднем в 2017–2019 гг. и в 2019 г.

шения в летние месяцы стало отмечаться дальнейшее из месяца в месяц нарастание числа умерших, которое в декабре 2020 г. было выше в 1,6–1,7 раза по сравнению со средним за 2017–2019 гг. и в 2019 г. В большинстве регионов декабрь 2020 г. — это месяц с наибольшим числом умерших.

Аналогичная картина отмечалась и в регионах других стран. Так, показано, что «в точках максимальной смертности от коронавируса в период с середины марта по середину мая 2020 г. превышение числа смертей над нормой в Париже было в 1,4 раза больше, чем в целом по Франции, в Мадриде — в 2 раза больше, чем по Испании, а в Нью-Йорке — в 3,4 раза больше, чем по США»⁹.

Особенно трагичная ситуация развивается в республиках Северного Кавказа, прежде всего в Чеченской Республике и Дагестане, в которых в декабре общее число умерших было выше, чем в среднем в 2017–2019 гг. (соответственно в 2,1 и 1,9 раза) (рис. 4.3), и больше, чем в декабре 2019 г. (в 2,4 и 1,8 раза). Похожая картина фиксируется и в Ингушетии. Кроме того, необходимо отметить, что точность учета в регионах Северного Кавказа не самая идеальная, и, возможно, различие еще больше.

⁹ *Иванов С.Ф.* Смертность от COVID-19 на фоне других всплесков смертности XX века // Демографическое обозрение. 2020. Т. 7. С. 145.

4. Демографические последствия пандемии для России

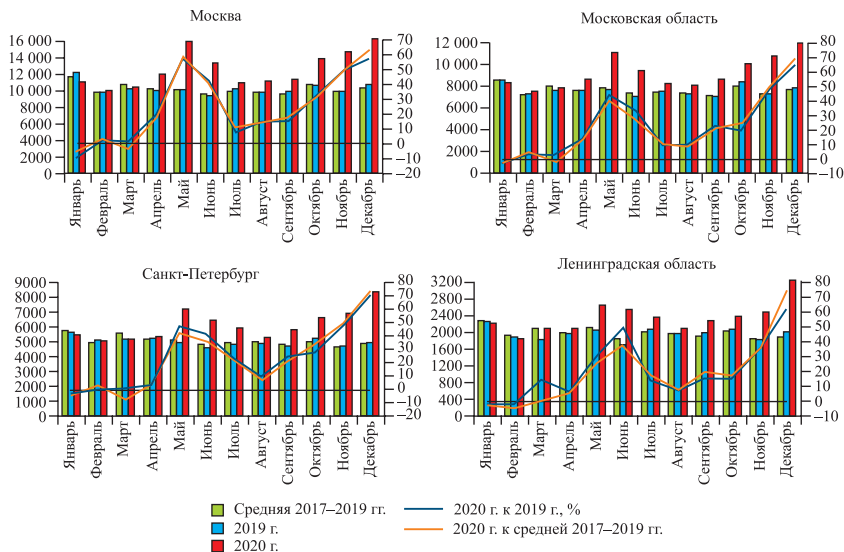


Рис. 4.2. Абсолютное число умерших, зарегистрированных в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, по месяцам в 2020 г., в среднем за 2017–2019 гг. и в 2019 г., % превышения или снижения в 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом в среднем за 2017–2019 гг. и в 2019 г.

Несколько иная ситуация регистрируется в регионах Сибири и Дальнего Востока, в которых эпидемия, видимо, стала развиваться немного позже. В результате в весенне-летние месяцы превышение было на среднем уровне, но с осени стало отмечаться значительное превышение числа умерших, хотя в декабре оно немного снизилось (что отличает эти регионы от многих других), кроме Хабаровского края, где общее число умерших было в 2 раза больше (рис. 4.4).

Следует отметить, что развитие пандемии в других странах также привело к более значимому избыточному росту числа умерших во второй половине 2020 г. по сравнению с первой¹⁰. Воспользовав-

¹⁰ *Karlinsky A., Kobak D. The World Mortality Dataset: Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic. medRxiv preprint. P. 5. <https://doi.org/10.1101/2021.01.27.21250604>*

Раздел 1. Год взаперти. Социальное измерение последствий пандемии

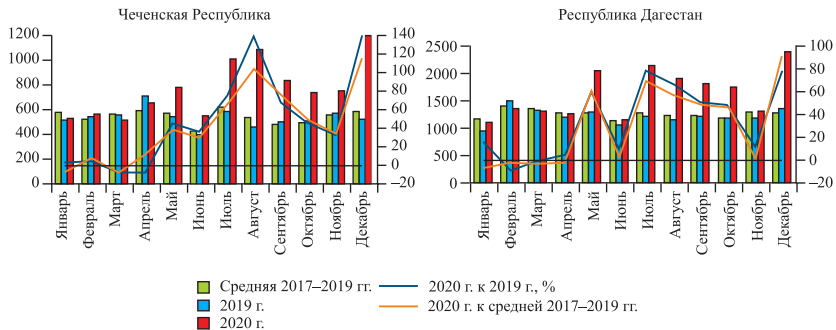


Рис. 4.3. Абсолютное число умерших, зарегистрированных в Чеченской Республике и Республике Дагестан, по месяцам в 2020 г., в среднем в 2017–2019 гг. и в 2019 г., % превышения или снижения в 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом в среднем за 2017–2019 гг. и в 2019 г.

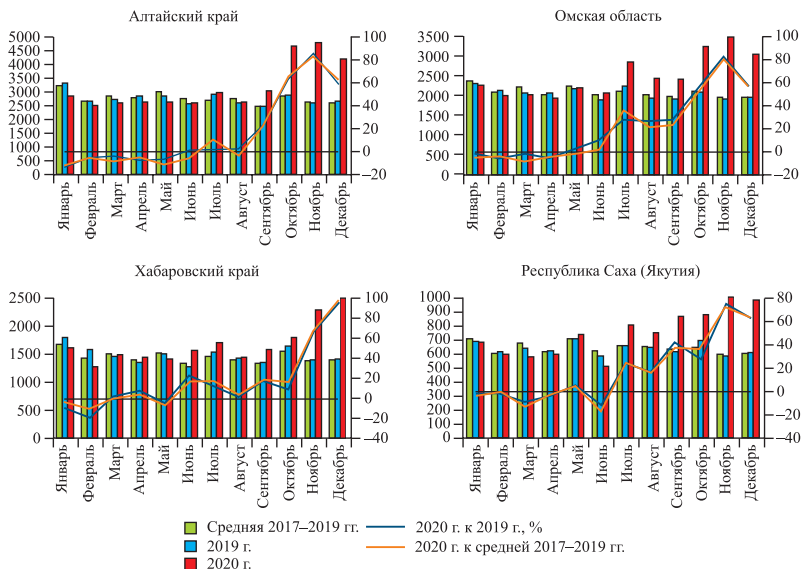


Рис. 4.4. Абсолютное число умерших, зарегистрированных в Алтайском и Хабаровском краях, Омской области и Республике Саха (Якутия), по месяцам в 2020 г., в среднем за 2017–2019 гг. и в 2019 г., % превышения или снижения в 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом в среднем за 2017–2019 гг. и в 2019 г.

шись данными, содержащимися в базе данных Short-term Mortality Fluctuations (STMF)¹¹, мы сравнили еженедельные показатели числа умерших в среднем для 2017–2019 гг. и в 2020 г. в ряде развитых стран. Анализ показал, что развитие пандемии в странах шло неоднозначно (рис. 4.5). Если в одних странах наибольший рост числа умерших отмечался в первой половине 2020 г., а во второй он был незначительный (например, Испания), то в других странах, напротив, пик превышения числа умерших был зарегистрирован во второй половине 2020 г. (например, Венгрия и Польша), при этом в первой половине года в этих странах избыточная смертность почти не фиксировалась.

Поскольку по России мы не располагаем данными о еженедельном числе умерших от всех причин, для международного сравнения было рассчитано превышение общего числа умерших в 2020 г. по сравнению со средним за 2017–2019 гг. по отобранным странам и России. Как видно из рис. 4.6, Россия замыкает пятерку из отобранных стран, в которых превышение числа умерших в 2020 г. по сравнению с предшествующими тремя годами оценивается в 17% и более.

С демографической точки зрения крайне важно знать особенности распространения пандемии в зависимости от возраста и пола. К сожалению, оперативными данными о числе умерших по полу и возрасту по России в целом и по ее регионам по месяцам 2020 г. мы не располагаем. Единственные данные, позволяющие представить особенности избыточной смертности у мужчин и женщин различных возрастов, которые были доступны нам, — это число умерших по возрасту и полу в Москве в январе — сентябре суммарно в 2019 и 2020 гг.¹²

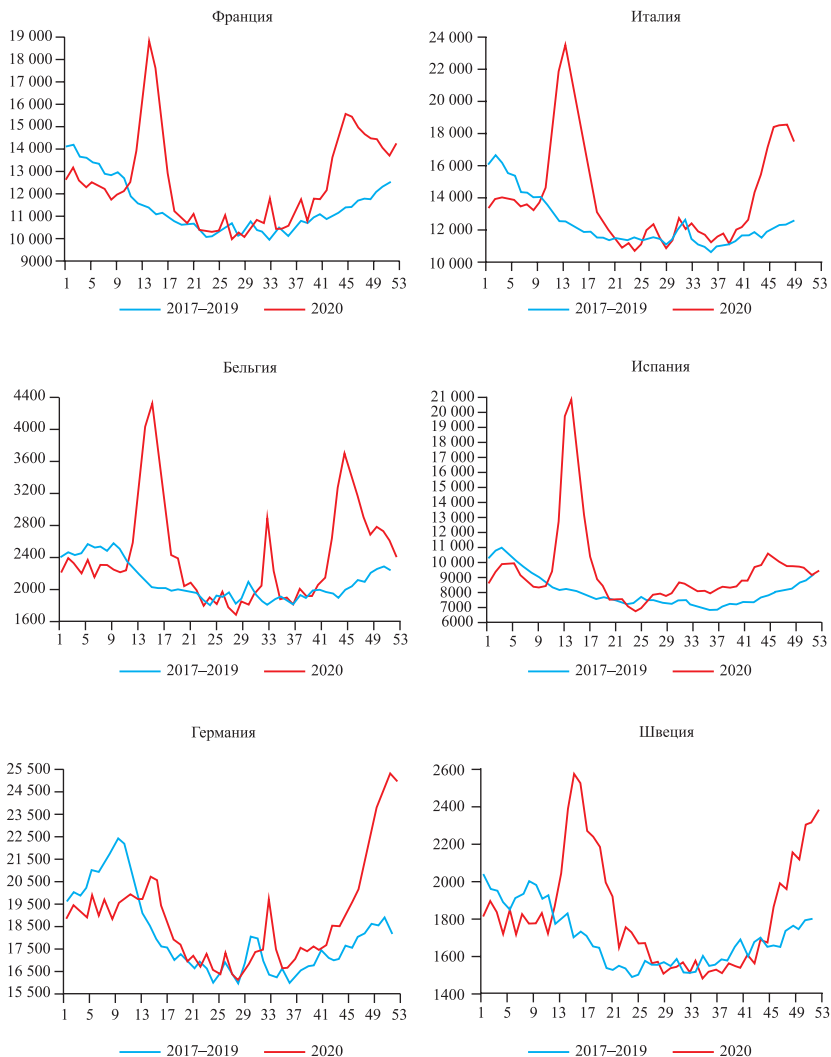
Как видно из рис. 4.7, наиболее уязвимыми возрастными контингентами и у мужчин, и у женщин, у которых заболевание протекает более тяжело и чаще приводит к летальному исходу, являются лица в возрасте старше 45 лет и особенно в возрасте 60–70 лет. Тот факт, что коронавирус коварнее для пожилого населения, не есть особенность России. Так, например, в Италии доля заболевших,

¹¹ STMF. Short-term Mortality Fluctuation data series. Human Mortality Database. University of California Berkeley (USA) and Max Planck Institute for Demographic Research (Germany). 2021. <https://www.mortality.org>

¹² Эти данные любезно были предоставлены нам Росстатом.

Раздел 1. Год взаперти. Социальное измерение последствий пандемии

которая приходится на возраст 90 лет и старше, в 3 раза выше, чем доля населения в этом возрасте. Однако в странах с достаточно высоким уровнем тестирования (Исландия, Австралия, Южная Корея) сильного превышения доли заболевших в старших возрастах



4. Демографические последствия пандемии для России

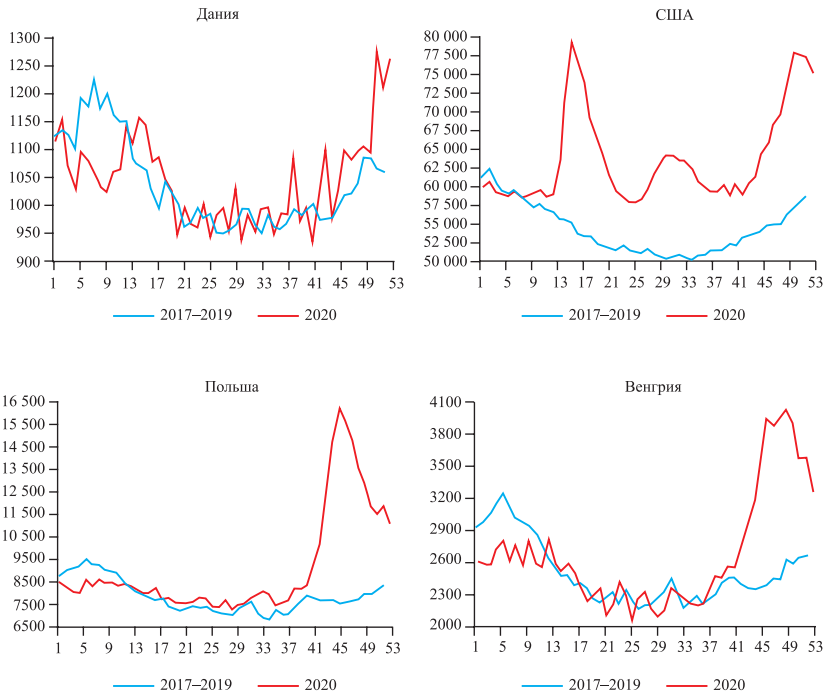


Рис. 4.5. Еженедельное число умерших от всех причин в среднем за 2017–2019 гг. и в 2020 г. в ряде развитых стран

по сравнению с их долей в общей структуре населения не наблюдается, но течение болезни в этих возрастах все же тяжелее.

Несмотря на важность оценки общего числа умерших от всех причин для определения избыточного числа смертей в результате пандемии, все же определенный интерес приобретает и подсчет числа умерших от коронавируса. Однако при этом возникает проблема несопоставимости данных (несмотря на рекомендации ВОЗ), так как в некоторых странах в число умерших от коронавируса включают всех умерших, у кого положительный тест на COVID-19, а в других — только тех, у кого подтверждено дополнительными исследованиями, что именно коронавирус привел к летальному исходу, а не другая имеющаяся болезнь.

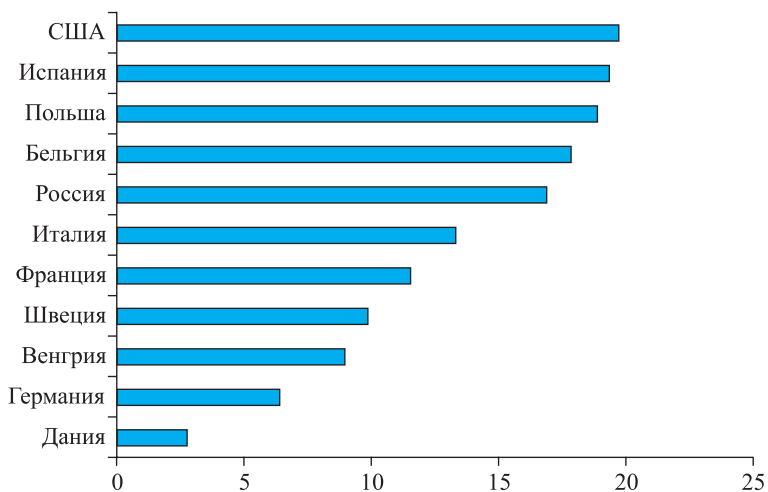


Рис. 4.6. Превышение общего числа умерших в 2020 г. по сравнению со средним за 2017–2019 гг. в России и некоторых развитых странах, %

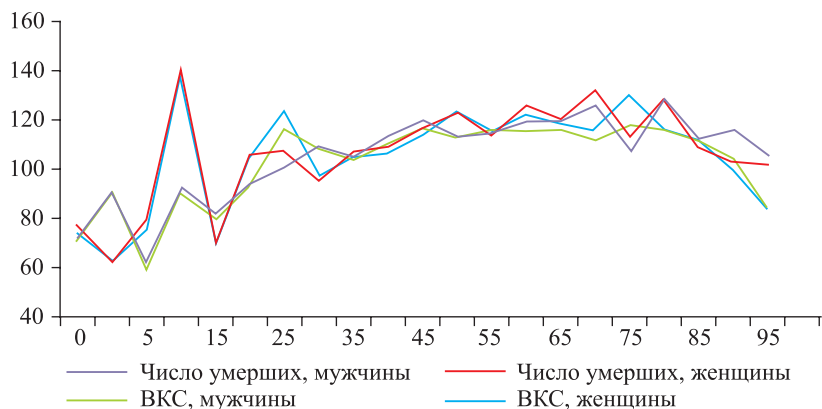


Рис. 4.7. Абсолютное число умерших и возрастные коэффициенты смертности в Москве в январе — сентябре 2020 г. по сравнению с 2019 г., %

Для полной картины также рассчитывается коэффициент летальности (Case Fatality Rate, CFR), но для этого необходимо знать число как инфицированных, так и смертей, вызванных именно коронавирусом. К сожалению, пока расчет этого показателя проводится на неполных данных (прежде всего исходя из числа инфицированных) и, по мнению ВОЗ, грубыми методами, что приводит к широко варьируемым оценкам CFR по странам — от менее 0,1% до более 25%¹³.

Согласно рекомендациям ВОЗ, для обозначения умерших от коронавируса в МКБ-10 введены коды: U07.1 (COVID-19, вирус идентифицирован) и U07.2 (COVID-19, вирус не идентифицирован), который указывает как на случаи COVID-19, которые диагностированы клинически и эпидемиологически, так и на возможные и подозрительные случаи на COVID-19¹⁴.

Начиная с апреля 2020 г. Росстат публикует данные об умерших с установленным диагнозом COVID-19, распределяя их на две группы: первая — COVID-19 указан как основная причина смерти и вторая — причина смерти отнесена к прочим важным состояниям. При этом в первую группу включены умершие с подтвержденным COVID-19 и, возможно, с COVID-19, но вирус не идентифицирован. Вторая группа объединяет умерших, у которых COVID-19 не является основной причиной смерти, но оказал существенное влияние на развитие смертельных осложнений заболевания; COVID-19 не является основной причиной смерти и не оказал существенного влияния на развитие смертельных осложнений заболевания.

Несмотря на то что в оперативной информации Росстата не всегда COVID-19 указан в качестве основной причины смерти, мы решили оценить долю всех умерших с установленной коронавирусной инфекцией в общем числе умерших от всех причин по регионам России по месяцам 2020 г. Как видно из Приложения 4.2, наибольшая доля отмечается в Москве и Санкт-Петербурге, где в среднем за период апрель — декабрь 2020 г. почти четверть в общем числе умерших приходилась на умерших с установленным

¹³ <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/estimating-mortality-from-covid-19>

¹⁴ <https://www.who.int/classifications/icd/COVID-19-coding-icd10.pdf?ua=1>

COVID-19, тогда как в целом по России эта доля составляла почти 10%. Однако необходимо отметить, что проблема качественного и, главное, единообразного кодирования и установления наличия коронавирусной инфекции у умерших важна для сравнительного анализа не только между странами, но и внутри России между регионами. Так, невозможно найти достаточно аргументированного объяснения расхождению между высоким превышением общего числа умерших в Ленинградской области (почти такое же, как в Санкт-Петербурге) и низкой (2,09%) долей умерших с установленным COVID-19. Аналогичный вопрос возникает и при анализе ситуации в ряде других регионов, в том числе в Чеченской Республике и Республике Башкортостан. По нашему мнению, такие расхождения связаны именно с различием в кодировании причин смерти. Хотя, как отмечалось выше, еще в апреле 2020 г. ВОЗ выпустила первые рекомендации по кодированию причин смерти от коронавируса «Международные методические рекомендации по удостоверению и кодированию COVID-19 в качестве причины смерти. Основаны на международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем (МКБ)», а 27 мая 2020 г. Минздрав России утвердил «Методические рекомендации по кодированию и выбору основного состояния в статистике заболеваемости и первоначальной причины в статистике смертности, связанных с COVID-19»¹⁵.

В заключение отметим, что весьма реально предположить, что число избыточных смертей по итогам 2020 г. приведет к значимому снижению ожидаемой продолжительности жизни в этом году. Так, в информации Росстата о социально-экономическом положении России в 2020 г. приведены предварительные расчетные данные об ожидаемой продолжительности жизни в России за 11 месяцев 2020 г., которая оценивается у мужчин равной 66,9 года и у женщин — 76,7 года, а для всего населения — 71,9 года¹⁶. Таким образом, цена пандемии, по оценкам Росстата, за январь — ноябрь 2020 г. может составить минус 1,5 года для мужчин и 1,6 года для

¹⁵ https://static-1.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/050/527/original/27052020_MR_STAT_1.pdf

¹⁶ Информация о социально-экономическом положении России. 2020. М.: Росстат, 2020. С. 124-125.

женщин, а для всего населения — минус 1,5 года. С учетом общего числа умерших в декабре 2020 г., которое было наибольшим за все месяцы пандемии, снижение ожидаемой продолжительности жизни достигнет больших величин и, скорее всего, превысит 2 года¹⁷. Также надо учитывать, что и в первые месяцы 2021 г. число умерших будет оставаться выше, чем в начале 2020 г. и тем более в 2019 г. То есть Россия опять может откатиться назад на 4–5 лет по уровню смертности и продолжительности жизни.

¹⁷ Этот текст был подготовлен до публикации оценок ожидаемой продолжительности жизни за январь на основе информации мартовской версии правительственного плана по достижению национальных целей. <https://www.rbc.ru/economics/11/03/2021/604a3c099a7947c4afb996b7>

Приложение 4.1. Превышение или снижение общего числа умерших в 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом в 2017–2019 гг.

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь — декабрь	Март — декабрь
Российская Федерация	95,1	98,0	94,9	99,8	108,4	112,2	121,7	106,3	122,9	132,1	153,4	164,9	116,9	121,2
Центральный федеральный округ	94,2	99,4	94,4	104,7	123,0	123,9	111,4	105,2	119,2	125,1	146,6	164,1	117,2	121,5
Белгородская область	93,3	91,6	91,0	99,3	110,8	97,7	112,1	98,5	124,4	152,3	159,3	157,0	114,9	119,7
Брянская область	95,8	95,2	90,7	100,0	109,9	114,1	111,5	96,1	114,6	113,7	136,2	155,2	110,6	113,8
Владимирская область	92,7	101,7	94,4	96,9	106,3	127,1	110,8	106,0	111,4	116,7	150,1	156,5	113,7	117,2
Воронежская область	95,1	92,6	91,4	100,0	88,7	116,3	111,6	99,1	123,4	136,8	152,6	156,4	113,0	117,0
Ивановская область	94,8	100,8	91,8	94,7	93,7	108,8	106,3	95,1	117,3	118,6	142,1	148,7	109,0	111,4
Калужская область	88,6	99,0	96,7	93,2	114,5	124,5	109,5	102,5	112,0	126,5	156,5	165,9	115,3	119,8
Костромская область	93,1	102,1	87,2	109,3	92,7	106,7	98,4	100,2	120,6	124,4	150,1	147,1	110,4	113,2
Курская область	90,0	94,3	87,1	98,2	103,0	130,9	116,3	93,6	109,2	116,6	138,5	171,5	111,5	115,7
Липецкая область	94,2	95,9	99,9	104,2	100,6	125,5	111,1	105,4	143,4	149,0	161,8	168,9	120,9	126,4
Московская область	97,3	104,5	97,7	113,1	140,5	127,5	110,5	109,0	121,1	124,6	148,0	169,1	121,7	126,0
Орловская область	94,4	94,5	95,3	84,9	109,1	88,8	135,5	103,5	134,0	105,4	131,6	197,2	113,6	117,7
Рязанская область	95,3	100,3	88,6	95,0	116,0	100,4	121,6	102,6	122,5	137,4	150,8	171,9	115,9	119,9
Смоленская область	87,1	100,4	87,6	94,1	112,3	117,3	106,3	95,3	110,4	111,1	129,4	164,8	108,9	112,3

4. Демографические последствия пандемии для России

Продолжение Приложения 4.1

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь — декабрь	Март — декабрь
Тамбовская область	91,3	98,8	97,4	94,5	96,8	116,9	115,4	100,8	118,8	126,8	151,4	171,1	114,0	118,1
Тверская область	93,2	90,1	91,4	99,6	97,5	127,3	110,9	102,0	119,0	102,0	121,5	154,7	108,4	111,9
Тульская область	96,8	97,0	95,5	88,3	115,2	131,0	112,1	102,2	114,8	111,3	133,7	168,0	113,2	116,6
Ярославская область	88,6	99,3	96,2	98,3	107,9	116,2	105,0	101,7	114,7	114,1	157,7	171,2	113,5	117,7
г. Москва	94,5	102,6	96,2	117,4	158,5	139,0	110,7	114,0	117,9	130,0	148,1	162,5	123,9	129,3
Северо-Западный федеральный округ	94,1	98,3	94,5	100,7	115,3	120,1	112,8	102,8	118,9	118,2	141,5	171,2	115,0	119,0
Республика Карелия	95,4	98,0	106,3	93,6	96,6	101,2	99,8	101,7	116,9	107,3	145,1	188,4	111,8	115,0
Республика Коми	91,7	99,8	94,3	96,7	103,8	88,2	107,8	98,5	110,3	126,0	162,7	152,3	110,6	113,9
Архангельская область	87,3	97,3	93,4	96,0	100,9	108,8	111,8	91,3	132,3	110,6	136,7	177,7	110,6	114,8
Ненецкий автономный округ	113,4	119,3	79,7	100,0	93,9	84,4	137,8	102,1	140,5	131,7	144,8	200,0	117,3	117,6
Архангельская область без автономии	86,6	96,8	93,8	95,9	101,1	109,4	111,1	91,0	132,1	110,1	136,5	177,2	110,4	114,7
Вологодская область	89,4	92,9	95,3	97,3	85,9	109,2	101,0	101,9	110,9	106,4	141,9	160,2	107,0	110,4
Калининградская область	88,9	92,2	88,6	108,0	100,5	108,7	104,8	91,1	116,1	101,6	135,7	178,9	109,0	113,1
Ленинградская область	97,6	95,3	100,0	105,6	124,8	137,0	116,9	107,1	119,2	116,9	134,8	172,9	118,3	123,0

Раздел 1. Год взаперти. Социальное измерение последствий пандемии

Продолжение Приложения 4.1

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь — декабрь	Март — декабрь
Мурманская область	106,4	99,9	102,0	106,7	95,7	127,4	112,7	140,3	118,7	148,4	168,0	117,9	120,9	
Новгородская область	98,3	95,7	94,9	91,4	95,0	119,1	100,0	99,3	104,3	104,1	123,3	158,0	106,7	
Псковская область	94,8	97,9	90,0	89,6	95,2	113,7	108,8	104,7	115,0	103,2	121,1	179,9	108,5	
г. Санкт-Петербург	94,7	102,6	91,8	104,1	141,8	134,8	120,1	106,5	120,2	133,2	148,4	172,4	121,6	
Южный федеральный округ	96,9	102,3	94,9	97,3	104,3	95,0	118,0	102,3	133,1	136,0	138,7	169,1	115,1	118,4
Республика Адыгея	102,4	91,3	89,3	90,7	109,4	93,2	98,9	92,7	126,6	116,7	108,3	166,2	106,9	
Республика Калмыкия	94,3	109,0	77,7	90,4	87,0	126,9	123,0	83,0	153,3	136,5	139,3	153,2	113,0	
Республика Крым	95,6	103,2	100,3	96,7	84,7	101,7	109,2	94,1	132,7	129,6	139,0	176,6	112,8	
Краснодарский край	99,3	108,8	95,9	97,4	116,5	82,0	121,3	105,6	133,4	124,8	132,2	181,1	116,3	
Астраханская область	98,7	97,3	96,1	107,3	90,4	104,9	129,4	112,6	133,3	144,0	151,5	154,5	117,4	
Волгоградская область	94,1	101,0	90,4	101,2	103,8	101,9	126,4	102,4	137,3	149,1	156,3	161,7	117,9	
Ростовская область	95,9	96,4	94,1	93,2	104,8	99,6	113,1	101,9	133,2	148,0	137,5	157,9	114,1	
г. Севастополь	93,0	105,5	104,0	104,4	82,1	101,9	106,8	102,4	105,9	108,7	130,0	177,4	109,5	
Северо-Кавказский федеральный округ	95,9	97,9	90,2	100,0	122,8	106,8	140,0	126,0	139,5	139,4	130,1	170,4	121,1	126,3
Республика Дагестан	93,5	97,5	96,7	98,2	161,0	100,9	168,8	156,0	148,5	147,4	101,5	189,7	129,7	
Республика Ингушетия	99,7	79,2	98,7	111,6	165,4	130,4	195,9	166,4	124,9	102,2	106,6	132,1	124,2	

4. Демографические последствия пандемии для России

Продолжение Приложения 4.1

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь — декабрь	Март — декабрь
Кабардино-Балкарская Республика	98,5	98,3	89,7	112,3	119,5	98,0	131,6	117,5	118,6	136,3	143,6	182,3	119,9	124,9
Карачаево-Черкесская Республика	98,0	102,4	87,8	108,1	97,2	90,1	176,8	119,7	116,9	104,5	130,3	172,0	116,7	120,3
Республика Северная Осетия — Алания	94,2	100,8	80,8	108,4	143,6	71,9	154,5	113,9	117,2	120,4	128,6	173,8	116,6	120,8
Чеченская Республика	92,4	107,6	90,8	111,4	137,8	128,6	164,1	202,9	173,9	148,4	134,8	215,0	142,3	150,9
Ставропольский край	96,8	95,9	89,4	91,8	99,9	116,8	112,5	99,4	141,2	146,0	142,4	151,9	114,5	118,4
Приволжский федеральный округ	96,3	97,7	95,5	96,5	102,8	112,2	132,9	109,0	126,6	142,4	162,8	162,7	119,1	123,7
Республика Башкортостан	93,0	97,5	95,0	99,7	104,3	103,6	148,8	112,0	132,1	140,3	162,8	154,9	119,7	124,9
Республика Марий Эл	94,6	90,3	95,7	90,3	90,1	120,0	119,2	124,8	122,0	127,2	154,3	164,7	115,1	119,8
Республика Мордовия	99,3	103,3	82,5	87,0	136,3	113,0	123,7	110,4	128,7	136,6	126,8	212,8	120,5	124,4
Республика Татарстан (Татарстан)	98,9	99,0	98,3	95,6	101,4	130,7	150,5	120,0	117,9	143,5	174,6	167,0	123,9	129,2
Удмуртская Республика	91,2	95,5	97,8	100,2	89,6	102,3	120,2	109,3	149,2	165,4	144,2	152,4	117,2	122,3
Чувашская Республика (Чувашия)	91,0	105,5	99,2	100,6	103,4	142,6	145,1	105,5	132,1	122,6	147,7	173,3	121,5	126,3

Раздел 1. Год взаперти. Социальное измерение последствий пандемии

Продолжение Приложения 4.1

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Декабрь	Январь — декабрь	Март — декабрь
Пермский край	95,6	98,5	94,9	96,6	93,1	103,9	129,1	100,1	119,0	142,6	167,1	149,0	115,1	119,0	
Кировская область	90,3	97,6	92,0	97,8	100,1	92,9	107,6	102,9	116,2	131,8	169,9	170,9	113,1	117,4	
Нижегородская область	95,8	97,3	101,1	96,3	100,2	118,7	118,1	106,4	117,5	123,0	153,0	166,2	115,6	119,6	
Оренбургская область	99,7	93,3	90,7	96,9	94,7	101,2	139,6	103,9	136,0	154,9	185,1	174,3	121,4	126,6	
Пензенская область	96,0	98,3	95,1	101,9	119,6	134,6	128,3	103,2	132,1	148,2	150,3	147,9	120,5	125,4	
Самарская область	97,3	95,3	93,9	98,4	103,0	113,3	136,6	110,6	130,1	164,5	178,8	160,4	122,8	128,4	
Саратовская область	103,5	96,3	94,4	91,9	117,2	92,4	125,2	111,7	120,6	144,2	157,9	158,1	117,4	121,0	
Ульяновская область	98,0	106,1	96,7	89,4	94,6	116,8	131,0	101,7	140,8	136,5	154,7	170,5	118,6	122,2	
Уральский федеральный округ	91,3	96,3	97,7	97,8	91,1	109,0	142,4	108,5	119,5	135,8	170,5	163,6	117,8	123,0	
Курганская область	87,6	92,7	95,1	94,8	76,8	100,5	130,3	104,6	108,8	138,2	166,6	149,2	110,9	115,4	
Свердловская область	90,4	95,5	102,2	97,0	88,8	114,2	145,6	105,3	115,2	118,1	162,4	174,3	116,4	121,6	
Тюменская область	93,0	98,5	98,6	101,9	98,6	117,4	137,1	112,6	123,3	140,3	174,5	152,2	120,1	125,4	
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	96,8	103,1	102,9	102,7	103,3	120,7	136,6	122,1	132,4	132,9	180,0	169,1	124,8	130,2	
Ямало-Ненецкий автономный округ	100,0	103,0	100,5	111,0	121,7	144,3	143,1	105,5	119,3	133,9	199,1	158,5	127,8	133,8	

4. Демографические последствия пандемии для России

Продолжение Приложения 4.1

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь — декабрь	Март — декабрь
Тюменская область без автономии	89,6	94,9	95,6	100,0	92,3	111,2	136,5	107,8	118,2	146,0	166,6	140,7	115,9	121,1
Челябинская область	92,3	97,1	92,2	97,2	93,5	99,7	145,2	110,9	125,5	154,5	179,2	161,9	119,9	125,3
Сибирский федеральный округ	94,5	95,0	94,7	97,6	96,3	103,3	119,6	105,0	117,8	140,8	173,1	153,7	115,2	119,6
Республика Алтай	108,7	105,6	88,3	116,6	96,1	112,1	111,3	102,5	135,5	116,3	153,8	134,2	114,4	115,9
Республика Тыва	86,5	96,5	89,9	95,6	111,5	100,0	119,2	108,4	122,6	122,3	119,3	132,6	108,5	111,9
Республика Хакасия	106,8	92,3	95,8	92,3	82,9	110,8	112,1	107,5	107,9	108,5	167,7	154,4	111,1	113,5
Алтайский край	88,5	94,2	90,9	94,9	88,3	94,2	109,7	95,5	122,7	164,8	183,1	161,5	114,7	119,7
Красноярский край	96,3	93,9	95,9	96,4	108,1	88,1	123,5	109,8	110,6	116,2	167,3	173,7	114,4	118,5
Иркутская область	103,1	99,0	91,2	99,5	95,7	107,1	118,7	101,1	113,1	129,9	165,3	145,0	113,7	116,3
Кемеровская область	89,7	92,9	99,1	97,0	88,1	101,6	113,5	93,7	123,6	154,6	163,0	136,4	111,9	116,5
Новосибирская область	95,0	92,0	95,1	99,1	103,9	124,0	123,8	110,4	116,1	139,6	185,9	151,6	119,0	124,4
Омская область	95,5	95,9	91,3	95,4	98,0	102,4	135,1	120,7	123,1	153,0	179,6	155,7	119,5	124,7
Томская область	90,1	104,2	103,9	105,8	90,5	104,6	115,7	114,7	115,9	135,9	182,5	163,1	118,0	122,8
Дальневосточный федеральный округ	99,0	91,9	95,4	99,0	97,0	103,6	113,2	102,2	118,3	114,7	153,9	179,8	113,4	117,2
Республика Бурятия	87,3	90,3	95,2	99,4	89,1	99,2	113,6	97,5	112,9	108,4	161,1	167,7	109,2	113,8

Раздел 1. Год взаперти. Социальное измерение последствий пандемии

Окончание Приложения 4.1

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь — декабрь	Март — декабрь
Республика Саха (Якутия)	96,4	99,1	85,7	97,0	104,3	82,6	123,2	115,4	136,5	136,0	171,1	163,3	116,8	120,7
Забайкальский край	102,9	91,2	106,1	94,0	87,5	111,1	112,3	105,1	121,9	99,6	153,1	145,9	110,4	113,2
Камчатский край	101,7	112,4	88,9	94,4	87,5	146,3	129,4	95,1	109,4	107,7	128,6	173,1	113,7	115,2
Приморский край	101,2	90,5	96,9	99,1	109,8	91,8	104,5	97,5	113,7	109,0	142,1	201,9	112,7	116,3
Хабаровский край	95,9	89,4	99,1	104,0	92,9	117,0	116,8	103,1	118,2	116,0	165,7	197,6	117,3	122,5
Амурская область	106,5	87,0	88,5	104,8	90,7	107,6	118,1	108,3	122,4	125,6	172,4	185,4	117,4	121,8
Магаданская область	106,3	88,6	106,0	84,3	87,5	109,7	98,8	90,4	110,6	142,3	127,3	140,4	107,6	109,3
Сахалинская область	105,2	97,3	87,6	93,8	91,2	101,9	114,0	101,9	118,3	117,1	131,1	169,9	110,2	111,9
Еврейская автономная область	81,6	101,0	85,0	102,6	111,2	95,1	111,2	106,8	111,6	145,6	154,3	155,2	112,6	117,5
Чукотский автономный округ	93,3	86,9	73,9	99,1	111,9	115,6	114,5	93,4	112,8	138,3	103,8	145,0	107,3	110,6

4. Демографические последствия пандемии для России

Приложение 4.2 Доля умерших от COVID-19 (основная причина смерти и причина, отнесенная к прочим важным состояниям) в общем числе умерших в 2020 г. в России, %

	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Апрель — декабрь
Российская Федерация	1,87	7,33	7,58	5,71	4,88	5,96	11,84	17,10	18,64	9,81
Центральный федеральный округ	4,77	15,40	12,98	7,45	5,80	6,99	14,03	19,24	22,55	12,99
Белгородская область	0,00	1,91	3,18	2,11	1,82	2,86	7,71	9,59	12,21	5,28
Брянская область	1,36	8,66	8,48	4,23	3,48	6,57	12,14	18,46	20,13	10,10
Владимирская область	1,00	3,38	3,59	2,08	0,91	1,17	2,92	10,41	11,13	4,59
Воронежская область	0,47	1,05	3,49	2,58	2,18	5,96	15,14	17,22	17,51	8,50
Ивановская область	0,31	3,81	5,97	7,05	1,97	3,24	10,54	17,68	20,16	8,91
Калужская область	1,18	3,51	3,55	2,28	1,12	0,68	1,79	7,87	16,41	4,99
Костромская область	0,35	1,55	1,24	2,06	2,62	6,80	12,21	13,73	12,52	6,68
Курская область	0,21	5,24	8,16	6,08	3,39	3,48	12,92	20,68	21,37	10,24
Липецкая область	0,21	0,87	0,82	0,47	0,28	1,04	1,42	1,88	7,07	1,83
Московская область	4,85	18,69	17,73	8,72	7,00	8,37	16,71	25,35	27,43	16,08
Орловская область	0,00	3,82	9,67	6,29	3,85	7,97	11,99	17,48	23,66	10,71
Рязанская область	0,37	0,72	0,43	1,97	1,08	0,82	1,69	2,26	7,79	2,20
Смоленская область	1,07	5,38	4,87	3,27	2,45	2,69	6,02	7,30	10,46	5,26
Тамбовская область	0,16	3,37	6,43	3,37	2,75	3,23	8,09	11,89	12,69	6,44

Продолжение Приложения 4.2

	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Апрель— декабрь
Тверская область	0,67	6,40	10,26	7,41	6,40	4,83	8,41	13,23	20,64	9,31
Тульская область	0,50	4,20	6,35	4,52	1,53	2,51	5,21	9,97	11,20	5,63
Ярославская область	0,65	3,43	4,39	2,73	2,89	3,14	5,44	12,56	17,96	6,84
г. Москва	13,19	33,48	25,96	15,84	12,28	14,07	26,06	31,42	35,60	24,40
Северо-Западный федеральный округ	2,65	11,86	13,90	10,06	8,04	8,37	13,86	21,25	24,47	13,60
Республика Карелия	0,00	0,41	0,83	2,47	2,92	2,44	5,04	15,41	20,30	7,03
Республика Коми	2,13	2,80	2,04	2,59	3,94	5,13	16,76	23,25	23,87	10,93
Архангельская область	0,09	3,67	13,56	12,88	7,06	8,21	11,52	19,92	26,45	12,61
Ненецкий автономный округ	0,00	2,78	11,11	4,44	0,00	2,70	0,00	14,29	13,46	5,95
Архангельская область без автономии	0,09	3,69	13,61	13,17	7,26	8,36	11,82	20,08	26,79	12,79
Вологодская область	0,00	0,63	1,01	0,93	1,49	1,25	6,98	15,13	20,64	6,51
Калининградская область	0,19	5,41	4,13	2,18	2,41	1,41	6,93	20,09	23,44	8,94
Ленинградская область	0,39	1,83	1,99	0,73	0,14	0,53	1,91	3,35	6,00	2,09
Мурманская область	0,55	0,56	2,17	11,51	8,58	7,29	14,29	21,48	21,02	10,86
Новгородская область	0,38	1,92	7,82	3,26	0,62	2,12	6,27	9,60	13,49	5,71
Псковская область	0,45	1,02	4,98	2,55	2,49	2,13	3,95	8,61	12,84	4,96

4. Демографические последствия пандемии для России

Продолжение Приложения 4.2

	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Апрель – декабрь
г. Санкт-Петербург	6,71	25,99	29,45	20,77	17,50	18,04	24,44	33,97	37,46	24,92
Южный федеральный округ	0,31	2,28	2,77	2,48	3,80	5,54	10,78	12,92	13,71	6,86
Республика Адыгея	0,00	1,84	1,22	1,74	2,06	4,73	6,40	7,30	8,78	4,28
Республика Калмыкия	1,00	6,19	8,14	9,35	8,52	13,33	21,38	20,79	20,06	13,13
Республика Крым	0,00	0,59	0,51	0,62	1,24	3,35	9,18	11,09	13,61	5,54
Краснодарский край	0,59	3,07	2,61	2,02	3,92	5,58	7,08	8,17	11,42	5,54
Астраханская область	0,47	1,72	3,02	5,00	8,09	8,60	14,38	16,00	18,39	9,21
Волгоградская область	0,11	3,21	4,50	2,92	2,67	4,66	15,95	23,06	19,02	9,70
Ростовская область	0,23	1,44	2,97	2,81	4,69	6,29	11,70	12,43	13,25	6,98
г. Севастополь	0,00	0,71	0,46	0,84	2,20	3,19	7,35	10,10	13,47	5,14
Северо-Кавказский федеральный округ	1,63	5,94	4,89	5,54	3,58	5,20	6,70	7,57	9,13	5,86
Республика Дагестан	4,59	12,00	4,65	7,59	3,86	7,06	8,81	7,48	8,16	7,41
Республика Ингушетия	17,88	30,00	4,41	9,38	6,38	6,49	9,15	7,01	17,33	12,77
Кабардино-Балкарская Республика	0,15	3,40	9,53	5,10	3,77	4,64	7,55	12,56	12,84	7,07
Карачаево-Черкесская Республика	0,50	5,07	18,79	18,76	4,72	6,65	13,59	20,72	22,02	13,31
Республика Северная Осетия – Алания	0,16	6,78	3,67	1,45	1,07	1,64	0,89	2,52	6,72	3,05

Продолжение Приложения 4.2

	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Апрель— декабрь
Чеченская Республика	1,23	2,71	2,95	2,99	1,48	1,45	1,51	3,48	2,26	2,21
Ставропольский край	0,17	1,08	3,35	3,32	4,46	5,68	6,81	6,53	9,04	4,93
Приволжский федеральный округ	0,37	2,40	3,61	3,17	3,17	4,88	8,83	11,65	13,35	6,38
Республика Башкортостан	0,56	0,20	0,29	0,14	0,07	0,08	0,17	0,47	2,85	0,59
Республика Марий Эл	0,31	1,56	1,75	1,60	1,84	2,47	2,67	6,46	14,86	4,30
Республика Мордовия	0,46	7,96	11,50	6,03	2,16	2,06	3,15	4,77	7,31	5,32
Республика Татарстан (Татарстан)	0,03	0,36	0,51	1,06	2,59	1,78	4,05	7,13	8,35	3,26
Удмуртская Республика	0,74	0,62	0,88	1,54	2,43	7,89	19,40	21,69	19,42	9,72
Чувашская Республика (Чувашия)	0,46	2,40	4,37	3,17	1,82	2,83	8,00	12,20	14,18	6,01
Пермский край	0,47	1,68	4,77	6,38	3,89	7,24	12,54	18,43	19,05	9,40
Кировская область	0,00	0,97	2,01	3,93	4,81	8,50	13,87	21,93	22,99	10,47
Нижегородская область	0,74	5,74	6,37	4,76	4,74	4,76	8,83	13,15	17,69	8,19
Оренбургская область	0,10	0,46	1,69	3,52	3,87	6,31	9,14	12,98	16,03	7,06
Пензенская область	0,61	6,49	10,06	5,51	6,13	11,92	16,03	17,01	20,09	11,11
Самарская область	0,26	2,42	2,35	0,87	1,08	2,75	7,53	5,54	4,39	3,41
Саратовская область	0,08	2,32	4,21	4,85	5,37	7,05	13,68	18,24	19,58	9,42
Ульяновская область	0,29	3,01	6,67	8,98	7,33	10,68	13,76	20,04	18,81	11,00

4. Демографические последствия пандемии для России

Продолжение Приложения 4.2

	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Апрель – декабрь
Уральский федеральный округ	0,14	1,13	3,35	5,78	5,05	5,46	14,10	21,66	22,39	10,22
Курганская область	0,00	0,22	0,20	1,86	2,39	3,15	11,70	14,95	19,89	7,23
Свердловская область	0,07	0,84	2,87	5,77	3,93	4,30	12,08	22,09	24,32	10,00
Тюменская область	0,43	2,13	4,76	8,66	6,63	5,12	14,56	23,15	21,07	10,95
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,24	2,08	5,62	12,25	9,14	5,53	11,74	26,02	26,77	12,76
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,89	3,13	13,15	19,27	12,07	5,58	23,40	38,92	27,62	18,29
Тюменская область без автономии	0,47	1,96	2,46	4,64	3,97	4,76	14,94	17,82	15,62	8,43
Челябинская область	0,08	1,04	3,89	5,06	6,07	7,63	16,35	21,95	21,23	10,80
Сибирский федеральный округ	0,13	1,35	4,30	7,29	5,58	5,58	13,56	21,32	19,16	10,04
Республика Алтай	0,00	0,00	0,00	3,09	2,05	3,20	11,06	24,14	19,75	8,03
Республика Тыва	0,00	3,05	22,97	16,88	13,57	6,18	11,85	21,91	15,25	12,56
Республика Хакасия	0,39	2,37	1,74	3,70	2,46	2,56	10,73	20,40	25,86	9,63
Алтайский край	0,04	0,91	2,14	4,19	4,91	6,39	19,30	28,25	23,98	12,56
Красноярский край	0,14	1,31	4,86	11,25	7,62	3,20	9,82	23,07	20,08	10,50
Иркутская область	0,11	0,50	2,78	4,60	3,16	2,00	10,57	22,77	20,26	8,82
Кемеровская область	0,07	0,50	2,82	4,75	5,57	8,70	15,51	17,96	13,09	8,85

	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Апрель— декабрь
Новосибирская область	0,24	2,91	6,32	8,26	4,39	4,17	10,03	16,85	15,97	8,62
Омская область	0,16	1,51	7,08	10,26	8,76	10,00	16,42	24,52	23,25	12,78
Томская область	0,10	1,44	2,26	6,99	3,73	5,31	10,25	10,46	15,07	7,07
Дальневосточный федеральный округ	0,19	1,88	4,04	4,74	3,19	4,01	8,88	18,83	20,22	8,74
Республика Бурятия	0,00	0,99	1,55	2,48	1,41	2,20	6,96	22,12	20,10	8,13
Республика Саха (Якутия)	0,00	0,95	5,12	5,85	4,68	9,77	16,89	27,33	23,72	12,02
Забайкальский край	0,00	0,83	3,41	2,85	0,90	2,11	5,54	18,90	19,68	7,22
Камчатский край	0,00	3,02	16,58	15,07	6,14	3,77	9,83	16,01	31,02	12,99
Приморский край	0,30	2,74	2,31	3,28	2,18	1,29	4,67	12,19	14,08	5,91
Хабаровский край	0,49	3,34	5,15	7,07	6,65	7,85	12,38	21,38	26,29	11,97
Амурская область	0,00	0,70	4,82	5,22	2,44	4,44	12,59	26,28	27,40	11,65
Магаданская область	1,55	1,75	0,71	7,41	4,80	8,00	9,09	10,53	7,32	6,10
Сахалинская область	0,00	0,00	1,06	3,09	3,35	0,88	4,65	8,61	10,76	4,16
Еврейская автономная область	0,00	1,42	2,58	1,91	1,63	1,70	11,70	15,36	21,48	7,86
Чукотский автономный округ	0,00	2,13	4,26	0,00	3,03	3,77	0,00	5,56	0,00	1,93

5. Трансформация образования в условиях пандемии

*Фрумин И.Д., Брызгалова С.М., Заир-Бек С.И.,
Карлов И.А., Косарецкий С.Г., Лешуков О.В., Павлов А.В.*

Для системы образования пандемия коронавируса COVID-19 стала самым тяжелым испытанием за последние 75 лет и затронула огромное число стран. По оценке Всемирного банка, в период первой волны пандемии в конце марта 2020 г. более 1,6 млрд школьников и студентов (что составило около 85% всех учащихся в мире) не посещали учебу в школах и университетах. В 161 стране прекратились очные занятия.

Ситуация пандемии заставила систему образования перестроить привычный образовательный процесс и перевести его на дистанционный формат, пересмотреть подходы к использованию образовательных технологий и ресурсов, оценке образовательных результатов. Изменились привычные практики взаимодействия образовательных организаций с семьями, провайдерами цифровых технологий, другими организациями. Нестандартная ситуация социальной изоляции и вынужденного массового перехода образования на дистанционный режим — как бы ее ни называли: стресс-тест, форс-мажор, шторм, турбулентность, испытание, адаптация — стала для системы образования не только опытом преодоления и выживания, но и открытием новых возможностей.

К испытанию пандемией оказались во многом не готовы и учащиеся, и педагоги, и родители. Трудности были связаны не только с недостатком ресурсов или квалификации. Зачастую это была моральная неготовность действовать: работать, учиться или учить в новой реальности. Не было готовых рекомендаций и у специалистов. В условиях тревожной неопределенности необходимо было быстро реагировать на меняющуюся не в лучшую сторону обстановку и действовать на опережение с учетом как позитивных, так и возможных негативных прогнозов.

С первых дней ограничений в связи с коронавирусом Институт образования НИУ ВШЭ проводил исследования, нацеленные на осмысление этого опыта, выявление и анализ сильных и слабых сто-

рон системы, эффектов дистанционного обучения, его перспектив в быстро меняющемся мире, оценки возможностей, проявившихся в этой ситуации, на всех уровнях образования — от дошкольного до постдипломного (непрерывного образования взрослых).

В первую волну пандемии в фокус внимания попали негативные эффекты от пандемии, прогнозирование рисков потерь качества образования, связанных с потенциальным усилением цифрового разрыва и углублением образовательного неравенства на всех уровнях образования.

Во вторую волну на первый план были выдвинуты определенные эффективных стратегий минимизации возникающих потерь в образовании, анализ роли семьи и механизмов ее поддержки, изучение менее очевидных факторов неравенства (социальных, культурных и психологических рисков в сфере образования), обусловленных в том числе экономической составляющей постпандемического кризиса. Исследуется и то, как кризисная ситуация отразится на трудовом старте молодых людей; какие будут выстраиваться стратегии преодоления неравенства и как неравенство будет влиять на формирование этих стратегий.

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- готовность системы образования в мире и в России к пандемии и принятые меры для ослабления негативных эффектов;
- особенность процессов, происходивших на разных уровнях образования в связи с пандемией (общее, среднее профессиональное, высшее, дополнительное образование детей и взрослых);
- последствия пандемии и принятых мер для системы образования, всех ее участников в постпандемический период.

Материалы, представленные в разделе, основаны на проведенных Институтом образования НИУ ВШЭ исследованиях в течение 2020 г., в том числе опубликованных в научных статьях, монографиях, средствах массовой информации.

5.1. Пандемия коронавируса COVID-19: вызов для образования в мире

Ситуация с распространением коронавируса COVID-19 в течение февраля — мая 2020 г. развивалась стремительно, захватывая

значительное количество стран на всех без исключения континентах. В этой ситуации большинство из них решились на экстраординарные меры.

В большинстве государств Северного полушария пандемия развивалась во второй половине учебного года, в период подготовки к выпускным и вступительным экзаменам. В Южном же полушарии кризисный период совпал с началом учебного года. Этот фактор повлиял на разные стратегии стран в отношении противодействия вирусу. Первая состояла в остановке учебного процесса, сдвиге каникул, отсрочке начала учебного года. Это касалось не только Южного полушария. В Северном полушарии ряд стран, в том числе, например, Япония, Сингапур и др., приостановили или отложили начало учебного года или обучение. Последствия этих потерь еще предстоит оценить, однако исследования Всемирного банка прогнозируют потери до 9 месяцев обучения. В ряде стран эти потери (по крайней мере, в очном) составили уже более 160 учебных дней. К таким странам относятся государства Южной Америки, где пандемия усиливала свои масштабы несколько позже по сравнению с Евразией.

В других странах (к которым относятся большинство стран Европы, в том числе и Россия) были приняты экстренные меры для сохранения учебного процесса. В период первой волны пандемии в марте — июне 2020 г. эти страны оперативно переводили обучение в дистанционный формат, полностью или частично останавливая традиционный учебный процесс как в школах, так и в университетах. Такой переход потребовал значительных ресурсных интервенций для обеспечения учащихся компьютерами, доступом в Интернет, подготовки учебного контента, повышения квалификации педагогов. Для некоторых стран (Финляндия, Швейцария, Канада, Южная Корея, Эстония и др.) эти меры не были неожиданными, так как у них высокий уровень обеспеченности доступом в Интернет, функционировали национальные образовательные платформы, в ряде случаев уже оптимизированные для индивидуализированного обучения с учетом особенностей каждого ребенка.

Наконец, были и такие страны, которые не стали объявлять карантин и сохранили очный режим обучения (например, Швеция). Какие стратегии оказались более эффективными, покажет

время. Уже сейчас, по данным Всемирного банка, в большинстве стран, переживших две волны пандемии коронавируса, отмечается снижение образовательных результатов. При этом пандемия выступила и как причина, и как катализатор для других процессов, усиливающих образовательное неравенство. С одной стороны, увеличился разрыв между разными географическими районами в мире из-за различного доступа к образовательным ресурсам и, следовательно, разных последствий из-за потерь учебного времени и возможностей для обучения. Усилился разрыв и между городскими и сельскими территориями внутри стран. Наконец, усилился разрыв между более обеспеченными и менее обеспеченными семьями из-за разного доступа к возможностям освоения учебных программ в дистанционном режиме. Самым серьезным образом пострадало профессиональное образование, которое не имело возможностей использовать производственные практики для формирования профессиональных навыков и квалификаций.

Начало нового учебного года в августе — сентябре 2020 г. в некоторых странах совпало с началом второй волны пандемии, и надеждам на выход из дистанционного режима не суждено было сбыться. В дистанционном режиме продолжают работать, например, большинство школ в США, Великобритании, в ряде стран континентальной Европы. Пандемия вынудила резко ускорить процессы, продолжительность которых была отнесена национальными образовательными стратегиями к среднесрочным и долгосрочным. Так, например, стало очевидным, что переход на дистанционный режим не может совмещаться с сохранением в неизменном виде традиционного классно-урочного или лекционно-семинарского формата обучения в школе и в вузе. Дидактика и методика цифрового образования серьезно отличаются от классических способов обучения, разработанных и апробированных педагогической наукой. Однако отсутствие готовых дидактических и методических решений уже сказалось на качестве учебного процесса и образовательных результатах. Во всем мире ведутся исследования и разработки в области цифровой дидактики и методики. Апробация новых подходов происходит фактически с колес. Институт образования участвует в таких исследованиях в сотрудничестве с международными организациями и зарубежными партнерами.

5.2. Вызовы пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 для школьного образования

Сравнительные международные исследования влияния пандемии в сфере общего образования показывают, что проблемы, с которыми столкнулась российская система школьного образования, в той или иной степени релевантны для всех стран¹. Российская специфика заключается в том, что политика реагирования на кризис различна в зависимости от степени готовности региона и масштаба пандемии².

Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, с которой столкнулась российская система школьного образования, стала беспрецедентным испытанием для более чем 44 тыс. школ, 16,3 млн учащихся, 2,16 млн педагогов³.

Необходимо было оперативно решать сложную задачу: обеспечить конституционные гарантии получения всеобщего бесплатного среднего общего образования так, чтобы минимизировать непосредственные риски для здоровья учащихся и педагогов, а также распространение инфекции через школы. В России имелись прецеденты временного закрытия школ из-за погодных условий и катаклизмов (морозы, наводнения) или объявления локального

¹ См., например: COVID-19 and learning loss — disparities grow and students need help. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/covid-19-and-learning-loss-disparities-grow-and-students-need-help#> (дата обращения: 25.12.2020); The 2020 Global Multidimensional Poverty Index (MPI) // Human Development Reports. <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI> (дата обращения: 25.12.2020); Pratesi M. et al. Spatial Distribution of Multidimensional Educational Poverty in Italy using Small Area Estimation // Social Indicators Research. 2020.

² Мерцалова Т.А., Заир-Бек С.И., Анчиков К.М. Региональные системы общего образования в условиях массового перехода на дистанционное обучение // Мониторинг экономики образования. 2020. № 5. https://www.hse.ru/data/2020/12/08/1356175660/release_5_2020.pdf; Презентация «Дифференциация российских регионов по уровню готовности, степени рисков и направленности управленческих решений в условиях COVID-19».

³ По данным формы ОО-1 Росстата (2019/2020 учебный год). <https://docs.edu.gov.ru/document/c38a1f764e0c77030235de22850ae531/> (дата обращения: 12.01.2021). Включены данные о государственных и негосударственных школах Российской Федерации.

карантина в ситуации роста заболеваемости вирусами и инфекциями, а также отдельные практики дистанционного обучения (прежде всего детей-инвалидов, детей с хроническими заболеваниями, обучающихся на дому.). С начала XX в. реализовывались проекты подключения школ к Интернету, оборудования компьютерами и развития практик использования цифровых технологий в образовательном процессе. Однако имеющийся опыт и созданные заделы, как и в большинстве стран мира, оказались нерелевантными вызову пандемии COVID-19.

Отсчет целенаправленных общегосударственных мер принято начинать с 25 марта 2020 г., когда был издан Указ Президента Российской Федерации, вводящий карантинный режим на всей территории Российской Федерации⁴. Вводился общий локдаун (режим нерабочих дней).

В этот период в школах были продлены весенние каникулы, а затем введен дистанционный режим обучения. К концу марта — началу апреля на дистанционный режим работы перешли 91% школ. В очном режиме продолжили работать около 2,4% школ, в основном в малонаселенных сельских районах (Иркутская, Магаданская, Камчатская области, Республика Саха — Якутия и ряд других). Несмотря на значительные усилия в марте — апреле 2020 г., у федерального центра не хватило реальных инструментов по созданию равных возможностей для обеспечения полноценного обучения учащихся во всех российских регионах. Полезные нормативные и методические документы, рекомендации, инициативы федерального уровня позволили в значительной степени снизить негативные последствия сложившейся ситуации. Но основные проблемы решались на региональном и муниципальном уровнях, где проявились различия не только ресурсной базы, но и управленческого потенциала регионов и созданных заделов.

Исследования, проведенные Институтом образования в период первой волны пандемии, позволили выявить существенные факторы, повлиявшие на успешность мер противодействия системы образования пандемии коронавируса.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней». <http://base.garant.ru/73793643/> (дата обращения: 12.01.2021).

Скорость домашнего Интернета была одним из наиболее важных факторов успешности или неуспешности перехода обучения в дистанционный режим⁵.

Эти показатели достаточно сильно различаются на территориях из-за разных географических условий. Так, в Чукотском АО 50,6% домохозяйств обладают широкополосным Интернетом, а в Ямало-Ненецком АО — 93,9%.

Еще одним важным фактором стало *наличие у школьников дома необходимой компьютерной техники*. По данным международного сопоставительного исследования PISA, в 2018 г. 84,6% участвовавших в нем российских школьников указали в анкете, что у них дома есть персональный компьютер, 85,2% — что есть ноутбук, 74,0% — планшет, у 97,6% российских участников PISA дома есть доступ в Интернет. За исключением индикатора по компьютерам показатели российских школьников выше средних по странам обследования. Также следует отметить, что наличие дома подключения к Интернету не гарантирует его достаточной скорости для устойчивого соединения с целью освоения школьных дисциплин в дистанционном формате.

Если учитывать оба фактора (наличие высокоскоростного Интернета и необходимой компьютерной техники) по данным статистических показателей в региональном разрезе, можно отметить более-менее благополучную ситуацию примерно в 40% российских регионов, в которых оба эти показателя имеют высокие значения. Однако в ряде регионов техническая готовность к дистанционному обучению оказалась не очень высокой. К таким регионам относятся прежде всего республики Северного Кавказа.

Важным фактором, который значительно влиял на успешность перевода школьного обучения в удаленный режим, является численность *малоимущих семей*. По данным Росстата 2018 г., количество малоимущих в России составляет 18,9 млн человек. Примерно 22% из них — дети и подростки в возрасте от 7 до 16 лет.

⁵ Мерцалова Т.А., Заир-Бек С.И., Анчиков К.М. Региональные системы общего образования в условиях массового перехода на дистанционное обучение // Мониторинг экономики образования. 2020. № 5. https://www.hse.ru/data/2020/12/08/1356175660/release_5_2020.pdf; Презентация «Дифференциация российских регионов по уровню готовности, степени рисков и направленности управленческих решений в условиях COVID-19».

Кроме того, сложности в организации удаленного обучения из дома коснулись многодетных семей. Каждый шестой житель России в возрасте от 0 до 17 лет — это ребенок из многодетной семьи. В малоимущих и малообеспеченных семьях часто не было компьютерной техники, либо эта техника была в недостаточном количестве при необходимости доступа к дистанционному режиму нескольких детей из одной семьи одновременно. Малоимущие семьи существенно чаще, чем обеспеченные, указали на наличие проблем с техникой (33% и 18%), дефицит навыков в организации процесса обучения в дистанте (31% и 10%), потери в качестве образования (76% и 56%)⁶.

Наконец, еще одним серьезным фактором, оказавшим влияние на успешность перевода учебного процесса в дистанционный режим, стала *готовность педагогов* к работе в новом режиме. С одной стороны, в отличие от школьников, которые переносили заболевание коронавирусом в легкой форме без клинических осложнений, педагоги были в большей степени подвержены тяжелым формам заболевания. С другой стороны, педагоги во многом оказались не готовы методически и психологически к работе в дистанционном режиме.

Доля педагогов старше 50 лет в России превышает 40%, а средний возраст учителя — 52 года (по данным Росстата⁷). Возрастные педагоги в меньшей степени знакомы с методиками работы в дистанционном режиме, они испытывают затруднения в использовании разнообразных программ и приложений для дистанционной работы.

В российской статистике нет показателей, которые бы измеряли уровень ИКТ-компетенций педагогических кадров. В исследовании TALIS-2018 только 69% опрошенных российских учителей отметили, что использование ИКТ было включено в их программу образования и подготовки. При этом утвердительно на этот вопрос

⁶ По данным опроса платформы «Центр социального проектирования». <http://pltf.ru/2020/04/24/vypusk-8-detskoe-onlajn-obrazovanie/?fbclid=IwAR30lhle9bnwKHkgT-W-L5M9KqOeW13cbmm2dbM5cqMlomngiM7MS05C4r7Y> (дата обращения: 18.01.2021).

⁷ По данным формы ОО1 Росстата. https://edu.gov.ru/activity/statistics/general_edu (дата обращения: 18.01.2021).

ответили 95% учителей, которые получили образование в течение последних 5 лет. В общей сложности не менее чем у 41,4% учителей старше 30 лет, получивших образование более 5 лет назад, использование ИКТ не было включено в программу их подготовки и образования. Таким образом, 41,4% учителей старше 30 лет изначально не были готовы к использованию ИКТ в учебном процессе. В России отмечена самая высокая доля учителей (15%), сообщивших об острой потребности в профессиональном обучении по данной теме. По данным исследования «Школьный барометр», проведенного в разгар первой волны пандемии, педагоги отметили технические сложности (40%), низкую скорость Интернета (33%). Только 64% педагогов — участников данного опроса отмечают, что пользовались онлайн-платформами «регулярно» либо «время от времени» и до пандемии⁸.

Эти показатели в целом свидетельствуют о том, что кадры российской школы стали одним из слабых звеньев в условиях, когда требуются быстрые меры по переводу обучения в цифровой (дистанционный) формат.

Что касается инфраструктуры дистанционного обучения, то на федеральном уровне до начала пандемии были созданы различные коллекции цифровых ресурсов, национальная платформа дистанционного обучения «Российская электронная школа». В отдельных регионах созданы свои цифровые платформы и сервисы, которые можно использовать для обучения (наиболее известной является МЭШ в Москве).

За последние годы в России сформировался рынок частных цифровых образовательных ресурсов и сервисов как для организации образовательного процесса полностью в режиме онлайн, так и для смешанного обучения. С разными цифровыми платформами были заключены контракты на уровне регионов, муниципалитетов и общеобразовательных организаций.

Однако во всех случаях цифровые платформы использовались для поддержки очного преподавания или в рамках смешанных

⁸ *Исаева Н.В., Каспржак А.Г., Кобцева А.А., Цатрян М.А.* Школьный барометр COVID-19: учение и обучение глазами родителей // Образовательная политика. 2020. № 3 (183). С. 46. <https://edpolicy.ru/school-barometer> (дата обращения: 18.01.2021).

форм обучения. Их контент не обеспечивал в полной мере все содержание учебных планов (стандартов), они включали лишь часть инструментов, необходимых для реализации полноценного образовательного процесса, например, только интерактивные задачи или учебные ролики, отсутствовали коммуникативные сервисы, необходимые для синхронного обучения. Недостаточным было и предложение интерактивных образовательных ресурсов, прежде всего тренажеров — комплексов интерактивных заданий с обратной связью и аналитикой.

Министерство просвещения Российской Федерации инициировало ряд комплексных мер по организации образовательного процесса в самый сложный период пандемии. Среди организационных и технологических решений, инициированных и/или поддержанных Минпросвещения России, особого внимания заслуживают следующие проекты:

1. Организация горячих линий по вопросам работы в формате дистанционного обучения для директоров школ и региональных органов управления образованием, методической поддержки учителей и родителей.

2. Телепроекты для старшеклассников (в партнерстве с «Триколор» и ОТР) и платформа «Моя школа в online»⁹. В рамках этих телепроектов были организованы трансляции уроков, что было особенно важно для удаленных территорий и территорий, где скорость Интернета была невелика.

3. Обеспечение школьников из особо нуждающихся семей компьютерами для дистанционного обучения. Министерство просвещения совместно с региональными органами управления образованием помогало ученикам и учителям получить технику для учебы и работы, в основном за счет переносных компьютеров, имеющихся в школах. В апреле был запущен всероссийский проект «Помоги учиться дома»¹⁰, в рамках которого детям, не имеющим компьютерной техники, передавались компьютеры или планшеты. К концу мая, по оценкам Минпросвещения России, более 300 тыс. компьютеров было передано в российские семьи для дистанционного обучения школьников. Также техникой обеспечили

⁹ <https://cifra.school/>

¹⁰ <https://помогиучитьсядома.пф/>

около 20 тыс. российских учителей¹¹. Всего свыше 700 тыс. детей из малообеспеченных семей были обеспечены компьютерной техникой, однако в целом это не помогло полностью закрыть все потребности. Одним из решений в сложившейся ситуации стала задача школьной компьютерной техники учащимся и педагогам.

4. Проект «Волонтеры просвещения». Волонтеры (студенты-старшекурсники педагогических вузов разных регионов России) организовали обучение педагогов, не владеющих методами работы с компьютерной техникой, способами организации дистанционного режима обучения¹².

В отличие от многих стран, в России были задействованы несколько платформ дистанционного обучения, регионы могли самостоятельно выбрать наиболее подходящую с учетом рекомендаций министерства.

Минпросвещения России форсированно развернуло электронную платформу «Российская электронная школа». Эта платформа не всегда выдерживала нагрузки, а также не всегда могла обеспечить необходимым электронным контентом по всем необходимым школьным дисциплинам.

Еще одним электронным ресурсом, предоставившим электронный контент для школьников по различным дисциплинам, стал портал «Моя школа в online» (<https://cifra.school/>), созданный в период пандемии. На нем были размещены учебные материалы по всем основным учебным дисциплинам для самостоятельной работы в помощь учителям, ученикам 1–11-х классов и их родителям.

Кроме того, регионы рекомендовали школам пользоваться и негосударственными платформами электронного и дистанционного обучения («Российская электронная школа», «Московская электронная школа», «МособРТВ», портал «Билет в будущее», «Учи.ру», «Скаенг», «Российский учебник», «Фоксфорд», «Дневник.ру», «Яндекс учебник», Сбербанк («Платформа новой школы»), «Просвещение», «БИНОМ» и др.). Во время пандемии большинство провайдеров крупных решений предоставили свободный доступ к своим сервисам, посещаемость многих платформ выросла в 5–10 раз.

¹¹ https://www.gazeta.ru/tech/news/2020/05/27/n_14473267.shtml

¹² <https://vk.com/@minprosvet-volontery-prosvescheniya>

На региональном уровне были реализованы инициативы, адресованные *родителям*. В субъектах действовали горячие линии для консультирования и помощи родителям и детям в режиме дистанционного обучения на карантине. Эти линии проводились при участии специалистов органов управления образованием, педагогов-психологов, социальных педагогов, учителей, методистов, специалистов по воспитательной работе, педагогов дополнительного образования.

В наиболее выигрышной ситуации оказались территории, имеющие опыт дистанционного обучения в активированные дни (периоды, когда погодные условия не позволяли учащимся ходить в школу). В этих регионах (Якутия, ЯНАО, ХМАО) онлайн-обучение было развернуто быстро и эффективно, а учителя оказались готовы к дистанционному формату гораздо больше. То же можно сказать и об отдельных образовательных организациях, которые еще до пандемии развивали у себя цифровые среды, активно использовали ресурсы электронного дневника, имели обновляемые и наполняемые разным контентом сайты, группы в социальных сетях. Все эти инструменты были адаптированы под нужды онлайн-обучения.

Анализ принятых мер позволяет сделать выводы о том, что с вызовами пандемии наиболее успешно справились регионы, которые не только реализуют общефедеральные инициативы, но и обладают своей субъектностью, инициативны, в которых задачи развития образования интегрированы в контексты социально-экономического развития. Это те регионы, которые являлись лидерами в области модернизации образования в период реализации «Комплексного проекта модернизации образования в 2007–2009 гг.» и в значительной степени являются локомотивами в рамках национального проекта «Образование». В целом они составляют примерно четверть всех регионов России. Те же регионы, которые не проявляли такую субъектность, где образование живет текущим днем, нет собственной стратегии, интегрированной в общую стратегию социально-экономического развития, а есть только реактивность по отношению к федеральным инициативам, оказались в наименее благоприятном положении.

Такая неоднородность ответа регионов и муниципалитетов на вызов пандемии говорит о том, что централизованных вертикаль-

ных воздействий для реальной активности недостаточно. Нужны стимулы для проявления управленческой субъектности, инициативы, для реализации оригинальных решений и горизонтального взаимодействия. Межрегиональное, межмуниципальное и межшкольное взаимодействие по анализу ситуации, по обмену лучшими практиками оказалось совершенно недостаточным. Именно конкретные практики были основным дефицитом при организации обучения в дистанционном формате. Для появления и распространения таких практик нужно больше автономии и общественной подотчетности, стимулов для инноваций и их распространения.

Ситуация с карантином позволила также оценить значимость социальной функции школы (обеспечение питанием, безопасности, поддержка, компенсации дефицитов семейных ресурсов). Надо признать, что внимание к этой стороне работы школ было недостаточным, а в ряде решений она фактически игнорировалась.

Работа в экстремальных условиях высветила роль школы как центра местного сообщества, ее ценность как пространства для общения, социального взаимодействия. И это свидетельствует о необходимости расширения представления о результатах образования — это не только академические достижения, но и социально-эмоциональные навыки, психоэмоциональное благополучие, отношения учащихся.

В части собственно обучающей функции школы большинство участников образовательного процесса (педагоги, дети и их родители) увидели, что полноценной альтернативы дистанционные сервисы и форматы пока не предоставляют.

Вместе с тем для большой доли детей и их семей стало ясно, что школа не единственное место, где проходит обучение, что в ряде аспектов (индивидуальный ритм обучения, большие возможности для самостоятельной работы) дистанционная форма имеет преимущества. Это мотивирует к семейной форме обучения, внедрению смешанных форматов обучения для детей за рамками традиционной территории школы: дистант плюс каникулярные интенсивы (пока преимущественно в частных школах).

Можно утверждать, что в результате опыта обучения в дистанционном формате доверие к школе как институту возросло, но доверие к конкретной существующей системе школьного образо-

вания снизилось. Чтобы вернуть его, нужно переосмысление возможностей новых технологий в рамках традиционного школьного коллективного образования.

В период дистанционного формата обучения проявилась новая внутренняя стратификация педагогического корпуса:

- по уровню профессионального мастерства: учителя, которые не перешли на использование дистанционных технологий; учителя, освоившие один-два инструмента для проведения занятий; учителя, освоившие базовый набор инструментов и сервисов с готовым контентом; учителя, которые перешли к самостоятельной разработке занятий; учителя — разработчики собственных структур онлайн-уроков, форм групповой работы, системы взаимопроверок, проектной деятельности, геймификации (цифровые дизайнеры);
- по характеру мотивации и ответственности: одни учителя боролись за качество онлайн-уроков, искали наиболее удобные ресурсы, обучали коллег; другие прикрывались проблемами с подключением, использовали задания через электронный дневник с выборочной (частичной) проверкой, бесконечно дискутировали о невыполнении программы.

Недостаточная компетентность педагогов стала существенным ограничением в использовании платформ дистанционного обучения и электронных сервисов.

Переход на дистанционное обучение стал серьезным вызовом и для родителей. У большинства из них уровень компетенций и возможностей (время) был недостаточным для поддержки обучения детей в новой ситуации.

Изменилась роль родителей и их участия в обучении детей. Исследования об изменениях в жизни семей во время эпидемии и режима самоизоляции, ситуации совмещения дистанционного обучения детей с занятостью взрослых и обычной жизнью дома¹³ показали, что:

- отношение к организации дистанционного обучения оказалось напрямую связано с наличием у семьи предыдущего

¹³ Добрякова М.С., Новикова Е.Г. Дистанционное обучение в школе: оценка российских семей // Экономические и социальные последствия коронавируса в России и в мире. Аналитический бюллетень ВШЭ. № 7. 26.06.2020. <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/423668374.pdf>

опыта онлайн-обучения: чем больше опыт обучения (чем старше школьник), тем легче далось семье дистанционное обучение детей. Чем младше школьник, тем менее он самостоятелен в учебе и тем тяжелее для семьи оказалось организовать его дистанционное обучение;

- то, насколько хорошо удалось встроить дистанционное обучение в жизнь семьи, напрямую зависит от того, насколько удобно и понятно было выстроено общение родителей (учеников) с учителями и школой. При этом по 10-балльной шкале оценку 8 и выше своим отношениям со школой поставили только 16,6% опрошенных, они же в числе тех, кто достаточно высоко оценил организацию дистанционного обучения.

И сами дети продемонстрировали в новой ситуации дефицит умения самостоятельно учиться, как следствие той модели обучения, которая доминирует в школах, — односторонней передачи информации. Каждый третий (32%) российский ученик основной школы в международном исследовании «Школьный барометр» отметил, что для него самой сложной задачей оказалось планирование собственного дня, 28% указали, что в связи с переходом в дистанционный режим обучения они ощущают себя плохо или очень плохо¹⁴.

В настоящее время оценка и прогнозирование потерь в образовании, вызванных эффектом пандемии¹⁵, становятся актуальной задачей исследований. Имеющиеся результаты показывают, что мотивированные ученики из образованных и обеспеченных семей, у которых были и компьютеры, и помогающие родители, потеряют меньше, чем менее успешные учащиеся, чье положение осложняется более низким социально-экономическим статусом

¹⁴ https://www.hse.ru/data/2020/06/19/1607522628/HSE_Covid_06_2020_4_3.pdf; <https://ioe.hse.ru/data/2020/06/26/1607330755/%D0%9A%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%BA%20%D0%90%D0%93.pptx>

¹⁵ См. подробнее: *Звягинцев Р.С., Косарецкий С.Г., Керша Ю.Д., Фрумин И.Д., Шмис Т.Г., Азеведо Ж., Вегас Э., Икбал С.А., Коллис В., Гевен К., Псахаропулос Дж., Патринос Г., Сава А., Хасан А.* Современная аналитика образования / рук.: С.Г. Косарецкий; отв. ред.: И.М. Гумерова; под общ. ред. Я.И. Кузьминова, И.Д. Фрумина. Вып. 38: Прогнозируемые потери для школьного образования из-за пандемии COVID-19: оценки и поиск способов компенсации. М.: НИУ ВШЭ, 2020. <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/384257908.pdf>

семьи¹⁶. При этом увеличивается отставание не только в образовательных результатах, но и в опыте использования дистанционных технологий. Очевидно, что группа неуспешных детей требует специальной поддержки — как социальной, так и педагогической. Это обусловлено доказанной высокой вероятностью того, что неуспешные в школе молодые люди не компенсируют эти дефициты на следующих уровнях образования, а впоследствии оказываются неуспешными на рынке труда и не могут работать с достаточной производительностью в связи с дефицитом полезных навыков.

Анализ практик регионов и муниципалитетов, соответствия принимаемых управленческих мер реальной ситуации, институциональных изменений школы вследствие пандемии в данный момент еще проводится. Первые результаты позволяют сформулировать *ключевые стратегии, способствующие преодолению неблагоприятных условий*, в том числе следующие:

- привлечение социального капитала школы — вовлеченность школьного сообщества в решение проблем компенсации нехватки ресурсов в отдаленных школах;
- грамотное распределение всех новых «пандемических» обязанностей среди школьного персонала как главная задача директора в новых условиях;
- создание сетей, обмен практическим опытом, горизонтальное взаимодействие и способность превращать новые условия в свои преимущества (например, трансляция лекций одного учителя для большого числа детей) — ключевые педагогические механизмы контроля за последствиями пандемии;
- особое внимание учащимся из группы риска — тем, у кого нет персональных компьютеров и рабочего места для удаленного обучения.

Анализ изменений **в структуре дополнительного образования детей**, вызванных пандемией¹⁷, выявил, что ситуация пандемии стала

¹⁶ Звягинцев Р.С., Косарецкий С.Г., Керша Ю.Д., Фрумин И.Д. и др. Современная аналитика образования. Вып. 38: Прогнозируемые потери для школьного образования из-за пандемии COVID-19: оценки и поиск способов компенсации. С. 13. <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/384257908.pdf>.

¹⁷ Косарецкий С.Г., Павлов А.В., Мерцалова Т.А., Анчиков К.М. Дополнительное образование: изменения в контексте реализуемых приоритетов государственной политики. Вып. 17. Национальный исследовательский

серьезным вызовом для дополнительного образования, особенно для негосударственного сектора, не обеспеченного гарантированным государственным (муниципальным) заданием и фактически заблокированного в своей очной деятельности. Если перед государственным сектором в этот период фактически стояла задача довести учебный год и обеспечить занятость школьников дома, то негосударственный сектор был поставлен в жесткие условия сохранения практик как таковых. Это во многом определило мотивацию и возможности цифровой трансформации для этих секторов.

Цифровая готовность организаций дополнительного образования к использованию дистанта в качестве образовательной технологии существенно отличается от общеобразовательной школы — оснащенность компьютерной техникой и высокоскоростным Интернетом в десятки раз ниже у первых, согласно данным официальной статистики (формы ФСН 1-ДО, ОО-2, 2019 г.). Оснащенность организаций дополнительного образования подключенными к Интернету персональными компьютерами, используемыми в учебных целях, в 21 раз меньше, чем аналогичный показатель в общеобразовательных организациях.

Очевидно, что такой низкий уровень цифровизации системы не может не отражаться на цифровых компетенциях ее специалистов.

По результатам проведенного в мае опроса в рамках исследования (620 руководителей и 5331 педагог дополнительного образования) о переходе на удаленный режим работы, у большинства педагогов (72%) и руководителей (66%) не было опыта работы с дистанционными цифровыми технологиями в отличие от аналогичных 36% у учителей. Системный опыт применения был только у 7% руководителей.

Инфраструктура для дистанционных технологий подвела не только в организациях. У значительной части педагогов не было дома оборудованного рабочего места и условий для реализации онлайн-обучения и систематической работы за компьютером, обладающим необходимым программным обеспечением, скоростью Интернета и производительностью.

университет «Высшая школа экономики», 2020. <https://publications.hse.ru/books/418935663>

Проблемы с техническим оснащением испытывали также семьи. Каждая четвертая российская семья сегодня не имеет возможности использовать для работы или учебы быстрый Интернет, а также не владеет персональным компьютером. Причем в сельской местности такая проблема у каждой третьей семьи. Так, более половины (55%) руководителей организаций дополнительного образования отмечают «недостаток и неприспособленность технологического оборудования для таких занятий в семьях». Эту проблему отметили также 37% педагогов.

Адаптация вызывала существенные сложности у большинства педагогов, а почти у трети (27%) они сохранились до конца периода в отсутствие существенной методической и организационной поддержки. Увеличение нагрузки преимущественно объясняется трансформацией материала для передачи в онлайн (65%), а также поиском и настройкой технических средств и программ (46%). Коммуникации с родителями стали причиной увеличения нагрузки у 42% опрошенных педагогов, а заполнение отчетов — у 26% опрошенных.

Практики, аналогичные школьным предметам, хорошо трансформировались в онлайн-формат, но практики, связанные с физической активностью или практической деятельностью, с общением, природной средой, техническим творчеством и др., не смогли перейти в дистанционный формат с сохранением качества и мотивирующего воздействия. Однако те образовательные программы, которые раньше не предполагали дистанционной реализации вообще (прежде всего программы художественной и спортивной направленностей), сделали пробу такого перевода. Сегодня имеется успешный опыт, который в том числе будет связан с переформатированием самой логики таких практико-ориентированных программ.

В период пандемии открылись широкие возможности для профессиональной мобильности педагогов, в частности, возможность проводить занятия для детей любого региона страны. Более интенсивно стали формироваться разнообразные навигаторы образовательных услуг¹⁸, а некоторые организации стали уделять больше

¹⁸ В мае 2020 г. Агентство стратегических инициатив (АСИ) и Минпросвещения России запустили онлайн-навигатор по лучшим цифровым курсам и практикам дополнительного дистанционного обучения детей от лидеров онлайн-образования России.

внимания продвижению и маркетингу своих программ. Это может позитивно сказаться на развитии рынка доступного образования в будущем — на его доступности в любом районе страны, а также для детей с ограничениями здоровья.

Вместе с тем проведенный опрос (18 270 родителей, 15 520 детей) показал, что качество образовательного процесса в период пандемии в большинстве случаев оценивалось как более низкое, неудовлетворенность высказывали как дети, так и родители, которые более активно стали участвовать в дополнительном образовании детей. Это связано как с технической стороной, так и с непродуманным педагогическим дизайном перевода программ в онлайн, использованием простых решений, переносащих нагрузку на родителей (электронная почта, мессенджеры, видеохостинги). Более половины опрошенных родителей считают, что заинтересованность детей и их мотивация заниматься дополнительным образованием снизились. Результаты опроса показывают, что более трети детей (37%) стали чаще сталкиваться с проблемой непонимания материала, который им приходится изучать, а у 30% детей чаще стало пропадать желание учиться.

Обострился конфликт между школой и активностями дополнительного образования за время обучения ребенка в онлайн.

Многие родители попробовали и получили позитивный опыт индивидуализации образовательного процесса для своих детей. Две трети опрошенных семей больше узнали о дополнительном образовании ребенка в новой ситуации. На время исчезли критерии территориальной доступности образовательных услуг, и родители начали строить свой выбор на других основаниях, ориентируясь на само содержание образовательных программ, возможность индивидуализации и доступности при подаче материала преподавателями. Они смогли напрямую наблюдать за занятиями детей и даже вовлекаться в них. Треть родителей считают, что расширились возможности для ДО и почти половина — для самообразования. Пандемия усилила переход к «быстрым знаниям» и краткосрочным программам как для детей, так и для взрослых.

Однако эта повышенная вовлеченность родителей привела к росту неравенства участия детей в дополнительном образовании, проявила вновь риск превращения дополнительного образования детей из механизма социального выравнивания и развития таланта

независимо от места проживания и социального происхождения в механизм социальной и образовательной стратификации.

В сентябре в подавляющем большинстве (88%) организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, произошел возврат к очной форме обучения. По мнению большинства опрошенных в декабре руководителей и педагогов организаций (82%), программы в очной форме стали более востребованными после карантина. Интересно, что 78,6% экспертов считают, что программы в онлайн-форме не стали более востребованными после карантина в сравнении с прошлыми годами. Между тем почти в четверти (23%) программ остались элементы дистанционных технологий, а некоторые программы полностью освоились в дистанте после карантина (8%). Серьезное опасение вызывает уменьшение традиционных очных мероприятий, более половины из них перешли в онлайн, но некоторые из них перестали существовать до кардинального изменения ситуации с введенными ограничениями.

Опыт пандемии показал необходимость корректировки порядка реализации дополнительных общеобразовательных программ (Приказ Минпросвещения России от 9 ноября 2018 г. № 196), норм лицензирования и СанПиНа в отношении дополнительных программ. Необходимо внести изменения в нормативные документы для обеспечения возможности дистанционного обучения по программам дополнительного образования за счет бюджетных средств, в том числе сертификатов, независимо от места проживания и реализации программ.

Требуется существенное усиление поддержки процессов цифровизации дополнительного образования детей в части развития инфраструктуры, приобретения цифровых тренажеров и симуляторов, повышения квалификации педагогов.

Также нужны дополнительные меры поддержки негосударственного сектора дополнительного образования детей, в том числе перспективных цифровых платформ и сервисов. В сельских и удаленных территориях отсутствует или очень ограничена возможность получения качественных услуг дополнительного образования. Это обусловлено как материальными, так и кадровыми факторами. При этом исследование постсоветского пространства показывает, что переход в дистанционный формат сократил тер-

риториальное неравенство, повысил вовлеченность детей в занятия и уровень горизонтальных связей как на детском, так и на профессиональном уровне. Создание платформы цифрового дополнительного образования с интеграцией программ дополнительного образования и школьных образовательных программ, а также с единым календарем конкурсных и демонстрационных мероприятий позволит повысить доступность и качество программ дополнительного образования.

Вместе с тем после пандемии необходимо поддерживать досуговые офлайн-практики (edutainment), которые получили исключительную значимость и ощущение ценности живого общения, прямо влияющих на снижение социальной напряженности (рекреационная функция для детей и взрослых). Можно предположить, что ситуация пандемии усилила позиционирование дополнительного образования как «личного блага» из реального сектора экономики, субъектность и образовательную самостоятельность семей по осознанному выбору и планированию таких курсов как для занятости/увлечения (хобби), так и для наращивания отдельных знаний и компетенций.

5.3. Среднее профессиональное образование: проблемы и вызовы

Неравенство в контексте дистанционного обучения особенно остро проявилось **в системе среднего профессионального образования (СПО)**. Это было связано прежде всего со спецификой профессиональных образовательных программ, обусловленной тем, что подготовка рабочих и технических специалистов носит прикладной, практический характер, обучение любой профессии, как правило, требует доступа к оборудованию, иногда сложному и дорогостоящему. Организовать весь этот процесс удаленно, без непосредственного доступа обучающихся к производственному оборудованию и вне контакта с мастером бывает чаще всего невозможно.

Следующая причина проблемы — слабая развитость и отсутствие цифровой образовательной среды в организациях СПО. Переход к дистанционному обучению потребовал по-новому, на другой технологической основе организовать взаимодействие между

студентами и преподавателями, поддерживать обмен учебными материалами, сохранять данные, оценивать образовательные результаты и т.д. Первые недели работы в новых условиях наглядно подтвердили, что в наилучшем положении оказались те субъекты РФ, в которых задолго до возникновения кризиса были подготовлены организационные и технологические решения для использования дистанционных образовательных технологий в колледжах. Региональные платформы, специально ориентированные на запросы системы СПО, функционировали к 2020 г. только в Москве, Московской области, Республике Саха (Якутия), Владимирской области и в ряде других регионов. Функциональные возможности этих платформ отличаются, но могут, как правило, использоваться для унификации процессов планирования, осуществления мониторинга образовательных результатов в режиме реального времени, управления образовательным процессом в учреждении. Преподаватели на этих платформах могут конструировать онлайн-курсы и электронные учебно-методические комплексы, создавать различные цифровые контрольные задания и проверять их выполнение, формировать библиотеки собственных и профессионально изданных цифровых учебных материалов с общим доступом (хотя далеко не все эти возможности реально использовались до пандемии).

Такие примеры заблаговременной разработки платформенных решений для системы СПО являлись, скорее, исключением из правил. Подавляющее большинство российских регионов начали переход к дистантным образовательным форматам, не располагая технологическими возможностями цифровизации управления и учебного процесса в СПО. В этой ситуации приходилось принимать оперативные решения и использовать те организационные и технологические решения, которые были в данный момент доступны для профессиональных образовательных организаций. Поэтому наиболее распространенными инструментами оказались открытые бесплатные платформы, на которых можно было поддерживать взаимодействие студентов и преподавателей СПО онлайн.

Сложности организации удаленной формы обучения связаны также с некоторыми особенностями социально-экономического положения семей студентов СПО и с их предыдущим образовательным опытом, как правило, с низким уровнем мотивации к учению, образовательных результатов.

Как показывают исследования, низкая успеваемость студентов СПО в значительной степени определяется образовательным уровнем родителей и низким социально-экономическим статусом их семей¹⁹. Падение экономических показателей наиболее сильно сказывается на социально-экономическом положении наименее защищенных слоев населения. Группа, в наибольшей степени подверженная риску, — это студенты колледжей, получающие социальную стипендию (15,7% от контингента).

По мнению большинства экспертов, деятельность профессиональных образовательных организаций в условиях пандемии не выявила принципиально новых тенденций, в то же время в этой ситуации более ярко проявились те долгосрочные тренды, которые уже были заметны на протяжении последних лет. В первую очередь речь идет о внедрении в системе СПО современных образовательных технологий, а также о тех организационных и социальных последствиях, которые несет с собой цифровая трансформация системы СПО.

Все меры технической поддержки, направленные на организацию работы в удаленном режиме, оказались актуальными в отношении колледжей в той же степени, что и в отношении общеобразовательных организаций. Однако образовательные потери колледжей оказались более значительными, поскольку ядро их образовательной программы составляют практико-ориентированные курсы, которые невозможно реализовать вне лабораторной или производственной среды. Можно предполагать, что уровень практической подготовки выпускников СПО 2020–2021 гг. окажется ниже ожидаемого. Потребуется также значительные усилия, чтобы компенсировать пробелы в практической подготовке обучающихся, возникшие в период пандемии.

¹⁹ Авторы исследований — сотрудники Центра развития навыков и профессионального образования Института образования Ф.Ф. Дудырев, О.А. Романова, А.И. Шабалин.

Около 34% студентов программ подготовки квалифицированных рабочих (служащих) живут в семьях, испытывающих трудности с приобретением предметов первой необходимости, еды и одежды. Среди обучающихся программ подготовки специалистов среднего звена эта доля чуть ниже, но также составляет не менее четверти. Что касается студентов университетов, то лишь около 16% из них являются выходцами из бедных семей.

Одно из главных последствий обучения в режиме социальной изоляции состоит в усилении образовательного неравенства воспитанников, связанное с тем, что колледжи в новых условиях оказались не способны обеспечить равный доступ к полноценному образованию и приобретению квалификации для всех своих студентов, в том числе для наиболее социально уязвимой и обездоленной их части.

Традиционно, начиная с советских времен, система СПО выполняла важнейшую социальную функцию — обеспечивать поддержку для выходцев из бедных семей, способствовать смягчению социального и имущественного неравенства через доступ к профессиональной квалификации и получению образования следующего уровня. Эта социальная функция явно оказалась на периферии в период пандемии. В каждом колледже необходимо оценить риски снижения социализации студентов из соответствующих групп риска и реализовать корректирующие, компенсаторные мероприятия. В целом эта ситуация показала необходимость проявлять больше внимания к социальной поддерживающей функции СПО.

С учетом проведенных исследований приоритетным направлением анализа уроков пандемии и развития СПО прежде всего является реализация *стратегий устранения образовательного неравенства*:

- использование региональными властями инструментов, направленных на выравнивание возможностей студентов СПО, в том числе социальных стипендий;
- «технологическое измерение» образовательного неравенства в СПО, факторы, связанные с переходом к дистанционному обучению и усилению уязвимости отдельных категорий студентов СПО;
- обеспечение доступа к качественному профессиональному образованию студентов из бедных семей при принятии управленческих решений, связанных с обучением в условиях дистанционной формы.

5.4. Пандемия и российское высшее образование

Экстренный переход к массовому дистанционному высшему образованию обострил проблемы неравенства в новой образо-

вательной реальности, прежде всего технологического, экономического и социального неравенства в доступе к высшему образованию. Исследования Института образования НИУ ВШЭ²⁰ показали, что студенты из малообеспеченных семей столкнулись с большими трудностями при переходе в дистанционный формат, чем их одноклассники из обеспеченных семей. В частности, были обнаружены существенные различия в уровне технической оснащенности студентов из разных доходных групп, а также в масштабе проблем в связи с необходимостью организации своего обучения в домашних условиях и специфическим набором навыков для успешного обучения в таком формате. Некоторые студенты, несмотря на обширное использование технологий в своей жизни, имеют проблемы в освоении конкретных платформ, на которых ведется дистанционное обучение и размещаются цифровые образовательные ресурсы для самообразования, самоподготовки и контроля знаний. Проблема неравенства усугубилась в связи с массовой потерей работы студентами (у 40% опрошенных в апреле 2020 г. студентов снизились доходы, у части приостановилась трудовая деятельность), что привело к лишению возможности дистанционного обучения (к примеру, невозможность оплаты за Интернет), угрозе исключения из вуза для тех, кто оплачивал за обучение в вузе самостоятельно.

Вузы в этой ситуации, можно сказать, впервые осознали, что большинство их студентов подрабатывают, чтобы иметь средства к существованию. В связи с этим Минобрнауки России были разработаны рекомендации по расширению трудоустройства в самих университетах, был проведен эксперимент по трудоустройству в пяти университетах, в рамках которого в вузах было трудоустроено 5000 человек.

Сдерживание роста всех видов неравенства доступа к высшему образованию должно стать важной задачей для регуляторов и

²⁰ Материалы исследования, проведенного сотрудниками Центра социологии высшего образования Института образования, представлены также в аналитическом докладе «Уроки стресс-теста: вузы в условиях пандемии и после нее», опубликованном в июле 2020 г.

Малиновский С.С., Шибанова Е.Ю. Региональная дифференциация доступности высшего образования в России / под общ. ред. Я.И. Кузьминова, И.Д. Фрумина; науч. ред. Л.Н. Овчарова. Вып. 13 (43). М.: НИУ ВШЭ, 2020.

университетов. Игнорирование различий в социальном статусе студентов и экономических возможностях доступа к высшему образованию приведет к тому, что новые технологии будут не снижать, а обострять неравенство и ограничивать социальную мобильность, усиливать дифференциацию качества образования, в еще большей степени консервируя неуспешность молодых людей. Можно предположить на основании исследований, что сложности, возникающие у студента при обучении в дистанционном формате, неизменно сказываются на его образовательных результатах.

По данным опроса, переход на дистанционное обучение привел к появлению целого ряда трудностей у студентов, многие из которых носили масштабный характер: только четверть опрошенных отметили, что у них не возникало никаких проблем при переходе на дистанционный формат обучения. При этом в число наиболее распространенных попали как технические трудности обучения в дистанционном формате, так и проблемы, связанные со спецификой самого дистанционного формата и тем набором навыков, которые могут быть полезны для успешного обучения в таком формате. В частности, более трети студентов отмечали, что им не хватает общения с одноклассниками и преподавателями, что у них возникают перебои с Интернетом. В целом такая картина соответствует результатам зарубежных исследований, которые показывают, что нехватка общения со сверстниками и преподавателями рассматривается как один из важнейших барьеров для эффективного обучения в дистанционном формате²¹.

Дистанционный формат образования в условиях самоизоляции обострил значимость очных коммуникативных контактов участников образовательного процесса, обозначил снижение пря-

Дополнительно о технических и социально-психологических проблемах, возникающих при онлайн-обучении с помощью специализированных платформ, см. еще одно исследование Института образования НИУ ВШЭ: *Vilkova K., Shcheglova I.* Deconstructing self-regulated learning in MOOCs: In search of help-seeking mechanisms // *Educ Inf Technol.* 2020. <https://publications.hse.ru/articles/376455775>

²¹ См., например: *Soria K.M., Chirikov I., Jones-White D.* The Obstacles to Remote Learning for Undergraduate, Graduate, and Professional Students. UC Berkeley: Center for Studies in Higher Education, 2020. Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/5624p4d7>.

мого воспитательного воздействия в процессе образования. Зачастую процесс социализации, налаживания связей, необходимых в будущем, личностные качества реализуются и формируются в условиях непосредственных очных коммуникаций в образовательных учреждениях. Самоизоляция значительно снизила возможность таких коммуникаций, что привело к психологическому напряжению среди студентов.

Для устранения образовательного неравенства важна реализация таких ключевых стратегий, как:

- материальная и моральная поддержка студентов: мониторинг обеспеченности техникой студентов, оснащение техникой студентов, проживающих в общежитиях, разработка коротких адаптивных курсов, различных инструкций по освоению новых практик, разработка индивидуальных учебных планов для студентов с учетом технических возможностей дистанционного обучения; обеспечение учета преподавателями ограничений у отдельных студентов для исключения нежелательной демонстрации низкого уровня доходов студента и его семьи, сложных условий проживания, что может иметь иные долгосрочные последствия²²;
- расширение возможности самостоятельного выбора студентами прохождения части образовательной программы в дистанционном режиме в случае увеличения доли дистанционного обучения, практики совместного со студентами определения его формата и оптимального объема времени, отводимого на дистант, с учетом изучаемых предметов и курса;
- внедрение механизмов социализации студентов, обеспечивающих более тесную связь студентов с вузом и другими студентами, с использованием дистанционных технологий (создание виртуальных проектных групп, совместно выполняющих задания; групп волонтеров, дистанционно помогающих более слабым студентам; развитие IT-волонтерства — оказание помощи в дистанционном проведении занятий как студентам, так и преподавателям; вовлечение в дистан-

²² <https://www.stanforddaily.com/2020/06/01/please-let-students-turn-their-videos-off-in-class/>

ционное репетиторство школьников, слабых студентов и студентов младших курсов);

- реализация инструментов снижения социального неравенства: содействие в трудоустройстве студентов из низкодходных групп населения в период обучения (в том числе в самом университете и, в частности, в рамках проектной деятельности), увеличение размера социальной стипендии; предоставление массового и дешевого образовательного кредита в целях реального обеспечения доступности высшего образования.

Пандемия также выявила неравенство в организации деятельности как вузов, так и профессорско-преподавательского состава (ППС). Низкая автономия (и субъектность) вузов стала ограничением для более эффективного перехода к работе в новых условиях (многие вузы по старинке ожидали указания сверху), каналы коммуникации внутри организации оказались не готовы к информированию студентов и преподавателей в новой среде. Недостаточный уровень компетенций антикризисного действия у управленческих команд вузов стал серьезным барьером для оперативного ответа системы на вызовы.

Анализ вузовских практик показывает, что в период удаленной работы сложилось несколько режимов организации образовательной деятельности:

- асинхронный или заочный (студенты изучают материал в удобное для них время, в соответствии с установленными преподавателем сроками);
- синхронный (одновременное участие в занятии, например, в формате вебинара);
- смешанный (совмещение синхронного и асинхронного взаимодействия в зависимости от педагогических задач).

В значительной степени различия в этих режимах отразили сильную внутреннюю дифференциацию системы высшего образования. Усредненная характеристика реакции системы в целом не должна скрывать того, что немалая часть студентов фактически была переведена на заочное обучение, опыт работы преподавателей с цифровыми технологиями в ряде вузов оказался недостаточным для эффективного перехода на удаленный формат работы. К началу пандемии коронавируса использование препода-

давателями дистанционного формата было весьма ограниченным, при этом больше половины ППС вузов не имели соответствующей практики. Это свидетельствует о накопившемся отставании части вузов от современных требований в области управления и организации образовательного процесса.

Преподаватели в целом смогли мобилизоваться для работы в новых условиях, однако проблемой первых недель стала недостаточная информированность о режиме работы и доступных ресурсах. При этом ключевым стал не технологический, а методический дефицит, связанный с тем, что преподаватели не владеют современными методическими средствами для качественной организации дистанционного обучения.

Опросы (апрель, октябрь 2020 г.) показали, что профессорско-преподавательский состав вузов в целом смог перейти в дистанционный формат преподавания достаточно быстро, разработав необходимые для преподавания материалы и задействовав имеющиеся информационные ресурсы Интернета и многих ставших открытыми в период острой фазы пандемии образовательных платформ и онлайн-курсов. Вместе с тем большая часть опрошенных преподавателей (68,1%) не приняла дистанционное образование, рассматривая этот процесс только как временный, они не были готовы к постоянному применению дистанционных технологий в своей практике. Другими словами, переход к дистанционному формату воспринимался ППС вузов как вынужденный, травмирующий и на короткий срок.

Также работники видят угрозы и испытывают беспокойство по поводу таких возможных ситуаций, как снижение заработной платы, потеря работы, сокращение численности ППС, утрата идентичности, потеря связи с вузом и коллегами, увеличение учебной нагрузки и отчетности, которое может обернуться профанацией и/или примитивизацией педагогической работы, снижение живого, непосредственного общения, потеря обратной связи и эмоционального контакта со студентами и т.п.

Ключевые стратегии в части устранения неравенства и дифференциации вузов и их работников включают следующие меры:

- организация системной подготовки управленческих кадров, в том числе с аспектом антикризисного управления, запрет на прохождение повышения квалификации в своем уни-

верситете, стажировки для руководителей уязвимых и пострадавших вузов в тех университетах, которые справились с кризисом;

- создание системы поощрения и мотивации педагогов, активно включающихся в проектирование и использование цифровых ресурсов и практик, эффективное совмещение традиционных (очных) и дистанционных форматов с учетом особенностей и специфики каждого вуза и преподаваемой дисциплины. Подобная система должна обеспечить внесение соответствующих показателей в процедуры конкурсного отбора ППС;
- стимулирование подготовки преподавателями или их группами дистанционных и онлайн-курсов, в том числе за счет создания специальных проектов и выдачи грантов на их реализацию. Одновременно необходимо формировать достаточно конкретные и убедительные представления не о замене традиционных подходов, а о внедрении таких элементов цифровых технологий, которые позволяют повысить качество и эффективность существующих форматов преподавательской деятельности, облегчают их работу (прежде всего рутинную).

5.5. Цифровые решения для преодоления кризиса в период пандемии

Анализ²³ состояния системы в период вынужденного перехода на дистанционный формат работы позволяет сделать ряд выводов в целях **устранения цифрового разрыва и определения перспектив развития цифровых технологий** в сфере образования.

Кризис, выведший учебный процесс в дистанционный режим, стал мотивом для пересмотра отношения к средствам и инструментам информационных технологий, внедренных в школы ранее. Школьные сайты, электронные журналы и дневники оказались полезными инструментами организации учебного процесса с исполь-

²³ Сапрыкина Д.И., Волохович А.А. Проблемы перехода на дистанционное обучение в Российской Федерации глазами учителей. М.: НИУ ВШЭ, 2020. (Факты образования. № 4. (29).)

зованием телекоммуникаций. Большое влияние на качество организации самостоятельной работы в удаленном режиме, а также для обычных домашних заданий оказали интерактивные задачки.

Критическим фактором стало использование учащимися и учителями цифровых средств. В начале дистанционного обучения дети все еще писали ручкой в тетради, затем обменивались фотографиями страниц и замечаниями учителя через мобильник. Как во взрослом мире, готовить и пересылать тексты через компьютер или планшеты дети и учителя стали через полгода дистанционной работы. Это при том, что использование компьютерного редактирования текста позволяет в несколько раз сократить непроизводительные затраты времени учащихся и учителей на фотографирование и распечатку работ. Неэффективное применение цифровых технологий, ставшее особенно очевидным в период пандемии, сохраняется и сейчас. Сегодня на уроках математики запрещены даже калькуляторы, которые разрешены в большинстве стран, причем алгебраические калькуляторы разрешены и на экзаменах. Планшеты с геоинформационной системой использует любой водитель, но не школьники на уроках географии и истории. С компьютерными переводчиками с иностранного языка детей даже не знакомят.

Обеспечение равной доступности школьников к цифровым образовательным технологиям и ресурсам независимо от места жительства и социального положения семьи как приоритетное направление в рамках создания цифровой образовательной среды должно включать как *варианты применения учащимися цифровых средств, так и обучение учителей эффективному применению цифровых средств в работе.*

В настоящее время начата работа по изучению механизмов, которые позволяли бы уверенно говорить об эффекте дистанционного образования, сравнимом с очным обучением. В период пандемии обучение происходило в формате «стартапов», когда надо в рамках очень малого времени выдвинуть и проверить много разных гипотез, выбрать оптимальную. Выработанные подходы, формы и методы обучения могут быть применены педагогами в своей повседневной работе, в том числе в формате «смешанного обучения».

Надо отметить, что при организации дистанционного и электронного обучения система образования России столкнулась с рядом тех же технических сложностей, что и ведущие системы об-

разования мира. При этом для системы образования России могут быть сформулированы следующие основные выводы:

- вынужденный переход на дистанционное и электронное обучение выявил инфраструктурные дефициты как в российских школах, так и в организациях СПО и высшего образования;
- при многообразии бесплатных для пользователя платформ, в том числе негосударственных, и контента, для организации качественного учебного процесса необходимо разработать регламент и алгоритмы работы на этих платформах и рекомендации по грамотной навигации пользователей в новой для них образовательной среде;
- вынужденные ограничительные меры и дистанционные технологии обучения выявили ряд неявных, но важных последствий — приучение учащихся и студентов к самостоятельному обучению, поиску и выбору нужного контента из большого числа предложений, планированию своего дня и самоорганизации.

На российском рынке представлен обширный и разнообразный корпус цифровых образовательных ресурсов и сервисов, разработанных для различных программ и покрывающих все школьные предметы. Однако большинство решений разрабатываются частными провайдерами и распространяются на платной основе. У образовательных организаций нет возможности приобретать доступ к данным решениям и эффективно использовать их в своем образовательном процессе. Это усугубляет образовательное неравенство, поскольку доступ к современным цифровым решениям получают школьники, имеющие ресурсы для его оплаты.

Решение этой проблемы видится в *нормативном закреплении выделенной дополнительно части норматива финансирования, «окрашенного» специально для закупки цифровых образовательных ресурсов* (как учебников), которые позволят образовательным организациям самостоятельно выбирать наиболее подходящие цифровые ресурсы и приобретать доступ для всех школьников. Выделение 2,5 тыс. руб. в год на одного ученика будет достаточно, чтобы обеспечить российских учеников и учителей качественными цифровыми продуктами и стимулировать производителей цифровых ресурсов к совершенствованию своих продуктов.

События, связанные с переходом школ на удаленное обучение, показали, что невозможно полностью перевести образовательный процесс в дистанционный формат, сохранив ту же эффективность. Однако, исходя из анализа международного опыта, использование современных качественных цифровых инструментов в очном учебном процессе может позволить добиваться лучших образовательных результатов, прежде всего за счет возможности учитывать индивидуальные особенности каждого учащегося. Вместе с тем представленные на российском рынке цифровые образовательные ресурсы и сервисы дидактически и технологически отстают от лучшего мирового уровня и не используют возможностей, которые предоставляют современные цифровые технологии.

В связи с этим необходимо обеспечить переход к принципиально новым цифровым учебно-методическим комплексам, построенным на технологиях искусственного интеллекта, способным «подстраиваться» под индивидуальные особенности обучающихся, обеспечивая успешное освоение материала основной, отстающей и опережающей группами учеников, учащимися с выраженными особенностями восприятия (например, преимущественно образное и преимущественно логическое мышление).

Экстренный переход на удаленный режим заставляет совершенно иначе оценить значение цифровой инфраструктуры профессиональных образовательных организаций. Выяснилось, что широкополосный Интернет и прочие технические условия — это вовсе не дополнительная опция, без которой можно обойтись. Если проанализировать немногие примеры эффективной работы колледжей в условиях дистанционного формата, то можно утверждать, что все элементы цифровой инфраструктуры становятся базовыми, обязательными. Однако предложения образовательных технологических решений, ориентированных именно на уровень СПО, сегодня в Российской Федерации практически отсутствуют. Действуют только 2–3 крупных провайдера, предлагающих системные платформенные решения и разработанный образовательный контент, ориентированный на организации СПО, суммарное предложение онлайн-курсов и сопутствующих сервисов далеко не перекрывает актуальную потребность колледжей.

До сих пор многие вузы и их студенты не имеют онлайн-доступа к цифровым библиотечным ресурсам в объеме, достаточном

для обеспечения качества высшего образования в условиях массового дистанционного обучения. Нужно поддержать разработки онлайн-курсов ведущих университетов и смешанных курсов на их основе, когда семинары и экзамены проводятся очно. Они должны составлять не менее трети образовательных программ высшего образования. Преподаватели региональных вузов, поддерживающие онлайн-курсы в своих вузах, включаются в «виртуальные кафедры» ведущих российских университетов. С этой целью необходимо обеспечить *развитие национальной платформы онлайн-курсов*, создать национальные сервисы дистанционной работы (например, системы прокторинга, сервиса по дистанционному зачислению студентов в вузы).

Требуется *переосмысление инвестиций в цифровую инфраструктуру вузов*. Потребности вузов могут быть эффективно обеспечены за счет использования облачной инфраструктуры хранения данных и облачных систем организации и поддержки учебного процесса, а также за счет перехода к концепции использования персональных устройств студентов и преподавателей (при поддержке студентов, не имеющих возможности приобрести персональные устройства нужной функциональности). Приоритетом для вузов должно стать развитие беспроводных высокоскоростных сетей доступа к Интернету, внедрение современных технологических решений обеспечения безопасности в цифровой среде.

Ситуация с пандемией обнажила факторы, косвенно или напрямую способные усилить социальное расслоение. На всех уровнях образования они связаны прежде всего со слабой цифровой инфраструктурой образовательных организаций, недостаточностью технической оснащенности (ПК, смартфоны, планшеты) и доступа к интернет-платформам обучающихся в зависимости от социально-экономического статуса, места проживания, типа населенного пункта. Кроме того, обучающиеся как школ, так и вузов отмечали наличие трудностей, которые они испытывали в связи с необходимостью организации своего обучения в домашних условиях, в основном из-за отсутствия навыков, необходимых для успешного обучения в удаленном формате.

6. Сектор НКО и волонтерство: изменения на пути в посткризисную эпоху

Мерсиянова И.В., Иванова Н.В.

Пандемия стала серьезным испытанием для некоммерческого сектора в глобальном масштабе. Наиболее значительный удар был нанесен финансовым ресурсам третьего сектора.

Под воздействием финансовых проблем создаются предпосылки для институциональных сдвигов в некоммерческом секторе: уменьшения числа НКО за счет вытеснения организаций, не сумевших продолжить деятельность в условиях кризиса, сокращения объема услуг НКО, недостаточности волонтерского ресурса. Результаты опросов, проведенных Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, показывают, что под влиянием финансовых, организационных и административных вызовов в период пандемии российские НКО активно перестраивают свою деятельность: услуги НКО переводятся в дистанционный формат, что позволяет расширить круг благополучателей.

Однако сегодня доминирующий вектор экспертных обсуждений направлен не только на оценку негативного воздействия кризиса на различные сферы жизни, но и на конструирование образа будущего после пандемии. В связи с этим немаловажно определить характеристики устойчивых НКО, позволяющие организациям выжить в период кризиса и продолжить работу после него. По данным российских и зарубежных исследований, устойчивые организации характеризуются инновационными методами и формами работы, гибкостью и адаптивностью к резким изменениям условий, организационной и бюджетной готовностью к возможным рискам.

Кризис выявил новые вызовы и возможности развития организаций некоммерческого сектора, реализации их субъектной роли во взаимодействии с государством, бизнесом, обществом. Можно прогнозировать следующие точки роста НКО и общественной активности, которые определяют новые направления развития некоммерческого сектора в посткризисный период:

- активизацию участия в экологической деятельности, развитие и продвижение практик оздоровления окружающей среды, которые появились во время карантинных ограничений. Усилившаяся в мире в период пандемии значимость так называемых факторов ESG (экологическая и социальная ответственность и корпоративное управление) может способствовать соединению усилий бизнеса, общества и НКО различной направленности вокруг экологической проблематики;
- распространение культуры этичного потребления и вовлечение широких категорий населения в практики этичного потребления, мониторинг этических аспектов деятельности компаний — производителей продуктов и товаров и публичное распространение полученной информации;
- цифровую трансформацию сектора НКО и распространение инновационных видов деятельности в онлайн-формате (например, цифрового волонтерства);
- развитие межсекторных и внутрисекторных партнерств, обусловленное насущной необходимостью объединения ресурсов — как материальных, так и человеческих — в условиях кризиса.

Адаптации третьего сектора к новым условиям способствует ощущение солидарности, которое стало доминирующей общественной реакцией на пандемию.

* * *

Пандемия коронавируса кардинально изменила экономику и общественную жизнь. По определению МВФ, сложившаяся ситуация представляет собой беспрецедентный кризис, перспективы выхода из которого неясны, а удар, нанесенный глобальному рынку труда, назван катастрофой¹. Вместе с тем сегодня доминирующий вектор экспертных обсуждений направлен на конструирование образа будущего после пандемии. В публичном пространстве становится привычной идея «мира после пандемии», которая

¹ World Economic Outlook Update. June 2020. International Monetary Fund. www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020 (дата обращения: 20.02.2021).

закрепляет грань между «до» и «после» и подчеркивает, что жизнь после пандемии кардинально изменится.

Данные социологических исследований свидетельствуют о том, что во время пандемии существенно возрос общественный запрос россиян на роль НКО и волонтеров в оказании помощи нуждающимся²: 47% сограждан полагали, что находящимся в самоизоляции людям должны помогать волонтеры, 30% возлагали надежды на благотворительные фонды и общественные организации, при этом 75% видели в этом роль государственных организаций и учреждений. Однако, когда речь заходит о том, кто реально помогал находящимся в самоизоляции людям, ориентация общественного мнения становится противоположной: лишь 34% россиян видели в этом роль государства, 45% и 14% видели в этом реальную роль соответственно волонтеров и НКО (рис. 6.1).

В связи с этим приобретает особую значимость роль некоммерческих организаций в качестве каналов выражения насущных общественных потребностей и инструментов реализации этих потребностей во взаимодействии с государственными и муниципальными органами.

В период пандемии некоммерческие организации столкнулись с серьезными финансовыми трудностями. Кризис затронул практически все источники финансирования НКО. Меры государственной поддержки, принятые на федеральном уровне, а также в целом ряде регионов, существенно помогли НКО пережить слож-

² По данным всероссийского опроса населения, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в августе 2020 г. по всероссийской репрезентативной выборке взрослого населения России (старше 18 лет) в формате компьютеризированного телефонного интервью (САТИ), при котором интервьюер зачитывает респонденту вопросы и фиксирует ответы в программе, отмечая номера соответствующих кодовых позиций. Выборка опроса составила 2018 респондентов. В опросе использовалась двухосновная выборка мобильных и стационарных телефонных номеров. В качестве основы выборки (полного перечня номеров, из которых проводится отбор) был использован актуальный перечень мобильных и стационарных номеров, размещенный на официальном сайте Федерального агентства связи. Каждый телефонный номер из каждого диапазона, размещенного на сайте Федерального агентства связи, имел равную вероятность попадания в выборку. Репрезентативность выборочной совокупности контролировалась по трем переменным: полу и возрасту респондентов, а также типу населенного пункта. Статистическая погрешность не превышает 2,5%.



Рис. 6.1. Распределение ответов на вопросы: «Кто, по Вашему мнению, должен сегодня помогать людям, оказавшимся на самоизоляции в связи с распространением коронавируса? А кто, на Ваш взгляд, реально чаще всего помогает?» (% от опрошенных)

ности, вызванные пандемией. В то же время увеличились потребности благополучателей в материальной помощи и психологической поддержке. Оказание содействия в преодолении негативных социально-экономических последствий пандемии, прогнозируемых в среднесрочной перспективе, может стать важной задачей для третьего сектора в период выхода из кризиса.

Новые условия работы, связанные с ограничениями режима самоизоляции, и возрастающий спрос населения на поддержку некоммерческих организаций потребовали существенной перестройки деятельности НКО и ускорили цифровую трансформацию в российских некоммерческих организациях, что позволило вывести на новый уровень большинство ключевых процессов в НКО.

6.1. Трансформация волонтерства в период пандемии

Добровольчество (волонтерство) играет все более важную роль в решении ключевых задач, связанных с обеспечением как соци-

альной и политической стабильности, так и развития экономики и социальной сферы. Оно во многом формирует поле сотрудничества общества с государством, основанного на доверии, солидарности и коллективной ответственности. Это стало особенно очевидно и значимо в период пандемии коронавируса и вызванного ею кризиса, который затронул многие стороны жизни общества.

С 2010-х годов в нашей стране наблюдается увеличение спонтанной гражданской солидарности в ответ на локальные чрезвычайные ситуации³. По мнению экспертов, спонтанная солидарность во время социально-экономических потрясений — неизбежный компонент человеческой реакции на стрессовые события⁴. Добровольчество — эффективный ресурс для смягчения последствий многих социальных потрясений, к которым можно отнести и вспышку новой коронавирусной инфекции в России.

До пандемии в общей сложности 38% россиян имели опыт волонтерской деятельности, полученный в течение предшествовавшего пандемии года. Однако стоит учесть, что речь шла о любых волонтерских активностях, в том числе единичных, эпизодических и неорганизованных. Кроме того, особенностью развития волонтерства в нашей стране является разрыв между относительно высокой долей россиян, занимающихся трудом, который можно назвать волонтерским, и долей тех, кто считает себя волонтером или добровольцем: несмотря на то что больше трети имеют такой опыт, только 13% опрошенных по всероссийской репрезентативной выборке считали себя волонтерами или добровольцами.

³ См., например: Тульские волонтеры помогают тушить рязанские пожары // ТСН24. https://www.tsn24.ru/news/obshchestvo/2010-08-11mod_fullnews_tulskie_volontery_pomogayut_tushit_ryazanskie_pozhary/ (дата обращения: 03.04.2020); Огонь и вода: как работают волонтеры в чрезвычайных ситуациях // Добровольцы России. <https://добровольцыроссии.РФ/news/7016-ogon-i-voda-kak-rabo> (дата обращения: 03.04.2020); Волонтеры «Молодой гвардии» помогают пострадавшим от наводнения в Тулузе // РИА Новости. <https://ria.ru/20190705/1556246386.html> (дата обращения: 03.04.2020).

⁴ Например: *Rodríguez H., Trainor J., Quarantelli E.L.* Rising to the Challenges of a Catastrophe: The Emergent and Prosocial Behavior following Hurricane Katrina // *Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 2006. Vol. 604. No. 1. P. 82–101; *Fritz, C., Mathewson J.* Convergence behavior in disasters (National Research Council Disaster Study #9). Washington, DC: National Academy of Science, 1957.

При этом волонтерской деятельностью через какую-либо организацию в 2019 г. занимались только 3% россиян, что говорит о невысоком уровне институционализации добровольческой деятельности в стране. После начала эпидемии коронавируса участвовали в волонтерской деятельности в организации также только 3% респондентов. Таким образом, пандемия не сказалась на численном приросте организованных волонтеров, но и не привела к численному их сокращению. Тем не менее группа организованных волонтеров пандемического периода только на треть состояла из тех, кто был занят волонтерской работой в прошлом календарном году. На место покинувших в силу разных обстоятельств волонтерскую группу россиян (в основном из-за режима самоизоляции и ухудшения материального положения) пришли те, кто помогал людям в прошлом году (90%), но действовал в неорганизованной форме: совершали благотворительные пожертвования (59%), оказывали помощь незнакомым им людям (66%), были донорами крови и плазмы (20%), оказывали помощь продуктами и вещами нуждающимся через организации (49%).

Почти каждый третий респондент из тех, кто отнес себя к волонтерам в период эпидемии и был волонтером в предшествующий ей год, ответил, что с момента ухудшения эпидемиологической обстановки в стране его добровольческая деятельность не изменилась (36% и 31% соответственно). Среди занимающихся добровольческой деятельностью в период коронавируса доли тех, кто стал уделять волонтерской работе больше или меньше времени, равны и составляют 14% и 13% соответственно. Среди причин, которые привели к сокращению волонтерской деятельности, респонденты в основном указывали самоизоляцию, опасение заразиться, а среди причин роста — желание помочь, запрос людей на помощь. Период коронавируса привел к потере существенной доли «опытных» волонтеров. Так, почти каждый четвертый, занимающийся волонтерским трудом в 2019 г., в период эпидемии стал уделять добровольческой работе меньше времени (27%). Вместе с тем эта группа респондентов заметно чаще в период эпидемии расширяла каналы реализации своих волонтерских намерений: 6% стали заниматься добровольчеством онлайн или в других направлениях.

В усилиях по профилактике распространения и по борьбе с последствиями новой коронавирусной инфекции (COVID-19) можно выделить следующие особо востребованные направления

деятельности волонтеров: помощь в снабжении людей из групп риска товарами первой необходимости; помощь в медицинских учреждениях, поддержка медицинского сообщества; психологическая помощь и поддержка заболевшим коронавирусом и тем, кто находится в состоянии тревоги; юридическая помощь заболевшим коронавирусом и членам их семей.

Россияне, занятые волонтерской деятельностью после начала эпидемии, отличаются от тех, кто действовал как доброволец в прошлом календарном году. Среди общего у них лишь высокая интернет-активность и широкий спектр видов помощи людям, которые они практикуют или практиковали. Еще отметим, что волонтеры — это почти всегда молодые люди не старше 40 лет, но в группе добровольцев 2019 г. более заметна доля самого молодого возраста — 18–30 лет (38%), а среди волонтеров периода эпидемии больше присутствуют россияне в возрасте от 31 до 40 лет. Каждый второй (51%) из группы волонтеров периода пандемии оценивает свое состояние здоровья как хорошее, среди россиян в целом хорошим состоянием здоровья могут похвастаться чуть более трети населения (39%), тогда как респонденты, участвовавшие в волонтерской деятельности в 2019 г., по уровню своего здоровья не отличаются от среднего россиянина. Среди других отличий профиля населения, занятого добровольчеством в тяжелый для страны период, можно отметить, что эти люди не испытывают сложностей в коммуникации в онлайн- и офлайн-форматах — они чаще выбирают ответ «легко участвовать в деятельности групп и сообществ в Интернете и реальной жизни» (67% против 50% среди всех). В профиле волонтеров этого года более выражен оптимистический настрой относительно ближайшей перспективы их материального положения — 32%, в общероссийской выборке доля оптимистов значимо меньше — 22%, а волонтеры, активные в 2019 г., не отличаются по своим настроениям от среднего россиянина. Наконец, среди волонтеров, работающих в сложный для россиян период, более выражено доверие к окружающим людям — 32% против 21% в общероссийской выборке.

В ходе наших качественных исследований⁵ и волонтеры, и население как потенциальные драйверы вовлечения населения в

⁵ Исследование проводилось в апреле 2020 г. в формате полуструктурированных онлайн-дискуссий с представителями населения, отобранными вне

волонтерство очень часто упоминали активную работу со СМИ: волонтерство должно быть заметно в информационном поле, особенно на уровне федеральных СМИ с привлечением авторитетных людей, лидеров мнения, звезд, политиков, актеров с ориентацией на разные группы населения, также активно рекомендуются подключение к освещению позитивной волонтерской деятельности блогеров, использование всех доступных каналов в Интернете, поддержка посредством социальной рекламы.

Таким образом, в условиях пандемии волонтерские практики получили еще более широкое распространение в нашей стране. Это не уникальный случай: российское общество, которое за свою историю регулярно сталкивалось с кризисными ситуациями, войнами, эпидемиями, неоднократно было вынуждено активно мобилизоваться, чтобы отвечать на вызовы времени.

6.2. Изменения в институциональной среде некоммерческого сектора вследствие кризиса, вызванного пандемией

Наиболее ощутимый удар пандемии испытала ресурсная обеспеченность НКО. Вынужденные меры по борьбе с пандемией (самоизоляция, жесткий карантин и связанный с этим режим удаленного функционирования) серьезным образом осложнили условия деятельности самого сектора и во многом ограничили его возможности.

Под воздействием финансовых проблем возникли предпосылки для институциональных сдвигов в некоммерческом секторе, которые проявились в уменьшении общего числа НКО и вытеснении определенных категорий организаций, не сумевших продолжить деятельность в стремительно изменившихся условиях, сокращении объема предоставляемых услуг, нехватке кадрового обеспечения некоммерческих организаций и, в частности, в недостаточности волонтерского ресурса, прежде всего в традиционных форматах волонтерства.

связи с причастностью к волонтерской деятельности, с волонтерами и с волонтерами-медиками. В каждой дискуссии участвовали 15 человек.

Например, по данным британского опроса благотворительных организаций и инициативных групп в экономически неблагополучных местных сообществах (N = 2685) в конце первого полугодия пандемии 2020 г., около 60% респондентов из-за недостатка денежных средств были вынуждены закрыть организации или значительно свернуть объемы услуг, хотя потребность местного сообщества в услугах таких организаций значительно выросла по сравнению с предыдущим годом⁶. В США, по данным благотворительной организации Charity Navigator, 64% опрошенных некоммерческих организаций заявили о том же⁷. По данным масштабного опроса, проведенного CAF/America среди 800 некоммерческих организаций в 122 странах, 60% из них прекратили или приостановили многие из своих текущих программ либо перестали оказывать услуги, в которых специализировались⁸.

Среди организаций, чьи перспективы представляются неоднозначными, необходимо упомянуть международные НКО, специализирующиеся на оказании помощи и программах развития. Такие организации существуют во многом за счет государственного бюджета ведущих стран Запада, которые в результате пандемии могут переориентировать свои бюджеты на решение собственных социальных проблем. Вполне вероятно, что крупные международные организации, реализующие дорогостоящие программы и имеющие значительный административный аппарат, могут столкнуться с серьезными трудностями.

Пандемия коронавируса повлияла на разные аспекты жизнедеятельности некоммерческих организаций и в нашей стране. Она привела к обострению «традиционных», «хронических» проблем российских НКО. По данным всероссийского обследо-

⁶ Community groups in crisis; insights from the first six months of the COVID-19 pandemic // Groundwork, UK. <https://www.civilsociety.co.uk/news/over-60-of-community-groups-have-closed-or-decreased-services-during-covid-19.html> (дата обращения: 20.02.2021).

⁷ Impact of the Pandemic & Economic Shutdown on the Nonprofit Sector // Charity Navigator. <https://www.charitynavigator.org/index.cfm?bay=content.view&cpid=7900> (дата обращения: 20.02.2021).

⁸ The voice of charities facing COVID-19 worldwide // CAF America. cafamerica.org/wp-content/uploads/2_CV19_Report_Vol2.pdf (дата обращения: 20.02.2021).

вания НКО⁹, проведенного до пандемии, в 2019 г. 19% руководителей НКО полагали, что в возглавляемых ими организациях нет проблем, 76% респондентов отметили хотя бы одну проблему из предложенного списка (рис. 6.2). Стоит отметить, что за годы мониторинга доля руководителей НКО, считающих, что в их организациях нет проблем, увеличивалась постепенно: так, в 2007 г. она составляла 6%, в 2012 и 2014 гг. — по 12%, и к 2020 г. она достигла уже 19%.

Как и ранее, руководители НКО считали недостаток денег, материальных средств (43%) одной из ключевых проблем функционирования своей организации. За период с 2009 г. наблюдается тенденция к ежегодному сокращению доли заявляющих об этой проблеме (с 64% в 2007 г. до 43% в 2019 г.).

23% руководителей НКО считали одной из основных проблем отсутствие поддержки, интереса со стороны возможных спонсоров, бизнес-структур. С 2009 по 2014 г. постепенно сокращалась доля респондентов, у которых это вызывало беспокойство; с 2014 г. наблюдается стабилизация показателя. Каждый пятый респондент (20%) в качестве основных проблем назвал отсутствие поддержки, интереса со стороны местных властей, 16% — со стороны региональных властей. В целом каждая третья НКО испытывала 1–2 проблемы функционирования, 23% — 3–4 проблемы и 19% обследованных НКО — более 5 проблем.

Как трансформировалось проблемное поле НКО в период распространения новой коронавирусной инфекции в России? Обратимся к результатам письменного неструктурированного опроса руководителей благотворительных фондов и некоммерческих орга-

⁹ Обследование проводилось Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках «Мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ в 2019 г.» в формате очных интервью с руководителями НКО. Объем выборки составил 1000 НКО. Опрос проводился по квотной выборке, с использованием репрезентативных квот по организационно-правовым формам и годам регистрации НКО. В соответствии с заданными квотами опрашивались руководители организаций, расположенных в городских округах, городских поселениях и иных муниципальных образованиях на территории 30 субъектов РФ. Основанием для отбора регионов являлась типология субъектов РФ по трем группам характеристик.

6. Сектор НКО и волонтерство: изменения на пути в посткризисную эпоху

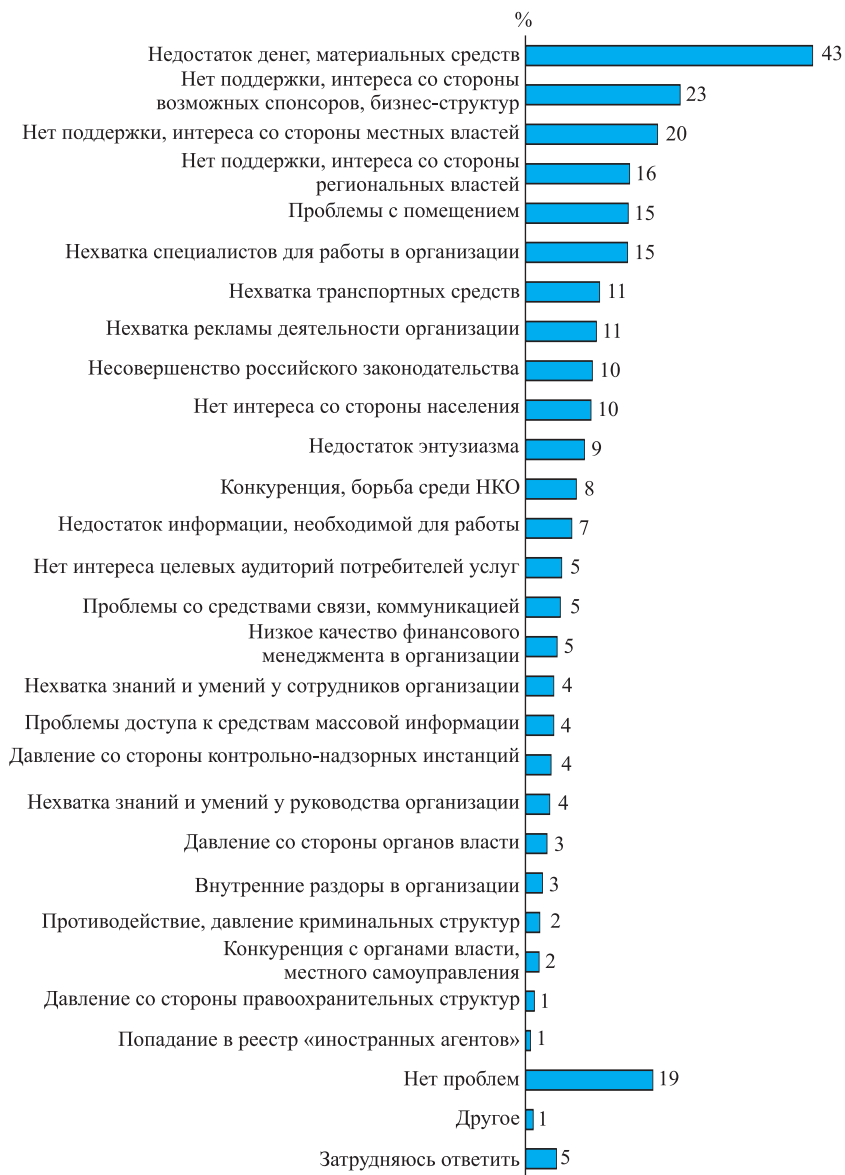


Рис. 6.2. Основные проблемы функционирования организации

низаций, входящих в состав Ассоциации социально ориентированных НКО «Благотворительное собрание “Все вместе”» (42 респондента). Участники исследования отвечали в свободной форме на вопрос: «Как текущий кризис сказался на ситуации в организации?».

Как показали результаты анкетирования, некоммерческие организации в условиях кризиса оказались под тройным ударом. Можно выделить:

1) существенное сокращение финансовой базы, которое поставило под удар не только инфраструктурные, образовательные и проекты развития НКО, но и текущую деятельность организаций, связанную с оказанием услуг;

2) возросшие потребности благополучателей НКО: подопечные НКО оказались одними из наиболее уязвимых социальных групп в условиях пандемии и не могут справиться с возросшими трудностями без поддержки и помощи извне;

3) типичные трудности, испытываемые во время пандемии малым и средним бизнесом, также актуальны и для НКО: необходимость оплачивать аренду, нести административные издержки, сохранять оплату труда персоналу в условиях финансового кризиса.

Анализ дает основания диагностировать основные вызовы, с которыми пришлось столкнуться некоммерческим организациям в период пандемии.

Первый — финансовый вызов. Некоммерческий сектор крайне чувствителен к социально-экономической ситуации в обществе: практически не имея собственных финансовых источников и работая без «подушки безопасности», он зависит от самочувствия коммерческих организаций и частных жертвователей. Нынешний кризис затронул практически все источники финансирования НКО.

Внебюджетные источники:

- коммерческие организации, выступавшие донорами, спонсорами и источниками пожертвований, одними из первых пострадали от кризиса и отказались или существенно сократили помощь НКО;
- физические лица в условиях падения дохода и негативных ожиданий сократили размер и частоту своих пожертвований;
- фандрайзинговые офлайн-проекты (ярмарки, марафоны, мероприятия, сбор средств через ящики для сбора пожертвований и пр.) были заморожены;

- акцент благотворительности сместился на более актуальную проблематику, связанную с эпидемической ситуацией (помощь медицинским центрам, закупка средств защиты и оборудования и пр.).

Бюджетные источники:

- многие полученные гранты на проведение мероприятий, летних школ и других офлайн-активностей «подвисли» на неопределенный срок;
- снизился объем получаемых субсидий из бюджетов разных уровней из-за невозможности оказания многих социальных услуг;
- в ряде регионов власти задерживали выплаты компенсаций НКО за уже оказанные услуги или же вовсе отказывались от этих выплат, а также отказывались учитывать услуги, оказанные НКО дистанционно.

Коммерческие источники:

- ухудшилось материальное положение благополучателей, часть из которых оказались не способны оплачивать услуги, предоставляемые НКО;
- сократились или прекращены продажи продуктов и услуг НКО.

Второй вызов — гуманитарный. На плечи НКО легла дополнительная забота о своих подопечных, оказавшихся в сложной ситуации:

- многие благополучатели оказались в группе риска по медицинским показателям и нуждаются в мерах дополнительной поддержки (доставка продуктов и медикаментов, средств индивидуальной защиты);
- ухудшилось материальное положение семей благополучателей, расширился круг подопечных, обратившихся в НКО за материальной помощью (заболел и оказался без работы член семьи благополучателя или сам благополучатель);
- увеличились потребности благополучателей: дополнительная психологическая поддержка, доступ к Интернету, оборудование для проведения онлайн-занятий;
- подорожали зарубежные медикаменты и перевязочные средства из-за падения курса рубля (очень часто российских аналогов препаратов просто нет);

- система здравоохранения переведена в «режим чрезвычайной ситуации»: благополучатели зачастую не могут получить медицинскую помощь, а плановые операции перенесены на отдаленное время и т.д.

Третий вызов — организационный. Он заключается в невозможности для НКО осуществлять свою деятельность в прежних форматах:

- заморожены многие виды текущей деятельности — работа в ПНИ, домах престарелых, интернатах, офлайн-проекты и пр.;
- ограничена работа волонтеров;
- сорваны или на грани срыва программы и проекты НКО;
- команда НКО — волонтеры, специалисты, эксперты — под угрозой распада.

Следующий вызов — административный. Административные расходы НКО в условиях кризиса становятся непосильными для самих организаций, и именно эти расходы обычно сокращают в первую очередь доноры организации:

- аренда помещений и складов для хранения медикаментов и оборудования;
- оплата труда административного персонала.

Реакция некоммерческого сектора на вызовы коронакризиса состояла в следующем. Некоммерческие организации занимались трансформацией своей работы по двум направлениям, таким как перестройка внутренней работы НКО, а также активизация взаимодействия и консолидация усилий всего некоммерческого сектора:

- перевод услуг НКО в дистанционные форматы: разработка и внедрение методик дистанционного обучения и поддержки благополучателей, создание онлайн-курсов, закупка и установка оборудования для дистанционной работы, модернизация сайтов НКО для работы в диалоговых форматах, введение форматов онлайн-консультирования, внедрение методов телемедицины и др.;
- перестройка и оптимизация работы организации под текущие задачи — отказ от одних проектов и оперативное внедрение новых видов помощи и поддержки:

- введение новых актуальных курсов, например, ухода за тяжелобольными, психологической поддержки в условиях изоляции и пр.;
- формирование команд быстрого реагирования для экстренной помощи благополучателям;
- переход на работу по экстренному графику (например, увеличение помощи бездомным, доставка бесплатной готовой еды и пр.);
- расширение круга благополучателей;
- перевод работы административного персонала на дистанционную работу;
- сокращение административных расходов, отказ от аренды помещений (если это возможно);
- психологическая поддержка команды НКО: онлайн-планерки, онлайн-бары и онлайн-вечеринки для членов команды;
- объединение и кооперация НКО: создание и расширение ассоциаций НКО, активный обмен опытом, методиками и пр.

Таким образом, в период кризиса НКО в России, как и в большинстве стран мира, столкнулись с исключительно серьезными вызовами. Это сокращение финансирования, рост потребностей своих благополучателей, необходимость серьезной перестройки своей работы, связанной с ограничениями режима самоизоляции, поддержка работоспособности своей команды. НКО оперативно отреагировали на эти вызовы переходом на дистанционные формы работы, изменением методов работы, сменой приоритетов своей деятельности, кооперацией внутри некоммерческого сектора. Критическими для НКО рисками являются также потеря команды и разрушение системы поддержки благополучателей.

6.3. Драйверы изменений в секторе НКО в будущем

На фоне ухудшения финансового положения и свертывания деятельности НКО возникает актуальный вопрос: какие характеристики НКО позволят им выжить в период кризиса и с большой долей вероятности продолжить работу после окончания пандемии? Очевидно, что эти характеристики свидетельствуют о большей устойчивости организаций в современных условиях.

На этот вопрос нет однозначного ответа. Многообразие моделей сектора НКО в сочетании с различными страновыми условиями их деятельности позволяют лишь наметить определенные тенденции, которые нуждаются в дальнейшей конкретизации и осмыслении.

Мониторинг канадского благотворительного сектора (опрос 1500 руководителей НКО) показал, что каждая пятая организация вынуждена была прекратить или заметно сократить свою деятельность. В то же время переход к инновационным методам и формам работы характерен для организаций, продолжающих деятельность. Больше половины респондентов перевели свои программы в режим онлайн, а 42% дополнительно разработали онлайн-программы, ориентированные на изменившиеся потребности целевых аудиторий. Организации, сворачивающие свою деятельность, отмечают падение спроса на оказываемые ими услуги и снижение своего организационного потенциала (*organizational capacity*). В целом фактор падения спроса обнаруживает позитивную корреляцию с фактором снижения организационного потенциала. Сочетание обоих свидетельствует о слабой устойчивости НКО¹⁰.

Применительно к конкретным секторам организации, работающие в сфере досуга и культуры, испытывают серьезные трудности. Именно эти организации сообщают о падении спроса на свою деятельность в период карантинных ограничений, а также о снижении собственного организационного потенциала.

В результате сокращения числа некоммерческих организаций усиливается нагрузка на ту часть сектора, которая продолжает действовать, перепрофилируя при этом свои программы в режим онлайн. Однако зафиксированное в ответах снижение спроса на те или иные услуги НКО необязательно указывает на действительное отсутствие спроса. Нельзя исключать, что спрос не распознается, будучи вытесненным неотложными потребностями граждан в условиях пандемии. Возвращение к отложенному спросу также способно послужить драйвером изменений в секторе в посткризисный период.

¹⁰ Imagine Canada's Sector Monitor. Charities & the COVID-19 Pandemic // Imagine Canada. https://imaginecanada.ca/sites/default/files/COVID-19%20Sector%20Monitor%20Report%20ENGLISH_0.pdf (дата обращения: 20.02.2021).

Данные канадского опроса показывают, что в период пандемии более устойчивы НКО, основными источниками финансирования которых являются государственный бюджет или благотворительные пожертвования. Неустойчивыми оказались организации, в бюджете которых преобладают «заработанный доход», плата за продажу товаров и услуг. Аналогичным образом одной из наиболее сильно пострадавших категорий являются социальные предприятия. Экономический спад, вызванный пандемией, сделал крайне слабыми позиции этих гибридных организаций, использующих рыночные подходы для решения социальных проблем (например, подготовка людей в трудной жизненной ситуации к трудоустройству, социальная реабилитация молодежи групп риска, обеспечение доступными товарами и услугами низкодоходных категорий населения и др.).

Таким образом, можно говорить о *грядущем переосмыслении концепции устойчивости НКО*. Традиционно НКО, чье финансирование складывается из благотворительных пожертвований, считались зависимыми от одного источника ресурсов и, следовательно, недостаточно устойчивыми. Переход к оказанию платных услуг рассматривался как признак устойчивого самообеспечения. Однако в условиях вызванного пандемией кризиса, экономической рецессии и растущей безработицы привычная модель устойчивости оказалась, условно говоря, перевернутой с ног на голову. Выяснилось, что пожертвования, хотя и заметно снижаются в объемах, остаются относительно стабильным источником поддержки благотворительных организаций, тогда как доход от экономической деятельности, в частности, ориентированной на социальную миссию, резко падает. Доход социального предприятия, как правило, полностью обеспечивает предпринимательская деятельность, но эта модель оказывается недостаточно жизнеспособной в кризисный период, когда происходит массовое закрытие предприятий.

Среди других характеристик, позволяющих НКО удержать свои позиции в период пандемии, можно выделить гибкость и адаптивность организационной структуры к резким и кардинальным изменениям. К базовым показателям организационной адаптивности относятся гибкость в перераспределении финансовых и человеческих ресурсов с целью заморозки текущих проектов и переноса фокуса на текущие задачи противодействия пандемии.

Немаловажным условием теперь становится наличие резервного плана — так называемого «плана Б», позволяющего динамично адаптировать деятельность организации к новым условиям, однако это условие еще не воспринимается некоммерческим сектором как насущная необходимость. Опрос международных НКО, имеющих отделения в США (а это, как правило, лидирующие грантодающие организации, которые ведут деятельность в соответствии с лучшими практиками управления проектами), показал, что лишь около половины из этой категории «продвинутых» организаций (53%) имеют резервные антикризисные планы¹¹.

Обобщая данные зарубежных и проведенных нами исследований, можно выделить внешние и внутренние факторы устойчивости НКО в период кризиса. Первая группа факторов характеризует взаимодействие организации с внешней средой: доверие доноров, продолжение финансирования и возможность вносить поправки в бюджет в соответствии с изменяющейся ситуацией, востребованность оказываемых организацией услуг. К внутренним факторам можно отнести в первую очередь возможности организации квалифицированно и эффективно организовать работу в режиме онлайн, а также мотивированность сотрудников, планирование работы и финансовый менеджмент в изменяющихся условиях, инновационность и креативность в таких областях, как менеджмент, коммуникации, взаимоотношения со стейкхолдерами¹².

6.4. Точки роста НКО и общественной активности в посткризисный период

В публичном пространстве все чаще обсуждается роль, которую сыграла пандемия COVID-19, выветив недооцениваемые социальные и экологические вызовы, проблемы в государственной

¹¹ COVID-19 reveals weak spots in NGO contingency planning // Devex. <https://www.devex.com/news/covid-19-reveals-weak-spots-in-ngo-contingency-planning-96814> (дата обращения: 20.02.2021).

¹² The voice of charities facing COVID-19 worldwide. CAF America, 2020; In the wake of the coronavirus pandemic: Do nonprofits need to rethink sustainability? // CAF America. <https://businessfightspoverty.org/in-the-wake-of-the-coronavirus-pandemic-do-non-profits-need-to-rethink-sustainability/> (дата обращения: 20.02.2021).

политике, здравоохранении, социальном обеспечении и став своего рода «увеличительным стеклом», в котором отразились проблемы, до этого не воспринимаемые обществом как глобальная катастрофа. Кризис придал особую актуальность определенным социальным практикам и направлениям деятельности и вызвал к жизни новые, отвечающие изменившимся условиям. Одни из таких практик деятельности НКО носят адаптивный характер и обусловлены строгостью карантинных мер, не оставляющих возможности продолжать деятельность в прежнем формате (например, цифровое или виртуальное волонтерство). Драйвером развития для других являются запросы общества, четко обозначившиеся в период кризиса, которые с большой долей вероятности будут характерны и для посткризисного периода (например, роль НКО в природоохранной деятельности и развитии этичного потребления). Также пандемия существенно ускорила цифровую трансформацию сектора НКО.

НКО и защита окружающей среды. Ограничения на международные и внутренние перевозки, временная остановка производств, глобальные ограничения авиа-, железнодорожного и автомобильного сообщения и всеобщие карантинные меры привели к рекордному снижению уровня загрязнения окружающей среды. Примерно наполовину сократились уровни выброса в атмосферу парниковых газов, заметно снизились также выбросы диоксида углерода и метана. Очистилась вода в каналах Венеции; за время локдауна на 25% уменьшились выбросы углерода в атмосферу Китая, что составило снижение на 1 млн тонн по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года¹³.

В России также заметен положительный эффект самоизоляции на экологию. Эксперты отмечают изменение общего настроения: люди стали бережнее относиться к окружающей среде, многие стремятся за город и меньше ездят на машинах¹⁴. Согласно данным опроса, проведенного Всероссийским центром изучения обще-

¹³ Hassan M. et al. COVID-19 and the Environment: A critical review of the research agenda // Science of Total Environment. 2020. Vol. 745. P. 1–7.

¹⁴ Эксперт заявил о пользе для экологии от пандемии COVID-19 // РБК. <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5f9f68ab9a79471a5316885c> (дата обращения: 20.02.2021).

ственного мнения совместно с Фондом национальной энергетической безопасности, после пандемии каждый четвертый россиянин стал больше задумываться об экологических вопросах¹⁵.

В результате того что меры самоизоляции показали реальную возможность снижения техногенного ущерба для окружающей среды, в обществе растет понимание, что практические меры по изменению образа жизни могут оказать значимое воздействие на улучшение состояния окружающей среды.

НКО могут поддержать и укрепить эту незапланированную «зеленую» тенденцию, объединяя ресурсы с другими организациями в рамках сектора НКО и вступая в стратегические партнерства с местными сообществами, бизнесом, университетами. На своих уровнях укреплением наметившейся в пандемию «зеленой» тенденции начинают заниматься как местные, региональные НКО, так и крупные международные экологические ассоциации. Так, экологические НКО американского штата Индиана ведут переговоры об организации «зеленого хаба», общего пространства, которое поможет природоохранным НКО объединить усилия и ресурсы, направив их на решение актуальных экологических проблем штата и местного сообщества. Ряд ведущих международных экологических организаций (Всемирный фонд охраны дикой природы, Европейская организация по защите птиц, Сеть действий в защиту климата и др.) обратились к руководству Евросоюза и правительствам стран — членом ЕС с призывом поддержать переход к климатически нейтральной экономике, актуальность которой продемонстрирована в период пандемии¹⁶. В докладе CIVICUS о состоянии гражданского общества в 2020 г. также подчеркивается роль НКО в продвижении экологической повестки после пандемии¹⁷. Необходимо поддерживать и развивать те практики оздоровления окружающей среды, которые появились во время пандемии.

¹⁵ Россияне стали больше интересоваться проблемами экологии из-за пандемии // Ведомости. <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/08/18/837043-rossiyane-interesovatsya>

¹⁶ Statement from the Coalition for Higher Ambition on the EU 2030 Climate Target. https://caneurope.org/content/uploads/2020/10/Final-version_-_October-NAC-letter-on-EU-2030-Climature-Target.pdf (дата обращения: 20.02.2021).

¹⁷ State of Civil Society Report 2020 // CIVICUS. <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2020> (дата обращения: 20.02.2021).

Само по себе участие НКО в природоохранной деятельности явление не новое. Этим традиционно занимаются экологические организации, специализирующиеся на конкретных направлениях защиты природы. В качестве нового драйвера, способствующего привлечению более широкого круга НКО к этой деятельности, можно рассматривать обострившееся в мире в период пандемии внимание бизнеса и общества к включению так называемых факторов ESG (экологическая и социальная ответственность и корпоративное управление) во все аспекты деятельности компаний. Стейкхолдеры (акционеры, инвесторы, местное сообщество, потребители продукции) ожидают от компаний раскрытия правдивой информации о воздействии факторов ESG на бизнес-процессы и об управлении рисками в области ESG. По данным опроса инвесторов, проведенного канадским Royal Bank, свыше половины респондентов в условиях пандемии ожидают от компаний более полного раскрытия информации о безопасности труда, социальных гарантиях и медицинской помощи сотрудникам¹⁸. Распределение факторов ESG по важности показало, что первостепенную значимость для инвесторов сегодня имеет антикоррупционная повестка, в том числе раскрытие достоверной информации о зарплатах и бонусах топ-менеджмента компаний, о воздействии производства на состояние экологии и т.д. Эти ожидания повышают роль открытого диалога между бизнесом и другими стейкхолдерами, в том числе НКО, которые распространяют информацию о соответствии деятельности компаний стандартам ESG.

В России также усиливается внимание ведущих компаний к социальным и экологическим факторам. Социальные факторы актуализируются в двух основных направлениях: во внутреннем (забота о здоровье сотрудников и сохранении рабочих мест) и внешнем (расширение масштабов и ресурсного обеспечения социальных программ на территории присутствия)¹⁹. Развиваются новые фор-

¹⁸ Appetite for ESG accelerates during pandemic: Royal Bank of Canada Survey. <https://www.internationalinvestment.net/news/4021719/appetite-esg-accelerates-pandemic-royal-bank-canada-survey>. (дата обращения: 20.02.2021).

¹⁹ Сергей Григорьев рассказал об особенностях ESG-проектов в период пандемии коронавируса // СУЭК. <http://www.suek.ru/media/suek-in-media/sergey-grigorev-rasskazal-ob-osobennostyakh-esg-proektov-suek-v-period-pandemii-koronavirusa/> (дата обращения: 20.02.2021); Компании, соблюдающие

маты взаимодействия с НКО и населением на территориях присутствия, такие как корпоративное волонтерство.

Это позволяет говорить о том, что экологическая и социальная повестка бизнеса перестает носить преимущественно имиджевый характер и становится важной объединительной платформой, которая способна привлекать НКО различной направленности и служить основой межсекторных партнерств.

НКО и формирование культуры этичного потребления. Зарубежные источники отмечают рост этичного потребления в период пандемии. В глобальном масштабе проявляются следующие тенденции: потребители отказываются от покупки излишнего количества продуктов, стремятся к минимизации пищевых отходов и учитывают соблюдение производителем этических норм. Уже в 2020 г. опрос, проведенный международной консалтинговой компанией Accenture в 15 странах, показал, что 64% потребителей стремятся уменьшить пищевые отходы и намереваются продолжать делать это в дальнейшем²⁰.

В нашей стране также прослеживается общественный запрос на развитие ответственного потребления. Согласно результатам всероссийского опроса населения (N = 2000 человек, 2020 г.), проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках Мониторинга состояния гражданского общества, не менее половины россиян (53%) можно отнести к тем, кто вовлечен в ту или иную регулярную практику ответственного потребления. Наиболее распространенная из них — стремление покупать продукцию компаний с бережным отношением к окружающей среде, не покупать товары производителей, сильно загрязняющих воздух, реки и др. (20%). На втором и третьем местах находятся отказ носить одежду и обувь из натурального меха и кожи, а также в целях заботы о здоровье покупать товары с маркировками «эко», «био», органические продукты (14–15%).

ESG-принципы, показали большую устойчивость к кризисам // Газпромбанк. <https://www.gazprombank.ru/press/6191489/> (дата обращения: 20.02.2021).

²⁰ COVID-19 Increasing focus on ethical consumption // Russell Publishing Limited. <https://www.newfoodmagazine.com/news/109732/covid-19-likely-to-prompt-era-of-ethical-consumption-survey-finds/> (дата обращения: 20.02.2021).

Вовлеченность граждан в ответственное потребление обнаруживает корреляцию с такими социально-демографическими характеристиками, как пол, возраст, профессиональный и образовательный статус, материальное положение, участие в помогающем поведении и ценностные ориентации. На основе указанных переменных выявлены группы россиян, более часто демонстрирующих ответственное покупательское поведение. Это женщины и молодежь от 18 до 34 лет и учащиеся; граждане со средним и выше среднего доходом, предприниматели и самозанятые, работники сферы образования; приверженцы нематериальных ценностей (помощь нуждающимся, постоянно учиться новому и др.); граждане, уделяющие большое внимание своему здоровью; россияне, которым приходилось по собственной инициативе оказывать помощь кому-либо, участвовать в добровольческом труде или заниматься благотворительностью.

Мотивационный профиль респондентов, чаще демонстрирующих примеры ответственного покупательского поведения, определяют альтруистические факторы: ответственность за состояние экологии, благополучие нынешнего и будущих поколений, забота о животных. На эти мотивы указали треть от опрошенных по стране. Второе место занимает стремление делать «то, что должны делать все», следовать некоему общественному правилу, и это дает основания говорить о зарождающейся культуре ответственного потребления в нашей стране.

Широкая концептуальная основа практик этичного потребления потенциально может привлекать НКО разнообразного профиля: экологические, правозащитные, защитников прав животных и др. Организации гражданского общества играют важную роль в мониторинге этических аспектов деятельности компаний — производителей продуктов и товаров и в публичном распространении полученной информации. В период пандемии эта их роль становится особенно важной. Ярким примером является краудсорсинговый мониторинг продвижения «нездоровых» продуктов и фастфуда, содержащих большое количества жира, сахара, а также табака и алкоголя в период пандемии. Сбор и обработка данных были организованы международной Ассоциацией неинфекционных заболеваний (NCD Alliance), включающей НКО, научные и экспертные объединения²¹. Сотни

²¹ Signalling virtue, promoting harm. Unhealthy commodity industries and COVID-19 // NCD Alliance, SPECTRUM. <https://ncdalliance.org/sites/default/files/>

примеров из 90 стран показали, что производители используют недобросовестную рекламу и агрессивный маркетинг указанных продуктов и товаров. Государственные министерства в ряде стран (Бангладеш, Кения) включают табак и алкоголь в список базовых продуктов, игнорируя тот факт, что указанные товары представляют особую опасность для людей, которые страдают такими заболеваниями, как диабет, болезни сердца, гипертония, и в период пандемии COVID-19 находятся в группе риска.

На фоне активно распространяющихся индивидуальных практик этичного потребления все более явственно ощущается дефицит гражданского участия в обсуждении проблем этичного производства и потребления²², хотя данные всероссийского опроса населения позволяют говорить о том, что в общественном сознании присутствует понимание роли НКО в развитии этичного потребления. Лишь 10% россиян полагают, что общественные, некоммерческие организации не могут помочь развитию ответственного потребления и решению мусорной проблемы в России, что это не их дело. Почти 40% опрошенных, напротив, полагают, что НКО могут помочь в распространении ответственного потребления путем экологического просвещения, путем организации пунктов приема раздельно собранных отходов (28%), информирования о социально и экологически ответственных компаниях (24%).

Изучение зарубежного опыта в сопоставлении с полученными нами результатами показывает, что развитие практик этичного потребления в России идет в соответствии с глобальными тенденциями в этом направлении. В контексте отмеченных изменений потребительского поведения можно ожидать дальнейшего распространения практик этичного потребления в посткризисный период. При этом в России, как и за рубежом, отмечается существенный потенциал НКО разнообразного спектра в распространении культуры этичного потребления и активизации вовлечения широких категорий населения в подобные практики.

Усиление цифровой трансформации сектора НКО для укрепления их роли в продвижении общественно значимой повестки. Среди об-

resource_files/Signalling%20Virtue%2C%20Promoting%20Harm_Sept2020_FINALv.pdf (дата обращения: 20.02.2021).

²² *Kaiser M. et al. Towards Post-Pandemic Sustainable and Ethical Food Systems // Food Ethics. 2021. Vol. 6. No. 1. P. 1–19.*

ществленных практик, которые активно распространились в период пандемии, выделяются прежде всего те, что связаны с цифровизацией всех сторон жизни. В период, предшествовавший пандемии, данные зарубежных исследований фиксировали заметное отставание некоммерческого сектора в сфере цифровизации от предприятий бизнеса и органов государственного управления²³. Вынужденный стремительный переход большей части НКО в удаленный режим работы способствовал повышению цифровых компетенций и распространению цифровых практик на уровне сектора.

Использование цифровых каналов коммуникации, несомненно, будет играть основную роль во внешних коммуникациях НКО, в том числе в продвижении ими общественно значимой повестки. Ситуация пандемии коронавируса породила в этом отношении дополнительный мощный импульс, последствия которого будут весьма значимыми и за пределами этого периода. Тем не менее более эффективному использованию цифровых каналов коммуникации в продвижении общественно значимой повестки препятствует ряд проблем. Во-первых, участие НКО в продвижении общественно значимой повестки недостаточно активно освещается как самими некоммерческими организациями, так и государственными и поддерживаемыми государством СМИ. Во-вторых, некоммерческие организации зачастую отодвигают коммуникации на второй план. Это происходит по ряду причин, которые включают и предвзятое отношение к коммуникациям, и консерватизм, и реальную нехватку у некоммерческих организаций ресурсов, знаний и навыков. Нехватка знаний также мешает некоммерческим организациям выстроить стратегию коммуникации, определить целевую аудиторию, выбрать конкретные инструменты и каналы коммуникаций. В-третьих, возможности цифровых каналов коммуникации все еще недостаточно используются НКО.

Тем не менее пандемия создала условия, когда российские НКО могут сыграть более значительную роль в продвижении об-

²³ UK Charity Digital Index 2019 // Lloyds Bank. https://resources.lloyds-bank.com/businessdigitalindex_ (дата обращения: 20.02.2021); The Digital Non-profit Ability Assessment 2018 // Nethope. https://logcluster.org/sites/default/files/gm_files/the-dna-assessment-white-paper-2018_microsoft.pdf (дата обращения: 20.02.2021); Digital Reality Check for NGOs // Accenture. <https://www.accenture.com/no-en/insight-nordic-digitalngo> (дата обращения: 20.02.2021).

шественно значимой повестки. Это возможно за счет крупных резервов троякого рода. Во-первых, они связаны с более глубоким практическим вовлечением организаций третьего сектора в решение проблем, составляющих содержание приоритетной повестки. Во-вторых, придать импульс участию многих НКО в продвижении общественно значимой повестки и существенно помочь тем организациям, которые стараются ее продвигать, может внимание со стороны СМИ, принадлежащих государству или поддерживаемых им. В-третьих, резервы связаны с тем, как сами НКО воспринимают тему коммуникационных стратегий, разрабатывают их и реализуют на практике. Первоочередная задача состоит в широком разъяснении роли эффективных коммуникационных стратегий для устойчивого развития НКО.

Виртуальное волонтерство. Одной из наиболее динамично развивающихся практик становится виртуальное волонтерство, которое позволяет добровольцу оказывать помощь НКО в работе с целевыми аудиториями в формате бесконтактного взаимодействия. Функционал, который обеспечивает виртуальное волонтерство, варьируется от задач, не требующих специальных навыков, до узкопрофессиональных вопросов. Среди наиболее востребованных услуг виртуальных волонтеров можно указать следующие: консультирование по телефону кризисной «горячей линии»; онлайн-сопровождение одиноких пожилых людей; создание веб-страниц и программирование; работа с документами; создание баз данных; консультирование по медицинским, финансовым, юридическим вопросам; обучение; мониторинг информационного пространства; создание видео-, аудиоконтента; работа с электронной почтой и рассылка писем.

Разнообразие функциональных сфер виртуального волонтерства создает предпосылки для дальнейшей профессионализации этого формата общественного участия. Волонтеры в виртуальном пространстве могут не только обеспечивать отдельные, краткосрочные мероприятия, но и выполнять полноценные функциональные роли долгосрочного характера в рамках деятельности организации, например, участие в экспертных или попечительских советах.

Обобщая преимущества виртуального волонтерства, помимо очевидного — физической безопасности, связанной с удаленным форматом общения, необходимо отметить следующие:

- расширение географии участников, поскольку онлайн-формат позволяет привлекать к конкретному проекту волонтеров из любых регионов страны, и возможность рассмотреть общественно значимую проблему, решаемую проектом в региональной плоскости;
- удобные условия для привлечения к волонтерской деятельности людей с ограниченными возможностями;
- экономию затрат на организацию волонтерской деятельности (транспортные расходы, питание, аренда помещений для тренингов).

Организация труда виртуальных волонтеров ставит перед НКО новые управленческие проблемы²⁴, например, такие как:

- разработка процедур онлайн-рекрутинга и собеседования;
- эффективное обучение и управление работой волонтеров в режиме удаленного взаимодействия (как свидетельствуют некоторые данные, на удаленной работе могут чаще происходить задержки и нарушения графика, возникают проблемы с удержанием волонтеров);
- включение в бюджет НКО новых статей расходов на возможную оплату затрат волонтеров на пользование Интернетом, приобретение необходимого программного обеспечения и др.

Растущая популярность виртуального волонтерства и расширение его функционального диапазона позволяют говорить о том, что данный формат, который развивался как реакция на социальное дистанцирование в условиях пандемии, станет важной и самостоятельной практикой некоммерческого сектора в последующий период.

Межсекторные партнерства. Беспрецедентная нагрузка на системы здравоохранения и социального обеспечения, вызванная пандемией COVID-19, предъявляет новые требования к взаимодействию государства и бизнеса с третьим сектором. Императивом становятся координация действий, консолидированные шаги в объединении ресурсов для противодействия пандемии, что выдвигает на первый план вопросы эффективности и инновационности

²⁴ Lachance E. COVID-19 and its impact on volunteering: moving towards virtual volunteering // Leisure Sciences. 2020. P. 1–7.

партнерского взаимодействия. Согласно данным британского опроса участников межсекторных партнерств (бизнес-компаний и НКО), более 3/4 респондентов отметили рост активности своих партнерств в период кризиса пандемии. Девять из десяти респондентов, представляющих как бизнес, так и НКО, подчеркнули на-сущную необходимость объединения ресурсов — как материальных, так и человеческих, в условиях кризиса²⁵. Приоритетная повестка межсекторных партнерств НКО сосредоточена на решении на-сущных социальных проблем местного сообщества — от доставки продуктов до профессиональной переподготовки людей, потерявших работу, помощи в преодолении цифрового неравенства и др. В число приоритетных направлений партнерств НКО и бизнеса гораздо более активно, чем раньше, входят ESG-факторы²⁶.

Практика межсекторного взаимодействия организаций некоммерческого сектора выявила потенциал НКО в качестве посредников между государством, бизнесом и общественностью в ходе обсуждения и разработки мер по борьбе с распространением пандемии и ее последствиями. Эмпирические данные показывают, что эта специфическая роль посредников несвойственна государственным органам и бизнесу²⁷. Реализации посреднической миссии как стратегического преимущества некоммерческих организаций способствует их деятельность по мониторингу и распространению среди различных категорий акторов информации о состоянии социально значимых проблем.

Существенные дополнительные меры поддержки НКО, принятые правительствами многих стран уже в первую волну пандемии, позволили укрепить имеющиеся и сформировать новые партнерства государства и НКО.

Большинство негосударственных некоммерческих организаций в России, как правило, всегда были заинтересованы в поддержке со стороны государства. Однако результаты опросов ру-

²⁵ C&E Corporate — NGO partnerships Barometer 2020 // C&E. <https://www.candeadvisory.com/barometer> (дата обращения: 20.02.2021).

²⁶ Ibid.

²⁷ *Belso-Martínez J.A. et al.* The COVID-19 response system and collective social service provision. Strategic network dimensions and proximity considerations // *Service Business*. 2020. Vol. 14. No. 3. P. 387–411.

ководителей НКО 2012–2019 гг. в рамках Мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ показывали, что, по мнению трети (31–34%) руководителей НКО, существует большой разрыв между провозглашаемой и фактической политикой государства в отношении гражданских инициатив, общественных, некоммерческих организаций (рис. 6.3).



Рис. 6.3. Распределение ответов на вопрос: «Что Вы думаете о политике государства в отношении общественных, некоммерческих организаций и инициатив?» (% от опрошенных)

Во время первой волны пандемии федеральными органами власти был принят ряд мер, направленных на поддержку третьего сектора в нашей стране²⁸. Это способно стать значимым фактором усиления позитивного настроения активистов в отношении государственной политики поддержки НКО.

Существует значительный потенциал дальнейшего развития сотрудничества между НКО и общественными палатами субъектов РФ, а также федеральной Общественной палатой. Формы этого сотрудничества могут включать сбор и тиражирование общественными палатами информации о лучших практиках региональных и

²⁸ Путин поддержит: президент утвердил список мер поддержки НКО на период пандемии. Агентство социальной информации. <https://www.asi.org.ru/news/2020/05/12/putin-podderzhka-nko/> (дата обращения: 17.05.2020).

местных НКО по оказанию помощи нуждающимся гражданам, поддержки государственных (муниципальных) медицинских и социальных организаций в период пандемии. Региональными палатами может быть также организовано взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по вопросам допуска работников и волонтеров СО НКО в государственные (муниципальные) организации социального обслуживания в целях оказания помощи их подопечным в период пандемии коронавирусной инфекции.

Необходимо, чтобы общественные палаты продолжали содействовать диалогу между НКО и органами власти, а также своевременно и оперативно транслировали органам власти предложения НКО и добивались обратной связи с тем, чтобы некоммерческие организации продолжали оказывать поддержку гражданам в сложный период распространения коронавирусной инфекции.

6.5. Прогнозируемые изменения

Анализ институциональных изменений и смены акцентов в повестке дня некоммерческого сектора в России и за рубежом в период пандемии дает основания полагать, что наиболее заметные тренды, проявившиеся в ситуации высокой неопределенности, сохранятся и в дальнейшем и определят перспективы развития НКО в посткризисный период.

По мнению экономистов, социальная повестка выйдет на первый план и это станет одним из определяющих трендов развития после пандемии²⁹. Рассматривая третий сектор с позиции единой системы общественных и экономических взаимосвязей, можно прогнозировать рост спроса населения на социальные услуги, оказываемые некоммерческими организациями, в ситуации серьезного дефицита ресурсов НКО. Это ставит перед НКО задачу перехода к инновационным методам организации своей деятельности, включая фандрайзинг, стратегические приоритеты, партнерские взаимоотношения и многостороннюю коммуникацию. В России,

²⁹ Каким будет посткоронавирусный мир // Ведомости. <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/02/827008-kakim-budet-postkoronavirusnii-mir> (дата обращения: 20.02.2021).

как и в других странах, решению этих задач будет способствовать масштабная и целенаправленная государственная поддержка третьего сектора, которая в условиях социально-экономической неопределенности становится важным фактором укрепления устойчивости НКО.

Выделяются следующие направления, которые с большой вероятностью определяют, хотя и не будут исчерпывать, возможности развития третьего сектора после пандемии:

- институциональные изменения, в частности, возможное сокращение численности организаций, переориентация сфер деятельности в связи с растущим запросом на оказание гуманитарной помощи, прямых социальных услуг, поддержки людей уязвимых категорий; помощи медицинским учреждениям;
- использование точек роста, потенциальных возможностей реализации субъектной роли НКО в новых сферах и партнерствах (взаимодействие с бизнесом, заинтересованным в реализации ESG-факторов, продвижение культуры ответственного потребления и производства);
- переосмысление понимания устойчивости НКО в направлении развития адаптационных возможностей, гибкости в перестройке деятельности в ответ на изменения ситуации, организационной и бюджетной готовности к возможным рискам;
- возрастание значимости сбора и анализа данных, характеризующих эффективность деятельности организации, ее конкурентоспособность, потребности целевых аудиторий, сегментацию, возможности и запросы доноров;
- широкомасштабная цифровизация деятельности НКО, рост цифровых компетенций и развитие инновационных видов деятельности в режиме онлайн (цифровое волонтерство, новые инструменты интернет-фандрайзинга);
- использование цифровых каналов коммуникации в продвижении общественно значимой повестки среди разнообразных социально-демографических групп пользователей информации и привлечении внимания населения к деятельности НКО;
- выход на новый, стратегический уровень как межсекторных, так и внутрисекторных партнерств, нацеленных на

противодействие возможным рискам и ликвидации последствий кризисов;

- возрастание значимости качества человеческого капитала НКО, в частности, развитие цифровых компетенций сотрудников, повышение их профессиональной подготовки, развитие навыков деятельности в кризисных ситуациях, креативности и т.д.

Необходимо отметить, что адаптации третьего сектора к новым условиям способствует ощущение солидарности, которое стало доминирующей общественной реакцией на пандемию, а также рост организованного волонтерства в нашей стране. По данным всероссийского опроса населения, которые использованы в настоящем докладе, в условиях пандемии значительно возросло доверие на ближней дистанции, а доля тех, кто ощущает ответственность за положение дел в населенном пункте и в стране, а также способность повлиять на это положение дел повысились беспрецедентно (диапазон изменений — 1,4–3 раза).

Прогнозные предположения о развитии третьего сектора в период выхода из кризиса, основанные на анализе российских и зарубежных данных, свидетельствуют о том, что изменения, вызванные кризисом, — это не только трудности, связанные с дефицитом ресурсов и необходимостью кардинальной перестройки всей деятельности организации, но и новые вызовы и возможности для развития организаций некоммерческого сектора, реализации их субъектной роли во взаимодействии с государством, бизнесом, обществом.

7. Психологические последствия первой и второй волн пандемии COVID-19

*Евдокименко А.С., Стрижова Е.А., Терехова Е.С.,
Караськова А.В., Михновец Д.А.*

7.1. Романтические и внутрисемейные отношения в период пандемии COVID-19: обзор международных исследований

Пандемия коронавируса COVID-19, начавшаяся в китайской провинции Ухань, быстро распространилась по миру, и большинство столкнувшихся с новой вирусной инфекцией стран ввели соответствующие ограничения для сдерживания темпов ее распространения среди населения.

Это повлекло за собой много социально-экономических проблем, усилилась нагрузка на системы здравоохранения, ухудшилось финансовое положение многих людей, изменился привычный темп жизни как взрослых, так и детей, усилились или возникли проблемы эмоционального характера.

Многие сотрудники перешли на удаленную работу, школьники и студенты — на дистанционное обучение. Развлекательные учреждения, как и многие другие привычные способы времяпрепровождения, оказались недоступны, общение с друзьями и даже родственниками стало невозможным или небезопасным, и большинство людей должны были постоянно находиться дома со всеми членами семьи, проживающими на одной территории.

Повышенный уровень тревожности из-за риска заразиться коронавирусом, страх за здоровье близких или опасение не получить помощь из-за других сопряженных со здоровьем проблем, нестабильное экономическое положение в мире или собственные финансовые затруднения уже были ассоциированы с последствиями пандемии. Однако вынужденное нахождение на одной территории в течение длительного времени, по некоторым данным, также может являться одним из факторов риска различных проявлений эмоционального неблагополучия в семье. В частности, существу-

ют данные, свидетельствующие о том, что вынужденная близость с родственниками является риском агрессивного поведения^{1,2}. Согласно данным исследования последствий COVID-19 в Азии, из-за вынужденной близости с членами семьи увеличилось количество случаев домашнего насилия³.

Учитывая масштабы пандемии и прошедшее с начала введения сопряженных с распространением COVID-19 ограничений время, можно начать рассматривать накопленные знания о последствиях на характер семейных отношений.

Исследование особенностей семейных отношений может помочь в построении более эффективных способов психологической или информационной поддержки парам, которые столкнулись со сложностями в отношениях в связи с эпидемиологической ситуацией в мире.

Более того, COVID-19 негативно влияет на социальные отношения, что может приводить к негативным последствиям для здоровья, считают исследователи из Иордании⁴.

Опрос более 4 тыс. респондентов показал, что личные взаимоотношения между родственниками и друзьями изменились за время пандемии: карантин заставил семьи жить ближе, чем обычно, но отдалил друзей и дальних родственников.

Более 30% опрошенных заявили, что их социальные взаимоотношения существенно изменились из-за пандемии.

Люди сильно страдали из-за изоляции от друзей и общества. Почти 60% считают, что социальные взаимоотношения ухудшились из-за карантина, 30% отмечают, что семейные отношения обострились, почти 50% считают, что период карантина стал источ-

¹ *Ellemers N., Jetten J.* Many ways to be marginal in a group // *Personality and Social Psychology Review*. 2013. No. 17 (1). P. 3–21.

² *Greemaway K.H., Jetten J., Ellemers N., Van Bunderen L.* The dark side of inclusion: Undesired acceptance increases aggression // *Group Processes & Intergroup Relations*. 2014. No. 18 (2). P. 173–189.

³ Owen, L. Coronavirus: Five ways virus upheaval is hitting women in Asia // *BBC.com*. 8 March 2020.

⁴ *Nasser A.Y., Al-Hadithi H.T., Dashmash E.Z. et al.* The effect of the 2019 coronavirus disease outbreak on social relationships: A cross-sectional study in Jordan // *International Journal of Social Psychiatry*. 25 October 2020.

ником скуки. Отношения между детьми и родителями, а также между сиблингами не изменились либо улучшились.

При этом 71% участников сообщили, что из-за карантина они смогли уделять больше времени семье и их семейные отношения укрепились.

Авторы предполагают, что полученные данные являются эффектом особенности культуры: во многих культурах семья имеет большее значение и на аспекты семейных ценностей влияют религиозные убеждения.

Одно из самых ранних исследований, посвященных изучению последствий карантина на качество романтических отношений, провели американские коллеги в период первой волны коронавируса в мае — апреле 2020 г.⁵

Согласно этим данным, качество отношений между партнерами в романтических и супружеских отношениях не изменилось, даже улучшилось: люди отметили, что стали с большим пониманием относиться к негативному поведению своих партнеров, проявлять большую готовность прощать и меньшую склонность обвинять их, так как видели причины такого поведения во внешних обстоятельствах.

Наблюдались небольшие сдвиги в качестве взаимоотношений, которые зависели от изначального качества отношений в паре: удовлетворенность отношениями выросла в парах, где партнеры уже имели функционирующие навыки справляться со стрессом, и снизилась в тех парах, где навыки совладания со стрессом были развиты хуже.

На качество отношений не влияли материальное положение, статус взаимоотношений, уровень стресса, но влияла склонность пар конфликтовать и использовать копинг-стратегии для совладания с кризисом.

В целом удовлетворенность отношениями выросла в парах, которые имели меньшую склонность вступать в конфликты.

Канадские исследователи пришли к выводу, что пандемия коронавируса грозит благополучию семей и детей из-за трудностей, связанных с социальными проблемами, такими как финансовая

⁵ *Williamson H.C.* Early effects of the COVID-19 Pandemic on Relationship Satisfaction and Attributions // *Psychological Science*. 2020. No. 31 (12). P. 1479–1487.

нестабильность, груз заботы о домочадцах, стресс из-за ограничения свободы⁶.

Согласно статистике, треть канадцев испытывали тревогу из-за напряжения внутри семьи в связи с ограничениями, связанными с пандемией.

Было отмечено, что эффективность приспособления детей к изменениям из-за COVID-19 зависит от качества семейных отношений и атмосферы в семье. Это еще раз подчеркивает важность поддерживания нормального семейного функционирования в такие нестабильные периоды, как условия пандемии.

Исследования 72-дневного карантина, введенного на территории Испании, показали, что половина респондентов взрослого возраста испытывали больше стресса в семье, чем обычно, а треть — еще и такие негативные чувства, как грусть, тревога, отчаяние и раздражительность⁷.

Среди подростков большинство сохраняли свой привычный ежедневный быт, делали домашние задания, вовлекались в семейные активности, занимались спортом и своими хобби, общались с друзьями онлайн.

У 10% подростков ухудшились отношения с другими членами семьи: сиблингами и родителями. Треть подростков испытывали повышенную нагрузку в школе и увеличение домашних заданий, что приводило к повышению общего напряжения в семье, так как родители оказывались вовлечены в помощь с уроками.

Половина подростков взяли на себя часть обязанностей по дому и 10% взяли на себя обязанности взрослых (забота о сиблингах или других членах семьи, например, о больных). Пятая часть опрошенных подростков столкнулись с негативными переживаниями (страх выходить из дома, тревога за будущее, проблемы со сном и изменения веса).

Самыми значительными проблемами для подростков были признаны ухудшение отношений с другими, недостаточно контролирующийся стиль родительского воспитания, отсутствие общения

⁶ *Prime H., Wade M. Risk and Resilience in Family Well-Being During the COVID-19 Pandemic // American Psychologist. 2020. No. 75(5). P. 631–643.*

⁷ *Ezpeleta L., Navarro J.B., De la Osa N., Trepal E., Penelo E. Life Conditions during COVID-19 Lockdown and Mental Health in Spanish Adolescents // International Journal of Environmental Research and Public Health. 2020. No. 17. P. 7327.*

с друзьями, недостаток совместной деятельности с семьей, чувство скуки и тревога относительно здоровья.

Однако две трети признали, что были и позитивные последствия карантина.

Согласно данным австрийских коллег, занимавшихся исследованием связи психологического благополучия и качества отношений во время карантина, вызванного пандемией COVID-19, респонденты с крепкими отношениями были менее подвержены тревоге, стрессу и депрессии. Они также испытывали меньше проблем со сном и имели более высокую удовлетворенность качеством жизни и благополучием по сравнению с теми, кто не состоял в отношениях или имел худшее качество отношений⁸.

Тем не менее люди, не состоящие в отношениях, получили более высокие баллы по всем шкалам психологического благополучия, чем люди с худшим качеством отношений.

Согласно этим данным, для людей с низким качеством отношений практически в 3 раза увеличился риск депрессии (12% против 35%) и симптомов повышенной тревожности (12% против 35%).

Таким образом, карантин является особенно трудным опытом для тех пар, чье качество отношений и до карантина было низким.

Исследование влияния пандемии на отношения и психологическое благополучие проводили также австралийские ученые. Согласно их данным, всего 22% опрошенных не испытали негативных переживаний из-за карантина⁹.

Большинство (54%) опрошенных не заметили изменений в качестве отношений, а у тех (5%), кто заметил изменения, наблюдались незначительные улучшения. 15% считают, что их отношения стали более напряженными. При этом улучшение отношений заметили те, кто состоял в браке или в отношениях на протяжении длительного времени.

Изменения в качестве отношений в негативную сторону не зависели от того, есть ли в семье дети, однако среди тех, кто отметил позитивные изменения, на 10% больше родителей.

⁸ *Pieh C., O'Rourke T., Budimir S., Probst T.* Relationship quality and mental health during COVID-19 lockdown // PLoS ONE. 2020. No. 15(9).

⁹ *Biddle N., Edwards B., Gray M., Sollis K.* Mental Help and relationships during the COVID-19 pandemic // The ANU Centre for Social Research and Methods. 8 July 2020.

Самым значимым фактором изменений в качестве отношений стал финансовый стресс: 36% опрошенных, чье финансовое положение за период карантина улучшилось, также отметили улучшение качества отношений по сравнению с теми, чье положение не изменилось (25%) или ухудшилось (28%).

Те, чье финансовое положение за период COVID-19 ухудшилось, чаще отмечали страх (12%) перед своим супругом, чем те, чье положение улучшилось (8%) или осталось таким же (7%). Соответственно, финансовые проблемы могут быть связаны с более высоким риском домашнего насилия, считают исследователи.

Несмотря на имеющиеся данные о том, что за время ограничительных мер, введенных в связи с пандемией, увеличилось количество случаев домашнего насилия, согласно исследованию последствий COVID-19, с домашним насилием столкнулись 1,2% опрошенных.

В целом для молодого населения Киргизии оказались характерны сближение с семьей и улучшение отношений с родными во время карантина, это отметили 56% опрошенных¹⁰. 9% отметили ухудшение отношений. Половина опрошенных не заметили изменений в отношениях с семьей.

Согласно некоторым данным, в России 18% супругов столкнулись с ухудшением отношений, а сложности в отношениях с детьми отметили 10%¹¹. При этом 19% отметили улучшение отношений с родителями.

Согласно исследованиям отношений между супругами во время пандемии, 45% опрошенных не замечают каких-либо изменений в отношениях с супругами¹². Однако почти 37% отметили ухудшение отношений, назвав среди причин замкнутое пространство, вынужденный постоянный контакт друг с другом, запрет на посещение родных и знакомых, невозможность посещения развле-

¹⁰ https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/otchet_po_rezultatam_vliyaniya_covid-19_na_molodezh_v_kr_iyul_2020.pdf

¹¹ <https://nafi.ru/analytics/samoizolyatsiya-ukhudshila-otnosheniya-mezhdusuprugami-no-uluchshila-otnosheniya-s-roditelyami/>

¹² Бонкало Т.И., Маринова Т.Ю., Феоктистова С.В., Шмелева С.В. Диадические копинг-стратегии супругов как фактор латентных дисфункциональных отношений в семье: опыт эмпирического исследования в условиях пандемии // Социальная психология и общество. 2020. Т. 11. № 3. С. 35–50.

кательных центров и удаленную работу. При этом большинство семей, испытывающих ухудшение отношений, имеют детей подросткового возраста.

Для семей, в которых за период самоизоляции наблюдалось ухудшение отношений, характерны неконструктивные способы совладания со стрессом и сложностями: для супругов характерны провокация конфликта, отсутствие желания понять партнера и его переживания либо избегание решения семейных проблем до момента превращения их в конфликт.

Эти данные согласуются с более ранними данными американских коллег: чем лучше качество отношений в паре, тем легче партнеры справляются с негативными эффектами пандемии и даже находят способы улучшить свои отношения. Чем хуже качество отношений, тем выше риск, наоборот, ухудшить имеющиеся отношения.

Данные относительно изменения особенностей семейных отношений разрозненны и требуют дальнейшего дополнения и анализа. В частности, необходимо учесть возможную взаимосвязь текущей степени угрозы COVID-19 (количество заражений, уровень смертности) в стране на момент проведения исследования с данными о качестве отношений. Необходимо более подробно исследовать отношения с сиблингами, проживающими в одном пространстве на время пандемии, учесть культурные контексты и особенности менталитета страны, а также изучить долгосрочное влияние последствий пандемии на отношения (например, решения о заключении или расторжении брака, рождении ребенка).

7.2. Психологические последствия пандемии у подростков

В коронакризисную эпоху взрослые в первую очередь сосредоточились на своих проблемах, тревогах и трансформациях: как защитить себя и свою семью от вируса, как не остаться без средств к существованию, как организовать свое рабочее пространство на удаленном режиме работы и т.п. Дети беспокоили уже по остаточному принципу, когда возник вопрос, как им обучаться в онлайн-формате, как им гулять и общаться с друзьями без возможности выйти на улицу, что им делать, если нигде заниматься спортом. Дети стали еще одной проблемой просто по факту своего существования. Психологи утверждают, что именно детям в этот период

пришлось тяжелее всего в силу того, что взрослые стали воспринимать их как угрозу по распространению вируса, как раздражающий фактор во время работы на дому, они перестали восприниматься как полноценные члены общества и даже как субъекты и превратились в раздражающие факторы. И дети, и взрослые оказались в стрессовой ситуации, связанной с неопределенностью, но восприятие этой ситуации разное. По ощущениям взрослого 3–4 месяца — довольно непродолжительный срок, но для ребенка это практически вечность.

Особенно непросто пришлось подросткам, ведь подростковый возраст и без того довольно сложный этап в жизни ребенка, связанный с серьезной трансформацией как на физиологическом уровне, так и в интеллектуальной активности. В одной точке сошлись две мощные волны — переходный период и наложенные вынужденным пребыванием дома искажения восприятия, которые происходят в ситуации изоляции. Напомним, что в длительной изоляции обычный здоровый человек чаще всего испытывает повышенную тревожность, у него возникают искажения восприятия времени, нарушение сна, повышается риск развития депрессивных состояний и апатии¹³. Человек в изоляции оказывается более восприимчивым в эмоциональном плане — все события вызывают более острый отклик.

Для подростков практически не осталось вариантов для совладания со своими тревогами, ведь выход за пределы квартиры или дома был строго регламентирован и иногда невозможен. Не имея возможности прогуляться, заняться спортом, пообщаться с друзьями, подростки оказались погруженными в виртуальный мир, который еще прочнее укрепился в жизни и занял, возможно, главное место.

Во время изоляции активизировались инициативы по онлайн-общению. Так, например, одна из таких платформ коллаборативного обучения и кросскультурной коммуникации — iDialogue помогла подросткам поделиться друг с другом своими переживаниями, найти друзей и поддержку в любой точке мира.

Как можно видеть из результатов контент-анализа постов¹⁴, в ответ на весьма серьезные вызовы 2020 г. подростки смогли найти

¹³ Temp A.G.M., Lee B., Bak T. Safety in Extreme Environments, 2020; <https://link.springer.com/article/10.1007/s42797-019-00013-6>

¹⁴ <https://trends.rbc.ru/trends/social/5ec6ccf59a7947e63d762c25>

способы справиться с ними через творчество, спорт и общение с животными. По мнению психологов, это наиболее эффективные способы работы с тревожными состояниями в ситуации изоляции.

Пандемия способствовала переосмыслению способов коммуникации, онлайн-общения оказалось больше в силу отсутствия барьеров, стеснения, которые зачастую испытывают подростки, заводя новые знакомства, и большой потребности в общении на фоне всеобщей тревоги. Важным стало также отношение к общению: появилась возможность ротации такого общения, что практически невозможно в реальной компании, где подросток вынужден общаться со всеми членами группы, даже с теми, кто ему не близок.

Наибольшую трудность вызывали смена распорядка дня и потеря учебной мотивации. Надо отметить, что сами обучающиеся, как и их родители, за время пандемии получили возможность пересмотреть и переосмыслить само понятие школы как системы и выработать более осознанное отношение к ней. Так, многие учащиеся поняли: чтобы учиться, совсем не обязательно ходить в школу, однако необходимо найти ресурс для самоорганизации, свои личные смысл и цель.

Обучение на онлайн-площадках требует от учеников большей сосредоточенности, потому что нужно привыкать к новой форме подачи материала, сам урок может быть прерван в любой момент из-за неустойчивого соединения, ученики и учителя ощущают беспокойство из-за большой степени неопределенности, которая сопровождала переход на дистанционный формат обучения. Беспокойство связано и с тем, что весь класс вместе с учителем как бы «пришли домой», и возникла необходимость пустить посторонних в свое личное пространство.

Учебная мотивация в ситуации дистанционного обучения также ухудшается. Если раньше ученики ходили в школу и это был своего рода каждодневный ритуал, мотивация подкреплялась извне, то, когда все внешние стимулы пропали, ситуация потребовала выработать от учеников внутренние стимулы к учебе. Помимо этого, удаленный формат урока не позволяет контролировать учеников, отсутствует контакт глаз, учитель не всегда может видеть, чем занят ученик во время урока. Дети это прекрасно понимают и отвлекаются чаще, чем если бы они находились на уроке в классе.

По мнению И.М. Слободчикова, профессора, доктора психологических наук, члена-корреспондента РАЕН, в дистанционном формате исчезают сама атмосфера взаимодействия, живое общение и возможность непосредственно контактировать с учеником, отсутствует весь необходимый эмоциональный ряд¹⁵.

В процессе поиска внутренних стимулов к учебе подростки столкнулись еще с одной непростой задачей — это смена распорядка дня. Если офлайн-режим предполагал четкое структурирование времени в ходе учебного года и учебного дня, то дистанционный режим размыл эту четкую структуру, и подростки столкнулись с необходимостью учиться самостоятельно распоряжаться своим временем.

Это те вызовы, с которыми столкнулись подростки в пандемию 2020 г. Они позволили сформировать новые стратегии поведения, а также заставили сформулировать новое, более осознанное отношение к своим ресурсам. Такой опыт, несомненно, окажет сильное влияние на способность к адаптации к ситуации неопределенности, в которой весь мир находится уже практически год без какого-либо прогноза на будущее.

7.3. Фактор пандемии в увеличении суицидальных рисков среди отдельных групп населения

Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) Тедрос Аданом Гебрейесус заявил, что пандемия коронавируса оказала влияние на психическое здоровье миллионов людей. Основными факторами такого влияния стали ограничение коммуникации, длительное пребывание в замкнутом пространстве, нарушенная работа развлекательных заведений, служб психологической помощи, а также тесное и непривычно длительное взаимодействие с родственниками. Пациенты с подтвержденным диагнозом COVID-19 часто имеют такие симптомы, как сожаление и обида, одиночество и беспомощность, депрессия, беспокойство и фобия, раздражение и недосыпание. У некоторых пациентов могут быть приступы паники. Психологические исследования

¹⁵ <https://realnoevremya.ru/articles/185650-psihologi-schitayut-chto-detey-nado-moralno-podgotovit-k-testam-v-sentyabre>

в изолированных отделениях показали, что у примерно 48% подтвержденных пациентов с COVID-19 при раннем поступлении проявился психологический стресс, в большинстве случаев в виде эмоциональной реакции¹⁶. На этом фоне также есть комментарий омского министерства здравоохранения: «Самоубийства заболевших или перенесших COVID-19 связаны не с социальными проблемами, а с физиологическими: нарушается работа головного мозга. Повышение суицидальных настроений у таких пациентов отмечают специалисты по всему миру»¹⁷. В связи с этим вполне логичным было ожидать рост симптомов тревоги, депрессии, количества самоповреждений и самоубийств. Прогнозировались также увеличение употребления алкоголя и рост домашнего насилия. Изменение социально-экономического статуса, а именно потеря работы, также предсказывает увеличение числа самоубийств¹⁸.

Ранее мы приводили результаты исследования влияния стресса на психологическое состояние сотрудников медицинских организаций. Эмоциональное и профессиональное выгорание, высокий уровень дистресса, тревога могут привести к последней, крайней степени выгорания — депрессии. Проблемы психического здоровья во время пандемии COVID-19 увеличиваются не только среди врачей, но и среди остального населения.

В аналитической записке Центра перспективных управленческих решений и общероссийского гражданского форума были выделены 24 уязвимые группы населения, находящиеся в повышенной зоне риска в связи с распространением коронавирусной инфекции, введенным карантином и вынужденной самоизоляцией населения. Одной из категорий являются группы, у которых возникли (обострились) риски из-за требований государственного регулирования, продолжающих действовать во время карантина¹⁹. В эту категорию не вошли те, кто в условиях текущего карантина оказался зависим от мер по сдерживанию распространения новой коронавирусной инфекции, — предприниматели и бизнесмены.

¹⁶ По данным медицинского факультета Университета Чжэцзян.

¹⁷ <https://tass.ru/sibir-news/10469387>

¹⁸ Kawohl W., Nordt C. COVID-19, unemployment, and suicide // *The Lancet Psychiatry*. 2020. Vol. 7(5). P. 389–390.

¹⁹ https://cpur.ru/research_pdf/PP_vulnerable_groups_Covid-19.pdf

В России не принято обращаться к специалисту по психическому здоровью, пока не наступит критическая ситуация. Бытуют шутки о том, что лучший психолог — это подруга или вечер в компании лучшего друга за распитием чего-нибудь горячительного, что больше свойственно для мужчин, которые вообще-то гораздо реже ищут помощи психолога и менее склонны обсуждать свои проблемы.

Современные предприниматели живут в постоянном стрессе. Сложная для развития бизнеса государственная система, сотрудники компаний, за которых приходится нести ответственность, конкуренция, множество страхов, связанных с возможными ошибками и возложенными на себя обязательствами, — все эти факторы обостряются в период кризисов, что приводит к повышению уровня стресса.

В ряде стран исследуется и подвергается профилактике проблема самоубийств наряду с самоповреждающим поведением, которое в том числе включает употребление психоактивных веществ. Россия одной из первых стран приняла стратегию ВОЗ по предотвращению самоубийств в сентябре 2020 г. — в начале второй волны пандемии²⁰.

По данным анализа обращений на телефон неотложной психологической помощи, с 1 марта по 17 апреля 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года рост количества обращений, связанных с темой суицида, возрос более чем в 2 раза. Из 130 уникальных тем обращений, рассмотренных в анализе, 85 были отмечены как ковид-ассоциированные. Обращения включали суицидальные мотивы как самого абонента, так и других людей. По сравнению с 2019 г. с 0 до 8 возросло количество суицидальных действий, т.е. текущего суицида. В 5 раз увеличилось количество обращений относительно суицида другого человека, в 2,5 раза — количество самоповреждающего поведения. Согласно соотношению всех суицидальных обращений к ковид-ассоциированным текущий суицид почти в 25% случаев ассоциирован с новой коронавирусной инфекцией²¹.

²⁰ <https://news.un.org/ru/story/2020/09/1385502>

²¹ Герасимова А.А. Анализ обращаемости на телефон неотложной психологической помощи в период пандемии и до него // Консультативная психология и психотерапия. 2020. Т. 28. № 2. С. 109–119.

Российская статистика по суицидам показывает, что на первом месте по совершению таковых действий находятся мужчины. Руководитель филиала ГБУ «Московская служба психологической помощи населению» «Телефон неотложной психологической помощи 051» Департамента труда и социальной защиты населения Москвы Любовь Терневская заявила, что число мужчин с мыслями о суициде, обратившихся за помощью во время карантина, в 3 раза больше числа женщин²². Всего с 23 марта по 21 мая 2020 г. на круглосуточные телефоны психологической помощи обратились более 22,8 тыс. человек. В среднем это почти на 13% больше, чем за аналогичный период прошлого года²³.

По словам заместителя министра здравоохранения Российской Федерации Олега Салагая, одной из причин смерти, которая очень тесно ассоциируется с потреблением алкоголя, является самоубийство. По оценкам российских экспертов, до 50% суицидов в той или иной степени ассоциированы с потреблением алкоголя. В целом смертность трудоспособного населения очень сильно коррелирует с потреблением крепкого спиртного. Принятые в России меры позволили сократить потребление алкоголя до 9,16 л на человека, однако в I–II кварталах 2020 г. наблюдался рост продаж алкогольной продукции²⁴.

Западные коллеги из системы охраны психического здоровья, казалось бы, более развитой, чем российская, признаются, что даже их ресурсы были менее подготовленными, чем медицинская сфера. Отчет Центра по контролю и профилактике заболеваний в конце июня 2020 г. показывает, что более 40% взрослых в США отмечали, что у них было хотя бы одно психическое расстройство, и часть из них привела к самоубийству. 31% сообщили о симптомах тревоги или депрессии. 13% начали или усилили злоупотребление психоактивными веществами. 26% сообщили о симптомах травм или расстройств, связанных со стрессом. А 11% заявили, что всерьез задумывались о

²² <https://iz.ru/1059109/2020-09-10/psikholog-zaiavila-o-bolshei-predra-spolozhennosti-muzhchin-k-suitcidu>

²³ <https://rg.ru/2020/05/21/reg-cfo/za-psihologicheskoy-pomoshchiu-na-samoizoliacii-obratilos-22-tysiachi-chelovek.html>

²⁴ <https://www.mskagency.ru/materials/3040413>

самоубийстве за последние 30 дней. Суицидальные мысли были более распространены среди мужчин, чем среди женщин.

Симптомы расстройства, связанного с травмой или со стрессом, связанного с коронавирусом, повышенное употребление психоактивных веществ и суицидальные мысли были более распространены среди занятых, чем среди безработных респондентов, и среди работников жизненно важных профессий, чем среди второстепенных. Показатели числа заявивших о суицидальных намерениях среди трудоустроенных и нетрудоустроенных составляли соответственно 15% и около 5%, т.е. различались в 3 раза.

Соотношение заявивших о суицидальных намерениях среди представителей важнейших профессий также почти в 3 раза выше по отношению к тем, кто занят во второстепенных профессиях (22% к 8% соответственно). Отметим также, что доля заявивших о суицидальных намерениях за последние 30 дней возрастала от меньшего к большему в выборке людей по уровню дохода на семью за 2019 г. Самый низкий процент был среди людей с годовым доходом менее 25 тыс. долл., а самый высокий — среди людей с годовым доходом от 100 до 200 тыс. долл. в год²⁵.

По данным журнала *The Economist*, Центры по контролю и профилактике заболеваний (CDC) Америки летом 2020 г. провели опрос, в результате которого выяснилось, что каждый десятый из 5400 респондентов всерьез задумывался о самоубийстве в предыдущем месяце — примерно вдвое больше тех, кто думал покончить с собой в 2018 г. Для молодых людей в возрасте от 18 до 24 лет это соотношение еще больше — каждый четвертый.

По данным *ABC News* со ссылкой на мнение эксперта, приведены результаты более раннего исследования, проведенного в Гонконге после эпидемии атипичной пневмонии в 2003 г., которые указывают на то, что количество самоубийств и суицидальных намерений не увеличилось значительно, пока пандемия была в стадии реализации. По мнению эксперта, наиболее серьезными

²⁵ Czeisler M.É., Lane R.I., Petrosky E. et al. Mental Health, Substance Use, and Suicidal Ideation During the COVID-19 Pandemic (United States. 24–30 June 2020 // The Morbidity and Mortality Weekly Report (MMWR). 2020. No. 69. P. 1049–1057.

и долгосрочными последствиями для психологического здоровья будут социальные и экономические последствия пандемии²⁶.

В 2008—2009 гг. вследствие мирового финансового кризиса было зафиксировано самое большое количество самоубийств среди бизнесменов. Представители финансовых структур, сферы недвижимости, зарубежные миллиардеры, пакистанский бизнесмен, вынужденный уволить своих сотрудников из-за потерянных миллионов долларов, российский ресторатор, директор концерна «Соби» — это далеко не полный список тех, кто свел счеты с жизнью в период кризиса²⁷.

Когда эпидемия будет взята под контроль, а карантин отменят, экономический кризис станет причиной роста безработицы и бедности. Прошлые эпидемии показывают, что последствия COVID-19 для психического здоровья, вероятно, будут ощущаться через месяцы и годы после кризиса, а не в период изоляции.

Техасская некоммерческая организация «Институт политики психического здоровья Медоуз» создала модели, которые прогнозируют, что, если безработица на фоне пандемии коронавируса вырастет на 5 п.п. — до уровня, аналогичного Великой рецессии, то еще 4000 человек могут покончить жизнь самоубийством и 4800 человек погибнут из-за передозировки психоактивных веществ. А если безработица вырастет на 20 п.п. — до уровней, зафиксированных во время Великой депрессии 1930-х годов, — то количество самоубийств может увеличиться на 18 тыс., а количество смертей от передозировки психоактивными веществами — более чем на 22 тыс.²⁸

Тема суицидов и самоповреждающего поведения в данный период времени актуальна в связи с эпидемиологической ситуацией и ее последствиями для психического здоровья, которые приведены выше. В сети появляется все больше новостей об успешных или неудачных попытках самоубийств. Возросло число самоубийств взрослых людей, в частности, мужчин-бизнесменов и предпринимателей.

²⁶ <https://www.abc.net.au/news/health/2020-04-30/coronavirus-mental-health-second-wave-impacts-of-pandemic/12197930>

²⁷ <https://ria.ru/20100228/211297081.html>

²⁸ <https://mmhpi.org/casestudy/covid-19-white-paper-series/>

Уполномоченный по правам человека в России Татьяна Москалькова заявила в интервью телеканалу «Россия 24» о том, что около 4,5 млн индивидуальных предпринимателей, предприятий малого и среднего бизнеса обанкротились за время пандемии. Массовое банкротство произошло именно в первую волну пандемии, когда действовали жесткие ограничительные меры и большинство предприятий были вынуждены закрыться²⁹. По данным Торгово-промышленной палаты, из-за экономических последствий коронавируса под угрозой банкротства оказались 3 млн предпринимателей. Риску потерять работу подвержены более 8 млн человек. По данным «Эвотор», в России приостановили работу 37% торговых точек, а если смотреть на Москву, то аналогичный показатель находится на уровне 73%. В связи с закрытием заведений общепита могут образоваться до 500 тыс. безработных, а это источник социальной нестабильности.

Ниже приведены основные новостные события по этой теме среди предпринимателей.

30 июня финансовый консультант из английского города Йорк написал семье: «COVID-19 добил меня», — и свел счета с жизнью. 55-летний бизнесмен Ник Ганнелл (Nick Gunnell) оказался жертвой кризиса, произошедшего в стране на фоне новой коронавирусной инфекции. Введенный в пандемию карантин разрушил его бизнес, который он вел около 30 лет. Из-за этого мужчина начал страдать от тревожности и проблем со сном³⁰.

Смерть министра финансов Гессена Томаса Шефера (Thomas Schäfer) может быть связана с ситуацией вокруг пандемии коронавируса, считает глава правительства федеральной земли Гессен Фолькер Буфье (Volker Bouffier). По его словам, последствия пандемии вызывали у Шефера «очень сильное беспокойство», которое его «задавило»³¹. Шефер работал над преодолением экономических последствий пандемии и особенно беспокоился, удастся ли выполнить ожидания населения, рассчитывающего на финан-

²⁹ <https://rb.ru/news/moskalkova-ip-bankroti/>

³⁰ <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9009337/Heartbreaking-note-man-left-family-drowning-lockdown-destroyed-business.html>

³¹ <https://www.dw.com/ru/премьер-гессена-связал-смерть-главы-минфина-с-пандемией-коронавируса/a-52950975>

совую поддержку. Шефер ушел из жизни 28 марта. В своей предсмертной записке он написал, что считает социально-экономическое будущее «безнадежным»³².

Таких случаев в России также было немало. В новостных лентах сообщения о суицидах предпринимателей появлялись ежедневно³³.

Большинство приведенных случаев относятся к первой волне карантина. Сейчас с момента первой волны пандемии, изоляции и ограничительных мер прошел один год. Согласно опыту прошлых лет последствия экономических кризисов и эпидемий могут сказываться на психологическом здоровье в течение нескольких лет. Население теряет не только источники заработка, но и сбережения. Многие предприниматели строили бизнес годами, а он может погибнуть в одночасье, многим нужно выплачивать кредиты.

Одной из стратегических задач Европейского регионального бюро ВОЗ в политике «Здоровье-2020» является совершенствование лидерства и коллективного стратегического руководства в интересах здоровья. В ней разъясняется, как создавать у людей, организаций, сообществ и стран мотивацию и помогать им в успешном преодолении трудностей, связанных с изменяющейся средой, и в адаптации к новым условиям. В XXI в. в качестве лидеров в интересах здоровья могут выступать как множество отдельных граждан, так и секторы, и организации. В настоящий момент идея объединения людей в сообщества для взаимопомощи, деятельность организаций по реализации превентивных мер и устранению последствий стресса, инициатива граждан по укреплению государственной политики в сфере психологического здоровья кажутся очень актуальными. Текущая пандемия характерна высоким уровнем изоляции, когда многие остались не только в одиночестве в физическом смысле, но и один на один со своими экономическими и психологическими проблемами.

³² <https://vz.ru/world/2020/5/29/1041813.html>

³³ <https://www.rbc.ru/business/06/05/2020/5eb2d6519a79478fbcd1de96>; <https://www.rbc.ru/society/27/06/2020/5ef6f1329a79472eb3d48b37>; <https://www.mk.ru/incident/2020/05/07/gendirektor-stroitelnoy-kompanii-sovershil-samoubiystvo-izza-bankrotstva.html>; <https://news-r.ru/news/events/474637/>; <https://regnum.ru/news/accidents/2872824.html>; <https://www.rbc.ru/society/31/10/2020/5f9d3da59a7947f67ab24bcc>

Программы укрепления психологического здоровья становятся очень актуальными. Каждый четвертый житель европейского региона в какой-либо период своей жизни переносит тот или иной тип нарушений психического здоровья. Особенно важную, но трудную задачу представляет собой совершенствование ранней диагностики депрессии и предупреждение самоубийств путем реализации вмешательств на уровне местных сообществ. Сбор и анализ данных научных исследований могут внести значительный вклад для лучшего понимания связи психических и поведенческих расстройств, их последствий и возможных путей реализации превентивных мер.

В Финляндии благодаря национальной программе по предотвращению самоубийств удалось вдвое сократить количество инцидентов³⁴. Первым этапом реализации программы 1986–1996 гг. стали исследования программ по профилактике в других странах и всех случаев самоубийств в стране. Распространенными факторами, влияющими на совершение самоубийства, были депрессии и злоупотребление алкоголем. На основе полученных данных были определены цели и стратегии, а затем проведены внутренние и внешние оценки. Отмечено, что реализация программы в целом привела к улучшению практики оказания медицинских и социальных услуг. В настоящее время в Финляндии существует программа профилактики, разработанная на 2020–2030 гг. В программе предложены следующие меры по достижению целей: повышение осведомленности; воздействие на средства самоубийства; раннее вмешательство; поддержка групп риска; повышение медиакомпетентности; укрепление базы знаний и исследований; мониторинг программы предотвращения самоубийств и предложения по индикаторам³⁵.

Одним из состояний, серьезно воздействующих на здоровье, способствующих потере трудоспособности и возможному суициду, является депрессия. Всемирная организация здравоохранения совместно с Колумбийским университетом создали специальную упрощенную версию групповой интерперсональной терапии, которая может проводиться специалистами, ранее не проходившими

³⁴ http://spkonferens2017.se/wp-content/uploads/2017/09/Finland-suicide-prevention_Isometsä_130917.pdf

³⁵ Ministry of Social Affairs and Health. National Mental Health Strategy and Programme for Suicide Prevention 2020–2030. Publications of the Ministry of Social Affairs and Health. 2020. P. 15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5401-4>.

обучение психотерапии, но под руководством супервизоров. Данная методика осуществляется в рамках 8 сессий и включает стратегии работы с такими проблемами, как горе или утрата; работа с конфликтами; стратегии работы с переменами в жизни; стратегии работы с одиночеством (социальной изоляцией)³⁶. Условия методики делают ее доступной для реализации, а модифицированная версия может быть использована при работе с сотрудниками организаций.

Поскольку речь часто идет о раннем диагностировании депрессии как фактора, приводящего к суицидальным намерениям, полезной практикой в случае превентивных мер могло бы стать расширение задач специалистов по управлению человеческими ресурсами внутри организаций. Возможны применение специализированных диагностических инструментов с привлечением специалистов для интерпретации результатов, проведение опросов по благополучию и состоянию сотрудников организаций на базе ресурсов самих компаний. Не стоит забывать также о работе не только с линейными сотрудниками, но и с самими руководителями, особенно топовых позиций. Менеджеры высшего звена часто считают, что им не обязательно участвовать в коучинговых или образовательных программах, ссылаются на занятость и недостаток времени для подобных мероприятий. В случае с руководителями полезным инструментом может стать их индивидуальный executive-коучинг, направленный на работу с их личными страхами, тревогами, новыми смыслами и целями. Пропаганда такого инструмента также ложится на плечи специалистов внутри организаций.

Пилотные проекты по внедрению стратегии ВОЗ уже осуществляются в трех российских федеральных округах — Северо-Кавказском, Уральском и Дальневосточном при поддержке Министерства здравоохранения Российской Федерации и Центра психиатрии имени Сербского³⁷.

³⁶ Групповая интерперсональная терапия (ИПТ) при депрессии (Group Interpersonal Therapy (IPT) for Depression). Всемирная организация здравоохранения и Колумбийский университет. Женева: Всемирная организация здравоохранения, 2018.

³⁷ <https://news.un.org/ru/story/2020/09/1385502>

Все еще остается открытым вопрос по превентивным мерам самоубийств для предпринимателей, особенно более молодого возраста и из сферы малого бизнеса. Предполагается, что такие предприниматели меньше взаимодействуют с профессиональными сообществами, где могут получить поддержку и соучастие от коллег, больше погружены именно в операционную деятельность и сосредоточены на мерах по сохранению бизнеса или по ликвидации последствий карантина и экономического кризиса, что может вести к выгоранию и истощению. Наряду с экономической поддержкой от государства эти люди могут быть вовлечены в специализированные профессиональные сообщества и осведомлены о возможных последствиях своего критического состояния, расхода психологических ресурсов и о возможных мерах помощи.

7.4. Выгорание и работа горя: психологические особенности коллективного ответа на ситуацию пандемии

Первая волна пандемии стала проверкой на прочность, тогда как вторая — проверкой на гибкость. Особую сложность эта проверка на гибкость приобрела в связи с тем, что после первой волны профессиональному выгоранию оказались подвержены большая часть населения³⁸.

Последствия профессионального выгорания выражены как в снижении продуктивности работы специалистов, так и в снижении их коммуникативных качеств и даже в появлении необратимых изменений личности. Выгорание наиболее часто сопровождается повышенной раздражительностью, упадком сил, нарушением сна и выражается в потере мотивации, цинизме и безразличии к окружающим.

Основными факторами профессионального выгорания являются следующие показатели:

- **«эмоциональное истощение»** — проявляется в переживаниях сниженного эмоционального тонуса, повышенной психической истощаемости и аффективной лабильности, утрате

³⁸ https://www.hse.ru/data/2020/06/05/1602308791/HSE_Covid_04_2020_6_1.pdf

интереса и позитивных чувств к окружающим, ощущении «пресыщенности» работой, неудовлетворенностью жизнью в целом. В контексте синдрома перегорания «деперсонализация» предполагает формирование особых, деструктивных взаимоотношений с окружающими людьми;

- **«безразличие» («деперсонализация»)** — проявляется в эмоциональном отстранении и безразличии, формальном выполнении профессиональных обязанностей без личностной включенности и сопереживания, а в отдельных случаях — в негативизме и циничном отношении. На поведенческом уровне «деперсонализация» проявляется в высокомерном поведении, использовании профессионального сленга, юмора, ярлыков;
- **«редукция профессиональных достижений»** — отражает тенденцию к негативной оценке своей компетентности и продуктивности и, как следствие, снижение профессиональной мотивации, нарастание негативизма в отношении служебных обязанностей, тенденцию к снятию с себя ответственности, к изоляции от окружающих, отстраненность и неучастие, избегание работы сначала психологически, а затем физически³⁹.

Согласно данным международного исследования STADA «Group Health Report», 72% россиян сталкивались с эмоциональным выгоранием на работе, но только 7% опрошенных смогли правильно описать его симптомы — такие как отсутствие мотивации и бессонница⁴⁰.

В проведенном нами исследовании в период первой волны приняли участие 7588 человек, из них 55,5% — женщины и 44,5% — мужчины. Около половины респондентов (47,1%) находились в возрасте от 30 до 49 лет, 19,6% — от 50 до 59 лет, 14,4% респондентов — от 20 до 29 лет, 15% респондентов старше 60 лет и еще 3,8% — младше 20 лет. 26,4% опрошенных — рабочие, 19,9% — специалисты, 16,2% — пенсионеры, 12,3% — служащие, 5% — без-

³⁹ https://psylab.info/%D0%9E%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%B2%D1%8B%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%9C%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%B0%D1%87

⁴⁰ <https://www.stada.ru/press/news/sindrom-professionalnogo-vygoraniya.html>

работные, 4,5% — студенты или учащиеся, 4,1% — руководители, 3,9% — домохозяйки, 3,4% — индивидуальные предприниматели, 3% — самозанятые, меньше 1% — владельцы бизнеса и военно-служащие.

Более чем у 60% опрошенных было зафиксировано состояние эмоционального истощения. Из них 35,3% уже находились в состоянии высокого истощения и 25,6% испытывали средний уровень эмоционального истощения. Высокие и средние уровни эмоционального истощения несколько выше у женщин (67,4%), чем у мужчин (55%), что в целом согласуется с имеющимися данными зарубежных исследований.

Для 77,3% опрошенных состояние выгорания опасно потерей интереса к осуществлению профессиональных достижений, при этом более половины (52%) находились в самой высокой зоне риска.

Более 60% участников исследования продемонстрировали симптомы средней и особенно тяжелой деперсонализации (около 30%), что в равной степени характерно и для мужчин, и для женщин (рис. 7.1).

При этом средние и высокие уровни стресса испытывают приблизительно 30% опрошенных респондентов с тенденцией к увеличению уровня стресса среди женщин, что также согласуется с данными имеющихся исследований.

Хотя позитивные новости об эффективности вакцинации дают определенную надежду, это не меняет того факта, что многие люди продолжают бороться, и это может продлиться в течение многих месяцев. Работа с последствиями пандемии требует существенных усилий, в то время как значительные силы были израсходованы в период первой волны.

Когда началась пандемия, многие организации и их сотрудники были полны решительности оперативно и эффективно реагировать на обстоятельства, с которыми еще ни разу не сталкивались. Первоначально привлекала новизна в работе из дома, которая показала, что многое можно сделать удаленно. При этом окрыляла поддерживающая идея, что «мы все вместе справимся с этим». Но спустя много месяцев тревоги и неопределенности не стало меньше, а прилив адреналина исчез. Таким образом, организации попытались пробежать в режиме спринта дистанцию, которая на самом деле оказалась марафоном.

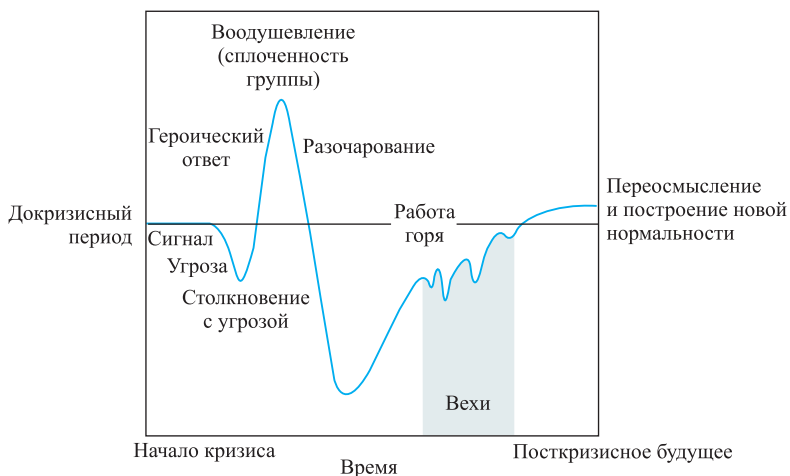


Рис. 7.1. Коллективный психологический ответ на пандемию

Источник: Myers D., Zunin L.M. Training Manual for Human Service Workers in Major Disasters. US Department of Health and Human Services, 2000.

В работе D. Myers и L.M. Zunin «Учебное пособие для работников социальных служб при крупных катастрофах» указаны стадии психологического состояния группы во время и после кризиса. При этом авторы отмечают, что за периодом воодушевления всегда следует разочарование, выходом из которого является период, который психологи называют «работа горя».

Работа горя — это внутренняя деятельность, которую осуществляет психика по совладанию с утратой; она заключается в принятии реальности утраты и постепенного изъятия инвестированных в утраченный объект надежд, амбиций, стремлений, чувств и постепенного возвращения их себе для новых достижений.

Наиболее частыми «потерями» в ситуации пандемии называются следующие: зарплата, контракты, возможность общения, близкие люди, ощущение стабильности, надежда, уверенность в завтрашнем дне, личные возможности, время, ощущение уверенности в себе.

Существует много подходов в психологии, которые описывают стадии работы горя, последовательно сменяющие друг друга. В по-

следнее время популярен подход Дж.В. Вордена, который сформулировал четыре задачи горя. Эти задачи по своей сути схожи с теми, которые решает ребенок по мере взросления, приобретения самостоятельности и отделения от матери. И эти задачи предстоит решить организациям для того, чтобы подготовиться к новому росту.

Задача 1: признать факт того, что потеря произошла и возврат к прошлому невозможен. Если этот факт не принят, то человек или группа пытается жить так, «как будто ничего не произошло», или «как будто потеря не была так важна», или «все закончится и будет, как было». Это нормально, если продолжается недолго, но в случае нерешения этой задачи дальнейшее развитие останавливается, что не дает появиться новому росту.

Задача 2: пережить боль потери. Эта задача заключается в том, чтобы пережить сложные чувства, сопровождающие потерю. Если эти чувства оказываются подавлены и не пережиты, то проявляются затем в расстройстве деятельности субъекта и даже психосоматических заболеваниях.

Задача 3: восполнить пустоту и организовать жизнь на новый лад. Переживание утраты часто сопровождается ощущением собственной беспомощности — неспособности вернуть утраченное и справляться с новыми вызовами. Организация нового окружения, появление новых точек приложения усилий могут стать опорой в решении третьей задачи.

Задача 4: выстроить новое отношение к утраченному объекту и продолжить жить. При этом важна именно перестройка отношения, а не предание забвению. Эмоциональное отношение должно быть перестроено так, чтобы появилась способность жить по-новому и справляться с этими вызовами.

Прежде чем мы увидим новый рост, каждая организация решит эти задачу по-своему. Чем лучше и полнее это будет сделано, тем ярче будет новый рост.

7.5. Опыт переживания горожанами пандемии

Во время пандемии COVID-19 НУЛ социальных исследований города факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ проводила ряд исследований опыта переживания горожанами ситуации пандемии. Внимание к горожанам было важно, по-

скольку сложившаяся ситуация требовала от них, с одной стороны, жесткого подчинения новым правилам, а с другой — создания ими новых практик и правил в ситуации, когда прежняя жизнь в городе, включая пользование городским пространством и инфраструктурой, взаимодействие с другими горожанами, оказалась значительно переформатирована — ограничена пространством дома или близлежащими пространствами, а порой и невозможна.

«Соседство на карантине»⁴¹

Соседство — объединение горожан, основанное на близости проживания. Как первичная форма самоорганизации горожан, как источник возникновения или механизм решения различных повседневных проблем и ситуаций соседство является предметом пристального внимания самих горожан, а также различных городских структур — девелоперов, управляющих компаний, городских властей. Во время пандемии COVID-19 потенциал соседства как эффективной самоорганизующейся системы, которая способна в определенной степени компенсировать сокращение функций значимых городских инфраструктур, организаций, отсутствие отдельных людей и групп, был реализован во многих многоквартирных домах. Особенно ярко это проявилось во время режима самоизоляции (локдауна).

Лабораторией социальных исследований города ФГРР совместно с Центром независимых социологических исследований (Санкт-Петербург) в 2019–2020 гг. был реализован проект, связанный со спецификой жизни горожан во время пандемии COVID-19. Жители нескольких многоквартирных домов вели дневники, анализ которых помог выявить изменения в отношении к соседям и соседству.

Соседские сообщества в ситуации пандемии стали восприниматься жителями как самостоятельный универсум — сосредоточение всевозможных видов деятельности, помощи и поддержки, поскольку физический мир во время строгих ограничительных мер сжался до размеров соседства. До пандемии горожане не осознавали свою включенность в соседские отношения (проявляю-

⁴¹ Раздел подготовили: О.Н. Запорожец, к.с.н., зав. НУЛ социальных исследований города ФГРР НИУ ВШЭ (Москва); О.А. Ткач, к.с.н., Центр независимых социологических исследований (Санкт-Петербург).

щуюся в небольших повседневных взаимодействиях или ритуалах вежливости). Пандемия стала толчком для укрепления соседских сообществ, развития взаимопомощи и взаимной поддержки. Будучи ограниченными в передвижениях, не имея доступа или финансовых возможностей для пользования рядом сервисов или услуг, включая покупку продуктов и лекарств, ремонтные работы и другие повседневные сервисы, горожане были вынуждены обращаться за помощью к соседям. В ситуации ограничения социальных контактов возрастала значимость соседской коммуникации онлайн или офлайн. Соседи стали восприниматься горожанами как источник эмоциональной помощи и поддержки. Соседские отношения усилились там, где до пандемии существовало хоть и нерегулярное, но в целом нейтральное или позитивное взаимодействие соседей. В таких сообществах за время режима самоизоляции был накоплен и усилен опыт совместных действий — эффективного социального контроля и взаимной помощи.

Мы прогнозируем, что в дальнейшем опыт соседской самоорганизации может быть использован как инструмент соседской заботы (community care), который представляет собой институционализированный механизм заботы о пожилых, о людях с ограниченными возможностями или хроническими заболеваниями, в котором соседская помощь встраивается в существующую систему социальной поддержки. Однако на текущий момент устойчивость таких связей сложно предвидеть: не ясно, как быстро может произойти возврат к столь привычным горожанам индивидуализированным, легким контактам, основанным на общих интересах, а не на пространственной близости, когда спадет острота эпидемиологической ситуации.

(Не)следование правилам⁴²

Жесткие ограничения повседневных перемещений и усиление контроля за мобильностью горожан во время пандемии COVID-19

⁴² Раздел подготовили: О.Н. Запорожец, к.с.н., зав. НУЛ социальных исследований города ФГРР НИУ ВШЭ; В.В. Кобыща, н.с. ФГРР НИУ ВШЭ; А.М. Корбут, к.с.н., доцент Департамента социологии НИУ ВШЭ; Я.А. Багина, стажер-исследователь НУЛ социальных исследований города ФГРР НИУ ВШЭ; К.Ю. Шепетина, стажер-исследователь НУЛ социальных исследований города ФГРР НИУ ВШЭ.

были частью противоэпидемических мер, реализованных в крупных городах мира. Общественный транспорт — одна из базовых инфраструктур, обеспечивающих саму возможность и непрерывность городской жизни, — во время пандемии приобрел ряд новых функций и стал форпостом внедрения новых правил городской жизни, их публичной артикуляции, а также пространством повышенного контроля за их соблюдением.

Лабораторией социальных исследований города ФГРР в 2019–2020 гг. был реализован проект «Повседневные практики общественного здоровья: (не)следование санитарно-гигиеническим правилам в период пандемии коронавируса в Москве». Он проводился с апреля по декабрь 2020 г. при поддержке России и фокусировался на (не)следовании правилам в ситуации пользования общественным транспортом.

В ходе исследования установлено, что принятие новых правил горожанами и следование им оказалось достаточно проблематичным. Это было связано со следующими причинами.

Во-первых, сыграла свою роль изменчивость новых правил, которые неоднократно менялись по мере поступления новой информации о коронавирусе. Информационное перенасыщение, невозможность уследить за ситуацией приводили к отказу горожан от следования всем правилам или части из них (воплощением такого подхода стало ношение маски, прикрывающей только часть лица).

Во-вторых, несоблюдение новых правил стало следствием ограниченности контроля со стороны формальных структур и неразвитости взаимоконтроля пользователей общественного транспорта, что превращало новые правила в набор деклараций, которые соблюдаются преимущественно в зоне видимости контролирующих органов.

В-третьих, несоблюдение новых правил связано с невозможностью их выполнения в пространствах и материальной среде, построенной в расчете на одновременное использование их большим количеством пассажиров. В вагонах или на перронах в часы пик невозможно соблюдение необходимой дистанции, поскольку они создавались исходя из других нормативов присутствия.

Опыт пандемии переформатировал восприятие города его жителями. Город начал восприниматься ими как пространство

опасности. Ранее опасность воспринималась как локализованная в отдельных городских пространствах, таких как метрополитен, вокзалы, технологические объекты, и поэтому контролируемая. В ситуации пандемии опасность стала восприниматься как вездесущая. Ощущение тревоги и беспокойства создавалось в различных пространствах, даже в тех, которые раньше были связаны преимущественно с позитивными эмоциями (торговые центры, театры и пр.). Ощущение опасности возникало благодаря интенсивному контролю и жесткой системе штрафов, причем часть страхов горожан была связана не с возможностью заразиться, а с возможностью подвергнуться наказаниям и штрафам.

В ситуации пандемии возросла дискретность городского пространства, уменьшилась его бесшовность, ранее бывшая важным городским приоритетом. Бесшовность города обеспечивалась, во-первых, непрерывным действием технологических систем — например, возможностью использовать банковские карты как универсальное средство оплаты во время поездки на всех видах общественного транспорта или непрерывным подключением к беспроводной связи во время поездок и пересадок, во-вторых, сходными правилами поведения и единообразием действий в различных пространствах, например, отсутствием правила обязательного ношения масок в конкретных локациях. Пандемия способствовала фрагментации города за счет создания новых правил, действенных в конкретных пространствах, и появления пунктов контроля за их соблюдением. Жизнь в городе превратилась в постоянный тест на соответствие правилам определенного пространства.

Подытоживая, можно заключить, что чувство безопасности/опасности в городе «переформатировалось»: с одной стороны, появилось больше доверия по отношению к локальному месту — дому (соседям), это место стало восприниматься как более безопасное, «ограждающее» и «помогающее». Одновременно окружающий этот дом мир, т.е. город, стал опаснее, притом опасность эта исходила от всего его объема. Такое «изменение полюсов» может стать достаточно устойчивым, если меры, которые привели к нему, продлятся достаточно долго.

РАЗДЕЛ 2. КОВИДОНОМИКА 2020–2021. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ ПАНДЕМИИ

8. Год пандемии: макроэкономические итоги

Кондрашов Н.В.

В 2020 г. российская экономика погрузилась в сильный и во многом уникальный кризис, вызванный пандемией коронавируса. С одной стороны, тяжелая эпидемиологическая обстановка спровоцировала несколько шоков, больно ударивших по экономике, особенно по ее отдельным секторам. С другой стороны, действие бюджетного правила и проведение политики таргетирования инфляции помогли подготовиться к такому вызову, а принятые государством антикризисные меры заметно смягчили падение.

По итогам 2020 г. было зафиксировано снижение ВВП на 3,1%. Первая оценка Росстата оказалась благоприятнее прогнозов. Опрос независимых экспертов, проведенный Институтом «Центр развития» НИУ ВШЭ в конце октября — начале ноября 2020 г., свелся к консенсусу в 4,0% снижения ВВП¹, причем лишь один респондент почти угадал результат (3,0%), остальные ответы были заметно пессимистичнее. Минэкономразвития в своем сентябрьском прогнозе закладывал снижение ВВП на 3,9%. Банк России в октябре оценил падение ВВП в 2020 г. в 4,0–5,0%, затем поставил акцент на границе 4,0% как на более вероятной. Наша предварительная оценка — около 3,5% снижения ВВП — также оказалась хуже оценки Росстата².

Воздействие пандемии на динамику ВВП, разумеется, больше, чем обозначенные 3,1% падения. Базовый сценарий прогноза МЭР,

¹ <https://dcenter.hse.ru/data/2020/11/04/1361184709/Cf-2020-Q4.pdf>

² <https://regnum.ru/news/economy/3171888.html>

как и наш консенсус-прогноз, подготовленные соответственно в сентябре и октябре 2019 г., предполагали рост российской экономики на 1,7% в 2020 г. Таким образом, в 2020 г. кризис ухудшил динамику ВВП примерно на 4,7 п.п., причем если бы не меры государственной поддержки, то негативный эффект, по нашей оценке, составил бы примерно 7–8 п.п. прироста ВВП по сравнению со сценарием без пандемии.

Влияние эпидемиологического кризиса проявилось через четыре основных канала. *Во-первых*, распространение коронавируса и ограничительные меры на территории России привели к сильному сокращению потребительского спроса за счет снижения доходов и роста склонности к сбережению, а также к сжатию инвестиционной активности. *Во-вторых*, те же причины вызвали шок предложения: производственная деятельность осложнилась в результате разрыва и изменения цепочек добавленной стоимости, вынужденной реструктуризации экономики, необходимости обеспечивать эпидемиологическую безопасность при ведении деятельности. *В-третьих*, общемировой характер кризиса вызвал существенное падение объемов экспорта как энергетических товаров (прежде всего в силу соглашения ОПЕК+ о снижении нефтедобычи), так и неэнергетических, а также услуг. *В-четвертых*, наблюдалось обрушение цен на нефть, скорректированное сделкой ОПЕК+, а также снижение цен на другие товары и услуги российского экспорта. Так, по сравнению с 2019 г. нефть марки Urals подешевела на треть — с 64 до 42 долл./барр.

Сильнее всего кризис повлиял на экономику через канал внутреннего спроса со стороны населения и предприятий (табл. 8.1), прежде всего — через потребительскую активность. Конечное потребление населения сократилось в 2020 г. на 8,6%, что внесло отрицательный вклад в прирост ВВП в размере 4,4 п.п.³ Такое мощное падение сочеталось с сильным ростом склонности населения к сбережению — до 8,4% с 3,9% в 2019 г. — и со снижением реальных располагаемых доходов на 3,5%. Валовое накопление основного капитала сократилось не так сильно — на 6,2%, и вес этой компоненты в счете ВВП в несколько раз меньше. Меры государствен-

³ Сказалось сжатие потребления не только внутри страны, но и за границей из-за ограничения международного сообщения.

Таблица 8.1. Годовая динамика ВВП по компонентам использования

	Прирост, %					Вклад в прирост ВВП, п.п.				
	2009 г.	2015 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. против 2019 г.	2009 г.	2015 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. против 2019 г.
ВВП	-7,8	-2,0	2,8	2,0	-3,1	-7,8	-2,0	2,8	2,0	-3,1
Конечное потребление	-3,9	-8,0	3,5	2,9	-5,2	-2,6	-5,7	2,5	2,0	-3,6
Население	-5,1	-9,5	4,3	3,2	-8,6	-2,5	-5,1	2,3	1,6	-4,4
Государство	-0,6	-3,6	1,3	2,4	4,0	-0,1	-0,6	0,2	0,4	0,7
НКО	-8,0	-2,9	-1,7	-0,2	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Валовое накопление	-41,0	-11,7	-1,6	3,2	-4,2	-10,5	-2,6	-0,4	0,7	-1,0
Основной капитал	-14,4	-10,6	0,6	1,5	-6,2	-3,2	-2,3	0,1	0,3	-1,3
Запасы	-	-	-	-	-	-7,2	-0,3	-0,5	0,4	0,4
Экспорт	-4,7	3,7	5,6	0,9	-5,1	-1,5	1,0	1,5	0,3	-1,5
Импорт	-30,4	-25,0	2,7	3,5	-13,7	6,7	5,2	-0,6	-0,7	2,9
Стаграс-хождение	-	-	-	-	-	0,0	0,2	-0,2	-0,2	0,1

Источник: Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

ной поддержки в некоторой степени удержали эти компоненты спроса от еще худшей динамики, а также внесли положительный вклад через рост конечного потребления государства на 4,0%. В целом, несмотря на очень неравномерное распределение ущерба от кризиса (сектор платных услуг населению пострадал гораздо сильнее остальных), общее сжатие спроса оказалось в целом сопоставимым с двумя предыдущими рецессиями: конечное потребление населения падало на 5,1% в 2009 г. и на 9,5% в 2015 г. (с учетом 2016 г. сокращение составило 11,9%), а сворачивание инвестиций в 2009 и 2015 гг. было в среднем вдвое более сильным, чем в 2020 г.

Самая неординарная ситуация сложилась в экспортных направлениях. Сочетание трех факторов — сжатия внешнего спроса, беспрецедентного для России ограничения нефтедобычи в рамках соглашения ОПЕК+ и роста внешнеторговых ограничений по причине пандемии — привели к самому сильному падению российского экспорта в реальном выражении с 1996 г. (на 5,1%), притом что за эти 25 лет был еще только один случай падения экспорта более чем на 0,5% — в 2009 г. (на 4,7%), а в кризисном 2015 г. даже наблюдался заметный рост. Таким образом, можно сказать, что в 2020 г. Россия пережила двойной «локдаун»: эпидемиологический (сказался на потреблении, международном сообщении и пр.) и нефтяной, частично скорректированный фискальным и монетарным стимулированием.

Существенное сокращение конечного потребления и валового накопления основного капитала в большой степени было компенсировано уменьшением импорта на 13,7%, лишь часть падения внутреннего спроса пришлось на добавленную стоимость, созданную на территории России, которая только и учитывается в счете российского ВВП. Наши оценки вклада импорта в отдельные компоненты счета ВВП позволили примерно оценить «чистые» вклады этих компонент, т.е. вклады компонент спроса за вычетом тех их составляющих, которые обеспечиваются импортными поставками и потому включаются в ВВП других стран (рис. 8.1). Так, чистый вклад сокращения конечного потребления населения в динамику ВВП в 2020 г. мы оцениваем в 2,3 п.п. против 4,4 п.п. полного вклада: половина последнего была компенсирована уменьшением импорта. Валовое накопление основного капитала после корректировки на импорт уменьшило ВВП на 0,6 п.п. (против «полных»

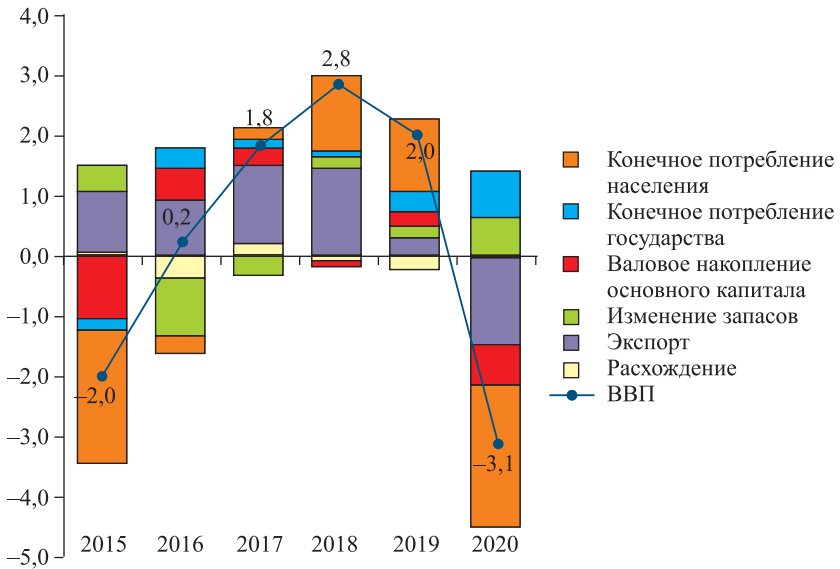


Рис. 8.1. Вклад компонент спроса в темп прироста ВВП после исключения импорта из всех компонент, п.п.

Источник: Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

1,3 п.п.). При этом фактор запасов и конечного потребления государства в совокупности прибавил к ВВП 1,4 п.п. В сумме все компоненты внутреннего спроса и запасы обусловили снижение ВВП на 1,6 п.п., а экспорт⁴ — на 1,5 п.п.⁵ Если же пробовать разложить не только падение ВВП, но и все отклонение от ожидаемого на 2020 г. роста (около 1,7%), то можно оттолкнуться от того, что в среднем за 2012–2019 гг. экспорт обусловил 0,8 п.п. из 1,4% прироста ВВП, т.е. чуть более половины. С учетом обоих результатов из наших оценок следует, что негативный эффект эпидемиологи-

⁴ Мы исходим из предпосылки об околонулевом вкладе импорта в российский экспорт.

⁵ В 2015 г., к примеру, ситуация была иной: отрицательный вклад внутреннего спроса и запасов в прирост ВВП был вдвое больше, чем в 2020 г., 3,0 п.п., а динамика экспорта была положительной и прибавила к темпу роста ВВП 1,0 п.п.

ческого кризиса на динамику ВВП в 2020 г. был примерно поровну обусловлен каналами внешней и внутренней торговли⁶.

Счет производства ВВП указывает на двоякую необычность кризиса 2020 г. *Во-первых*, половина снижения валовой добавленной стоимости в основных ценах (т.е. без учета налогов на продукты) пришлась на добычу полезных ископаемых (1,18 п.п. из 2,49 п.п. снижения), и ничего похожего не наблюдалось с 2004 г., поскольку этот вид деятельности очень устойчив и больше сталкивается с колебаниями ценовой конъюнктуры. Свои негативные вклады также внесли транспортировка и хранение (0,63 п.п.), оптовая и розничная торговля (0,34 п.п.), деятельность гостиниц и предприятий общественного питания (0,20 п.п.). Для сравнения: в 2015 г. расклад был иным — большая часть снижения ВДС пришлась на оптовую и розничную торговлю (0,95 п.п. из 1,27 п.п.), а в добывающей промышленности динамика была положительной.

Во-вторых, динамика видов деятельности (ВЭД) в 2020 г. характеризовалась исключительной неравномерностью. Так, в 2015 г. лишь ВЭД «Водоснабжение, водоотведение и пр.» показала снижение более чем на 7,0% (–12%), и то, вероятно, не в связи с кризисом, в то время как в 2020 г. таких ВЭД было шесть, и средний темп падения в них составил 15%. Наихудшие результаты показали ВЭД «Деятельность домашних хозяйств как работодателей и пр.» (–25,9%) и «Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания» (–24,1%)⁷. Такая «избирательность» обусловлена спецификой кризиса — распространением коронавируса — и поднимает вопрос о достаточности принятых государством мер поддержки наиболее пострадавших отраслей⁸.

Для полноты картины, помимо ВВП, полезно рассмотреть и базовые виды экономической деятельности⁹, сводный индекс которых демонстрирует близкую к ВВП динамику (табл. 8.2). 2020 г. выделяется на фоне кризисов 2009 и 2015 гг. тремя результатами.

⁷ Другие четыре: ВЭД «Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений» (–11,4%), «Транспортировка и хранение» (–10,3%), «Добыча полезных ископаемых» (–10,2%), «Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги» (–7,1%).

⁹ В отличие от счета ВВП методом производства в базовых ВЭД речь о динамике в реальном выражении объемов, а не только добавленных стоимостей.

Во-первых, наблюдалось масштабное падение добычи полезных ископаемых (на 7,0%), о чем говорилось выше. Во-вторых, впервые не было провала в строительстве (+0,1%). В-третьих, масштаб падения потребительской активности в платных услугах населению (17,3%) впервые оказался гораздо больше, чем в розничной торговле (4,1%). При этом сокращение торговли оказалось меньшим, чем во время двух предыдущих кризисов. Оба результата, особенно первый, обусловлены эффектами социального дистанцирования и перераспределением расходов в пользу товаров в 2020 г.

Примечательно также, что в 2020 г., как и во время двух предыдущих кризисов, были сектора, которые не показали выраженной отрицательной динамики в целом за год. В 2020 г. такими стали (кроме строительства): обрабатывающие производства (+0,3%) и оптовая торговля (−0,1%). Это было обусловлено внутригодовой динамикой (в том числе сильным I кварталом), а также, вероятно, спецификой кризиса: началась форсированная реструктуризация российской и мировой экономики, поддерживавшая спрос в этих менее пострадавших (в том числе от мер социального дистанцирования) секторах.

Падение инвестиций в 2020 г., по нашим оценкам на основе предварительных данных за первые три квартала, составило около 4,3%, что заметно лучше итогов 2009 г. (−13,5%) и 2015 г. (−10,1%). Такой благополучный исход в значительной степени обусловлен отсутствием накануне кризиса сильного перегрева экономики, наблюдавшегося в 2008 г., и значительно более мягким ослаблением курса рубля, чем в 2015 г.¹⁰

Рецессия сопровождалась снижением реальных располагаемых доходов населения, составившим по итогам года 3,5%. Средняя зарплата работников организаций в реальном выражении по итогам 2020 г., по нашим оценкам, даже выросла — примерно на 1,5%, однако связано это было в большей степени с абnormally высокими выплатами в I квартале. При этом безработица, прервав устойчивый тренд на снижение, подскочила с 4,6% в среднем в 2019 г. до 5,8% в 2020 г., а в августе достигала 6,5%.

¹⁰ В 2015 г. реальный эффективный курс рубля к иностранным валютам ослабился на 16,5% в среднем за год, в то время как в 2020 г. — на 7,5%.

Таблица 8.2. Годовая динамика основных индикаторов экономической активности, %

	2009 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2020 г. против 2019 г.
Сельское хозяйство	0,7	2,1	4,8	2,9	-0,2	4,3	1,5	-2,8
Промышленное производство	-10,7	0,2	1,8	3,7	3,5	3,4	-2,6	-6,0
Добыча полезных ископаемых	-2,8	1,3	2,6	1,9	3,8	3,4	-6,9	-10,3
Обрабатывающие производства	-15,2	-0,1	1,1	5,7	3,6	3,6	0,6	-3,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-2,7	-2,0	2,1	0,2	2,3	-0,1	-2,7	-2,6
Промышленное производство (альтернативная оценка)	н/д	0,5	1,2	2,6	3,0	3,2	-3,6	-6,8
Добыча полезных ископаемых	н/д	1,4	2,7	1,8	3,6	3,4	-7,8	-11,2
Обрабатывающие производства	н/д	0,3	-0,4	4,0	2,8	3,8	0,1	-3,7
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	н/д	-2,2	2,2	0,2	1,9	-0,8	-2,8	-2,0
Строительство	-13,2	-3,9	-2,1	-1,1	6,3	2,1	0,1	-2,0
Грузооборот	-10,1	0,6	1,8	5,6	2,7	0,7	-4,9	-5,6
Оптовая торговля	2,0	-5,5	3,1	5,7	3,8	1,6	-0,1	-1,7
Розничная торговля	-5,1	-10,0	-4,8	1,3	2,8	1,9	-4,1	-6,0
Платные услуги населению	-4,2	-2,0	-0,3	0,2	1,4	0,5	-17,3	-17,8

Окончание табл. 8.2

Базовые отрасли (ЦР ВШЭ)	-6,7	-2,1	1,0	3,1	3,2	2,3	-3,2	-5,6
ВВП	-7,8	-2,0	0,2	1,8	2,8	2,0	-3,1	-5,1
Внутренний частный спрос	-6,4	-7,6	-3,5	0,7	3,1	1,6	-5,8	-7,5
Инвестиции	-13,5	-10,1	-0,2	4,8	5,4	1,7	-4,3	-6,0
Реальные располагаемые доходы	3,0	-2,4	-4,5	-0,5	0,1	1,0	-3,5	-4,5
Реальные зарплаты работников организаций	-3,5	-9,0	0,8	2,9	8,5	4,8	1,5	-3,3
Безработица (уровень)	8,2	5,6	5,5	5,2	4,8	4,6	5,8	1,2

Примечание. Данные за 2020 г. по инвестициям являются оценками Института «Центр развития» НИУ ВШЭ на основе оперативной статистики. Альтернативные оценки по промышленности и базовым отраслям — на основе оценок промышленной динамики, сделанных отделом анализа отраслей реального сектора и внешней торговли Института «Центр развития» НИУ ВШЭ под руководством Э.Ф. Баранова при участии В.А. Бессонова. Внутренний частный спрос — взвешенный по объемам индекс, учитывающий динамику розничного товарооборота, платных услуг населению и строительства.

Источник: Росстат; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Ход разворачивания кризиса был необычным. Если предыдущие рецессии в основном начинались осенью и за этим следовал самый тяжелый кризисный год, то эпидемия, разразившаяся в Китае с декабря 2019 г., всерьез ударила по российской экономике только во II квартале 2020 г., когда действовали наиболее жесткие ограничения и экономика экстренно адаптировалась к принципиально новым условиям. Тогда наблюдалось самое сильное квартальное падение ВВП с 1995 г. — на 7,7% к I кварталу 2020 г.¹¹ (рис. 8.2). Результат I квартала 2020 г., скорее всего, тоже несет отпечаток кризиса, но в несравнимо меньшей степени: наблюдавшиеся масштабная распродажа запасов и снижение экспорта привели лишь к умеренной коррекции в динамике ВВП. В III квартале 2020 г., когда первая волна распространения коронавируса в России сходила на нет, ограничения были ослаблены, а экономика и население в значительной степени оправались от шока, наблюдался мощный восстановительный рост экономической активности — более половины предшествующего падения было отыграно. IV квартал прошел под знаком второй волны коронавируса, по числу заражений значительно превзошедшей первую, однако сравнительная адаптированность экономики и введение более слабых, чем во II квартале, ограничений способствовали гораздо более спокойной реакции ВВП на этот шок. Предварительная статистика свидетельствует об остановке восстановления экономической активности в этот период, но не о возобновлении падения.

Резкое падение активности во II квартале 2020 г. наблюдалось во всех базовых видах деятельности¹², но в очень разной степени (табл. 8.3). Беспрецедентное отвесное падение пережили платные услуги населению (–31,5% к I кварталу) и розничный товарооборот (–17,3%), что было обусловлено прежде всего исключительным взлетом склонности к сбережению из-за социального дистанцирования и роста неопределенности: если в I квартале 2020 г. население сберегло 2,1% доходов, то во II квартале — 16,5%. Резкий переход к сберегательной модели поведения сопровождался снижением активности в экономике и падением реальных располагаемых до-

¹¹ После корректировки на сезонный фактор и эффект високосного года.

¹² Кроме сельского хозяйства, зависимого в краткосрочной перспективе почти исключительно от погодного фактора.

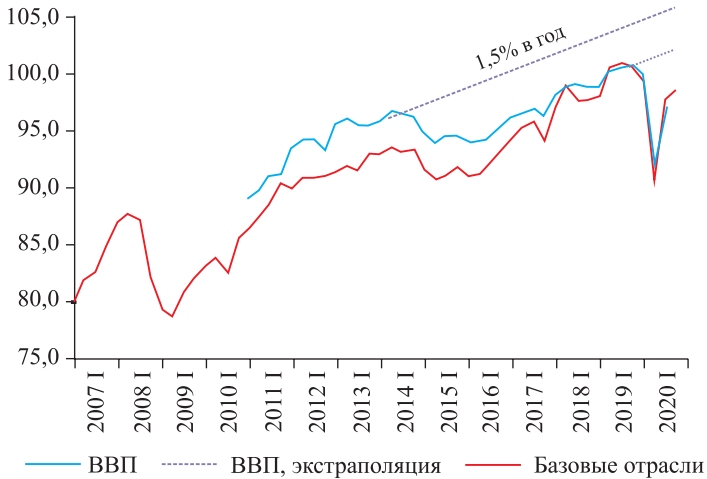


Рис. 8.2. Динамика ВВП и индекса базовых видов экономической деятельности в реальном выражении (100 = 2019 г., сезонность устранена)

Источник: CEIC Data (Росстат); расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

ходов на 6,8% во II квартале по отношению к I кварталу, что еще больше увеличило глубину проседания спроса. Уже как следствие локдауна (а также сокращения нефтедобычи и снижения цен на нефть) сильно упали оптовая торговля (–7,4%) и промышленность (–6,7%), причем как добывающая (–7,9%), так и обрабатывающая (–6,9%). Падение в грузообороте и строительстве было менее выраженным (–3,0% и –1,8% соответственно).

В III квартале на фоне снижения склонности к сбережению с кризисных 16,5% до 6,3% почти во всех видах деятельности наблюдалась положительная динамика. Исключением стала добывающая промышленность, где продолжение снижения выпуска было обусловлено действием соглашения ОПЕК+, которое регулировало сокращение нефтедобычи с 1 мая, т.е. не с начала II квартала. Примечательно, что в оптовой торговле и строительстве рост более чем компенсировал падение предыдущего квартала, а в обрабатывающей промышленности — почти компенсировал. Возможно,

Таблица 8.3. Квартальная динамика основных индикаторов экономической активности

	Прирост, квартал к кварталу, % (с.у.)				Прирост, год к году, %						
	2020 г.				2020 г.						
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	Год		
Сельское хозяйство	-4,7	1,5	0,5	0,8	3,0	3,1	3,3	-3,0	1,5		
Промышленное производство	-0,6	-6,6	2,9	2,9	2,6	-6,7	-4,8	-1,7	-2,6		
Добыча полезных ископаемых	-0,8	-7,8	-2,2	2,8	1,0	-9,0	-11,5	-8,1	-6,9		
Обрабатывающие производства	0,1	-6,9	6,5	2,9	5,6	-5,2	-0,1	2,3	0,6		
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-2,5	-0,3	1,6	2,1	-3,6	-5,0	-3,2	0,7	-2,7		
Промышленное производство (альтернативная оценка)	-0,4	-7,3	3,4	1,2	1,8	-7,1	-5,6	-3,4	-3,6		
Добыча полезных ископаемых	-1,1	-8,7	-1,7	2,1	0,3	-9,6	-12,3	-9,2	-7,8		
Обрабатывающие производства	1,3	-7,9	8,2	0,6	5,1	-5,2	0,2	0,8	0,1		
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-6,5	4,7	0,9	0,3	-4,9	-2,2	-3,4	-0,7	-2,8		
Строительство	0,1	-1,8	4,5	-1,6	2,8	-3,9	1,1	0,8	0,1		
Грузооборот	-2,7	-3,0	1,4	2,2	-3,9	-8,2	-5,3	-2,2	-4,9		
Оптовая торговля	-4,9	-7,4	14,4	0,1	6,2	-8,1	1,4	0,9	-0,1		
Розничная торговля	2,4	-17,3	15,8	-1,0	4,4	-16,0	-1,6	-2,8	-4,1		

Окончание табл. 8.3

	Прирост, квартал к кварталу, % (с.у.)				Прирост, год к году, %						
	2020 г.				2020 г.						
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	Год		
Платные услуги населению	-1,4	-31,5	26,0	1,6	-1,9	-36,1	-17,3	-13,2	-17,3		
Базовые отрасли (ЦР ВШЭ)	-1,4	-8,7	7,8	0,9	1,3	-9,8	-3,1	-2,1	-3,2		
Базовые отрасли (ЦР ВШЭ), без с/х	-1,1	-9,3	7,6	1,4	1,3	-10,4	-4,0	-2,0	-3,6		
ВВП	-1,0	-7,7	5,4	н/д	1,6	-8,0	-3,4	н/д	-3,1		
Внутренний частный спрос	1,3	-17,3	15,1	-0,6	2,9	-17,9	-4,1	-3,9	-5,8		
Инвестиции	-1,8	-6,1	4,1	-0,5	1,2	-7,6	-4,2	-4,5	-4,3		

Примечание. Данные по инвестициям за IV квартал 2020 г. и за 2020 г. являются оценками Института «Центр развития» НИУ ВШЭ на основе оперативной статистики. Альтернативные оценки по промышленности и базовым отраслям — на основе оценок промышленной динамики, сделанных отделом анализа отраслей реального сектора и внешней торговли Института «Центр развития» НИУ ВШЭ под руководством Э.Ф. Баранова при участии В.А. Бессонова.

Источник: SEIC Data (Rosstat); расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

причина в том, что эти сектора выиграли от начала реструктуризации экономики.

В IV квартале на фоне очередного витка эпидемиологического кризиса наблюдалась более спокойная и в среднем примерно нейтральная динамика базовых отраслей. Стоит выделить разве что розничную торговлю, которая на фоне небольшого повышения склонности к сбережению возобновила снижение и обусловила некоторую понижающую динамику всего потребления населения, впрочем, несравнимую по масштабам с реакцией на кризис во II квартале. Отсутствие общеэкономического спада в период второй волны объясняется отсутствием столь жестких административных ограничений экономической активности, какие применялись во II квартале, но не означает, что российская экономика настолько адаптировалась, что полностью утратила чувствительность к эпидемиологической обстановке. Скорее всего, в более благоприятных условиях наблюдалась бы гораздо лучшая и более устойчивая экономическая динамика, на что указывает прежде всего кардинальный перелом в динамике потребления, особенно заметный на месячных данных.

В конце 2020 г. сектора экономики демонстрировали очень разную степень восстановления после острой фазы кризиса (табл. 8.4). Потребительский сектор не только сильнее других упал, но и демонстрировал проблемы с преодолением последствий. Если за докризисный период взять IV квартал 2019 г., а за условное «дно»¹³ кризиса — II квартал 2020 г., то в IV квартале прогресс в восстановлении розничной торговли составил 81% (в том числе в декабре — 75%: сказалась вторая волна). При этом успехи платных услуг населению в восстановлении гораздо скромнее — всего 58%; очевидно, дело не только в большей глубине предшествующего падения, но и в большей зависимости этого сектора от социального дистанцирования и потребительских привычек. Успешно вышли из кризиса оптовая торговля (106%, т.е. превышение докризисного уровня) и обрабатывающая промышленность (114%), однако до-

¹³ В отдельные месяцы II квартала глубина падения того или иного сектора, разумеется, была сильнее, чем в среднем за квартал. Мы сочли предпочтительным взять единый для всех секторов сравнительно широкий период и не увлекаться определением экстремально низких значений.

Таблица 8.4. Основные индикаторы экономической активности: острая фаза кризиса и восстановление

	Прирост к IV кварталу 2019 г. (сезонность устранена)				% восстановления с уровня II квартала 2020 г.	
	III квартал 2020 г.	IV квартал 2020 г.	Декабрь 2020 г.	IV квартал 2020 г.	Декабрь 2020 г.	
Сельское хозяйство*	-3,3	-2,1	-3,6	-	-	
Промышленное производство	-7,1	-2,5	-0,9	64%	87%	
Добыча полезных ископаемых	-8,8	-8,4	-8,1	4%	7%	
Обрабатывающие производства	-6,8	1,0	3,1	114%	145%	
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды*	-2,7	0,5	3,0	-	-	
Строительство*	-1,8	1,0	0,1	-	-	
Грузооборот	-5,6	-2,2	-1,6	61%	71%	
Оптовая торговля	-12,0	0,7	1,7	106%	114%	
Розничная торговля	-15,3	-2,8	-3,8	81%	75%	
Платные услуги населению	-32,5	-13,5	-13,4	58%	59%	
Базовые отрасли (ЦР ВШЭ)	-10,0	-2,4	-1,7	76%	83%	
ВВП	-8,6	н/д	-	н/д	-	
Внутренний частный спрос	-16,2	-4,2	-4,9	74%	69%	

Окончание табл. 8.3

	Прирост к IV кварталу 2019 г. (сезонность устранена)				% восстановления с уровня II квартала 2020 г.	
	II квартал 2020 г.	IV квартал 2020 г.	Декабрь 2020 г.	IV квартал 2020 г.	Декабрь 2020 г.	
	Инвестиции**	-7,8	-4,5	—	43%	—
Реальные зарплаты работников организаций**	-3,7	-1,3	-1,4	65%	64%	
Реальные располагаемые доходы	-7,8	-1,8	—	77%	—	
Безработица***	1,5	1,5	1,3	1%	13%	

* В сельском хозяйстве, промышленности, кроме добывающей и обрабатывающей, а также строительстве эффект от кризиса оказался незначительным в сравнении с другими факторами (прежде всего с погодными), определявшими динамику этих секторов, поэтому было бы некорректно рассматривать их динамику после II квартала 2020 г. как восстановление после кризисного падения.

** Данные по инвестициям за IV квартал 2020 г., а также данные по реальным зарплатам работников организаций за декабрь 2020 г. и IV квартал 2020 г. являются оценками Института «Центр развития» НИУ ВШЭ на основе оперативной статистики.

*** Данные по безработице — приросты не в процентах, а в процентных пунктах.

Источники: CEIC Data (Росстат); расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

бывающая промышленность в IV квартале все еще лежала на «дне» из-за действия соглашения ОПЕК+. Итого индекс базовых видов экономической деятельности, используемой для оперативной оценки динамики ВВП, по итогам IV квартала восстановился на 76%, в том числе по итогам декабря — на 83%. К сожалению, такие результаты оказались неустойчивыми. Статистические успехи декабря (и отчасти IV квартала) по большей части основывались на взлете обрабатывающей промышленности в декабре (на 6,8% к ноябрю), однако уже в январе 2021 г. в этом секторе наблюдалось еще более мощное падение — на 8,6% к декабрю.

9. Тренды цифровизации — постпандемия

*Абдрахманова Г.И., Вишневский К.О., Зинина Т.С.,
Ковалева Г.Г., Полякова В.В., Приворотская С.Г.,
Рудник П.Б., Суслов А.Б., Фурсов К.С.*

9.1. На пороге пандемии. Глобальные тенденции цифровизации

Достигнутый к началу 2020 г. уровень цифровизации обеспечил устойчивое функционирование экономики и ее отдельных секторов в условиях коронакризиса. За последние 20 лет радикально изменились основополагающие условия (цифровая инфраструктура, уровень развития Интернета, распространение мобильных устройств и др.), что позволило создать широкую палитру цифровых продуктов и сервисов для населения и бизнеса.

Если сравнивать с временами финансового кризиса 2008 г., то число смартфонов, которые в 2007–2008 гг. только начали появляться, к 2020 г. достигло 3,2 млрд. Количество пользователей Интернета возросло с 1,6 млрд до 4,1 млрд человек (уровень распространения вырос с 23 до 54% населения). Глобальный интернет-трафик увеличился с 4 тыс. до 100 тыс. Гб в секунду¹. За 5 лет к началу 2020 г. объем выручки электронной торговли в мире вырос более чем в 2,5 раза, достигнув 3,5 трлн долл. По существу, состоялся беспрецедентный технологический прорыв, сформировались предпосылки для перевода ключевых процессов в цифровую среду и обеспечения их бесперебойности в ходе пандемии.

Внедрение цифровых платформ и бизнес-моделей легло в основу устойчивых конкурентных преимуществ за счет снижения издержек и обеспечения лучшего качества «потребительского опыта». В то время как в 2018 г. на компании, реализовавшие цифровую трансформацию, приходилось 16,6% от мирового ВВП (13,5 трлн долл.), к 2023 г., по прогнозам, их вклад составит уже

¹ The COVID-19 Crisis: Accentuating the Need to Bridge Digital Divides. UNCTAD, 2020. <https://unctad.org/webflyer/covid-19-crisis> (дата обращения: 12.02.2021).

более половины (53,3 трлн долл.)². Такие потенциальные выгоды стимулируют бизнес активнее использовать цифровые технологии. Ожидается, что только внедрение искусственного интеллекта в ключевых секторах экономики и социальной сферы даст прирост добавленной стоимости от 3,5 до 5,8 трлн долл.³.

Затраты на цифровую трансформацию в мире росли на 10–15% ежегодно, достигнув 1,3 трлн долл. к 2020 г. При этом цифровизация происходит довольно неравномерно. Темпы роста значительно выше в отдельных областях: 13,8% — в государственном секторе, 13,4% — в финансах. Медленнее растут инвестиции в цифровые технологии в промышленности (8%) и сфере услуг (9,8%)⁴.

9.2. Цифровизация в России в ретроспективе. 10 лет до коронакризиса

В период 2010–2019 гг. российские граждане значительно расширили использование цифровых технологий. За истекшие 10 лет доля ежедневных пользователей Интернета среди взрослого населения страны утроилась и в 2019 г. составила 72,6%⁵. По данным Росстата, в 2018 г. доля пользователей Интернета среди детей в возрасте до 15 лет, обучающихся в общеобразовательных организациях, превысила 80% (в том числе тех, кто выходил в сеть не менее одного раза в день, — 56%). В последние годы постоянная (в том числе ежедневная) аудитория в значительной степени расширилась за счет лиц, которые ранее не были склонны к активной

² IDC FutureScape: Worldwide IT Industry 2020 Predictions. IDC, 2019. <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=US45599219> (дата обращения: 12.02.2021).

³ Notes from the AI frontier: modeling the impact of AI on the world economy. McKinsey Global Institute, 2018. <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Artificial%20Intelligence/Notes%20from%20the%20frontier%20Modeling%20the%20impact%20of%20AI%20on%20the%20world%20economy/MGI-Notes-from-the-AI-frontier-Modeling-the-impact-of-AI-on-the-world-economy-September-2018.pdf> (дата обращения: 12.02.2021).

⁴ New IDC Spending Guide Shows Continued Growth for Digital Transformation in 2020. IDC, 2020. <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS46377220> (дата обращения: 12.02.2021).

⁵ Индикаторы цифровой экономики: 2020. НИУ ВШЭ, 2020.

деятельности в сети (в частности, стало больше постоянных пользователей среди населения среднего (25–54 лет) и старшего (55 лет и старше) возраста, проживающего в сельской местности).

Для широкого круга пользователей Интернет привлекателен прежде всего возможностью свободного общения (в том числе в режиме видеосвязи): в 2019 г. более 63% взрослого населения пользовались социальными сетями, почти 59% совершали телефонные и видеозвонки, более 49% общались в мессенджерах. Кроме того, каждый второй взрослый россиянин (57,5%) воспользовался в 2019 г. Интернетом для получения государственных и муниципальных услуг (для сравнения: пятью годами ранее таковых насчитывалось лишь 10,6%); каждый третий (35,7%) — для заказа товаров и услуг (в 2014 г. — лишь 17,7%). За последние 5 лет более чем в 12 раз увеличилась доля россиян, осуществляющих банковские операции онлайн: с 3,3% в 2014 г. до 42,7% в 2019 г.

Вовлеченность населения в цифровую среду во многом определяется уровнем развития цифровых навыков — умением пользоваться компьютерами/планшетами/смартфонами, различными программными средствами, искать необходимую информацию в сети и т.п. Несмотря на то что уровень владения цифровыми навыками россиян ежегодно повышается, он все еще остается крайне низким среди представителей старшего поколения. Тем не менее при сохранении существующих тенденций можно ожидать, что разрыв в интенсивности использования Интернета для различных групп населения нивелируется.

Результаты исследования факторов интеграции населения в цифровую экономику показывают⁶, что в семьях независимо от принадлежности к домохозяйству распространена взаимопомощь в освоении цифровых технологий. Две трети (66%) респондентов заявили, что помогали другим членам семьи пользоваться Интернетом (например, учили их чему-то, делали за них что-то в Ин-

⁶ Здесь и далее используются результаты исследования, проведенного ИСИЭЗ НИУ ВШЭ в ноябре 2020 г. и нацеленного на оценку интеграции населения в цифровую экономику в период пандемии. Эмпирической базой для анализа послужили результаты онлайн-опроса пользователей Интернета в возрасте от 14 лет и старше. Общая выборка, составившая 3000 респондентов, отражает социально-демографическую структуру российской аудитории глобальной сети.

тернете и т.п.) за последние полгода. Этот показатель выше среди респондентов в возрасте до 24 лет (75%), людей с продвинутыми цифровыми навыками (77%), представителей двух верхних категорий по уровню материального благополучия (71% и 82% соответственно). Вовлеченность пожилого населения в цифровую среду преимущественно обеспечивается родственниками (41% респондентов помогли родителям и 9% — бабушкам/дедушкам).

Граждане играют значимую роль в цифровизации экономики страны — они не только предъявляют спрос на цифровые технологии, но и подстегивают организации внедрять современные способы взаимодействия (электронную торговлю, безналичную оплату и др.), осваивать цифровые каналы продаж (например, через потребление цифрового контента). По расчетам ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, расходы населения на использование цифровых технологий и связанных с ними продуктов и услуг в 2019 г. составили 1641,1 млрд руб. Из них порядка 60% (982,4 млрд руб.) приходится на оплату услуг электросвязи, около четверти (413,1 млрд руб.) — на приобретение соответствующей цифровой техники, десятая часть (180,4 млрд руб.) — на покупку цифрового контента (фильмов, музыки, электронных книг и т.п.).

В 2010–2019 гг. устойчиво увеличивались затраты организаций на цифровые технологии (в среднем на 17,3% ежегодно). Исключение составляет 2014 г., в котором затраты организаций на цифровые технологии сократились на 5,7% по сравнению с предыдущим годом по причине резкого ослабления рубля (в то время большая часть технических решений в области цифровых технологий строилась на импортном оборудовании и программном обеспечении). Начиная с этого момента, государством последовательно реализуется ряд мер по импортозамещению в сфере информационно-телекоммуникационных технологий (ИКТ).

В 2019 г. внутренние затраты организаций на создание, распространение и использование цифровых технологий достигли 2452,9 млрд руб., или 2,2% ВВП. Пятая часть (21,6%, или 530,5 млрд руб.) этих затрат приходится на организации, осуществляющие деятельность в области информации и связи, и направлены преимущественно на развитие сетей передачи данных. Более 380 млрд руб. (15,5%) вложено в цифровизацию финансовыми и страховыми компаниями; 350,7 млрд руб. (14,3%) — организациями соци-

альной сферы (из них более 84% (295,1 млрд руб.) — на внедрение цифровых технологий в образовании).

Крайне низкими темпами осуществляется внедрение цифровых технологий в промышленности и сельском хозяйстве. В 2019 г. промышленные предприятия инвестировали в проекты цифровой трансформации 249,4 млрд руб. (10,2% общего объема затрат организаций на цифровые технологии), из них 176,3 млрд руб. пришлось на обрабатывающие производства. Затраты на внедрение цифровых технологий в сельскохозяйственных организациях составили порядка 14 млрд руб.

Почти половина (44,4%) общего объема затрат организаций на цифровые технологии связана с приобретением оборудования (преимущественно вычислительной техники и коммуникационного оборудования). Это справедливо для многих видов экономической деятельности и характеризует первоначальный этап цифровой трансформации, направленный на техническое перевооружение существующей производственной базы. Четверть (24,5%) всех затрат на цифровую трансформацию организаций связана с приобретением и адаптацией программного обеспечения. На эти цели было потрачено 601,2 млрд руб.

В то же время, по расчетам ИСИЭЗ НИУ ВШЭ на основе данных Росстата, за последние 5 лет в 1,5–2 раза выросла востребованность в организациях сетевых технологий — скоростного ШПД, облачных сервисов, информационных систем, RFID-технологий, закладывающих фундамент цифровой трансформации. Высокий уровень динамики отличает 2018–2019 гг. В 2019 г. ШПД использовали 86,6% организаций. Самый востребованный скоростной диапазон — от 2,0 до 30,0 Мбит/с — используют треть организаций. За последние 5 лет набирает обороты распространение Интернета со скоростью от 30 до 100 Мбит/с — рост доли пользователей по сравнению с 2014 г. в 1,7 раза. Каждая пятая организация применяет информационные системы, нацеленные на автоматическую оптимизацию ресурсов предприятия, интеграцию производства и снабженческо-сбытовых операций (ERP-, CRM-, SCM-системы). По сравнению с 2014 г. доля пользователей этих систем выросла в 1,5 раза. Стремительно растет спрос на облачные сервисы. Если в 2014 г. ими воспользовалось немногим более 13% организаций, то в 2019 г. — уже 28%. В 2019 г. ускорились темпы распространения

технологий автоматической идентификации объектов с использованием RFID-меток: годовая динамика превысила рост за период 2015—2018 гг. Уровень распространения пока невысок — 6,3%.

Цифровые технологии имеют универсальный характер, вместе с тем отраслевая дифференциация по их востребованности в 2019 г. оставалась высокой. Так, по использованию облачных сервисов среди отраслей экономики и социальной сферы лидировали телекоммуникации (42,4% организаций), финансовый сектор, отрасль ИТ, торговля, гостиницы и общественное питание, здравоохранение (34,5—38,5%). Почти вдвое ниже (19,3—20,9%) был спрос на эти услуги в 2019 г. в сельском хозяйстве, энергообеспечении, добывающей промышленности, творческой деятельности.

Похожие расхождения по объемам спроса между отраслями наблюдались и в части так называемых сквозных цифровых технологий. Здесь лидируют промышленность, энергетика, финансы, транспорт и образование (рис. 9.1). Широко востребованы наиболее зрелые прорывные технологии, успевшие доказать свою эффективность: искусственный интеллект, новые производственные технологии и беспроводная связь. Новые направления, такие как квантовые вычисления и коммуникации, формируют будущий задел для цифровой трансформации секторов экономики и социальной сферы. По оценкам НИУ ВШЭ, совокупный спрос на представленные цифровые технологии в России в 2019 г. составил 483,3 млрд руб., из которых 5,3% приходится на транспортный комплекс, 5,1% — на телекоммуникационный сектор, 3,9% — на финансовые услуги⁷.

Внедрению цифровых технологий в организациях способствуют развитие информационной инфраструктуры и обеспеченность кадрами, которые готовы использовать новые цифровые инструменты. В 2019 г. доля работников, занятых в профессиях с интенсивным использованием ИКТ, составила 12%⁸.

Значимую роль в процессах цифровизации экономики играла отечественная отрасль информационных технологий (отрасль ИТ). По оценкам ИСИЭЗ НИУ ВШЭ на основе данных Росстата,

⁷ Цифровые технологии в российской экономике. НИУ ВШЭ, 2021. <https://publications.hse.ru/books/420071117> (дата обращения: 12.02.2021).

⁸ Индикаторы цифровой экономики: 2020. НИУ ВШЭ, 2020.

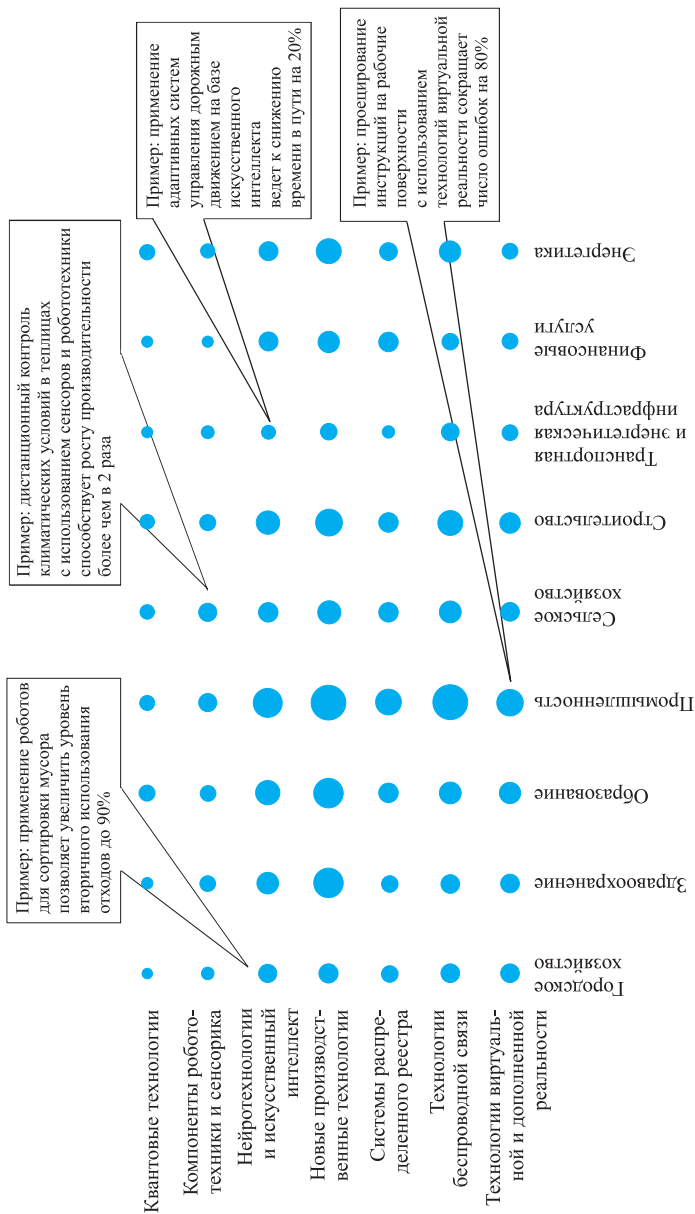


Рис. 9.1. Возможности применения цифровых технологий в секторах экономики и социальной сферы
 Источник: Цифровые технологии в российской экономике. НИУ ВШЭ, 2021.

доля отрасли в ВВП удвоилась — с 0,5% в 2010 г. до 1% в 2019 г. С 2012 по 2019 г. объем валовой добавленной стоимости отрасли увеличился в 2,5 раза (в постоянных ценах), в том числе только за последние 5 лет этого периода — в 1,7 раза. В структуре продукции собственного производства отрасли ИТ 53% занимают услуги по разработке и тестированию программного обеспечения, треть — услуги по обработке данных, размещению информации, около 14% — консультативные услуги и работы в области компьютерных технологий.

Укрепляются позиции отрасли ИТ как на внутреннем, так и на внешнем рынке. За последние 5 лет доля отечественных продуктов в затратах организаций на покупку программного обеспечения выросла почти втрое: с 20,7% в 2015 г. до 58,1% в 2019 г. Экспорт компьютерных услуг достиг 4,5 млрд долл., превысив объем 2010 г. в 3,5 раза, докризисного 2014 г. — в 1,7 раза. Начиная с 2017 г. наблюдается положительное внешнеторговое сальдо по рассматриваемым услугам с тенденцией его роста: с +19 до +899 млн долл. в 2019 г.⁹

С учетом совокупности отмеченных выше факторов можно говорить о том, что российская экономика встретила пандемию коронавируса на «нарастающей волне» цифровизации, что выражается в том числе в поступательном увеличении основных показателей (рис. 9.2).

Ключевыми драйверами цифровой трансформации в 2010–2019 г. стали ориентация на потребителя и быстрые изменения бизнес-моделей (в том числе рост онлайн-платформ). Цифровизация бизнеса и государства сделала возможным проактивное предоставление сервисов и персонализированный подход к удовлетворению потребностей людей. Введение карантина, социальное дистанцирование, удаленная работа и другие реалии 2020 г. привели к резкому изменению моделей потребления и наращиванию доли дистанционных каналов взаимодействия. Цифровая трансформация, таким образом, превратилась из желательного в необходимое условие конкурентоспособности бизнеса и улучшения качества жизни.

⁹ Индикаторы цифровой экономики: 2020. НИУ ВШЭ, 2020.



Рис. 9.2. Динамика основных показателей цифровизации до пандемии

Источник: Расчеты ИСИЭЗ НИУ ВШЭ по данным Росстата.

9.3. Цифровизация во время пандемии. Сдвиги спроса и предложения, реакция правительства страны

Пандемия COVID-19, безусловно, оказывает сильное воздействие на рынки цифровых технологий. С одной стороны, существенно увеличился масштаб применения цифровых технологий, в первую очередь за счет роста дистанционных сервисов и онлайн-платформ. В то же время в мировой ИТ-отрасли после начала пандемии наблюдается спад ввиду снижения расходов реального сектора. На глобальном рынке продажи программного обеспечения (ПО) в 2020 г. упали на 3% (при этом корпоративного ПО — на 4,5%), оборудования — на 9,1%, ИТ-сервисов — на 3,4%, в то же время облачные сервисы выросли на 25%¹⁰. В среднесрочной перспективе ситуация, вероятно, стабилизируется за счет постепенного восстановления спроса и появления новых точек роста в

¹⁰ Digital economy compass 2020. Statista, 2020. <https://www.statista.com/study/83121/digital-economy-compass/> (дата обращения: 14.02.2021).

сфере CovidTech — цифровых решений по борьбе с COVID-19 и его последствиями.

Можно ожидать, что спрос на цифровые решения возрастет, при этом влияние пандемии на развитие различных технологических направлений будет неоднородно (рис. 9.3). Согласно результатам экспертного опроса, проведенного НИУ ВШЭ¹¹, ожидается рост спроса на разработки в области искусственного интеллекта и новых производственных технологий. Положительные тенденции в части спроса ожидаются также в области технологий беспроводной связи (по мнению 22% респондентов) и компонентов робототехники и сенсорики (18,5%). Именно эти технологии формируют ядро решений в области CovidTech (в том числе мониторинг и прогнозирование распространения пандемии, диагностика и телемедицина, обеспечение непрерывности процесса образования и удаленной работы, информирование и социальная поддержка граждан и др.).

Влияние на спрос в области систем распределенного реестра оценивается неоднозначно и ожидается, скорее, нейтральным; при этом почти половина экспертов (44,4%) прогнозируют ускорение темпа разработок технологий. Негативное воздействие пандемии сказывается на менее зрелых технологических направлениях, таких как технологии виртуальной и дополненной реальности. Возможное сокращение финансирования оказывает давление в первую очередь на фундаментальные направления, не имеющие широких возможностей коммерциализации, в том числе разработки в области квантовых вычислений и коммуникаций, и может привести к ограничениям на стороне предложения.

Новые возможности использования искусственного интеллекта (ИИ) для борьбы с пандемией расширяют рынок соответствующих продуктов и сервисов. Однако высокая стоимость решений на основе ИИ, длительность их разработки, а также вопросы конфиденциальности данных ограничивают потенциал роста отдельных технологических направлений. Можно ожидать расширения спроса на рекомендательные системы и системы поддержки принятия решений, связанного с бумом электронной коммерции, распро-

¹¹ Опрос проведен ИСИЭЗ НИУ ВШЭ в июле 2020 г. В опросе приняли участие более 100 экспертов из ведущих организаций в области цифровых технологий. 50,5% респондентов являются представителями компаний, 36,6% — вузов, 12,9% — научных организаций, ассоциаций и других организаций.

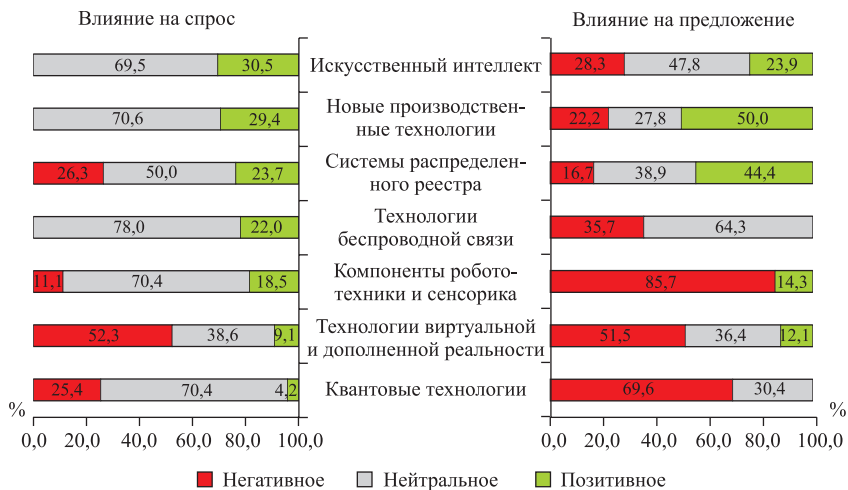


Рис. 9.3. Влияние пандемии COVID-19 на спрос и предложение продуктов и сервисов на основе цифровых технологий (в % от числа опрошенных экспертов)

Источник: Расчеты ИСИЭЗ НИУ ВШЭ по данным опроса экспертов.

странением приложений для отслеживания контактов и прогнозирования распространения пандемии. Противоречивая ситуация складывается вокруг технологий компьютерного зрения, широкое распространение которых для видеонаблюдения и распознавания лиц привело к расширению ограничений, связанных с безопасностью и конфиденциальностью данных.

В среднесрочной перспективе спрос на цифровые технологии, по-видимому, продолжит расти как на мировом рынке, так и в России. Преодолению финансовых ограничений и расширению разработки и внедрения технологий будут способствовать постепенное восстановление экономики, снятие регуляторных барьеров и поддержка со стороны государства.

Российская отрасль ИТ как основной поставщик цифровых решений оказалась в неоднозначной ситуации в связи с пандемией (табл. 9.1). В первые месяцы (апрель — май) отрасль ИТ испытывала шоки спроса наряду со многими другими отраслями. По край-

ней мере, таковы были оценки и ожидания самих ИТ-компаний. Так, опрос ассоциации «Руссофт» показывал, что в мае 2020 г. более 80% софтверных компаний столкнулись с задержкой платежей по уже выполненным работам, а ожидаемое падение выручки во II квартале 2020 г. оценивалось ими на уровне 39%¹². Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в рамках мониторинга системообразующих компаний также отмечало расторжение реализуемых контрактов (примерно 10–20%) и рост неплатежей (около 50% контрактов)¹³. Данные негативные явления были связаны с тем, что заказчики из реального сектора еще не адаптировались к условиям самоизоляции и удаленной работы, а многие несли потери из-за резкого падения спроса в связи с локдауном (например, сектор транспорта, туризма) или событий на мировом нефтяном рынке.

Однако к III кварталу 2020 г. ситуация стала улучшаться — бизнес начал «переключать» ИТ-бюджеты на краткосрочные проекты, в первую очередь по переводу на удаленный формат работы и развитию облачной инфраструктуры. Интернет-компании, у которых возник риск снижения рекламных бюджетов, смогли привлечь потребителей за счет онлайн-сервисов — онлайн-игр, онлайн-кинотеатров, обучения. В целом большинство оценок свидетельствует в пользу того, что пандемия привела к росту спроса на ИТ-решения и, соответственно, к росту доходов ИТ-компаний в 2020 г. относительно 2019 г. (негативные оценки по входящим денежным потокам могут быть связаны с тем, что расчет ведется по ограниченной выборке компаний и относительно не 2019 г., а начала 2020 г.). Не сбылись и опасения относительно массового увольнения или снижения заработной платы. Так, по данным Росстата, прирост численности работников в ИТ-отрасли составил 8,8%¹⁴, а рост зарплат — 8,3%¹⁵ (ноябрь 2020 г. к ноябрю 2019 г.).

¹² Экспресс-опросы ИТ-компаний в период пандемии COVID-19. Руссофт, 2020. <https://russoft.org/analytics/ekspress-oprosy-it-kompanij-v-period-pan-demii-covid-19/> (дата обращения: 15.02.2021).

¹³ Данные оперативного мониторинга системообразующих компаний ИТ-отрасли. Минцифры России, 2020.

¹⁴ Учтены коды ОКВЭД 2 62 и 63.1.

¹⁵ По коду ОКВЭД 2 62.

Таблица 9.1. Динамика показателей ИТ-отрасли в 2020 г. относительно 2019 г.

Показатель	Изменение в 2020 г. относительно соответствующего периода 2019 г., %				
	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	
Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по ИТ-отрасли (1)	–8,4	40,2	49,9	44,9	
Выручка ИТ-отрасли (2)	22,2	12,7	6,8		
Входящие денежные потоки, код ОКВЭД2 62 (3)		–43,7	–22,6	–11,5	
Входящие денежные потоки, код ОКВЭД2 63 (3)		–3,7	8,9	6,8	
Экспорт компьютерных услуг (в долларовом выражении) (4)	24,1	5,6	9,7		
Импорт компьютерных услуг (в долларовом выражении) (4)	47,3	15,6	21,6		

Источник: Расчеты ИСИЭЗ НИУ ВШЭ по данным Росстата, Минцифры России, ФНС России, Банка России: 1) по данным Росстата — включает ОКВЭД2 62.01, 62.02, 62.03, 63.11, без субъектов малого предпринимательства; 2) по данным ФНС и Минцифры России — учтена выручка, указанная в налоговых декларациях по налогу на прибыль; 3) по данным Банка России¹⁶ — учитываются рублевые платежи, прошедшие через Национальную платежную систему. Значения приведены относительно «нормального» уровня денежных потоков (это средний уровень дневных сезонно сглаженных входящих платежей за период с 20 января по 13 марта 2020 г.); 4) по данным Банка России.

¹⁶ Мониторинг отраслевых финансовых потоков. Банк России, 2021. <https://cbr.ru/analytics/finflows/> (дата обращения: 15.02.2021).

Во многом позитивная динамика основных показателей отрасли ИТ в период пандемии связана с активной цифровизацией в госсекторе, а также с мерами государственной поддержки. По оценкам экспертов, включая из компаний, спрос на ИТ-решения сохранится на высоком уровне и после выхода из кризиса.

С учетом быстро проявившейся в начале пандемии высокой значимости отрасли ИТ и необходимости во многом своими силами и в сжатые сроки обеспечить экономику технологическими решениями для бесперебойной работы Правительством России весной 2020 г. был объявлен пакет мер налогового стимулирования отечественных ИТ-компаний — так называемый «налоговый маневр» (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 265-ФЗ). Согласно этому закону, с 2021 г. предусматривается кратное снижение ставки налога на прибыль с 20 до 3% и тарифа страховых взносов с 14 до 7,6% для аккредитованных ИТ-компаний. Одновременно отменена нулевая ставка НДС (ст. 149.2.26 Налогового кодекса Российской Федерации) при реализации иностранного ПО, теперь ее можно применять только для продуктов из Реестра отечественного ПО. Хотя вводимые налоговые льготы начинают действовать с 2021 г., сам факт повышенного внимания государства к ИТ-отрасли и ожидание снижения издержек в будущем могли стать фактором сохранения потенциала ИТ-компаний, прежде всего кадрового, в кризисный период. В настоящее время продолжается проработка «второго пакета» мер поддержки отрасли ИТ, в первую очередь направленных на налоговое стимулирование спроса на отечественные цифровые решения, а также выравнивание условий международной конкуренции за счет налогообложения иностранных интернет-компаний и платформ.

Помимо налоговых льгот, в 2020 г. был принят ряд мер, направленных на устранение барьеров в использовании цифровых технологий. В частности, обеспечено внедрение механизма «регуляторных песочниц» в сфере цифровых технологий (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ). «Регуляторные песочницы» вводятся в 10 сферах цифровых инноваций: нейротехнологии и искусственный интеллект, технологии работы с большими данными, квантовые технологии, новые производственные технологии, компоненты робототехники и сенсорики, системы распределенного реестра, технологии беспроводной связи, технологии виртуальной и дополненной реальности, промышленный Интернет

(Интернет вещей), отраслевые цифровые технологии. Ранее был установлен экспериментальный правовой режим для развития искусственного интеллекта с участием ИТ-компаний в Москве (Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ).

В августе 2020 г. был утвержден новый федеральный проект «Искусственный интеллект»¹⁷, на реализацию которого в 2021–2024 гг. будет направлено 36,3 млрд руб. Федеральный проект отражает ключевые задачи Национальной стратегии развития искусственного интеллекта и формирует инструменты для ее реализации.

В числе оперативных мер правительства, направленных на снижение негативных последствий пандемии и самоизоляции, обеспечение перевода части экономической деятельности и социальной активности в онлайн-формат, стоит отметить: горячие линии по контролю и мониторингу ситуации с COVID-19, системы электронной записи на тестирование и вакцинацию, платформы дистанционного обучения, расширение перечня электронных государственных услуг, информационные сервисы для поддержки и информирования граждан, разрешение дистанционной торговли безрецептурными лекарственными препаратами и др.

В 2020 г. были предприняты шаги по цифровой трансформации госуправления: начата разработка ведомственных программ цифровой трансформации, назначены ответственные за цифровую трансформацию в федеральных и региональных органах исполнительной власти. В 2021 г. будут разработаны стратегии цифровой трансформации отраслей и регионов (их разработка предусмотрена поручением Президента Российской Федерации от 4 декабря 2020 г. № Пр-2242), что придаст дополнительный импульс внедрению цифровых технологий в ключевых отраслях экономики и социальной сферы.

9.4. Мир после пандемии. Новые тренды и вызовы цифровизации

Очередной виток цифровизации, спровоцированный пандемией, проявляется, во-первых, через резкое масштабирование ранее

¹⁷ Протокол Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 27 августа 2020 г. № 17.

существовавших цифровых сервисов и кратный рост их аудитории, а во-вторых, через создание прорывных технологических решений, направленных на борьбу с COVID-19 и его последствиями (CovidTech).

Первая тенденция привела к заметному росту рынков дистанционных сервисов, таких как телемедицина, удаленная работа, электронная коммерция, онлайн-образование и др. Цифровые каналы превратились из периферийного — ориентированного на пользователей-новаторов — в массовый, а порой и единственный способ реализации повседневных потребностей населения и бизнеса. В 2020 г. опережающими темпами росла аудитория онлайн-сервисов: при росте мирового населения на 1% число интернет-пользователей возросло на 7,3%, а количество активных аккаунтов в социальных сетях — на 13,2% (годовой прирост по данным на январь 2021 г.)¹⁸.

Произошли локальные сдвиги в структуре потребления, за счет которых отдельные онлайн-услуги в 2020 г. росли существенно быстрее долгосрочных среднегодовых темпов, на порядок обгоняя прогнозы, сделанные до пандемии (рис. 9.4). На фоне замедления роста бизнес-сервисов, в том числе в сфере финансовых технологий, существенно возросло потребление информационного контента через дистанционные каналы при ощутимом сдвиге в сторону развлекательного и игрового форматов: за год мировой рынок онлайн-видео вырос на 29,2%, музыки — на 25,9%, видеоигр — на 23,2%. Однако на горизонте 3–5 лет ожидается существенное замедление соответствующих сегментов рынка.

Вовлечение новых категорий населения обеспечило бум по целому ряду направлений: с 11 до 46% увеличилась доля потребителей телемедицины в США в сравнении в 2019 г.¹⁹; на 640% возросло

¹⁸ The latest insights into how people around the world use the internet, social media, mobile devices, and ecommerce. Global overview report. We Are Social, 2021. <https://wearesocial.com/blog/2021/01/digital-2021-the-latest-insights-into-the-state-of-digital> (дата обращения: 14.02.2021).

¹⁹ Telehealth: A quarter-trillion-dollar post-COVID-19 reality? McKinsey and Co, 2020. <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Healthcare%20Systems%20and%20Services/Our%20Insights/Telehealth%20A%20quarter%20trillion%20dollar%20post%20COVID%2019%20reality/Telehealth-A-quarter-trillion-dollar-post-COVID-19-reality.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

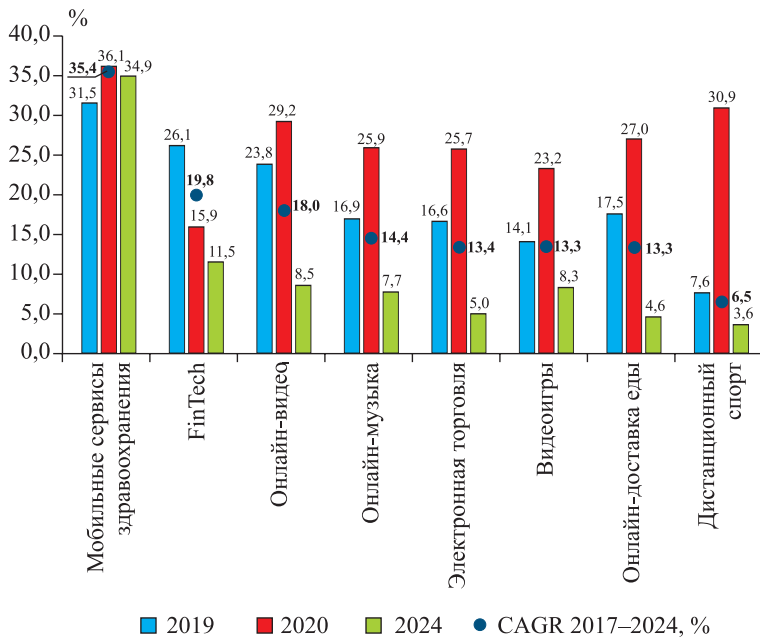


Рис. 9.4. Темпы роста отдельных дистанционных сервисов (годовые значения за 2019, 2020 и 2024 гг. (прогноз) и совокупный прирост среднегодовой (CAGR) с 2017 по 2024 г.)

Источник: Расчеты ИСИЭЗ НИУ ВШЭ по данным Statista.com.

количество регистраций на образовательной онлайн-платформе Coursera²⁰; прирост числа работников, полностью перешедших в ходе пандемии на удаленную работу, составил 27%²¹. Ситуация в России в целом аналогична общемировой: более 30% населения в 2020 г. впервые воспользовалось услугами онлайн-магазинов, в том числе для покупки продуктов и товаров первой необходимости, что в целом обеспечило дополнительный прирост электрон-

²⁰ Digital economy compass 2020. Statista, 2020. <https://www.statista.com/study/83121/digital-economy-compass/> (дата обращения: 14.02.2021).

²¹ Ibid.

ной торговли порядка 15% относительно базового сценария; более чем в 10 раз выросло количество видеозвонков²².

Согласно результатам онлайн-опроса, в период самоизоляции примерно три четверти (76%) российских интернет-пользователей (наиболее активная часть населения страны) стали чаще пользоваться цифровыми инструментами для решения различных повседневных задач. Половина респондентов (49%) установили дополнительные приложения и программы на компьютеры и мобильные устройства. Каждый третий (34%) освоил какой-то новый для себя навык, а 48% планируют научиться чему-то новому в ближайшем будущем. Во многом вынужденная цифровизация, спровоцированная коронакризисом, изменила подход населения к решению различных задач. Оставаясь «цифровыми аборигенами» по уровню развития цифровых навыков, российские интернет-пользователи начали активно включаться в онлайн-среду, отдавая предпочтение цифровым возможностям вместо традиционных офлайн-способов. Больше всего это затронуло сферу потребления различного цифрового контента (информационной и развлекательной направленности), государственные и финансовые/страховые услуги, коммуникации с органами власти, продажи собственных товаров и услуг, учебу и межличностное общение.

Происходит диффузия цифровых технологий в ранее нетипичные области применения (например, занятия фитнесом и организация спортивных мероприятий или виртуальный туризм). Выручка компаний в сфере онлайн-спорта выросла за год более чем на 30%. В июле 2020 г. онлайн-платформа Zwift стала площадкой для первой в мире виртуальной велогонки «Тур де Франс», где смогли принять участие не только профессиональные гонщики, но и любители²³. Российские интернет-пользователи довольно консервативны в этом отношении — занятия спортом/танцами, в том числе с использованием записей и специальных приложений для физической активности, востребованы у 20% соответствующей

²² Coronavirus (COVID-19) in Russia. Statista, 2021. <https://www.statista.com/study/72165/coronavirus-covid-19-in-russia/> (дата обращения: 14.02.2021).

²³ The Future 100 Trends and change to watch in 2021. Wunderman Thompson Intelligence, 2021. <https://intelligence.wundermanthompson.com/trend-reports/the-future-100-2021/> (дата обращения: 14.02.2021).

целевой аудитории. В течение 2020 г. 33% опрошенных пользователей посещали или смотрели какие-либо спортивные и культурные мероприятия в Интернете. Среди представителей этой группы наиболее востребованными оказались спортивные мероприятия и концерты (48% и 42% соответственно). Онлайн-туризм практиковали четверть потребителей контента такого типа. Цифровой контент, производимый музеями, театрами и цирками, был востребован у 17% и 16% аудитории соответственно.

Вызовы коронакризиса потребовали создания в кратчайшие сроки абсолютно новых решений, подстегнув тем самым технологическую и инновационную активность компаний и государства. Уже на ранних этапах пандемии сформировалось, по сути, новое направление применения цифровых технологий — CovidTech. Активными участниками этого рынка стали как крупные технологические компании, так и малый инновационный бизнес — стартапы при активной поддержке государства и частных организаций (проведение хакатонов, выделение средств через гранты и целевые фонды, обеспечение открытого доступа к данным для исследований и др.).

На глобальной карте инноваций StartupBlink представлено более 1000 инициатив применения цифровых технологий для предотвращения, выявления и лечения COVID-19, а также на сокращение его негативных последствий в экономике и социальной сфере²⁴. 46 из выявленных решений реализуются в Москве, что позволило ей занять третье место в рейтинге городов мира по инновационным разработкам против COVID-19. В то же время наблюдается региональная диспропорция: активность в сфере CovidTech в других городах Российской Федерации существенно ниже, что говорит о догоняющем характере цифровой трансформации в большинстве регионов.

Сжатые сроки и высокий приоритет разработок в рамках CovidTech глубже обозначили развилку технологической политики, переместив акцент на технологии, уже доказавшие свою эффективность, частично в ущерб фундаментальным направлениям,

²⁴ Coronavirus Innovation Map. <https://coronavirus.startupblink.com> (дата обращения: 14.02.2021).

еще не достигшим достаточного уровня зрелости. Преобладающая часть решений по борьбе с пандемией опирается на цифровые технологии, уже зарекомендовавшие себя для решения задач традиционных секторов экономики и социальной сферы и активно наращивающие масштабы внедрения, такие как искусственный интеллект, робототехника, блокчейн, беспроводные сети (включая 5G), Интернет вещей, аддитивные технологии и др. Достигнутый уровень технологической готовности по этим направлениям позволил оперативно переключить фокус на разработку решений по борьбе с пандемией: от универсальных задач мониторинга заболеваемости, прогноза распространения COVID-19 и разработки эффективных методов лечения до узкоспециализированных решений, таких как доставка дронами биологических материалов из удаленных локаций или создание защищенных и прозрачных цепочек поставок вакцин и лекарственных препаратов на основе блокчейн-платформ. В то же время получили возможность «выйти из лабораторий» и менее распространенные цифровые технологии, в том числе квантовые. Так, канадский лидер D-Wave предоставляет бесплатный доступ к вычислительным мощностям на основе облачных квантовых вычислений для исследований по борьбе с пандемией.

Искусственный интеллект и машинное обучение имеют наиболее широкий спектр применения в сфере CovidTech: моделирование и прогнозирование развития пандемии, молекулярный дизайн лекарственных препаратов и вакцин, распознавание снимков для выявления пневмонии, персонализация лечения и др. Соответствующим результатом стало расширение государственной поддержки и снятие барьеров в этой области (например, программа поддержки искусственного интеллекта и робототехники Европейского союза «AI-ROBOTICS vs COVID-19» объемом 56 млн евро).

Вместе с тем в ходе пандемии ввиду скорости и масштаба происходящих событий решения зачастую принимаются исходя из краткосрочных приоритетов по принципу «здесь и сейчас», порой в ущерб вопросам долгосрочной устойчивости. Неизбежным следствием становится обострение существующих и появление новых вызовов и рисков (в том числе диспропорции в структуре спроса

и предложения цифровых технологий, угрозы информационной безопасности, расширение «цифрового разрыва», монополизация рынков, этика цифровых технологий и др.).

Актуальные вызовы связаны с непропорциональными структурными сдвигами на рынке разработки и внедрения цифровых технологий. Значительные ресурсы на корпоративном и государственном уровнях были направлены на разработку узкопрофильных решений по борьбе с COVID-19, применение которых станет менее актуальным после стабилизации ситуации. Конверсия таких разработок порождает новые возможности, позволяя сохранить инновационный импульс экономики и внедрить новые форматы обеспечения безопасности и здоровья населения. Возможно, к примеру, трансформация приложений для отслеживания и диагностики COVID-19 в сервисы создания медицинского профиля граждан (такого рода решения уже есть в Китае и других странах).

Кроме того, возникают риски, спровоцированные внедрением в короткие сроки решений и технологий, не подготовленных должным образом к массовому применению и масштабированию. Неудачный пользовательский опыт широкого круга потребителей может в дальнейшем существенно снизить их лояльность к такого рода продуктам и сервисам и привести к сжатию соответствующих сегментов в среднесрочной перспективе. Так, не всегда удачный опыт применения онлайн-платформ для обучения привел к волне дискуссий об эффективности дистанционного образования в школах и вузах²⁵.

Среди ранее сформировавшихся вызовов цифровизации наибольшую актуальность приобрели вопросы безопасности и конфиденциальности персональных данных и этики работы с ними, включая как проблемы киберпреступности и нелегального использования информации, так и возможность злоупотреблений различными стейкхолдерами, в том числе крупными корпорациями и государством. Еще до пандемии в мире наметились два противоположных вектора по вопросам обработки данных ви-

²⁵ Коронавирус углубил образовательное неравенство // Коммерсантъ. 2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4343122> (дата обращения 15.02.2021).

деокамер при помощи искусственного интеллекта: масштабное применение технологий компьютерного зрения для распознавания лиц граждан (Китай) и полный запрет на распознавание лиц (Сан-Франциско). Дискуссии по этому вопросу в 2020 г. обострились ввиду тенденции к тотальному контролю за перемещениями граждан (в том числе заболевших или находившихся в контакте с COVID-19). Одним из следствий стал отказ ряда глобальных компаний (например, IBM, Microsoft, Amazon) от развития систем компьютерного зрения.

Что касается России, то, согласно проведенному онлайн-опросу пользователей Интернета, большинство респондентов (70%) признают свою зависимость от различных технологических инструментов, которая сопровождается осознанием «бессилия» в мире цифровых технологий или неспособности обеспечить безопасность личных данных. Так, 84% считают, что риски утери персональных данных в Интернете растут, и 52% считают, что не могут самостоятельно защитить себя от кражи персональных данных (противоположного мнения придерживаются лишь 29%). Почти столько же (55%) обеспокоены тем, что информация об их действиях может быть записана и проанализирована (не обеспокоены 36%). В результате формируется страх перед использованием цифровых сервисов, что требует разработки национальной стратегии в области использования и защиты данных, которая бы не только способствовала повышению эффективности работы с ними, но и гарантировала защиту таких фундаментальных ценностей, как конфиденциальность и защита личных данных.

Вместе с тем усилились риски, связанные с неравномерным распределением эффектов цифровизации, в том числе вследствие монополизации рынков. Низкие предельные издержки цифровых платформ позволяют им достигать высочайшей эффективности работы при значительном охвате пользователей и объеме обрабатываемых данных, что в то же время приводит к повышению концентрации рынка и появлению глобальных цифровых гигантов. Для минимизации возможных угроз Европейская комиссия предложила провести обширную реформу цифрового пространства ЕС, сформулировав особые требования и условия для онлайн-платформ, имеющих доминирующее положение на рынке (в том

числе в рамках законопроектов «О цифровых услугах»²⁶ и «О цифровых рынках»²⁷).

9.5. Ориентиры государственной политики

Пандемия, безусловно, придала определенный импульс к развитию и внедрению цифровых технологий, выступив катализатором многих трендов, которые уже давно обсуждаются в экспертном сообществе (распространение удаленной занятости, развитие взаимодействия в цифровой среде и др.). Коронакризис, особенно в своей наиболее острой фазе, поставил граждан, бизнес и государство в беспрецедентные условия, заставив остро ощутить значимость цифровых технологий, в полной мере оценить эффекты от их внедрения, причем сразу, а не постепенно, как это было бы в обычных условиях. По мнению авторов, ускоренное внедрение цифровых технологий будет продолжаться и в будущем, причем наиболее интенсивно как раз по тем направлениям, которые испытали наиболее сильные шоки от внезапной вспышки COVID-19.

Уже сегодня просматриваются определенные долгосрочные тенденции, заложенные или существенно усиленные за прошедший с начала пандемии год. Многие из них были отмечены выше. В сложившихся условиях, которые являются в значительной мере новыми, должна претерпеть определенные изменения и государственная политика в сфере цифровой трансформации.

Прежде всего, потребуется дать оценку тем практикам, которые сформировали сами организации в период пандемии в качестве адаптационной реакции на сложившиеся обстоятельства. Например, во многих случаях удаленная занятость расценивается компаниями как сравнительно более эффективный способ организации деятельности, в том числе по причине экономии на аренде офисов

²⁶ Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN> (дата обращения: 15.02.2021).

²⁷ Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> (дата обращения: 15.02.2021).

и времени на дорогу до места работы. Многие из них планируют сохранить удаленную занятость и после окончания пандемии, по крайней мере, частично. Также среди перспективных направлений для закрепления и дальнейшего развития сложившегося во время пандемии опыта применения цифровых технологий можно отметить электронную торговлю, онлайн-образование, телемедицину, электронные государственные услуги. Такого рода практики, если они оправданны с точки зрения социально-экономических эффектов, заслуживают поощрения и тиражирования.

Одним из основополагающих условий цифрового развития, в том числе на основе технологий искусственного интеллекта, является формирование рынка данных. Необходимо сосредоточить усилия на расширении объемов открытых данных, вовлечении государственных данных в оборот, создании необходимой инфраструктуры. Однако по мере внедрения цифровых технологий возрастают определенные риски и опасения общества относительно сохранности персональных данных и цифровой неприкосновенности частной жизни. В связи с этим одним из приоритетных направлений государственной политики должно стать формирование нормативной правовой базы, обеспечивающей гармоничное внедрение цифровых технологий с учетом интересов всех основных групп.

В целом фокус внимания государства должен смещаться от попыток финансирования разрозненных проектов, пусть и обещающих определенную отдачу в будущем, к созданию благоприятных условий для внедрения цифровых технологий компаниями. К этому подталкивают в числе прочих факторов и ужесточающиеся бюджетные ограничения, что уже привело к значительному сокращению запланированных расходов федерального бюджета на финансирование федерального проекта «Кадры для цифровой экономики», а также на предоставление субсидий и льготных кредитов в рамках федерального проекта «Цифровые технологии». В сегодняшних экономических реалиях роль государства должна быть в большей степени каталитической, сконцентрированной на снятии нормативных барьеров, формировании механизмов стимулирования внедрения цифровых технологий, обеспечении доступа к данным. При этом основным драйвером цифровизации должен стать бизнес, готовность которого к лидерству в этом процессе значительно возросла с начала пандемии.

И наконец, приоритет должен быть отдан внедрению отечественных цифровых технологий. Необходимо избежать критической зависимости от импортных решений, особенно в наиболее значимых областях. В связи с этим важно обеспечить дальнейшее усиление поддержки российской отрасли информационных технологий, в том числе за счет расширения налоговых стимулов, обеспечения доступа отечественных компаний к наиболее значимым рынкам, включая государственный заказ и закупки компаний с государственным участием. Российская юрисдикция должна стать для ИТ-компаний одной из наиболее привлекательных.

10. Структурные аспекты кризиса, вызванного пандемией COVID-19, в обрабатывающей промышленности

Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Федюнина А.А.

Прогнозы о возможном затяжном характере нынешнего кризиса в обрабатывающей промышленности, нередко звучавшие в первой половине прошлого года, по большому счету не оправдались: практически все ведущие страны достаточно быстро вышли на траекторию восстановительного роста, а некоторые из них в последние месяцы 2020 г. превысили показатели соответствующих месяцев предыдущего года.

Россия на фоне ведущих экономических держав характеризовалась наименьшей глубиной спада производства обрабатывающей промышленности, однако в последние месяцы 2020 г. темп роста промышленного производства в России был ниже, чем в ряде стран G20, таких как Турция, Китай и Бразилия.

Ключевым фактором спада промышленного производства являлись карантинные меры. В то же время лидерами по масштабам государственной поддержки оказались не наиболее пострадавшие от кризиса страны, а прежде всего ряд крупных индустриально развитых держав: США, Великобритания, Япония, Канада и Германия, что может свидетельствовать о том, что спровоцированный пандемией COVID-19 кризис в определенной степени послужил поводом для правительств этих стран принять дополнительные меры по обновлению национальных экономик и улучшению их структуры в целях обеспечения долгосрочной конкурентоспособности. В России при более высоком в сопоставлении с рядом развитых стран уровне карантинных ограничений масштабы принятых антикризисных мер оказались на их фоне относительно невелики.

Российской обрабатывающей промышленности удалось избежать L-образного течения нынешнего кризиса как в целом, так и на уровне всех основных ее отраслей. При этом, однако, динамика их развития на пике кризиса и в последующие месяцы суще-

ственно различалась. Глубокий кризисный спад наблюдался лишь в отдельных отраслях: в производстве изделий из кожи, автомобилестроении и производстве мебели, тогда как во многих других влияние острой фазы кризиса практически не прослеживалось. В целом по итогам года наиболее существенное сокращение производства произошло в кожевенной промышленности и автомобилестроении, тогда как в наилучшем положении оказались отрасли, так или иначе задействованные в борьбе с распространением коронавирусной инфекции: производство лекарственных средств, химическая промышленность (антисептики), текстильная промышленность (индивидуальные средства защиты).

Де-факто значимым преимуществом ряда российских отраслей в период действия максимальных ограничений, обусловивших существенные проблемы товародвижения, стала слабая распространенность практики организации производства just in time и, как следствие, наличие существенных складских запасов.

В большинстве российских отраслей текущий кризис, за исключением периода действия наиболее жестких ограничений, не привел к возникновению каких-либо принципиально новых трудностей, однако значимо обострил многие имевшиеся ранее проблемы и противоречия.

Немаловажную роль в снижении негативного влияния текущего кризиса на российскую обрабатывающую промышленность сыграли антикризисные меры, принятые как на национальном уровне, так и на уровне ряда регионов. При этом в отличие от программы антикризисных действий Правительства России, реализованной в 2008–2010 гг., основной акцент политики противодействия нынешнему кризису был сделан на поддержке малого и среднего бизнеса. Принятые меры носили как селективный, так и системный характер и в совокупности обеспечили широкий охват сектора МСП. Наряду с этим значимое направление антикризисной политики 2020 г. было связано с поддержкой крупного бизнеса, прежде всего специально выделенных для этих целей системообразующих организаций.

* * *

Экономический кризис, ставший следствием пандемии COVID-19, оказался беспрецедентным по своим масштабам в современной истории. Так, по предварительной оценке, падение

мирового ВВП в 2020 г. составило 4,3%, тогда как в период предыдущего глобального финансового кризиса спад мирового производства составил в 2009 г. «лишь» 1,7%¹. При этом текущий кризис имеет существенную специфику: начавшись как шок предложения из Китая, он достаточно быстро приобрел глобальный характер, когда национальные правительства практически всех стран ввели беспрецедентные ограничительные меры по предотвращению распространения новой инфекции. Таким образом, нынешний кризис по своей сути стал кризисом прежде всего реального сектора, а не финансового рынка.

Одним из значимых негативных проявлений текущего кризиса стало существенное падение объемов производства обрабатывающей промышленности, которое в апреле 2020 г. — в период действия в большинстве стран жестких ограничительных мер и обусловленных ими проблем поставок и сбыта продукции — по отношению к апрелю 2019 г. составило во многих странах десятки процентов: например, в Великобритании — 29%, в Германии — 30, в Бразилии — 32, в Турции — 33, во Франции — 38, в Италии — 46, в Индии — 67%. При этом масштабы и глубина кризисных проявлений, их высокая синхронизация по отраслям и рынкам, а также неопределенность перспектив возобновления нормального функционирования бизнеса привели к тому, что как на пике кризиса, так и в последующие несколько месяцев нередко звучали мнения о возможности длительной рецессии в ряде секторов и сфер деятельности, в том числе в отраслях обрабатывающей промышленности².

К настоящему моменту стало очевидным, что «апокалиптические» прогнозы и оценки влияния кризиса (как минимум, в части первой его волны) на обрабатывающую промышленность не оправдались: ни в одной из ведущих стран текущий кризис не приобрел L-образный характер, а масштабное падение объемов производства в ряде стран (Индия, Турция, Бразилия, Япония, ведущие государства ЕС) в апреле — мае 2020 г. достаточно быстро

¹ World Economic Situation and Prospects 2021. United Nations, New York, 2021. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_FullReport.pdf

² COVID-19 and the great reset: Briefing note. McKinsey. 9 July 2020. <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Risk/Our%20Insights/COVID%2019%20Implications%20for%20business/COVID%2019%20July%2020/COVID-19-and-the-great-reset-Briefing-note-July-9-2020-vF.pdf>

сменилось нейтральной или даже положительной помесечной динамикой (рис. 10.1). На общем фоне в худшую сторону выделяются США, где до конца года так и не возобновился промышленный рост; в лучшую — Китай, раньше всех вступивший в кризис и уже в апреле вернувшийся на траекторию устойчивого роста, а также Турция и Бразилия. В России из всех рассматриваемых стран спад производства был наименее глубоким, а в целом за 2020 г. его динамика оказалась близка к нейтральной — 0,6% (для сравнения: в Германии, Франции и Италии спад производства обрабатывающей промышленности по итогам 2020 г. превысил 10%).

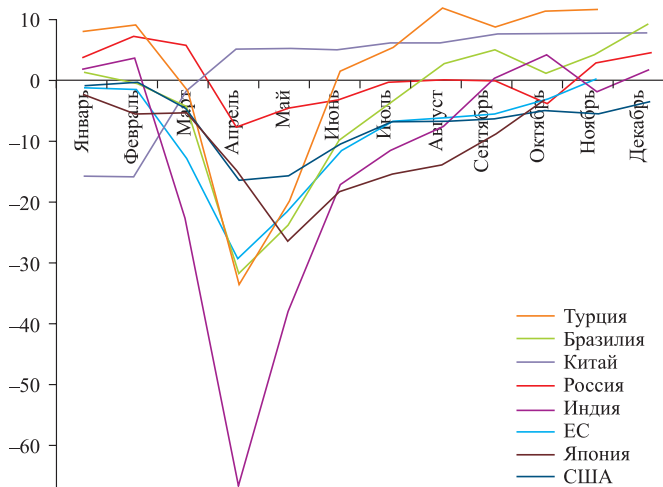


Рис. 10.1. Помесечная динамика производства обрабатывающей промышленности отдельных стран G20 в 2020 г. к соответствующему месяцу 2019 г., %

Источники: Eurostat; Росстат; Trading Economics.

Ключевым фактором спада промышленного производства являлись карантинные меры, которые вводились на уровне стран и отдельных регионов (рис. 10.2)³. При этом наряду с внутристрано-

³ По совокупности рассматриваемых стран коэффициент корреляции между максимальным помесечным спадом производства обрабатывающей

выми ограничениями на компании также влияли ограничительные меры, вводимые властями других стран, под действие которых попадали фирмы-контрагенты. В то же время связь динамики промышленного производства с масштабами государственной финансовой поддержки (в форме как прямых, так и налоговых расходов), вообще говоря, неочевидна: лидерами по величине поддержки в сопоставлении с ВВП оказались отнюдь не наиболее пострадавшие от кризиса страны, а прежде всего ряд крупных индустриально развитых держав, таких как США, Великобритания, Япония, Канада и Германия. Склонность правительств названных стран к активной и масштабной антикризисной политике может свидетельствовать о том, что спровоцированный пандемией COVID-19 кризис рассматривается ими как возможность для обновления национальных экономик и улучшения их структуры в целях обеспечения долгосрочной конкурентоспособности. Что же касается России, то при более высоком в сопоставлении с рядом развитых стран уровне карантинных ограничений падение промышленного производства и масштаб принятых антикризисных мер оказались на их фоне относительно невелики.

Важно отметить, что российской обрабатывающей промышленности удалось избежать L-образного течения нынешнего кризиса как в целом, так и на уровне всех основных ее отраслей (табл. 10.1). При этом, однако, динамика их развития и на пике кризиса, и в последующие месяцы существенно различалась. Так, в ряде отраслей (деревообработка, производство резиновых и пластмассовых изделий и прочей неметаллической минеральной продукции, сфера ремонта и монтажа оборудования) кризисный спад был относительно неглубоким. В других отраслях (производство изделий из кожи, автомобилестроение и производство мебели) наблюдался более существенный спад и достаточно быстрый восстановительный рост, однако затем динамика производства существенно различалась: производство мебели вышло на показатели, превышающие уровень 2019 г., автомобилестроению, где спад производства начался еще до наступления текущего кризиса, удалось

промышленности и максимальным значением индекса строгости карантинных ограничений в соответствующей стране — 0,36, уровень значимости — менее 1%.

Таблица 10.1. Динамика производства в отраслях обрабатывающей промышленности в 2020 г. в сопоставлении с соответствующим периодом 2019 г.

Отрасль	2020 г.	Помесячная динамика	Отрасль	2020 г.	Помесячная динамика
Обрабатывающие производства	0,6%		Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	23,0%	
Производство пищевых продуктов	3,5%		Производство резиновых и пластмассовых изделий	3,2%	
Производство напитков	1,1%		Производство прочей неметаллической минеральной продукции	-2,3%	
Производство табачных изделий	2,4%		Производство металлургическое	-2,4%	
Производство текстильных изделий	8,9%		Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	2,0%	
Производство одежды	0,6%		Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	-1,6%	
Производство кожи и изделий из кожи	-12,3%		Производство электрического оборудования	-1,0%	

Окончание табл. 10.1

Отрасль	2020 г.	Помесячная динамика	Отрасль	2020 г.	Помесячная динамика
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки	0,2%		Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	4,9%	
Производство бумаги и бумажных изделий	1,9%		Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	-12,7%	
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	-3,2%		Производство прочих транспортных средств и оборудования	-1,1%	
Производство кокса и нефтепродуктов	-3,0%		Производство мебели	3,7%	
Производство химических веществ и химических продуктов	7,2%		Ремонт и монтаж машин и оборудования	0,8%	

Источник: Составлено на основе данных Росстата.

сделать это лишь к декабрю, а кожевенное производство продолжало оставаться на более низком уровне, чем годом ранее. В целом ряде отраслей — в производстве пищевых продуктов и напитков, целлюлозно-бумажной промышленности, полиграфической деятельности и производстве записанных носителей информации, производстве кокса и нефтепродуктов, химической промышленности, производстве лекарственных средств, металлургии — влияние острой фазы кризиса практически не прослеживалось. Однако динамика производства в целом за год оказалась разнонаправлен-

ной: в пищевой, целлюлозно-бумажной, химической и особенно фармацевтической отрасли — положительной; в полиграфической деятельности и производстве записанных носителей информации, производстве кокса и нефтепродуктов и металлургии — отрицательной. Наконец, в производстве готовых металлических изделий и электронной промышленности наблюдалась высокая волатильность объемов выпуска к соответствующим месяцам 2019 г.

В целом за 2020 г. наиболее значимый рост производства, помимо фармацевтической и химической отраслей, произошел в текстильной промышленности, что, очевидно, было связано с массовым производством индивидуальных средств защиты. Наиболее же пострадавшими от кризиса оказались кожевенное производство и автомобилестроение. При этом важно заметить, что в большинстве отраслей текущий кризис, за исключением периода действия наиболее жестких ограничений, не привел к возникновению каких-либо принципиально новых проблем, однако значимо обострил многие имевшиеся ранее проблемы и противоречия⁴.

В разрезе отдельных видов деятельности существенное падение объемов выпуска по итогам 2020 г. наблюдалось прежде всего в производстве отдельных видов потребительской продукции, не входящей в число товаров первой необходимости: записанных носителей информации (что, очевидно, связано с массовым переходом населения в период жестких ограничений на потребление онлайн-контента), музыкальных инструментов, ювелирных изделий и обуви, а также в производстве транспортных средств: автомобилей, кузовов, прицепов и полуприцепов, локомотивов и подвижного состава (рис. 10.3). Напротив, наиболее значимый рост продемонстрировали производство медицинских инструментов и оборудования, лекарственных средств и фармсредств; производство агрохимических продуктов и моющих средств; производство машин и оборудования общего и сельскохозяйственного назначения; производство отдельных видов металлических изделий, а также термоустройств.

⁴ Об этом, в частности, свидетельствуют результаты проекта «Отраслевые кейсы реагирования компаний на кризис и сценарии посткризисного развития», реализуемого НИУ ВШЭ при поддержке РСПП.

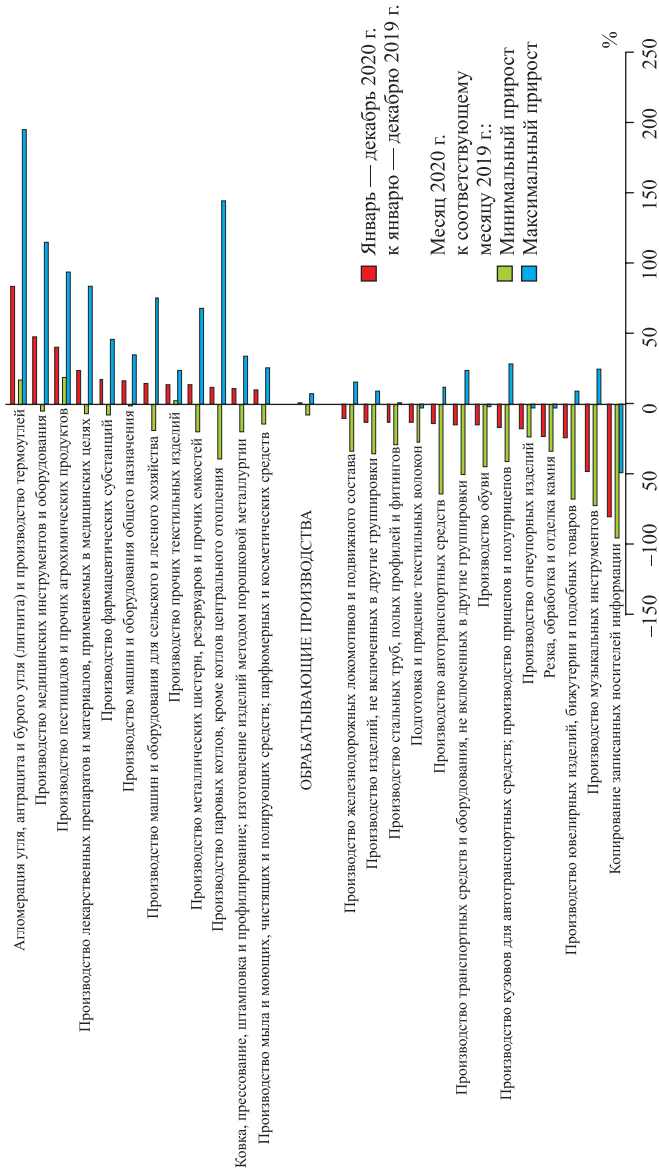


Рис. 10.3. Виды деятельности в рамках обрабатывающей промышленности с наилучшей и наихудшей динамикой производства в 2020 г.

Источник: Составлено на основе данных Росстата.

Сопоставляя отраслевую динамику производства в 2020 г. в России и отдельных странах G20, следует обратить внимание на во многом схожее протекание кризиса в ряде обрабатывающих отраслей за одним существенным различием: глубина спада в наиболее острой фазе кризиса в России, как правило, была значимо меньшей (рис. 10.4). При этом де-факто значимым преимуществом ряда российских отраслей в период действия максимальных ограничений, обусловивших существенные проблемы товародвижения, стала слабая распространенность практики организации производства *just in time* и, как следствие, наличие значительных складских запасов. Однако во второй половине года по темпам развития отраслей Россия, как правило, не являлась лидером, чаще всего уступая в данном отношении Турции.

Следует отметить, что относительно безболезненному на фоне многих других стран протеканию нынешнего кризиса в российской обрабатывающей промышленности в немалой степени способствовали антикризисные меры Правительства Российской Федерации. При этом принятые меры поддержки бизнеса концентрировались преимущественно в двух направлениях:

- поддержка субъектов МСП, прежде всего из наиболее пострадавших отраслей — субсидии⁵, кредитные каникулы⁶, беспроцентные кредиты на выплату заработной платы⁷, отсрочка уплаты налогов и сборов⁸ и ряд других мер. Особого упоминания заслуживают бессрочное снижение страховых взносов с 30 до 15% для части зарплат, превышающей МРОТ⁹, а также не имевший ранее прецедентов механизм предоставления компаниям (причем не только малым и средним) льготных кредитов для покрытия расходов на предпринимательскую деятельность (включая выплату зарплаты и плате-

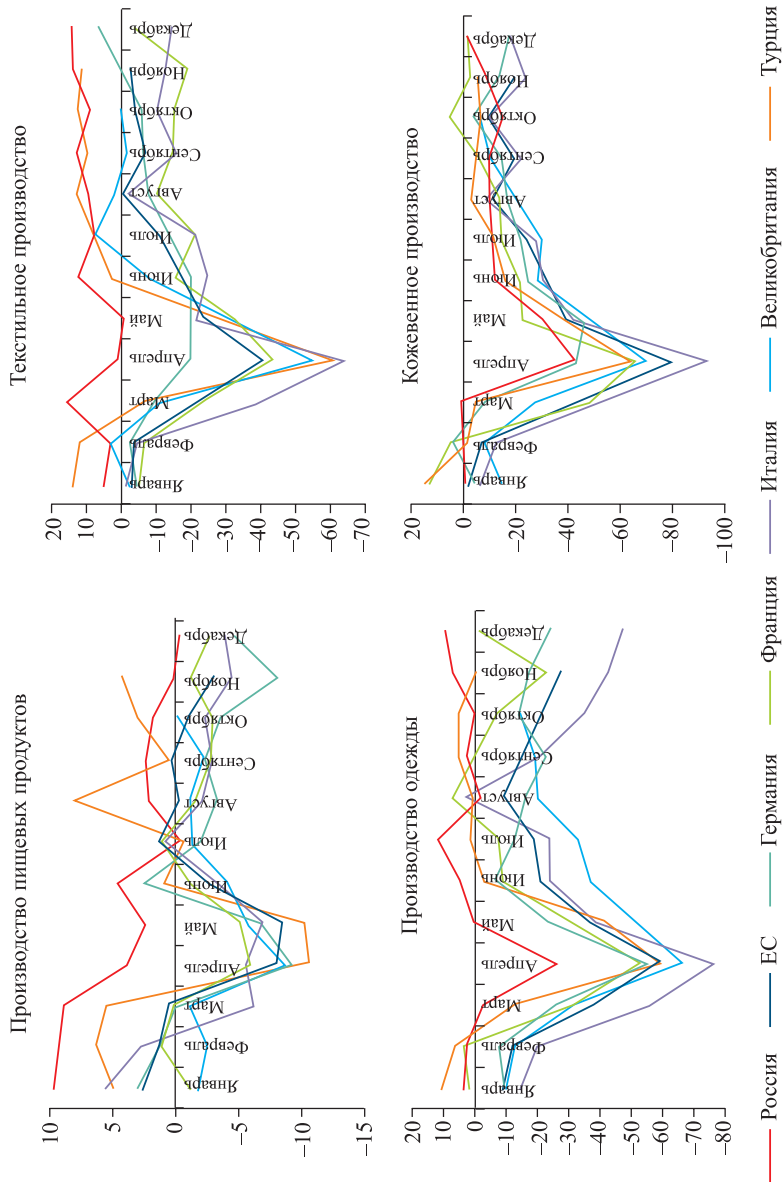
⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 576.

⁶ Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ; Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 435.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 422.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409.

⁹ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ.



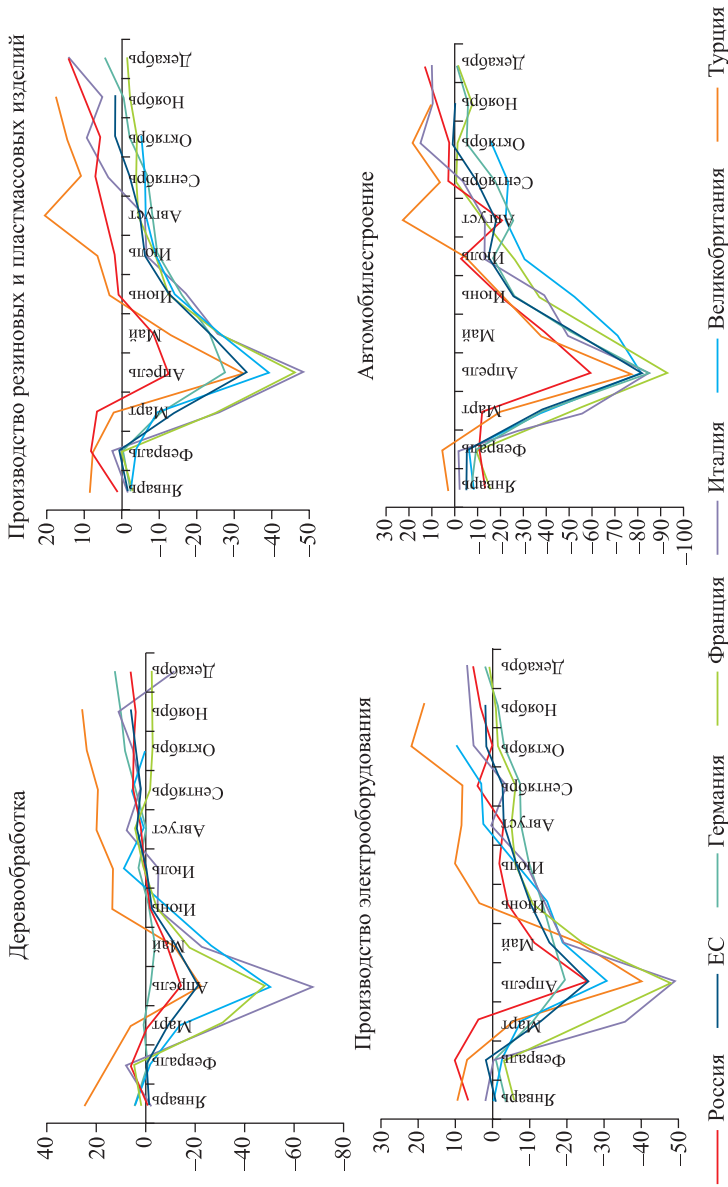


Рис. 10.4. Помесячная динамика производства в отраслях обрабатывающей промышленности отдельных стран G20 в 2020 г., в % к соответствующему месяцу предыдущего года

Источники: Росстат; Eurostat.

жи по ранее полученным кредитам), подлежащих списанию полностью (при сохранении не менее 90% работников) или наполовину (не менее 80% работников)¹⁰. При этом наряду с системным механизмом снижения страховых взносов, распространяющимся на все субъекты МСП, некоторые из принятых селективных мер также характеризовались широким охватом. Так, кредитные каникулы получили свыше 60 тыс. субъектов МСП, отсрочку по страховым платежам — 575 тыс. организаций, а общее число соглашений о предоставлении льготных кредитов с возможностью списания превысило 200 тыс.¹¹ Наконец, наряду с финансовыми мерами поддержки большое значение имел мораторий на проверку малого бизнеса до конца 2021 г.¹²;

- поддержка системообразующих организаций, в число которых, как правило, включались крупнейшие компании отраслей (по состоянию на декабрь 2020 г. — 1392 организации). Вместе с тем при достаточно широком спектре соответствующих мер — субсидии для возмещения производственных и реализационных затрат¹³, государственные гарантии по кредитам или облигационным займам¹⁴, отсрочка и рассрочка уплаты налогов¹⁵, льготное кредитование на пополнение оборотных средств¹⁶ — представители системообразующих компаний нередко отмечали, что им

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 685.

¹¹ План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. По состоянию на 11.02.2021. <https://www.economy.gov.ru/material/file/f5c618bac259b68c88bfcf12105fa4f6/Plan.pdf>

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2020 г. № 1969.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2020 г. № 651.

¹⁴ Постановления Правительства Российской Федерации от 10 мая 2017 г. № 549, 651.

¹⁵ Постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409, от 10 мая 2020 г. № 651.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 582.

не удалось получить финансовую поддержку, тогда как объем возникших обязательств, связанных с мониторингом их состояния, был весьма обременительным¹⁷.

Наконец, важной мерой, не адресованной бизнесу, но оказавшей существенное влияние на его функционирование, стала выплата 10 тыс. руб. на детей от 3 до 16 лет¹⁸, получателями которой стали около 17 тыс. семей, что существенно стимулировало спрос на продукцию и услуги ряда отраслей, прежде всего индустрии детских товаров.

В целом по итогам реализации антикризисной политики в 2020 г. можно сформулировать следующие уроки:

- государство (в лице как федеральных органов, так и большинства региональных администраций) продемонстрировало способность и желание вести диалог с бизнесом — объем коммуникаций между властями и компаниями существенно расширился, особенно в наиболее острой фазе кризиса. Вместе с тем основной акцент во взаимодействии государства с бизнесом по-прежнему делался на наиболее заметных игроках — прежде всего на крупных и сверхкрупных компаниях, которые и ранее имели широкие возможности донести свои позиции до государства. Коммуникации с широкими слоями более мелких компаний в период кризиса также расширились (в значительной мере через отраслевые ассоциации), однако, во-первых, позиции, как правило, учитывались в гораздо в меньшей степени, чем позиции ведущих игроков, а во-вторых, есть основания полагать, что по мере улучшения ситуации в отраслях интенсивность взаимодействия государства с бизнесом заметно снижается, причем прежде всего именно за счет коммуникаций с небольшими фирмами;
- реагируя на кризис, государство предложило широкий спектр различных инструментов и мер, существенная часть которых традиционно имела селективный характер, будучи ориентированной на поддержку конкретных компаний.

¹⁷ Опрос представителей компаний проводится в рамках указанного выше проекта НИУ ВШЭ «Отраслевые кейсы реагирования компаний на кризис и сценарии посткризисного развития».

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № 317, Постановление Правительства Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № 652.

- При этом государство продемонстрировало операциональные возможности по поддержке широкого круга субъектов, что свидетельствует о том, что потенциал администрирования сложных инструментов поддержки существенно возрос. Однако, несмотря на это, антикризисная политика в целом недостаточно учитывала специфику многих отраслей, в частности, их неоднородность и сегментированность;
- важным стабилизирующим фактором в острый период кризиса стали заказы органов государственной власти и компаний госсектора. При этом, однако, действующее регулирование в сфере закупок государства и госструктур имеет явный акцент на предотвращение нецелевого использования средств и хищений, а его применение сопровождается высокой активностью контрольных и правоохранительных органов по поиску возможных нарушений. Это определяет высокую «токсичность» государственных и квазигосударственных расходов, в результате чего многие успешные компании остерегаются получения финансовой поддержки государства в любых ее формах;
 - отсутствие четких федеральных рамок введенных ограничений привело к тому, что их характер фактически задавался Москвой, тогда как другие регионы, прежде всего в Европейской части России, в существенной мере копировали эти ограничения, порой дополнительно усиливая их, не имея при этом необходимой инфраструктуры для обеспечения хотя бы минимального уровня функционирования бизнеса в новых условиях. Кроме того, в Москве и некоторых других экономически и индустриально развитых регионах были реализованы собственные масштабные программы поддержки бизнеса, чего менее развитые регионы объективно не могли себе позволить;
 - в рамках реализации антикризисной политики, как и практически любой другой, неизбежно возникают противоречия между потребностями и интересами разных групп стейкхолдеров. Типичным примером может служить стимулирование импортозамещения, отвечающее интересам российских производителей соответствующих видов продукции, но нередко идущее вразрез с интересами потребителей, в том числе конечных.

11. Подходы к оценке последствий пандемии COVID-19 для мировой торговли

*Алешин Д.А., Глазатова М.К.,
Данильцев А.В., Савельев О.В.*

11.1. Оценки международных организаций последствий пандемии для мировой торговли

В развитие событий, связанных с распространением COVID-19 в 2021 г., многие экономисты и международные экономические организации озвучили обновленные оценки последствий пандемии для мировой торговли. В целом все прогнозы содержат позитивные тенденции к восстановлению товаропотоков, которые, однако, неравномерны среди регионов мира и отраслей, а также отмечаются значительные риски повторного снижения показателей. В конце 2020 г. и январе — феврале 2021 г. международные организации опубликовали предварительное видение итогов года, в которых оценили падение мировой торговли уже на уровне 9% (ВТО¹, ЮНКТАД², МВФ³) против ранее опубликованных прогнозов снижения в среднем на 12,9%. Факторами, способствовавшими смягчению падения, помимо летнего замедления распространения COVID-19 и смягчения ограничения, названы усилия правительств по поддержанию экономики, рост торговли отдельными категориями товаров, в том числе медицинским оборудованием, медикаментами и т.п., а также производство и распространение вакцин⁴. Прогноз восстановления объемов мировой торговли в 2021 г. существенно хуже: предполагается рост на уровне 7,1% в сравнении с ранними оценками, ожидающими рост на 21%.

¹ Trade shows signs of rebound from COVID-19, recovery still uncertain. WTO, October 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

² <https://unctad.org/news/east-asian-economies-drive-global-trade-recovery>

³ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

⁴ <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/using-trade-to-fight-covid-19-manufacturing-and-distributing-vaccines-dc0d37fc/>

В отличие от торговли, прогноз по мировому ВВП на 2020 г. был ухудшен, и ожидается, что будет зафиксировано падение реального ВВП на 4,8% (ранее предполагалось на 2,5%). Наибольшее сокращение ВВП ожидается для региона Южной и Центральной Америки и Европы — 7,5% и 7,3% соответственно. В 2021 г. ожидается восстановление мирового ВВП на 4,9%. Темпы восстановления могут иметь существенный разброс в разных странах⁵ в зависимости от доступа к медицинской помощи, от общих социальных и политических ограничительных мер, связанных с распространением вируса, от побочных эффектов, обусловленных трудовой миграцией, непосильным суверенным долгом отдельных стран, которым предстоит договариваться о реструктуризации задолженности, и т.д.

По данным ОЭСР, COVID-19 нарушил трансграничную мобильность (закрытие границ, визовые ограничения, карантинные требования и приостановка полетов) и увеличил торговые издержки в среднем на 12% в среднесрочной перспективе во всех секторах услуг и странах. До сих пор активны большинство ограничений на международные поездки. По данным Всемирной туристской организации⁶ (World Tourism Organization, UNWTO), 118 направлений (54% всех направлений в мире) полностью или частично закрыли свои границы, причем половина из них полностью закрыли свои границы для международного туризма. В торговле услугами падение импорта и экспорта в 2020 г. было более ярко выражено, чем наблюдалось во время мирового финансового кризиса, особенно в сфере пассажирских авиаперевозок: по данным Международной ассоциации воздушного транспорта (International Air Transport Association, IATA)⁷, мировой пассажирский воздушный транспорт, измеряемый как доход на пассажиро-километр, в период локдауна (апрель 2020 г.) снизившись почти на 90%, только к августу того же

⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

⁶ 8-й доклад о международных ограничениях на поездки. UNWTO, 2020. <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-12/201202-Travel-Restrictions.pdf>

⁷ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-monthly-analysis---june-20202/>

года поднялся всего на 20 п.п., продолжая оставаться в минусе (общее снижение держалось на уровне 75%). Интересно, что в феврале 2021 г. было вероятным увеличение пассажиропотока в связи с празднованием китайского Нового года, однако, как отмечает IATA, праздничные мероприятия перешли в виртуальный формат, и объемы пассажирских перевозок были примерно на 69% ниже по сравнению с ожидаемыми⁸.

В целом с учетом некоторого роста мировой торговли товарами в IV квартале (на 8%) и стагнации объемов торговли услугами и того, что услуги составляют 2/3 мирового ВВП, можно утверждать, что динамика восстановления ВВП, очевидно, будет уступать темпам возобновления торговли.

Темпы восстановления торговли существенно различаются по регионам, что привело к перераспределению долей стран в мировом экспорте и импорте. Восстановление торговли, наблюдавшееся в IV квартале 2020 г., в основном происходило за счет развивающихся стран, среди которых выделялась группа стран Юго-Восточной Азии. Страны Азии стали лидерами роста, демонстрируя высокие темпы и увеличивая свою долю в мировой торговле: доля Китая в мировом экспорте увеличилась почти на 2 п.п., Тайваня — на 0,5 п.п., Вьетнама — на 0,2 п.п., остальной Азии — на 0,5 п.п. В то же время доля США в мировом экспорте сократилась на 0,5 п.п., а стран ОПЕК — более чем на 1,5 п.п.

Отраслевая картина восстановления торговли также демонстрировала значительную гетерогенность: за исключением энергетических товаров и транспортного машиностроения, стоимостные объемы торговли в которых во втором полугодии 2020 г. были все еще ниже на 30%, чем в аналогичный период 2019 г., во всех других секторах наблюдался рост. При этом эксперты отмечают, что если восстановление торговли в III квартале 2020 г. происходило в основном за счет секторов, спрос в которых вырос в результате пандемии (текстиль, коммуникационное оборудование), то в IV квартале восстановление охватило почти все сектора, демонстрируя темпы роста от 4 до 18%.

⁸ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-travel-revenue-boost-from-chinese-new-year-may-be-absent>

Неоднозначная картина наблюдается, если проследить отраслевую динамику восстановления в страновом разрезе. Один из лидеров восстановления — Китай в 2020 г., воспользовавшись возможностью маневра экспансии в кризис, увеличил свою долю на мировом рынке большинства секторов, включая наиболее пострадавшие, такие как транспортное оборудование и автотранспортные средства. Однако в секторах коммуникационного оборудования и офисного оборудования Китай оказался среди стран, утративших позиции на рынке, в то время как Вьетнам, Таиланд и Тайвань, наоборот, смогли воспользоваться возможностью и удовлетворить возросший спрос в этом секторе. Европейский союз продемонстрировал укрепление позиций на рынках химической продукции и фармацевтики и потерял конкурентоспособность в отрасли точного машиностроения и автомобильного транспорта. В металлургическом секторе произошло перераспределение долей рынка от России в пользу Канады, Китая, ЕС и Мексики. Ростом торговли продовольственными и сельскохозяйственными товарами смогли воспользоваться Канада и Мексика за счет Китая, ЕС и США.

Несмотря на оптимизм, связанный с восстановлением, и позитивные прогнозы, международные эксперты указывают на ряд рисков, которые могут оказать негативное влияние на перспективы и темпы восстановления. Естественно, продолжение восстановления зависит от роста инвестиций и занятости, которые могут быть как сильно подорваны в случае нового всплеска случаев COVID-19 и введения новых масштабных локдаунов, так и купированы при массовой эффективной вакцинации или лечении. Однако при этом в активе риски наращивания государственных долгов, связанных с дополнительными расходами правительств на социальную сферу, могут также иметь негативный эффект на торговлю и ВВП в среднесрочной перспективе, особенно для развивающихся экономик с нестабильной макроэкономической ситуацией и слабыми государственными финансами. По усредненным оценкам, введение новых масштабных ограничений может сократить прогнозируемый рост мирового ВВП в 2021 г. на 2–3 п.п., а наряду с рисками государственных финансов и роста безработицы — на 4 п.п. Эффективная вакцинация, в свою очередь, может добавить 1–2 п.п. к росту ВВП и 3 п.п. к росту торговли в 2021 г. Среди про-

чих позитивных факторов роста отмечается ускорение технологических обновлений в связи с внедрением и расширением использования искусственного интеллекта и электронной коммерции как в традиционных, так и в новых секторах экономики.

Как отмечают эксперты ВТО⁹, успех в противостоянии COVID-19 в значительной мере зависит от широкого доступа к набору медицинских средств и технологий — от защитного оборудования и программного обеспечения для отслеживания распространения вируса до фармакологических препаратов и средств и методов диагностики. В условиях стремительного создания новых средств безопасности, биотехнологических продуктов, методов лечения, форматов личной и деловой коммуникации дизайн системы защиты прав интеллектуальной собственности и ее эффективность становятся значимым фактором, обеспечивающим доступ к технологиям, лекарствам и т.п., т.е. к тому, что снижает риски углубления кризисных явлений. В ходе развития пандемии многие государства и компании предпринимали шаги в разных областях защиты прав интеллектуальной собственности, направленные на повышение эффективности и скорости распространения знаний и технологий. Национальные и региональные офисы, ответственные за регистрацию патентов и торговых марок, ускорили и упростили процедуры подачи заявки и регистрации для обеспечения практической помощи компаниям, разрабатывающим новые продукты для борьбы с пандемией. Многие страны обеспечили упрощение процедурных формальностей, например продлили сроки, предоставили возможность дистанционной подачи и использование видео-конференц-связи, освобождение от платежей и сборов, отказ от бумажной подписи. Для расширения возможностей быстрого и эффективного противодействия пандемии некоторые государства предоставили возможность принудительного лицензирования для лекарства или вакцины. Пока такая возможность не была использована, но в ситуации, когда государство не сможет получить доступ к медицинским технологиям в достаточном количестве, такое регулирование создает условия обеспечения доступа населения к современным медицинским препаратам.

⁹ The Trips Agreement and Covid-19. WTO, 15 October 2020. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trips_report_e.pdf

11.2. Опыт исследования более ранних пандемических ситуаций

Даже за первые 20 лет текущего столетия мир уже не первый раз переживает развитие пандемии. Первый случай коронавируса SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome-related Coronavirus, SARS-CoV), или тяжелого острого респираторного синдрома (ТОРС), или более известного как атипичная пневмония, был зарегистрирован в ноябре 2002 г. в китайской провинции Гуандун. В течение 2 месяцев SARS распространился на Гонконг и Вьетнам, к концу февраля 2003 г. и далее — на другие страны и континенты. Последний случай заболевания ТОРС был зафиксирован в июне 2003 г. Всего было отмечено 8437 случаев заболевания в 29 странах, из которых 813 (9%) закончились летальным исходом. Смертность была намного выше у пациентов старше 50 лет, и уровень летальности приближался к 50% для этой подгруппы пациентов¹⁰.

В период развития пандемии были подготовлены прогнозы с использованием различных моделей (GTAP, G-cubed-модель и т.п.), результаты которых можно соотнести с полученными в настоящем моделировании. Из основных системных оценок, значимых для понимания современного развития ситуации с COVID-19, можно выделить следующие наблюдения:

- отрицательные изменения в секторах услуг, связанных с перемещением людей и розничной торговлей, оказывают значительное влияние на развитие экономической ситуации, особенно с учетом долгосрочных ожиданий экономических агентов¹¹;
- при пандемии с высокой заразностью наблюдается относительно большее снижение ключевых экономических показателей, чем при пандемии с высокой смертностью, иными

¹⁰ <https://ui.adsabs.harvard.edu/abs/2006NYASA1067..500S/abstract>

¹¹ Lee J.-W., McKibbin W.J. Estimating the Global Economic Costs of SARS // Learning from SARS: Preparing for the Next Disease Outbreak — Workshop Summary, 2004. https://www.researchgate.net/publication/313339672_Estimating_the_Global_Economic_Costs_of_SARS

словами, имеет значение распространенность заболевания, а не риск высокой смертности¹²;

- чем более вовлечена экономика страны в региональные отношения, тем большее количество экономических связей нарушается¹³.

МакКиббин (Австралийский национальный университет) и Ли (Южнокорейский университет), оценивая влияние вируса SARS на глобальную экономику¹⁴, рассматривали следующую систему шоков, из которых в условиях текущей пандемии подтвердились два (риск повышения процентных ставок был снижен благодаря мерам финансовой поддержки со стороны правительств, которые стремились влить дополнительные финансовые ресурсы в экономики):

- рост процентных ставок в непосредственно затронутых странах (премия за риск);
- сокращение спроса на туризм и розничную торговлю (на 15%);
- увеличение издержек в секторе услуг (на 5%).

Для разных стран (групп стран) величина отраслевых шоков в секторе услуг уменьшалась по сравнению с базовой величиной в зависимости от того, какова была доля туризма и розничной торговли в секторе услуг вообще и каков был индекс затронутости эпидемией (число заболевших).

Ли и МакКиббин использовали так называемую G-cubed-модель¹⁵, позволяющую учесть ожидания населения (в отношении

¹² Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G. The Global Economic Effects of Pandemic Influenza // Paper prepared for the 14th Annual Conference on Global Economic Analysis. Venice. 16–18 June 2011. https://www.researchgate.net/publication/265189028_The_Global_Economic_Effects_of_Pandemic_Influenza

¹³ Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G. Assessing Regional Risks from Pandemic Influenza: A Scenario Analysis // The World Economy. August 2016. Vol. 39. Iss. 8. P. 1225–1255. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2819236

¹⁴ Lee J.-W., McKibbin W.J. Globalization and Disease: The Case of SARS // Asian Economic Papers. 2004. No. 3. P. 1.

¹⁵ McKibbin W.J., Wilcoxon P. The Theoretical and Empirical Structure of the G-Cubed Model // Economic Modelling. 1999. No. 16(1). P. 113–148. <https://>

будущих темпов экономического роста) и инвесторов (в отношении будущих процентных ставок). Поэтому они сравнивали два сценария: временный шок (последствия преодолеваются в течение одного года) и постоянный шок (изменяются долгосрочные ожидания экономических агентов). Любопытный результат, который они получили: внешняя торговля экспортоориентированных стран Юго-Восточной Азии в случае «постоянного шока» страдает меньше.

Данный вывод оказался в целом применим и в современных условиях, что, по-видимому, объясняется меньшей зависимостью экспортоориентированной экономики от затруднений во внутреннем секторе услуг, которые необходимы для доведения продукта до конечного потребителя. В то же время сейчас мы наблюдаем проблему роста транспортных издержек в международных перевозках, что может сгладить проявление данной закономерности (рис. 11.1, 11.2).

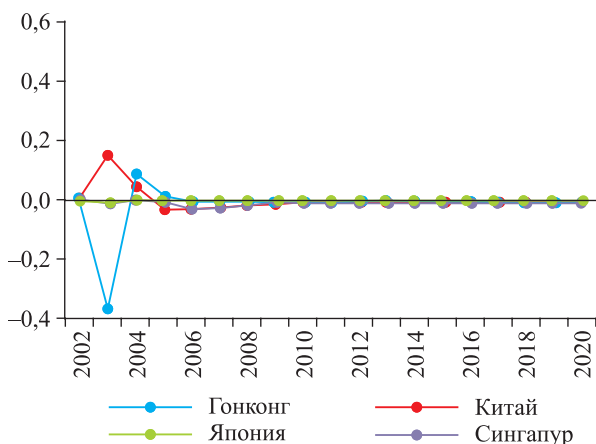


Рис. 11.1. Соотношение изменения ВВП и экспорта в случае краткосрочного пандемического шока, %

Источник: Lee J.-W., McKibbin W.J. Estimating the Global Economic Costs of SARS // Learning from SARS: Preparing for the Next Disease Outbreak — Workshop Summary, 2004. https://www.researchgate.net/publication/313339672_Estimating_the_Global_Economic_Costs_of_SARS

www.semanticscholar.org/paper/The-Theoretical-and-Empirical-Structure-of-the-Mckibbin-Wilcoxen/f68e680a4a068e53e15be8238698bfc08f8a789b

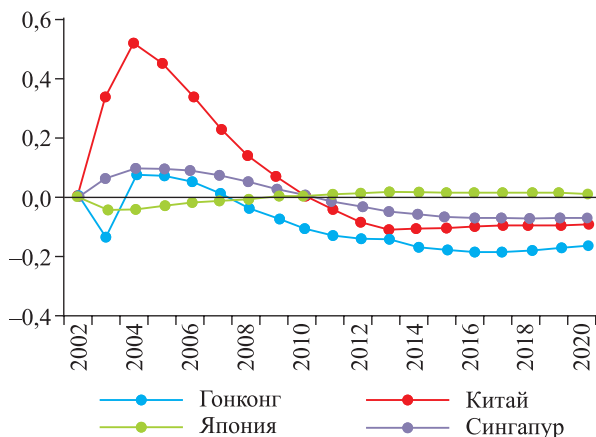


Рис. 11.2. Соотношение изменения ВВП и экспорта в случае длительного пандемического шока, %

Источник: Lee J.-W., McKibbin W.J. Estimating the Global Economic Costs of SARS // Learning from SARS: Preparing for the Next Disease Outbreak — Workshop Summary, 2004. https://www.researchgate.net/publication/313339672_Estimating_the_Global_Economic_Costs_of_SARS

Кео-Браун и др. (Лондонская школа экономики)¹⁶, анализируя последствия SARS для четырех европейских стран, изучали воздействие следующих шоков:

- сокращение предложения труда (карантин, смертность);
- увеличение расходов на здравоохранение (в зависимости от доли населения, требующего серьезного лечения. Например, 70% увеличивают расходы на лекарства, 25% идут к врачу, 5% — в госпиталь, что требует более дорогого лечения. Эти пропорции в разных сценариях изменялись);
- сокращение внутреннего и внешнего туризма;

¹⁶ Keogh-Brown M.R., Smith R.D., Edmunds J.W., Beutels P. The macroeconomic impact of pandemic influenza estimates from models of the United Kingdom, France, Belgium and The Netherlands // The European Journal of Health Economics. 2010. Vol. 11. No. 6 (December). P. 543–555; Keogh-Brown M.R., Smith R.D., Edmunds J.W., Beutels P. Economic Impact of Influenza: The Macro Perspective. 2007. iHEA 2007 6th World Congress: Explorations in Health Economics Paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=994881>

- сокращение государственных доходов (в первую очередь из-за снижения налоговых поступлений от населения);
- разное сокращение производительности труда в отраслях, так как из-за закрытия школ женщины сидят дома с детьми, а отраслевая структура занятости женщин неоднородна (т.е. разная чувствительность отраслей к карантину).

Кео-Браун и др. также рассмотрели прохождение нескольких волн пандемии (несколько шоков разной интенсивности в динамике). Была произведена оценка последствий для сценариев с появлением и без появления вакцины. Все страны демонстрировали наибольшее сокращение экспорта в сельскохозяйственном секторе, этот эффект особенно велик в Нидерландах. Для Великобритании сектор транспорта и туризма оказывал большее воздействие, чем другие. Экспорт Нидерландов оказывал большое влияние на грузовые перевозки. Импортные эффекты также наиболее значительны для сельского хозяйства во всех странах, за исключением Великобритании, для которой наибольшие потери несут транспорт и туризм.

Центром политических исследований Университета Монаш (Австралия)¹⁷ использована динамическая версия GTAP для оценки последствий «события», состоящего из четырех шоков: 1) увеличение спроса на медицинские услуги; 2) сокращение числа часов на одного занятого; 3) увеличение смертности; 4) сокращение спроса на международный туризм (рис. 11.3). Были рассмотрены реакция ключевых показателей и вклад каждого из шоков в итоговое сокращение ВВП. Рассматривались также два сценария двух разных пандемий по соотношению смертности и заразности: низкая вирулентность¹⁸ — высокая контагиозность¹⁹ и высокая виру-

¹⁷ Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G. Assessing Regional Risks from Pandemic Influenza: A Scenario Analysis // *The World Economy*. August 2016. Vol. 39. Iss. 8. P. 1225–1255. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2819236

¹⁸ Вирулентность (от лат. virulentus — ядовитый) — степень способности данного инфекционного агента (штамма микроорганизма или вируса) вызывать заболевание или гибель организма. Малая медицинская энциклопедия. М.: Медицинская энциклопедия, 1991–1996.

¹⁹ Контагиозность (лат. contagiosus — заразительный, заразный; синоним «заразительность») — свойство инфекционных болезней передаваться

лентность — низкая контагиозность. Шоки различались числом заболевших, количеством смертей, величиной сокращения спроса на туризм (сокращение выше при высокой смертности).

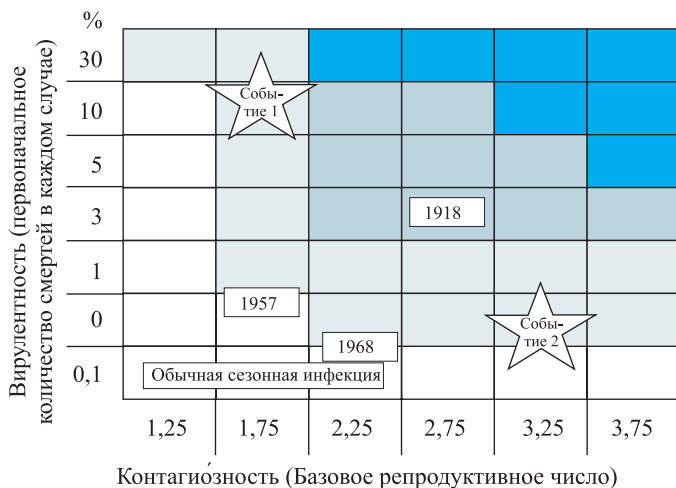


Рис. 11.3. Предпосылки моделирования (по исследованию Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G.)

Источник: Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G. Assessing Regional Risks from Pandemic Influenza: A Scenario Analysis // The World Economy. August 2016. Vol. 39. Iss. 8. P. 1225–1255. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2819236

Было рассмотрено влияние пандемии на ключевые экономические показатели. При пандемии с высокой заразностью наблюдается относительное большее снижение ключевых экономических показателей, чем при пандемии с высокой смертностью. Основной механизм воздействия в обоих случаях — сокращение международного туризма, которое в случае пандемии любого типа при прочих равных условиях будет определять масштабы глобальных эффектов (рис. 11.4, 11.5).

от больных людей или животных здоровым восприимчивым людям (животным). Малая медицинская энциклопедия. М.: Медицинская энциклопедия, 1991–1996.

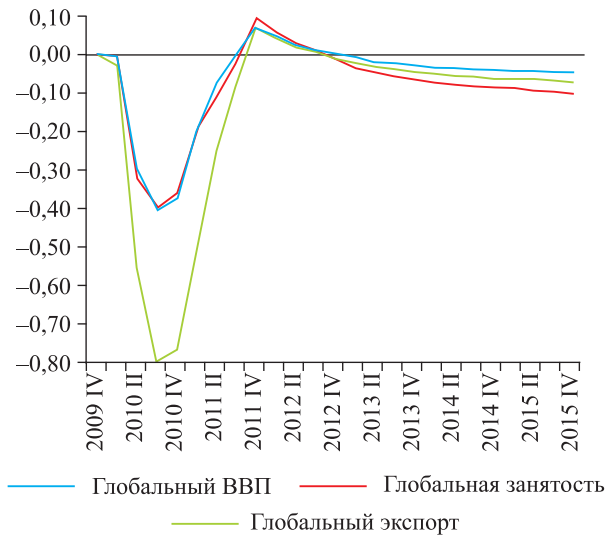


Рис. 11.4. Эффекты для глобальной занятости, ВВП и экспорта в случае высокой смертности и низкой заразности, отклонения от тренда в %

Источник: Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G. Assessing Regional Risks from Pandemic Influenza: A Scenario Analysis // The World Economy. August 2016. Vol. 39. Iss. 8. P. 1225–1255. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2819236

При пандемии с высокой смертностью сокращение международной торговли более чем в 2 раза опережает сокращение ВВП, а другим важным качественным отличием становится изменение объема и структуры спроса на медицинские услуги (трудоемкая отрасль), что изменяет структуру занятости и также становится существенным эффектом с точки зрения вклада каждого из рассматриваемых шоков в формирующуюся динамику (рис. 11.6, 11.7).

Исходя из динамической модели региональные экономики страдают не только непосредственно от эпидемии в собственном регионе, но также косвенно от влияния торговли с другими затронутыми регионами, находящимися на разных стадиях глобального распространения болезни. Если вирус станет эндемичным (распространится в популяции), это приведет к росту расходов

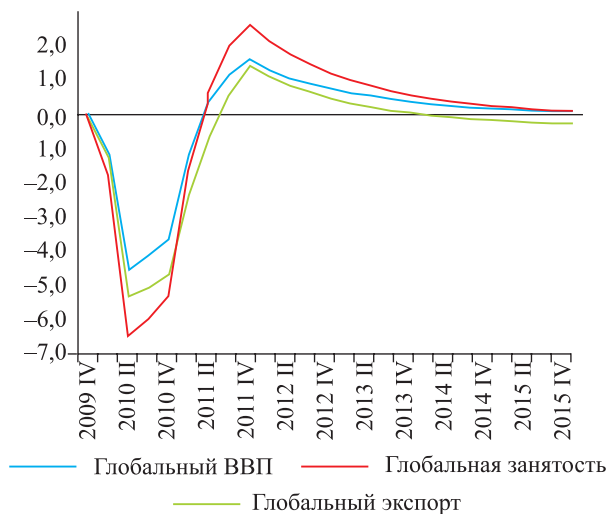


Рис. 11.5. Эффекты для глобальной занятости, ВВП и экспорта в случае низкой смертности и высокой заразности, отклонения от тренда в %

Источник: Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G. Assessing Regional Risks from Pandemic Influenza: A Scenario Analysis // The World Economy. August 2016. Vol. 39. Iss. 8. P. 1225–1255. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2819236

на здравоохранение, что скажется на распределении ресурсов. Он также окажет долгосрочное влияние на возрастную структуру населения в сторону сокращения доли старших возрастных групп.

В текущей пандемии уже на самом первом этапе в Юго-Восточной Азии наблюдались ряд явлений, которые не учитывались в экономических моделях времен SARS: ограничения на передвижение людей; нарушения цепочек поставок; коллапс сегментов поставки «точно в срок» и сокращение запасов; рост цен на ряд сырьевых товаров вследствие ожидания накачки внутреннего спроса в Китае как меры по борьбе с негативными последствиями пандемии; снижение курсов валют ряда стран, ведущих активную торговлю с Китаем. Все эти факторы в итоге оказали существенное влияние на ситуацию.

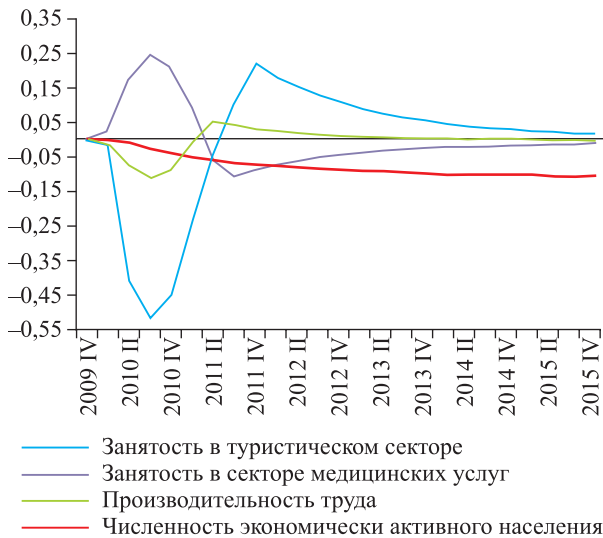


Рис. 11.6. Эффекты для глобальной занятости в туристическом секторе, секторе медицинских услуг, производительности труда и численности экономически активного населения в случае высокой смертности и низкой заразности, отклонения от тренда в %

Источник: Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G. Assessing Regional Risks from Pandemic Influenza: A Scenario Analysis // The World Economy. August 2016. Vol. 39. Iss. 8. P. 1225–1255. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2819236

11.3. Фактическая динамика торговли в условиях пандемии. Моделирование последствий пандемии для мировой торговли на основе GTAP

В начале пандемии ожидания спада в основном касались 2020 г., а 2021 г. рассматривался как год восстановления, т.е. предполагался довольно кратковременный экономический шок. Однако уже к середине 2020 г. стали высказываться мнения о, возможно, более затяжном течении кризиса. После начала второй волны распространения заболевания стало ясно, что негативное влияние на мировую экономику продолжится. Вместе с тем с разработкой и началом применения вакцин против вируса появились основания ожидать смягчения ограничительных мер в перспективе не-

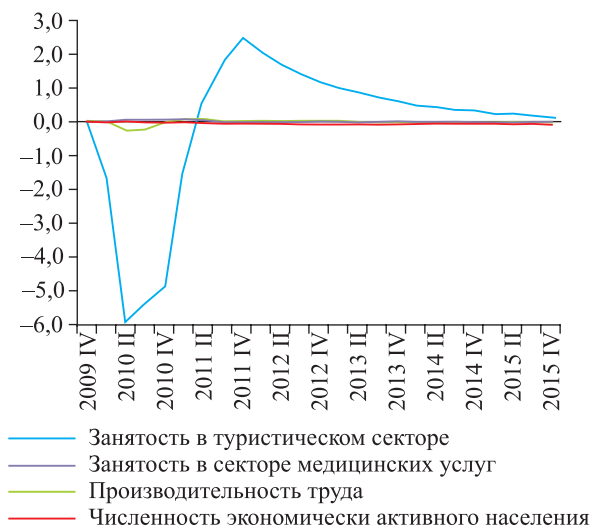


Рис. 11.7. Эффекты для глобальной занятости в туристическом секторе, секторе медицинских услуг, производительности труда и численности экономически активного населения в случае низкой смертности и высокой заразности, отклонения от тренда в %

Источник: Verikios G., Sullivan M., Stojanovski P., Giesecke J., Woo G. Assessing Regional Risks from Pandemic Influenza: A Scenario Analysis // *The World Economy*. August 2016. Vol. 39. Iss. 8. P. 1225–1255. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2819236

скольких месяцев и создания возможностей для восстановления экономики и торговли. В настоящее время следует рассматривать прогнозы, связанные с влиянием пандемии на мировую торговлю, как минимум, на горизонте 2020–2021 гг., т.е. в течение не менее двух лет, так как 2021 г., несомненно, будет затронут кризисными явлениями, по крайней мере, в плане сдерживающего их влияния на возможности восстановления (табл. 11.1).

Фактические данные за 9 месяцев 2020 г. показали снижение мирового экспорта по товарам на 10%, по услугам — на 18,2% и в целом — на 12,1%²⁰.

²⁰ На основе данных ВТО по 82 странам, на которые приходится около 90% мировой торговли.

Таблица 11.1. Прогнозы динамики объема мировой торговли основных международных экономических организаций, в %

	Месяц	Изменение в %, 2020 г. к 2019 г.	Изменение в %, 2021 г. к 2020 г.	Изменение в %, 2021 г. к 2019 г.
ВТО (базовый)	Апрель	–12,9*	21,3	5,6523
ВТО (пессимистический)	Апрель	–31,9	24	–15,556
МВФ	Апрель	–11	8,4	–3,524
Всемирный банк	Май	–13,4	5,3	–8,8102
ОЭСР (сценарий с одной волной)	Июнь	–9,5	6	–4,07
ОЭСР (сценарий с двумя волнами)	Июнь	–11,4	2,5	–9,185
МВФ	Октябрь	–10,4	8,3	–3,00513
МВФ (экспорт)	Октябрь	–10,1	7,9	–3,03909
МВФ	Январь	–9,6	7,3	–2,29775

* Был подтвержден в августе.

Источник: Составлено на основе: Trade falls steeply in first half of 2020. WTO. 13 August 2020; Goods barometer confirms steep drop in trade but hints at nascent recovery. WTO Trade Barometers. 19 August 2020; World Economic Outlook. October 2020; World Economic Outlook Update. January 2021; IMF.

Более наглядно эволюция прогнозов видна в графическом представлении в усредненном виде. По мере снижения напряжения, вызванного мировым локдауном во II квартале 2020 г., прогнозы на 2020 г. постепенно улучшались начиная со второй половины 2020 г. до января 2021 г. (последние уже являются не столько прогнозами, сколько оценками). Одновременно прогнозы на 2021 г. заметно ухудшились в мае — июне 2020 г. и улучшились только в октябре 2020 г. — январе 2021 г. (рис. 11.8).

В целом, говоря о прогнозах восстановления мировой торговли, следует отметить, что все экспертные оценки сходятся на том,

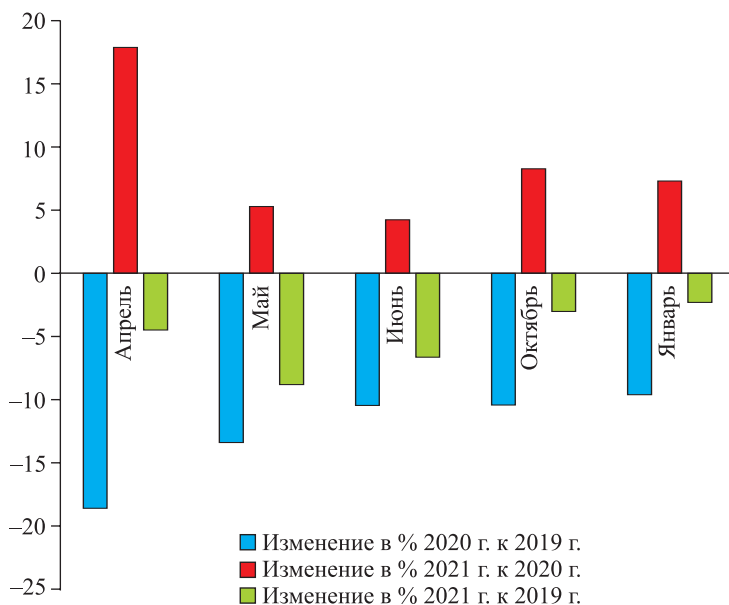


Рис. 11.8. Усредненные по периодам прогнозы динамики объема мировой торговли основных международных экономических организаций (ВТО, МВФ, Всемирный банк, ОЭСР), в %

Источник: Составлено на основе: Trade falls steeply in first half of 2020. WTO. 13 August 2020; Goods barometer confirms steep drop in trade but hints at nascent recovery. WTO Trade Barometers. 19 August 2020; World Economic Outlook. October 2020; World Economic Outlook Update. January 2021; IMF.

что перспективы представляются менее благоприятными, чем после кризиса 2009 г., даже несмотря на то что разрыв в прогнозируемых объемах торговли по сравнению с 2019 г. в ряде прогнозов небольшой — несколько более 2 п.п. Они не предполагают, что динамика мировой торговли вернется к многолетнему тренду в течение 2021 г., т.е. докризисный объем мировой торговли по состоянию на 2019 г. восстановлен не будет.

Это, скорее всего, может быть связано с тем, что пандемия нарушила организационное функционирование инфраструктуры мировой торговли и также привела к определенному повреждению нормальных коммерческих взаимосвязей. Для сравнения можно

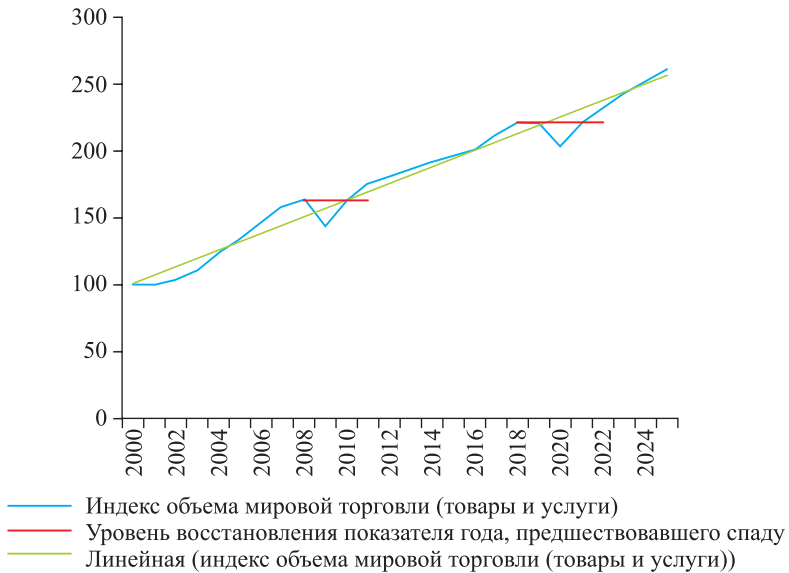


Рис. 11.9. Индекс объема мировой торговли (товары и услуги), 2000 г. = 100

Источник: Составлено по данным среднесрочного прогноза и соответствующей базы данных World Economic Outlook, October 2020.

отметить, что в 2010 г. объем мировой торговли уже в течение одного года вернулся к тренду, несмотря на то что глубина падения в кризис 2009 г. сопоставима с ситуацией 2020 г. (рис. 11.9).

В конце марта 2020 г. Институтом торговой политики НИУ ВШЭ также был подготовлен прогноз влияния пандемии на мировую торговлю.

Для проведения оценки были использованы данные о распространении заболевания и мерах борьбы с пандемией, которые имелись на конец I квартала 2020 г. Оценки были получены на основе статической модели общего равновесия GTAP²¹. Система уравнений модели описывает мировую экономику через комплекс

²¹ Global Trade Analysis Project (GTAP) относится к классу прикладных моделей общего равновесия (Computable general equilibrium model (CGE

товарно-материальных и финансовых потоков как систему взаимосвязанных национальных экономик, находящихся в совокупности в состоянии общего равновесия, т.е. объем производства в мировом масштабе товаров и услуг тождественно равен объему промежуточного и конечного потребления соответствующих видов товаров и услуг. Данная модель является широко признанной в мире (выше были приведены прогнозы на основе ее применения). Ее особенность — отсутствие временного параметра. Иными словами, модель направлена на нахождение новой точки равновесия в результате действия шоков, которые изучаются независимо от времени. Таким образом, полученные на ее основе оценки будут показывать итоговый результат действия моделируемых шоков после того, как система снова обретет равновесие (перейдет в новое равновесное состояние). Применительно к исследованию влияния пандемии на мировую экономику и торговлю это — состояние после адаптации системы к последствиям действия шоков.

В данном моделировании были использованы следующие предпосылки:

1) горизонтальные шоки, т.е. действующие единообразно в отношении всех стран мира и оказывающие влияние на эффективность операций во внешней торговле отдельными категориями услуг:

снижение практически до нуля эффективности внешней торговли по секторам услуг, связанным с 1) воздушным транспортом, 2) индустрией гостеприимства и 3) отдыхом и развлечениями; некоторое увеличение (на $\frac{1}{4}$ ²²) эффективности внешней торговли услугами в области связи и телекоммуникаций;

2) секторальные и страновые шоки, учитывающие различную подверженность стран заражению, особенности отраслевой структуры и различия в степени интернационализации:

использованы данные по эпидемиологической обстановке, структуре ВВП;

использованы данные по уровню вовлеченности в глобальные цепочки стоимости на основе данных ОЭСР. На основе анализа степени вовлеченности в глобальные цепочки стоимости можно

model)), она была разработана в Пурдовском университете (Purdue University, США, штат Индиана).

²² Установлено экспертно.

выделить отдельные сектора промышленного производства, наиболее подверженные влиянию кризиса.

Страновые шоки были ранжированы в зависимости от степени и динамики заболеваемости. Введено 3 уровня шоков — сильный, умеренный и слабый — в зависимости от степени вовлечения в пандемию по состоянию на конец I квартала 2020 г. Секторальные шоки вводились в зависимости от вовлеченности в глобальные цепочки стоимости и импорта. На основе экспертных оценок устанавливалась базовая величина шока (для пессимистического варианта — 10%, для оптимистического варианта — 5%), предусматривающая снижение эффективности производства товаров и услуг, к которым применялись различные поправочные коэффициенты, позволяющие учесть следующие параметры:

- интенсивность участия сектора в глобальных цепочках стоимости (ГЦС). Чем сильнее сектор вовлечен в ГЦС, тем выше поправочный коэффициент, обеспечивающий более ярко выраженное снижение эффективности производства товаров и услуг по сектору²³. Предполагалось, что нарушение в связи с пандемией мирохозяйственных связей тем более деструктивно для производства по сектору, чем более интенсивно сектор вовлечен в ГЦС;
- интенсивность использования сектором рабочей силы²⁴. Предполагалось, что чем более интенсивно использование рабочей силы в сочетании с принципиальной возможностью свернуть соответствующий вид деятельности в условиях пандемии, тем более деструктивно воздействие пандемии на него;
- степень распространения заболевания в стране²⁵. В целом в эксперименте выделялись по 3 группы стран, каждой из ко-

²³ Как правило, выделялись 3 группы секторов по интенсивности участия сектора в ГЦС, для каждой группы было присвоено свое значение соответствующего поправочного коэффициента. Причем это делалось отдельно для 3 групп стран (Российская Федерация, страны ОЭСР, прочие страны). Значения поправочных коэффициентов находились в диапазоне от 1 (наименьшая вовлеченность в ГЦС) до 1,23 (наибольшая вовлеченность в ГЦС).

²⁴ В общем случае поправочный коэффициент равен 0,75, а для секторов услуг с высокой интенсивностью использования рабочей силы — 1,25.

²⁵ Для Китая поправочный коэффициент принимался за 1, для стран и регионов, столкнувшихся с более негативными проявлениями пандемии, — до 1,1, для стран, пока в меньшей степени страдающих от проявлений пандемии, — до 0,9.

торых присваивалось соответствующее значение поправочного коэффициента. Предполагалось, что чем менее благоприятная эпидемиологическая обстановка в стране, тем более деструктивно ее воздействие на экономику.

Очевидно, что данный набор предпосылок является жестким, так как включает не только свертывание торговли услугами в секторах, которые связаны с перемещением людей, но и нарушение сложившихся производственных цепочек. В целом в качестве базового был принят оптимистический вариант снижения эффективности производства на уровне 5%.

Если исходить из того, что благодаря применению вакцин и адаптации инфраструктуры спад в 2021 г. будет приостановлен и создадутся условия для дальнейшего восстановления, то можно предполагать, что новая точка равновесия будет соответствовать на годовом уровне 2021 г.²⁶.

На основе модели с учетом описанных выше предпосылок был получен результат, показывающий, что новое состояние равновесия может быть достигнуто после сокращения мирового экспорта на 2,47% по отношению к предкризисному уровню. Если исходить из того, что такой точкой равновесия может быть 2021 г., то этот результат в целом хорошо согласуется с октябрьским и январским прогнозами МВФ — соответственно минус 3% и минус 2,3% в 2021 г. к 2019 г. Также в целом он согласуется и с апрельским прогнозом МВФ — минус 3,5% в 2021 г. к 2019 г.

Кроме того, были получены оценки по изменению объема экспорта отдельных стран, которые также следует интерпретировать как соответствующие новой точке равновесия системы, т.е. изменение в 2021 г. по отношению к 2019 г. (табл. 11.2).

Следует отметить, что в процессе данного анализа не учитывалось влияние, в частности, такого фактора, как падение мировых цен на энергоносители в середине 2020 г., что, например, сказалось на объемах экспорта в 2020 г. таких стран, как Россия, Нигерия, Саудовская Аравия.

²⁶ Специфика статической модели ГТАР предполагает получение оценок без привязки во времени, а в отношении получения параметров нового равновесного состояния системы — с учетом действия шоков. Это также можно интерпретировать как точку, с которой мировая торговля начнет развиваться, «естественным» образом перейдя в новое состояние равновесия под действием шоков, связанных с пандемией.

Таблица 11.2. Изменение экспорта товаров и услуг отдельных стран, I–III кварталы 2020 г. к соответствующему периоду 2019 г., прогноз 2021 г. к 2019 г., %

Страна	Фактическое изменение, I–III кварталы 2020 г. к соответствующему периоду 2019 г., в %	Прогноз 2021 г. к 2019 г., в %
Австралия	–15,0738	–5,25768
Австрия	–10,3428	0,811471
Аргентина	–15,4823	–4,95092
Бразилия	–9,03475	–5,59881
Великобритания	–13,4996	–4,07206
Германия	–11,9291	–2,64224
Греция	–30,184	2,655117
Израиль	–12,6201	–0,52661
Индия	–13,7885	–2,00076
Индонезия	–12,9099	–3,36555
Испания	–22,8734	–2,89891
Италия	–15,0796	–2,02717
Канада	–16,3373	–2,67082
Кипр	–15,9603	–9,85273
Китай	–1,10566	–2,19305
Королевство Саудовская Аравия	–37,3333	–0,33555
Марокко	–19,6508	–4,01224
Мексика	–16,5464	–1,24322
Нигерия	–40,8288	1,369703
Республика Корея	–10,615	–1,57657
Российская Федерация	–23,0565	–3,33598
Соединенные Штаты Америки	–17,118	–4,44667
Таиланд	–19,631	–1,85854

11. Подходы к оценке последствий пандемии COVID-19 для мировой торговли

Окончание табл. 11.2

Страна	Фактическое изменение, I–III кварталы 2020 г. к соответствующему периоду 2019 г., в %	Прогноз 2021 г. к 2019 г., в %
Тунис	–18,8308	–2,0079
Турция	–21,2146	–1,28468
Франция	–18,7744	–1,15103
Хорватия	–26,9446	–2,00435
Чешская Республика	–10,4719	–0,27617
Швейцария	–4,54385	–1,01046
Япония	–15,6878	–3,16632

Источник: Составлено авторами.

Уточненный прогноз целесообразно будет осуществить с учетом более полной информации о развитии торговли в целом за 2020 г., а также данных о масштабе распространения заболевания после завершения зимней волны его распространения и первых результатов начала вакцинации.

12. Влияние коронавируса на пассажирские перевозки в Москве

*Блинкин М.Я., Борисов А.А., Козлов А.В.,
Кулакова Т.В., Кулаков А.В., Моисеева М.А.,
Салтыкова А.А., Шулика Ю.Е.*

При нынешнем уровне обеспеченности населения жилой площадью в Москве сколько-нибудь масштабный переход на удаленный режим работы невозможен. Для того чтобы реализовать этот сценарий и беспрецедентно снизить временные затраты на перемещение, необходимо существенно переосмыслить градостроительную политику. Это может выражаться как в изменении баланса территорий города, к примеру, путем предоставления дополнительных возможностей для организации рабочих пространств-коворкингов (и иных подходов «донасыщения» монофункциональных жилых зон), так и в принципиальном изменении структуры рынка арендного жилья. Соответственно, существенного сокращения транспортного спроса в Москве даже в условиях коронавируса ожидать не приходится. Проведенный анализ показал, что снятие жестких ограничений на перемещения по городу привело к быстрому восстановлению числа поездок как на личном, так и на общественном транспорте до докоронавирусного уровня. Хотя восстановление пользования личными автомобилями происходило быстрее, чем общественным транспортом, в период эпидемии коронавируса Москва оставалась и остается городом транзитно-ориентированного развития, жизнедеятельность которого существенно зависит от работы общественного транспорта. Так, например, наполняемость общественного транспорта в Москве на начало 2021 г. превышала этот показатель большинства крупных городов мира.

* * *

Пандемия COVID-19 значительно повлияла на сферу транспорта, в частности, на использование личного и общественного транспорта в городах. На рис. 12.1 приведена динамика уровня мо-

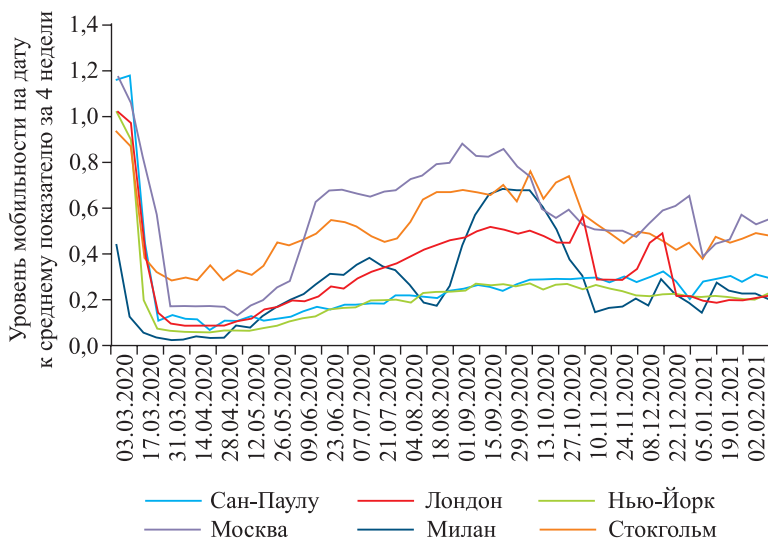


Рис. 12.1. Мобильность населения в крупных городах мира

Источник: Statista.

бильности¹ в некоторых городах Европы и Америки в период до введения ограничительных мер, после вспышки эпидемии коронавируса, а также после решений городских властей о постепенном ослаблении/усилении режима самоизоляции.

На графике видно, что резкое изменение мобильности в конце марта прошлого года происходит в результате мер, принятых для сдерживания пандемии COVID-19. В середине июня некоторые страны начали постепенно ослаблять ограничения, мобильность

¹ За основу взяты данные приложения Citymapper по индексу мобильности (Citymapper Mobility Index), которые показывают, как меняется количество передвижений в городе. В показатель входят поездки на общественном транспорте (наземном и рельсовом), на такси, велосипеде, а также пешие прогулки. Приложение редко используется для поездок на личном автомобиле, поэтому данные о передвижениях на этом виде транспорта могут не учитываться в полной мере. Однако в целом, учитывая повсеместное введение ограничительных мер в разных городах, можно говорить об изменениях транспортного поведения горожан.

горожан стала расти, как и ежедневное количество новых случаев заболевания во всем мире. Начало второй волны в конце октября привело к возобновлению ограничительных мер в разных странах — снизилась мобильность в Москве, Милане и Лондоне. В начале февраля 2021 г. наполняемость общественного транспорта повысилась, она составляет в Нью-Йорке 23%, в Лондоне — 22, в Москве — 55, в Стокгольме — 48, в Милане — 21%.

Наиболее значительное изменение динамики пассажирских перевозок в Москве пришлось на период введения ограничений на передвижение людей в первой половине 2020 г. Указом мэра Москвы № 12-УМ от 5 марта 2020 г. был введен режим повышенной готовности, и в Москве начали постепенно вводить ограничения в связи с угрозой распространения в городе коронавирусной инфекции, включая соблюдение режима изоляции на дому отдельными категориями граждан, запрет на проведение массовых мероприятий, закрытие учебных заведений, приостановление работы объектов общественного питания и т.д. **29 марта** режим самоизоляции распространили на всех жителей столицы.

Введение режима самоизоляции в Москве резко сократило число перемещений как на личном, так и на общественном транспорте.

На общественном транспорте снижение ежедневного количества поездок в апреле 2020 г. составило более 80%, т.е. примерно на 10 млн поездок в день (рис. 12.2). На динамику поездок на общественном городском транспорте также могла оказывать влияние блокировка транспортных социальных карт, имевшая место с 26 марта по 12 июня, а также с середины октября до конца года. Всего около 4 млн москвичей имеют право на бесплатное пользование общественным транспортом². Однако после окончания режима нерабочих дней, объявленного Президентом России, с 12 мая количество поездок на общественном транспорте (метро и наземном транспорте) стало постепенно расти.

График помесечной динамики перевозки пассажиров автобусами в 2019 и 2020 гг. по Москве³ позволяет увидеть, что после

² <https://riamo.ru/article/363111/v-moskve-podschitali-kolichestvo-lgotnikov.xl?mTitle=&mDesc=&mImg=&mImgWidth=&mImgHeight=>

³ <http://sophist.hse.ru/rstat/>

12. Влияние коронавируса на пассажирские перевозки в Москве

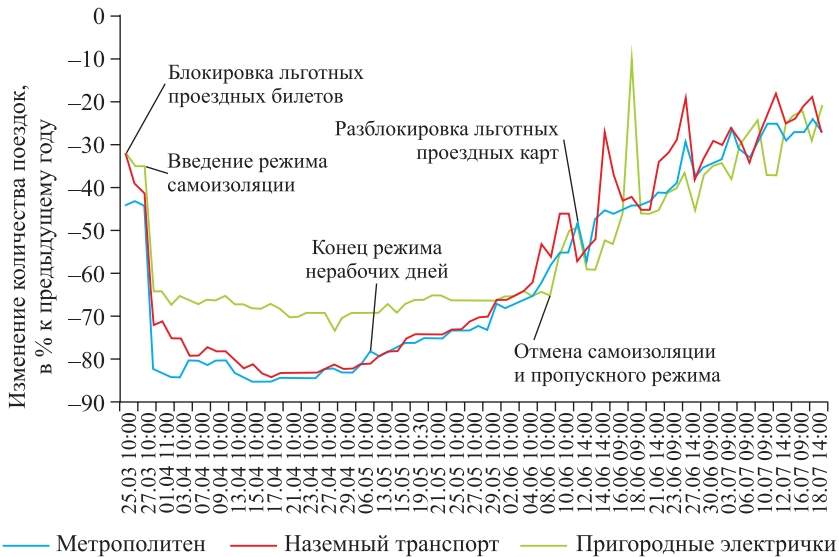


Рис. 12.2. Изменение количества поездок на городском общественном транспорте во время вспышки коронавируса в Москве с 26 марта по 21 июля 2020 г.

Источник: Statista; Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы (Telegram); <https://t.me/DtRoad/3595>

сильного спада в апреле — мае с июня по сентябрь имело место постепенное увеличение ежемесячного количества перевозимых пассажиров (рис. 12.3). В сентябре 2020 г. в Москве началась вторая волна коронавируса и с середины октября введены новые ограничительные меры, в том числе уменьшающие перемещение жителей города: учащиеся 6–11-х классов были переведены на дистанционное обучение, городские организации и предприятия обязали перевести не менее 30% сотрудников на удаленную работу. В результате в IV квартале снова наблюдался спад перевозок пассажиров. В целом в 2020 г. ежемесячное количество перевезенных пассажиров с начала пандемии было ниже, чем годом ранее.

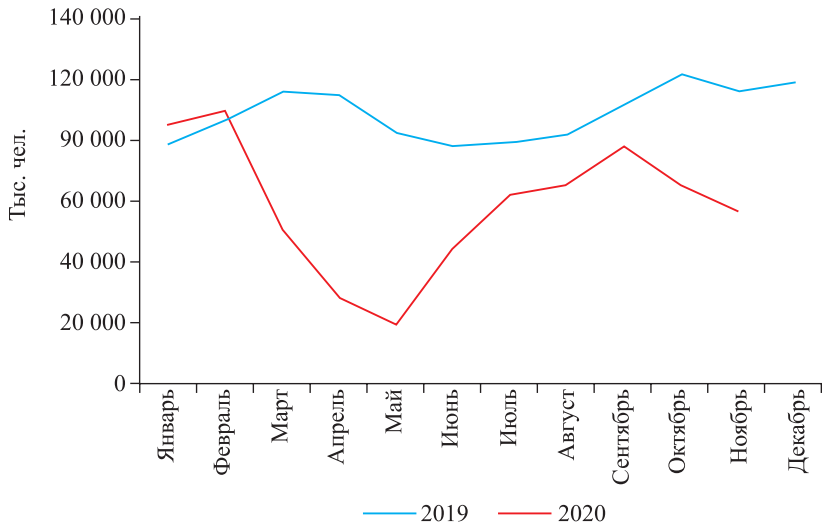


Рис. 12.3. Перевозки пассажиров автобусами⁴ по Москве

Источник: Транспорт. Сведения о работе пассажирского автомобильного транспорта. http://sophist.hse.ru/rstat_data/pasavto022020/t21sv_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE.htm

По данным Мосстата, за 2020 г. автобусами⁵ по Москве было перевезено на 370,7 млн человек (на 30,8%) меньше, чем в 2019 г.⁶

Таким образом, в результате введения ограничений на перемещение граждан, включая блокировку льготных транспортных билетов, имело место значительное падение спроса на услуги городского общественного транспорта. Кроме того, в условиях пандемии и высокого риска заражения личный автомобиль выглядит более привлекательно по сравнению с общественным транспортом. Однако отмена даже части ограничительных мер летом 2020 г. привела к быстрому восстановлению количества поездок на метро

⁴ Юридические лица всех видов деятельности (включая микропредприятия) и индивидуальные предприниматели.

⁵ Данные по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства.

⁶ <https://mosstat.gks.ru/folder/91228>

и городском наземном транспорте. После остановки распространения инфекции можно прогнозировать полное восстановление пассажиропотоков общественного транспорта в Москве в прежнем объеме.

Что касается личного транспорта, то уже в первую неделю изоляции ежедневное количество автомобилей на дорогах сократилось более чем на 50% по сравнению с показателями соответствующего периода прошлого года (рис. 12.4).



Рис. 12.4. Динамика количества личных автомобилей во время вспышки коронавируса в Москве с 26 марта по 21 июля 2020 г.

Источники: Statista; Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы (Telegram); <https://t.me/DtRoad/3595>

15 апреля была введена система цифровых пропусков для передвижения на любом личном и общественном транспорте, что привело к образованию скоплений большого количества автомобилей на въездах в столицу. Как видно на рис. 12.4, на следующий день после введения пропусков количество автомобилей на

улицах города достигло своего минимума (на 66% меньше количества автомобилей в тот же день годом ранее). В последовавшие майские праздники возросло пользование автомобилями жителями Москвы, в том числе для традиционных поездок за город. С 9 июня самоизоляция и пропускной режим были отменены, постепенно начали сниматься и другие ограничения: открылись парикмахерские, салоны красоты, фитнес-клубы и т.д. Количество автомобилей на улицах городов восстановилось до прошлогоднего уровня и даже немного превысило его. Как видно из анализа транспортных трендов, восстановление пользования личными автомобилями началось раньше и происходило быстрее, чем общественным транспортом.

Начавшиеся мероприятия по ограничению активности передвижения населения привели к снижению спроса на транспортные перемещения и, соответственно, к увеличению значения средней скорости на магистральной сети. Сотрудниками Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ проведены расчет и сравнительный анализ средних скоростных параметров транспортных потоков на улично-дорожной сети Москвы с января по июнь 2019 и 2020 гг.

В январе 2020 г. ковидные ограничения в Москве еще не начали вводиться, однако средние значения скоростных параметров по отношению к 2019 г. увеличились на 4–7% (рис. 12.5) под влиянием следующих факторов:

- реконструкция УДС (участки Северо-Западной хорды, Северо-Восточной хорды, Южной рокады, дублер Варшавского шоссе, Дорожная улица, развязки на МКАД);
- ввод в эксплуатацию новых линий метрополитена (Некрасовская линия);
- запуск двух диаметров МЦД.

Климатические условия 2019 и 2020 гг. с точки зрения влияния на дорожные условия идентичны. Прирост населения Москвы, по данным Росстата, за 2019 г. составил менее 0,1%, что также не оказало существенного влияния на изменение скоростного режима на улицах Москвы.

Увеличение средней скорости на магистральной сети и, соответственно, улучшение условий дорожного движения можно отнести к реализованным инфраструктурным изменениям в транспортном комплексе Москвы.

12. Влияние коронавируса на пассажирские перевозки в Москве

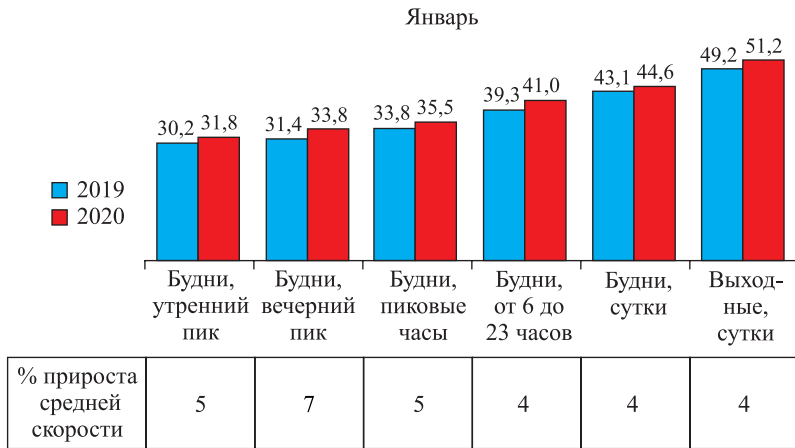


Рис. 12.5. Сравнительный анализ средних скоростных параметров транспортных потоков на улично-дорожной сети Москвы по характерным кейсам в январе 2019 и 2020 гг., км/ч

Наибольший прирост показателя средней скорости в вечерний час пик объясняется уникальным характером состава поездок в январе. Как правило, в вечерний час пик к поездкам «работа — дом» добавляется большой объем поездок с другими целями («работа — покупки», культурно-бытовые и т.д.). В январе спрос на поездки с другими целями, кроме «работа — дом», снижается на 50–60%, что, соответственно, снижает загрузку сети. Более высокое значение показателя средней скорости объясняется большей растянутостью интервала час пик (утренний — 2 ч, вечерний — 2,5 ч).

В феврале 2020 г. средние значения скоростных параметров по отношению к соответствующему периоду 2019 г. практически не изменились (рис. 12.6). К основным факторам, определяющим изменение скоростных параметров в феврале 2020 г., можно отнести:

- климатические условия, которые имеют сильное влияние в зимний сезон, количество осадков по отношению к 2019 г. в феврале 2020 г. увеличилось на 17%;
- впервые в 2020 г. в Москве приступили к плановому ремонту дорожного покрытия в феврале.

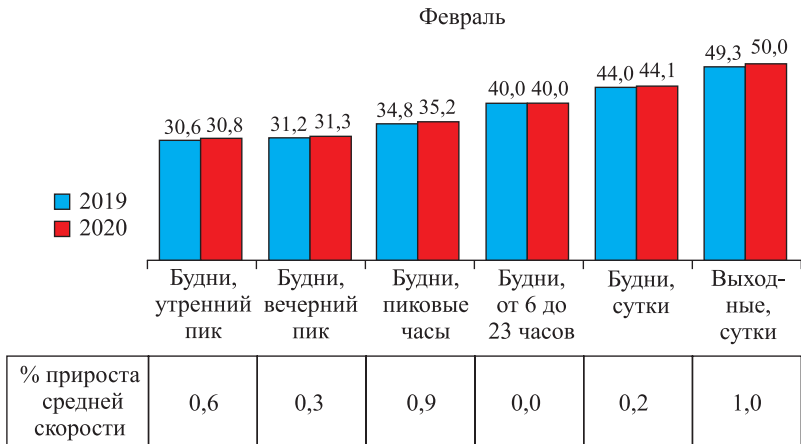


Рис. 12.6. Сравнительный анализ средних скоростных параметров транспортных потоков на улично-дорожной сети Москвы по характерным кейсам в феврале 2019 и 2020 гг., км/ч

Влияние климатических условий и ограничения в дорожном движении из-за планового ремонта нивелировали возможный прирост средней скорости в этом месяце.

В марте 2020 г. средние значения скоростных параметров по отношению к соответствующему периоду 2019 г. увеличились на 5–12% (рис. 12.7). В марте начали предприниматься первые шаги по ограничению передвижения граждан в связи с началом пандемии.

Активность населения начала снижаться с 16 марта, когда было введено свободное посещение учебных заведений, отменены конгрессно-выставочные и научно-практические мероприятия. Обязательный режим самоизоляции для пожилых людей старше 65 лет и лиц, страдающих рядом хронических заболеваний, был введен 26 марта, а 29 марта режим самоизоляции распространили на всех жителей столицы независимо от возраста.

Эти ограничения привели к существенному увеличению значения средней скорости движения на магистральной сети Москвы. Наибольшее увеличение показателя приходится на утренний час пик, когда поездки «дом — работа», «дом — учеба» составляют наибольший объем дорожного трафика (выше 80%).

12. Влияние коронавируса на пассажирские перевозки в Москве

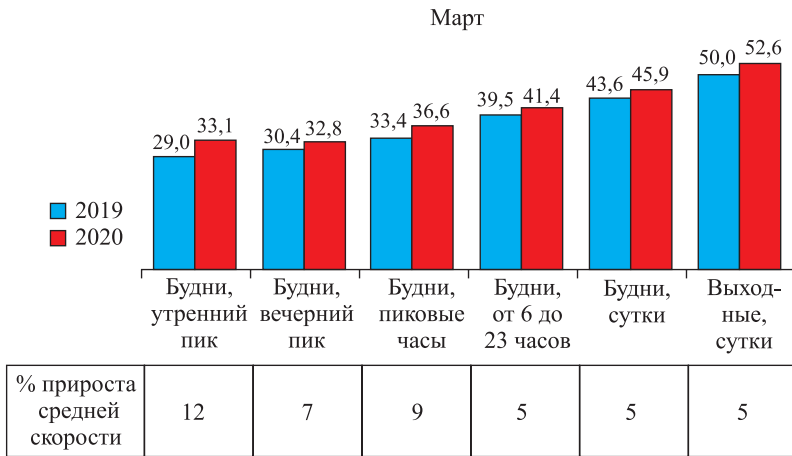


Рис. 12.7. Сравнительный анализ средних скоростных параметров транспортных потоков на улично-дорожной сети Москвы по характерным кейсам в марте 2019 и 2020 гг., км/ч

В апреле 2020 г. средние значения скоростных параметров по отношению к апрелю 2019 г. увеличились на 15–48% (рис. 12.8). Режим полной самоизоляции и введение с 15 апреля системы цифровых пропусков для передвижения на любом личном и общественном транспорте привели к снижению активности населения до 20–30% от нормальных параметров⁷. Дороги Москвы опустели, в результате чего средняя скорость движения по УДС города в течение суток не менялась и составляла 57–58 км/ч.

В связи с введенными ограничениями спрос на транспортные автомобильные перемещения снизился на 60–70%, дорожная сеть в течение суток работала в режиме «свободное движение», показатели средней скорости движения на магистральной сети практически не менялись в течение суток, значения средней скорости находились в зоне максимальных значений.

⁷ Активность населения (здесь и далее в разделе) — это показатель «Яндекса», который рассчитывается на основе данных сервисов «Яндекса», открытой статистики Apple о количестве передвижений пользователей, а также агрегированных данных компании Otonomo об автомобильном трафике. <https://yandex.ru/company/researches/2020/back-to-life>

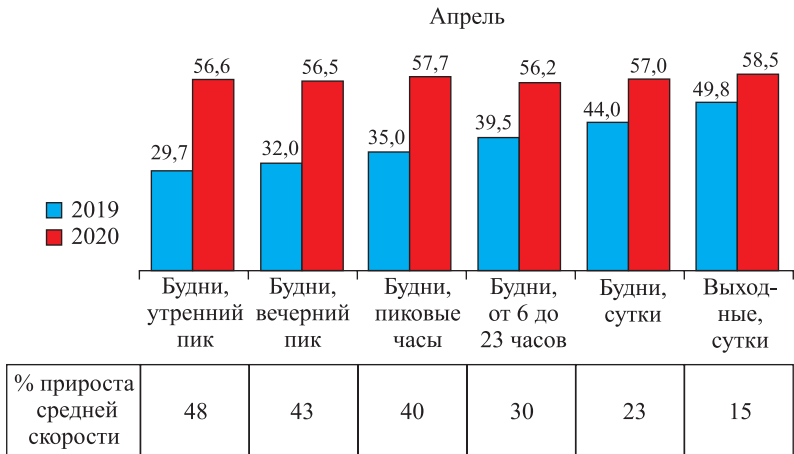


Рис. 12.8. Сравнительный анализ средних скоростных параметров транспортных потоков на улично-дорожной сети Москвы по характерным кейсам в апреле 2019 и 2020 гг., км/ч

Средние значения скоростных параметров по отношению к 2019 г. в мае 2020 г. увеличились на 8–34% (рис. 12.9).

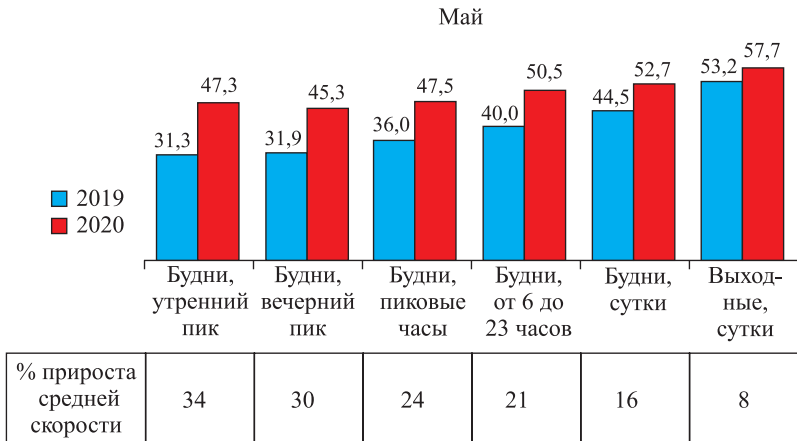


Рис. 12.9. Сравнительный анализ средних скоростных параметров транспортных потоков на улично-дорожной сети Москвы по характерным кейсам в мае 2019 и 2020 гг., км/ч

12. Влияние коронавируса на пассажирские перевозки в Москве

В связи с некоторым ослаблением ограничений и окончанием введенного Президентом России режима нерабочих дней в мае активность населения повысилась относительно апреля и находилась в интервале 35–50% от нормальных параметров. Можно отметить, что средняя скорость в дневные часы снизилась относительно максимальных значений и при этом находилась примерно на одном уровне. Это означает, что основной трафик обеспечивался не трудовыми корреспонденциями, а поездками в бытовых целях и частично развозкой по домохозяйствам продуктов питания и бытовых товаров.

Средние значения скоростных параметров по отношению к 2019 г. в июне 2020 г. увеличились всего на 5–7% (рис. 12.10). С 9 июня отменили самоизоляцию и пропускной режим, активность населения выросла до уровня 80–90% от нормальных параметров.

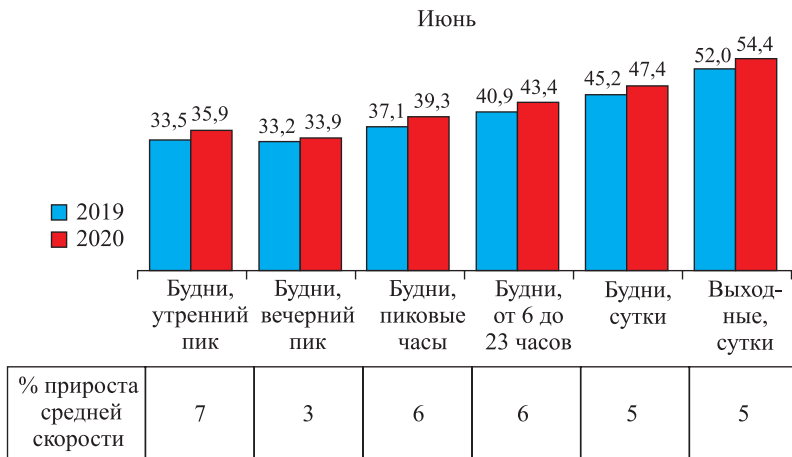


Рис. 12.10. Сравнительный анализ средних скоростных параметров транспортных потоков на улично-дорожной сети Москвы по характерным кейсам в июне 2019 и 2020 гг., км/ч

Снятие основных ограничений привело к восстановлению транспортного спроса, увеличению загрузки сети и снижению значений средней скорости транспортного потока на магистральной сети города. Небольшой прирост значений средней скорости был обусловлен сезонным снижением загрузки улично-дорожной сети города по

причине начала периода летних отпусков. Хотя очевидно, что в июне 2020 г. полностью спрос на трудовые поездки не был восстановлен.

В связи с этим появляются теории, предвещающие возможный исход значительной доли населения из города в пригороды. При этом упускается из виду целый пласт планировочных аспектов, удовлетворение которых витально необходимо при подобного рода изменениях в системе расселения. К ним можно отнести такие показатели, как плотность дорожной сети в пригородной зоне, обеспеченность коммуникациями и иными объектами инженерной и социальной инфраструктуры, а также наличие платежеспособного спроса и структура владения пригородными земельными участками по характеру предписанного им использования. Иными словами, эти теории, скорее, манипулятивны, нежели отвечают реальным запросам и возможностям граждан.

В то же время с повышенным вниманием большинство из нас наблюдают за перспективами изменения рынка труда, в данном случае связанными с возможностью продолжения актуального на сегодняшний день формата организации трудовой (и в определенном смысле образовательной) деятельности — удаленных рабочих мест.

Действительно, эти два аспекта интересны с точки зрения приписываемых им последствий. В первом случае речь идет об организации жизни по принципу, знакомому нам из большинства голливудских фильмов: работа расположена в городе, а жилье — это в основном пригород, одноэтажный, распластаный на обширных территориях, подразумевающий использование индивидуально-транспортного транспорта и, соответственно, наличие сопутствующей транспортной инфраструктуры, позволяющей с комфортом добираться до мест назначения. Во втором случае во главу угла ставится вопрос о снижении потребности во внутригородских корреспонденциях, когда сокращается потребность в ежедневной трудовой миграции.

Первый формат понятен любому транспортному планировщику, и имплементация всех мер, которые позволят реализовать его на практике, сводится к существенным финансовым затратам на инфраструктурное строительство. Второй случай более интересен ввиду своей новизны. В самом деле, для определения необходимых мер в случае массового исхода из города в субурбию достаточно посмотреть на устройство большинства городов Северной Америки. Но когда вопрос касается не просто изменения структуры и харак-

тера спроса на поездки, а отсутствия данного спроса как такового для определенного числа городских жителей, необходимо определить отправную точку, откуда начинать и в какую сторону мыслить.

Когда речь заходит о классических транспортных решениях, таких как дорожное строительство или развитие систем общественного транспорта, большинство транспортных инженеров (не только российских, но и зарубежных) склоняются к единому мнению относительно целевой функции данных мероприятий.

Основа любого транспортного решения сводится к минимизации временных издержек на передвижение. Но, как показывает практика, в большинстве случаев политические решения, которые стабильно транслируются в общество и зачастую поддерживаются транспортными инженерами, направлены на увеличение скорости коммуникации, что, однако, не равно сокращению времени в пути.

Если с точки зрения минимизации временных затрат вопрос об увеличении скорости передвижения не является единственным, так как, помимо параметров скорости, существуют такие аспекты, как связность и пространственная близость, то когда речь идет об организации рабочего пространства по месту проживания, любой из аспектов, приведенных выше, теряет значимость.

В самом деле, для человека, который сумел организовать свое рабочее место в пределах своей жилплощади, экономия времени на совершение перемещения от места проживания к месту работы сводится к 100%.

Здесь можно рассуждать о самой сути транспортного планирования и сопоставить вопросы, связанные с оптимизацией транспортных систем, с мерами, направленными на следствия, тогда как причиной остается необходимость в совершении корреспонденций.

Так, если посмотреть на проблемы внутригородских передвижений с точки зрения снижения самой потребности в них, можно прийти к выводу, что, помимо ставших классическими приемов управления городской мобильностью, таких как дорожное строительство или развитие систем общественного транспорта, появляется на первый взгляд абсолютно не транспортное решение, которое, однако, вскрывает сам генезис существования необходимости в осуществлении корреспонденций и наиболее эффективно в удельных долях решает транспортную задачу.

Но допущение условия отсутствия необходимости в передвижениях поднимает еще один важный вопрос, косвенно влияющий

на транспортную ситуацию. Речь идет о возможности комфортной организации рабочего пространства по месту жительства. В самом деле, для большого количества городских жителей возможность работы из дома является скорее проблемой, нежели позитивным решением. То есть речь идет о наличии такого пространства, которое позволяет работать из дома без ущерба для других людей, проживающих на данной жилплощади. С формальной точки зрения речь идет о жилищной обеспеченности, или о количестве квадратных метров жилой площади, приходящихся на одного жителя.

Хотя на самом деле это, скорее, вопрос о наличии изолированной комнаты, в которой данное рабочее место может быть организовано без создания дискомфорта для других. Отсутствие единой базы квартир с учетом количества жилых комнат не позволяет рассчитывать обеспеченность населения этой возможностью.

Возникшая проблема может быть решена путем введения коэффициента, определяющего долю жилой площади от общей площади квартиры, в расчеты средней площади, приходящейся на одного жителя, для каждого дома Москвы, по которому есть данные о количестве квартир и общей площади жилых помещений.

В итоге можно рассчитать с достаточной точностью реальную долю жителей города, для которых работа из дома является комфортной, если мерой выступает показатель жилищной обеспеченности. После этого той части населения, для которой параметр обеспеченности находится в комфортных границах, следует рассчитать долю непосредственно работающего населения либо экспертным образом, либо экстраполяцией данных официальной социодемографической статистики. Здесь стоит оговориться, что полученные таким образом показатели являются лишь первым шагом для более глубоких исследований, включающих социологические опросы граждан и выявление структуры рабочих мест.

Для той части населения, которая не имеет комфортного в рамках данной методологии уровня жилищной обеспеченности, стоит сделать несколько пояснений. Жилищные условия, не позволяющие комфортно организовать рабочее пространство дома, ставят вопрос об изыскании резервов под размещение гибких рабочих пространств, в роли которых (помимо кофеен известных сетевых брендов) выступают набирающие все большую популярность коворкинги. Таким образом, можно говорить о потенциале

для наиболее эффективного, таргетированного размещения данных рабочих пространств.

Методика расчета включает следующий алгоритм действий:

1) подготовка данных о жилой площади зданий, об общем числе квартир, о населении дома, годах постройки;

2) расчет показателя жилищной обеспеченности (*Working Space Provision*) по следующей формуле, предложенной автором:

$$WSP = \beta \frac{A_R}{R},$$

где β — доля жилой площади квартиры; R — количество жителей (резидентов) в доме; A_R — жилая площадь здания;

3) для полученного точечного слоя с рассчитанным показателем *WSP* накладывается сетка с расчетным населением; для каждой ячейки сетки также рассчитывается количество жителей домов, для которых значение параметра *WSP* больше или равно 18 кв. м⁸. Таким образом будет вычислена доля жителей города, для которых работа из дома является комфортной (рис. 12.11).

По результатам проведенного анализа получено:

1) доля домов от общего количества, попавших в «зеленую» зону (обеспеченность на человека >18 кв. м), составила $\approx 11,7\%$;

2) доля населения, попавшего в «зеленую» зону, составила $\approx 9,7\%$ (или 1 165 250 человек из 11 988 800 жителей).

Пять лидеров по доле домов с показателем *WSP*, превышающим 18 кв. м, представлены районами Некрасовка (64%), Куркино (57%), Якиманка (46%), Хорошевский (43%), Ясенево (41%)⁹.

Районов, обладающих практически одинаково низкой долей домов, удовлетворяющих указанным условиям, значительно больше. Более того, можно привести пример таких районов, доля домов с параметром *WSP* выше 18 кв. м в которых равна нулю. К ним относятся Бирюлево Западное, Зябликово, Капотня, Печатники, Южное Бутово.

⁸ Принятое для исследования значение *WSP* отражает точку зрения авторов как комфортного для работы из дома с учетом ряда факторов и является условным. Значение этого параметра в исследованиях различных авторов может существенно варьироваться.

⁹ Значение для района Крылатское (47%) обусловлено большой долей ИЖС премиум-класса в границах района, вследствие чего может рассматриваться, однако не является показательным.

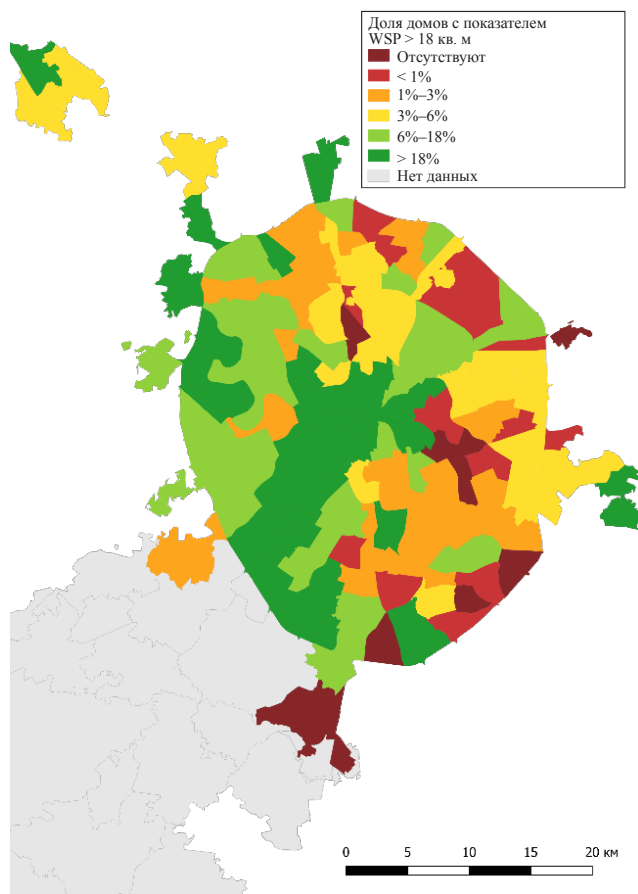


Рис. 12.11. Районы Москвы по уровню обеспеченности населения жилой площадью

Районы — лидеры по показателю среднего значения WSP от большего к меньшему: Крылатское (1024 кв. м), Северный (135 кв. м), Северное Тушино (28 кв. м), Якиманка (27 кв. м), Раменки (26 кв. м), Строгино (26 кв. м), Куркино (23 кв. м), Обручевский (21 кв. м), Нагатинно-Садовники (20 кв. м), Некрасовка (19 кв. м), Левобереж-

ный (19 кв. м), Гагаринский (18 кв. м), Пресненский (18 кв. м), Тверской (18 кв. м), Хамовники (18 кв. м), Хорошевский (18 кв. м).

Для некоторых районов, например Северного и Крылатского, столь высокое значение объясняется большой долей таунхаусов и индивидуальных жилых строений, которые приводят к завышенным результатам. После исключения данных объектов из рассмотрения значение *WSP* снижается соответственно до 13 кв. м для Крылатского и до 8 кв. м для Северного.

В качестве вывода можно сказать, что в настоящее время при текущем уровне обеспеченности населения жилой площадью масштабный переход на удаленный режим работы невозможен. Чтобы реализовать этот сценарий и беспрецедентно снизить временные затраты на перемещение, необходимо провести дополнительные мероприятия, в том числе устроить коворкинги и иные пространства для работы в районах, где дополнительными исследованиями будет выявлена их востребованность. Как показал проведенный анализ, на скоростной режим влияет большое количество факторов, помимо числа автомобилей на улицах Москвы: например, погодные условия, введение в эксплуатацию новых участков автомобильных дорог, сроки проведения ремонтных работ, сезонные факторы, реализация проектов по развитию общественного транспорта. Снятие основных ограничений привело к восстановлению транспортного спроса, увеличению загрузки сети и снижению значений средней скорости транспортного потока на магистральной сети города.

Таким образом, при существующем формате расселения, застройки, землепользования и жилищной политики в Москве значительное снижение транспортного спроса даже в условиях пандемии коронавируса маловероятно. Несмотря на то что восстановление пользования личными автомобилями после снятия ковидных ограничений началось раньше и происходило быстрее, чем пользования общественным транспортом, удовлетворение большей части транспортного спроса за счет поездок на личных автомобилях при нынешнем уровне автомобилизации и плотности улично-дорожной сети в Москве невозможно. Как показано в данном исследовании, в Москве по сравнению с другими крупными городами мира очень быстро восстановился спрос на поездки в общественном транспорте. Данный факт свидетельствует о том, что нормальное функционирование Москвы невозможно без массового общественного транспорта.

РАЗДЕЛ 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

13. Госуправление в период пандемии: тактические решения

Кнутов А.В., Чаплинский А.В., Щиголов Б.А., Стырин Е.М.

В данной главе будут рассмотрены вопросы функционирования системы управления в условиях кризиса, введение государством ограничительных мер, направленных на профилактику распространения коронавирусной инфекции, а также особенности исполнения государственных функций и услуг в период пандемии.

13.1. Карантинные меры и ограничения

Применение ограничительных мер началось на федеральном уровне с февраля 2020 г. со сферы трансграничного перемещения людей. 3 февраля был ограничен въезд граждан с территории КНР, 27 февраля — Республики Корея и Ирана, 16 марта — всех иностранных граждан, кроме отдельной категории.

В конце марта локдаун был введен внутри страны. С 30 марта по 8 мая 2020 г. большинство предприятий должны были приостановить свою деятельность в соответствии с Указами Президента России от 25 марта 2020 г. № 206, от 2 апреля 2020 г. № 239, от 28 апреля 2020 г. № 294. Работы могли продолжить только непрерывно действующие организации, медицинские и аптечные компании, организации, обеспечивающие население продуктами питания и товарами первой необходимости, и некоторые другие. С учетом разъяснений Минтруда России от 26 марта 2020 г. № 14-4/10/П-2696 и от 27 марта 2020 № 14-4/10/П-2741 работать могли также следующие предприятия: организации, осуществляющие жилищно-коммунальное обслуживание населения; организации, предоставляющие финансовые услуги в части неотложных

функций; организации, осуществляющие транспортное обслуживание населения; организации, осуществляющие деятельность в сфере информационных технологий и связи, включая почтовую связь.

Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 руководителям субъектов РФ поручалось разработать и реализовать комплекс ограничительных и иных мероприятий, включая определение территорий, на которых они вводятся, приостановление деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, введение особого порядка передвижения лиц и транспортных средств.

Таким образом, особенности поведения граждан и деятельности организаций в период нерабочих дней, а также особенности снятия ограничений после 11 мая 2020 г. определялись субъектами РФ самостоятельно. При снятии региональных ограничений субъекты могли опираться на Методические рекомендации Роспотребнадзора от 8 мая 2020 г. № МР 3.1.0178-20 «Определение комплекса мероприятий, а также показателей, являющихся основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий в условиях эпидемического распространения COVID-19».

Оценка региональных ограничений

НИУ ВШЭ в 2020 г. дважды проводил замеры объема региональных ограничений в целях профилактики распространения коронавирусной инфекции.

В июле 2020 г. оценивался объем ограничений в отношении граждан, действующий в какой-либо период с апреля по июнь 2020 г.

В декабре 2020 г. оценивались региональные ограничения в отношении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, введенные в связи с развитием второй волны пандемии.

В рамках первой оценки было установлено, что наиболее строгая мера (всеобщий режим самоизоляции) вводилась в 71 субъекте. Режим самоизоляции для граждан старше 65 лет и лиц, страдающих хроническими заболеваниями, вводился в 72 субъектах. В то же время пропускным режимом данные меры обеспечивались

только в 47 субъектах. Почти все субъекты РФ (81) ввели обязательный масочный режим. В 10 субъектах РФ вводился карантин на части территории региона. В 8 субъектах РФ частично приостанавливалось транспортное сообщение, в 5 вводились ограничения на въезд граждан на территорию субъекта из других регионов.

Подробно результаты оценки приведены в книге «Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России»¹.

В рамках еще одной оценки были выявлены следующие ограничения деятельности бизнеса, введенные в ответ на вторую волну пандемии (по состоянию на 25 ноября 2020 г.):

1) ограничения на работу развлекательных заведений — закрытие ночных клубов, кальянных, запрет на проведение дискотек (в 43 субъектах РФ);

2) ограничения на работу предприятий общественного питания — запрет на работу в ночное время (в 65 субъектах РФ), запрет банкетов, поминок и корпоративов (в 23 субъектах РФ), запрет развлекательных мероприятий в кафе и ресторанах (дискотек, караоке, танцев, шоу) (в 7 субъектах РФ), ограничения по максимальной наполняемости и по допустимой площади на одного посетителя (в 11 субъектах РФ);

3) ограничения на работу торговых центров — закрытие фудкортков (в 13 субъектах РФ), кафе в торговых центрах без отдельного входа с улицы (в 4 субъектах РФ), катков в торговых центрах (в 1 субъекте РФ), аттракционов и детских развлекательных (игровых) зон в торговых центрах (в 37 субъектах РФ) и кинотеатров в торговых центрах (в 1 субъекте РФ), запрет на проведение развлекательных и досуговых мероприятий в торговых центрах (в 24 субъектах РФ), запрет на допуск в торговый центр несовершеннолетних без сопровождения их законных представителей (в 27 субъектах РФ), запрет на работу бесплатного Wi-Fi для посетителей (в 4 субъектах РФ);

4) ограничения на работу учреждений культуры — закрытие (перевод в дистанционный режим) работы музеев, библиотек, зо-

¹ Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России / Отв. ред.: В.А. Мау, Я.И. Кузьминов, А.Д. Радыгин, В.А. Садовничий, С.Г. Синельников-Мурылев. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2020.

опарков и океанариумов или введение ограничения их работы (запрет коллективных экскурсий или ограничение по заполняемости залов);

5) ограничения работы спортивных учреждений, фитнес-центров, бассейнов и аквапарков — закрытие (в 4 субъектах РФ) или введение дополнительных ограничений работы таких организаций, не предусмотренных рекомендациями Роспотребнадзора (по проведению спортивных занятий в группе или по количеству человек в одной группе (в 9 субъектах РФ));

6) ограничения работы гостиниц и иных средств размещения — запрет на бронирование мест, прием и размещение граждан в местах размещения, кроме лиц, находящихся в служебных командировках, а также кроме санаторно-курортного лечения по медицинским показаниям (в 3 субъектах РФ);

7) ограничения работы иных предприятий услуг — закрытие массажных салонов, соляриев и иных объектов, в которых оказываются подобные услуги (в 1 субъекте РФ), ограничена работа букмекерских контор, тотализаторов и их пунктов приема ставок (в 1 субъекте РФ)².

Самой популярной мерой по состоянию на 25 ноября 2020 г. было ограничение времени работы кафе и ресторанов (65 субъек-

² Комплексный анализ введенных осенью 2020 г. ограничений субъектами РФ позволил сформировать рейтинг регионов по жесткости принятых ими мер в отношении сферы услуг. Методология расчета рейтинга основывалась на балльном методе, в рамках которого баллы присваивались за введение тех или иных ограничений (ограничение работы ночных клубов и дискотек — от 0,5 до 1 балла; ограничение времени работы кафе и ресторанов — от 0,8 до 1,2 в зависимости от времени закрытия; ограничение проведения банкетов и корпоративов — от 0,5 до 1 балла; запрет развлекательных мероприятий в кафе (караоке и дискотеки) — 0,5 балла; ограничение максимальной наполняемости кафе — 0,5 балла; закрытие фудкортков — 1 балл; закрытие всех кафе в торговых центрах — 1 балл; запрет бесплатного Wi-Fi в торговых центрах — 0,5 балла; запрет посещения несовершеннолетними торговых центров без законных представителей — 0,5 балла; запрет развлекательных и зрелищных мероприятий, в том числе в торговых центрах — 1 балл; ограничения работы кинотеатров — от 0,4 до 1 балла; запрет на работу детских развлекательных развивающих центров, детских игровых комнат — 1 балл; ограничения работы фитнес-центров — от 0,5 до 1 балла; ограничения работы бассейнов и аквапарков — от 0,5 до 1 балла; запрет курения кальяна в общественных местах, работы кальянных — 0,5 балла; иные ограничения в сфере услуг — 1 балл).

ектов РФ). В основном предприятиям общественного питания предписывалось закрываться в 23:00 (43 субъекта РФ). Самое раннее время закрытия (21:00) предусматривалось в 3 субъектах РФ (Республика Ингушетия, Амурская область Калининградская область). В 22:00 закрывались кафе и рестораны 7 субъектов РФ. В полночь должны были приостановить обслуживание посетителей заведения 10 субъектов РФ. Самое позднее время закрытия (01:00) было предусмотрено в Пермском крае (рис. 13.1).

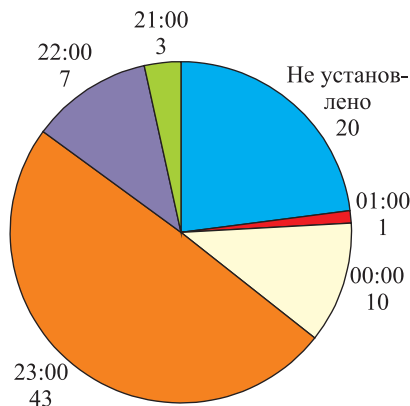


Рис. 13.1. Время закрытия кафе и ресторанов (количество субъектов РФ)

Источник: Составлено авторами.

Введенные осенью ограничения на работу бизнеса носили достаточно разрозненный и несистемный характер с неочевидной эффективностью.

В части некоторых ограничений требуется дополнительная проработка их эффективности с точки зрения влияния на сокращение заболеваемости коронавирусной инфекцией.

Составленные по итогам двух замеров объема региональных ограничений рейтинги субъектов никак не коррелировали ни с показателями заболеваемости и смертности от коронавирусной инфекции в таких субъектах (по данным оперативных штабов), ни с оперативными данными Росстата об избыточной смертности на-

селения в 2020 г. в сравнении с предыдущим годом³. Более того, выявленная степень ограничений работы предприятий в регионах в ноябре — декабре 2020 г. не коррелировала с показателями объема предоставления платных услуг населению в этом периоде (введенные осенью ограничения в основном касались сферы услуг).

Например, на рис. 13.2 представлена диаграмма, демонстрирующая отсутствие какой-либо взаимосвязи между рейтингом субъектов по степени жесткости ограничений к работе предприятий и показателями динамики объема предоставления платных услуг населению⁴ в декабре 2020 г. в сравнении с декабрем 2019 г.

В табл. 13.1 представлены рейтинги субъектов РФ по жесткости ограничений, составленные НИУ ВШЭ в июле и в декабре 2020 г. в сопоставлении с данными об избыточной смертности в 2020 г., а также с данными оперативных штабов о заболеваемости и смертности от коронавирусной инфекции в субъектах РФ на 100 тыс. человек по состоянию на 10 февраля 2021 г. за все время пандемии⁵.

Отсутствие какой-либо корреляции между вводимыми ограничениями в субъектах РФ в целях профилактики распространения коронавирусной инфекции с показателями заболеваемости и смертности может объясняться или тем, что ограничения были выбраны неверно и они не достигали своих целей, или тем, что они на практике не соблюдались из-за отсутствия или недостаточности контроля. В силу разрозненного характера принятых мер в регионах, а также влияния на показатели заболеваемости и смертности многих других факторов в настоящее время невозможно установить степень их эффективности.

На случай возникновения последующих волн пандемии предлагается унифицировать вводимые ограничения в регионах Рос-

³ Сведения о числе зарегистрированных родившихся, умерших, браков и разводов за январь — декабрь 2020 г. <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/TwbjciZH/edn12-2020.html> (дата обращения: 12.02.2020).

⁴ Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов РФ (январь — декабрь 2020 г.). <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения: 12.02.2020).

⁵ Показатели смертности и заболеваемости от коронавирусной инфекции в субъектах РФ приведены по данным сервиса «Коронавирус: статистика». https://yandex.ru/covid19/stat?utm_source=main_graph&utm_source=main_notif&geoId=213 (дата обращения: 11.02.2021).

Раздел 3. Государственное управление в период пандемии

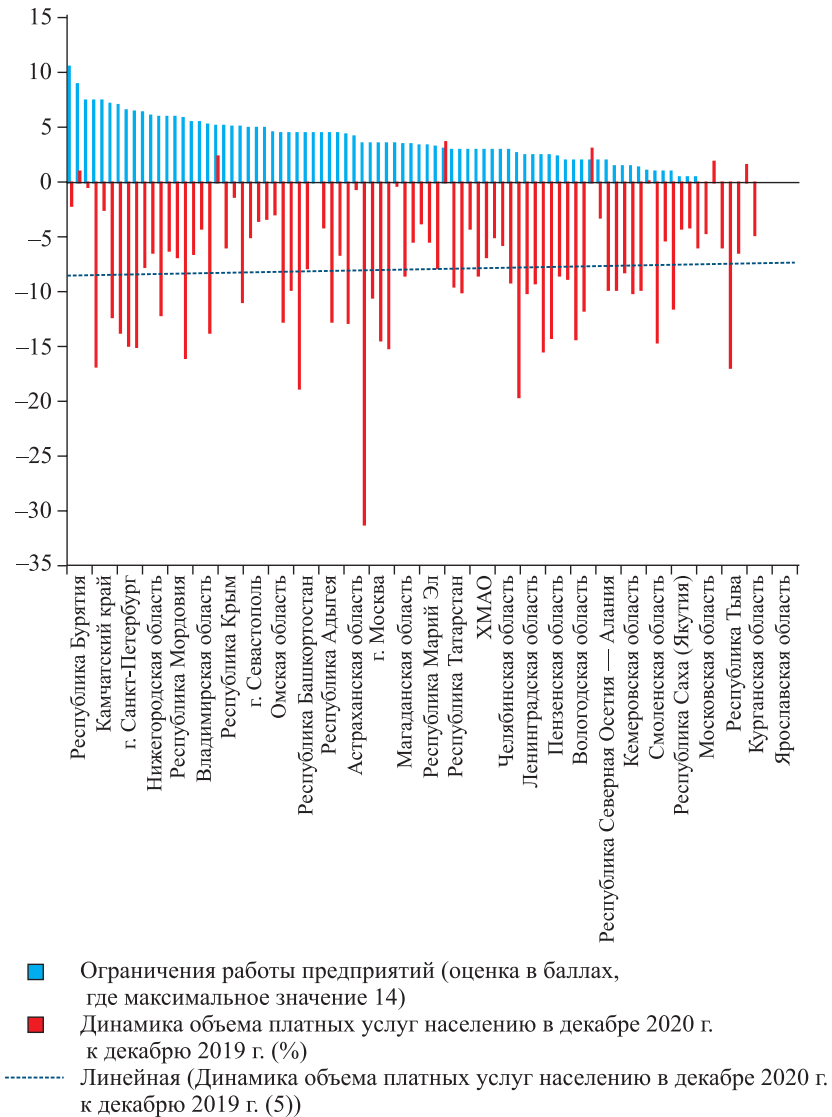


Рис. 13.2. Отношение жесткости ограничений работы предприятий и динамики объема платных услуг населению в конце 2020 г.

Источник: Составлено авторами.

Таблица 13.1. Рейтинги жесткости ограничений в субъектах РФ в сопоставлении с данными о заболеваемости и смертности

Субъект	Рейтинг жесткости ограничений в субъектах РФ			Смертей на 100 тыс. человек	Заражений на 100 тыс. человек	Избыточная смертность в 2020 г. по сравнению с 2019 г., %
	Апрель — май	Ноябрь	— декабрь			
Краснодарский край	1	2		29,3	633,5	+15,7
Владимирская область	2	16		53,5	1812,3	+15,5
Удмуртская Республика	3	57		36,1	1752,4	+17,8
Республика Саха (Якутия)	4	73		51,8	3270,4	+17,7
Нижегородская область	5	10		69,4	2754,6	+17,4
Архангельская область	6	12		47,2	4822,6	+11,3
Приморский край	7	15		30,3	2002,2	+12,1
Республика Татарстан	8	46		7,5	433,4	+27,1
Республика Тыва	9	79		59,1	4830,6	+11,3
Красноярский край	10	23		88,7	2058,6	+14,7
Республика Бурятия	11	1		69,6	3226,6	+6,8
Саратовская область	12	17		23,8	1851,4	+18,3
Ульяновская область	13	21		55,4	3648,2	+20,7
Ставропольский край	14	27		35,1	1597,2	+14,8
Республика Коми	15	48		85,9	4484,9	+10,8
Республика Башкортостан	16	28		5,3	637,3	+21,6
Чеченская Республика	17	80		7,6	770,1	+44,5

Раздел 3. Государственное управление в период пандемии

Продолжение табл. 13.1

Субъект	Рейтинг жесткости ограничений в субъектах РФ			Смертей на 100 тыс. человек	Заражений на 100 тыс. человек	Избыточная смертность в 2020 г. по сравнению с 2019 г., %
	Апрель — май	Ноябрь	— декабрь			
Республика Мордовия	18	13		18,3	2080,2	+22,9
Карачаево-Черкесская Республика	19	47		12,9	3900,9	+17,3
Ханты-Мансийский автономный округ	20	49		41,9	2969,6	+26,5
Свердловская область	21	62		50,2	1703,1	+17
Еврейская автономная область	22	63		67,9	2623,2	+9,6
Мурманская область	23	11		114,7	5926	+17,3
Липецкая область	24	14		34,1	1945,1	+23
Республика Крым	25	19		43,5	1767,6	+14,2
Иркутская область	26	29		68,6	2132,2	+12,7
Псковская область	27	30		22,9	4765,6	+11,3
Республика Адыгея	28	31		28,7	2959,1	+7,3
г. Москва	29	37		112,7	7583,9	+23,3
Рязанская область	30	38		22,7	2046,4	+17,4
Хабаровский край	31	39		20	3523,5	+14,8
Забайкальский край	32	44		46,3	3376,9	+8,6
Республика Карелия	33	74		41,8	6106,8	+14,5

13. Госуправление в период пандемии: тактические решения

Продолжение табл. 13.1

Субъект	Рейтинг жесткости ограничений в субъектах РФ			Смертей на 100 тыс. человек	Заражений на 100 тыс. человек	Избыточная смертность в 2020 г. по сравнению с 2019 г., %
	Апрель — май	Ноябрь — декабрь	в субъектах РФ			
Московская область	34	76		54,8	2688,9	+22,2
Тюменская область без автономии	35	32		17,5	1971,7	+16,1
Чувашская Республика	36	3		75,9	1649,6	+22,9
Камчатский край	37	4		28,8	4056,6	+14,5
Воронежская область	38	9		72,7	2652,7	+16
Пермский край	39	18		59,1	1622,9	+16,5
Оренбургская область	40	24		26,5	1799,3	+23,5
Ростовская область	41	26		67,7	1595	+15
Волгоградская область	42	33		26,3	1811,8	+19,1
Новосибирская область	43	35		46,7	1203,4	+19,5
Магаданская область	44	40		64,5	5559	+8,1
Самарская область	45	42		27	1356,2	+25,1
Ненецкий автономный округ	46	50		4,5	2166,1	+20,1
Республика Калмыкия	47	51		99,5	6578,5	+17
Пензенская область	48	58		30,3	2617,3	+23,2
Тамбовская область	49	59		28,7	2319,4	+16,9
Томская область	50	71		26,4	2700,7	+18,5

Раздел 3. Государственное управление в период пандемии

Продолжение табл. 13.1

Субъект	Рейтинг жесткости ограничений в субъектах РФ		Смертей на 100 тыс. человек	Заражений на 100 тыс. человек	Избыточная смертность в 2020 г. по сравнению с 2019 г., %
	Апрель — май	Ноябрь — декабрь			
Ивановская область	51	81	80,9	2798,1	+10,7
Кировская область	52	5	21,5	2651	+15,8
г. Санкт-Петербург	53	7	191,3	6513,8	+22,9
Астраханская область	54	34	49,9	2558,3	+18,8
Республика Алтай	55	41	62,8	7225,9	+11,7
Брянская область	56	45	20,4	2538,4	+14,2
Челябинская область	57	52	25	1332,5	+20,3
Орловская область	58	53	51,7	3783,4	+16,6
Республика Ингушетия	59	56	33,8	2931,1	+29,1
Вологодская область	60	61	58,1	3018,5	+9
Республика Дагестан	61	68	41,8	938	+34
Курская область	62	69	36,1	2510,8	+14,6
Смоленская область	63	70	53	2537	+11,8
Чукотский автономный округ	64	75	8,1	1339,5	+14,5
Курганская область	65	82	26,7	1911,8	+12,2
Костромская область	66	72	50,1	2729,6	+11,7
Новгородская область	67	8	18,6	4185,2	+9,9
Омская область	68	25	57,7	1982,6	+21,8

13. Госуправление в период пандемии: тактические решения

Окончание табл. 13.1

Субъект	Рейтинг жесткости ограничений в субъектах РФ		Смертей на 100 тыс. человек	Заражений на 100 тыс. человек	Избыточная смертность в 2020 г. по сравнению с 2019 г., %
	Апрель — май	Ноябрь — декабрь			
Республика Хакасия	69	36	75,7	3880,3	+11,5
Республика Северная Осетия — Алания	70	64	19,5	2138,3	+15,8
Алтайский край	71	77	55,7	1735,5	+15,4
Калининградская область	72	6	23	2597,4	+10,9
Амурская область	73	20	18,3	2535,4	+14,3
г. Севастополь	74	22	98,2	2439,8	+7,4
Республика Марий Эл	75	43	23,3	1625,7	+18,6
Ямало-Ненецкий автономный округ	76	54	72	6728,7	+28,8
Ленинградская область	77	55	25,7	1808,6	+19,5
Кабардино-Балкарская Республика	78	65	40,3	2266,4	+20,8
Тульская область	79	66	73,9	2049,5	+16,4
Калужская область	80	83	23,2	2715,4	+17,1
Сахалинская область	81	60	5,9	4176,6	+9,6
Кемеровская область	82	67	20	1125	+12,5
Белгородская область	83	84	27,1	1878,7	+15,3
Ярославская область	84	85	26,9	2363,9	+15,8
Тверская область	85	78	42,6	2408,6	+12,1

сии, подготовив научно обоснованные рекомендации об очередности закрытия и ограничения деятельности работы предприятий и организаций в случае нового обострения санитарно-эпидемиологической ситуации (по аналогии с Методическими рекомендациями Роспотребнадзора от 8 мая 2020 г. № МР 3.1.0178-20 «Определение комплекса мероприятий, а также показателей, являющихся основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий в условиях эпидемического распространения COVID-19»).

Установление ответственности за нарушение ограничений

Принуждение к соблюдению введенных ограничений обеспечивалось установлением административной ответственности за нарушение соответствующих правил, а в рамках первой волны пандемии — также введением пропускного режима.

Пропускной режим в том или ином виде вводили 47 субъектов РФ. Однако степень его жесткости была различной. В каких-то регионах необходимо было оформить справку от работодателя в свободной форме или иметь при себе заранее подготовленное письменное уведомление (объяснительную) о причинах выхода из дома (Красноярский край, Волгоградская область). В некоторых регионах требовалось оформить цифровой пропуск. Наиболее обременительной формой пропускного режима была необходимость обращения в органы местного самоуправления для получения пропуска.

На рис. 13.3 представлены сведения о формах пропускного режима в субъектах РФ в апреле — мае 2020 г.⁶

Административная ответственность за нарушение установленных ограничений могла наступать по федеральному КоАП (по ч. 2, 3 ст. 6.3 «Нарушение предписания (постановления) санитарного врача» с минимальным штрафом от 15 тыс. руб. или по ч. 1, 2 ст. 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной

⁶ Данные приводятся по публикации: Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России / Отв. ред.: В.А. Мау, Я.И. Кузьминов, А.Д. Радыгин, В.А. Садовничий, С.Г. Синельников-Мурылев. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2020.



Рис. 13.3. Формы обеспечения пропускного режима в субъектах РФ

Источник: Составлено авторами.

ситуации или угрозе ее возникновения» с минимальным штрафом от 1 тыс. руб.). Также некоторые субъекты РФ предусмотрели собственные составы административных правонарушений, ответственность по которым наступала в случае нарушения региональных ограничений.

Региональная административная ответственность была установлена после начала пандемии в 15 субъектах РФ. Минимальные штрафы, определяемые субъектами, составляли от 500 руб. (Курганская область, Карачаево-Черкесская и Удмуртской Республики) до 4000 руб. (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Республика Крым). Максимальный размер штрафов ограничивался 5000 руб., как правило, в связи с повторным нарушением.

13.2. Корректировка системы исполнения публичных функций

Помимо мер, направленных на ограничение распространения инфекции, государственный аппарат в условиях пандемии должен был решить много других задач — от обеспечения работы в кризисных условиях системы здравоохранения и ее ресурсного обеспечения до обеспечения возможности дистанционного получения публичных услуг гражданами в условиях самоизоляции.

Подробно эти меры рассмотрены в книге «Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России»⁷.

В настоящем докладе остановимся на вопросах ослабления регуляторного воздействия на экономику, что позволило наряду с мерами финансовой поддержки оказать помощь бизнесу и освободить его от некоторых непроизводительных расходов в период экономического спада.

К числу таких мер, в частности, относились следующие:

- отсрочка исполнения публичных обязанностей гражданами и предпринимателями (продление прав с истекающим сроком действия);
- приостановление исполнения публичных функций.

Отсрочка исполнения публичных обязанностей гражданами и предпринимателями (продление прав)

К данной категории мер можно отнести решения Правительства Российской Федерации об отсрочках в налоговой сфере (продление сроков уплаты налогов, страховых взносов и представления отчетности на срок от 3 до 6 месяцев), в сфере социального обеспечения (продление выплат некоторых социальных пособий без подачи заявлений и документов при истечении соответствующих сроков), в сфере миграции (продление срока действия ми-

⁷ Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России / Отв. ред.: В.А. Мау, Я.И. Кузьминов, А.Д. Радыгин, В.А. Садовничий, С.Г. Синельников-Мурылев. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2020.

грационных документов, дающих право находиться на территории Российской Федерации иностранным гражданам), в финансовой сфере (продление по рекомендации Центрального банка Российской Федерации действия банковских карт граждан с истекшим сроком годности). Кроме того, де-факто были продлены сроки действия некоторых документов личного хранения: паспорта и водительские удостоверения.

С точки зрения ослабления регуляторного воздействия наиболее интересным для анализа является решение об автоматическом продлении сроков действия некоторых видов лицензий и разрешений. Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ Правительство Российской Федерации было наделено экстраординарными полномочиями по регулированию разрешительной деятельности. Во исполнение данного полномочия постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440 была предусмотрена возможность автоматического продления лицензий и иных разрешительных документов в отношении 67 видов разрешительных режимов, что составляет примерно 12% от всех разрешений, предусмотренных федеральным законодательством (по подсчетам НИУ ВШЭ — 541). Из них в отношении 12 видов разрешений (18%) постановлением Правительства Российской Федерации № 440 прямо установлено, что срок действия разрешения продлевается на 12 месяцев, если он истекает с 15 марта по 31 декабря 2020 г. В отношении еще 29 видов разрешений (43%) установлены иные правила продления или переоформления, однако это сделано непосредственно в постановлении Правительства Российской Федерации. Еще в отношении 26 видов разрешений (39%) выбор относительно порядка и условий переоформления или продления делегирован федеральным органам исполнительной власти. При этом далеко не все ведомства воспользовались своим правом: особые правила были установлены приказами федеральных органов исполнительной власти в отношении 17 видов разрешений. В отношении оставшихся 9 специальные правила установлены не были.

В табл. 13.2 приводятся примеры некоторых разрешений, в отношении которых установлено автоматическое продление срока действия.

Таблица 13.2. Сведения о продлении отдельных видов лицензий и иных разрешительных документов

Наименование разрешения	Тип льготы в 2020 г.	Сведения о количестве продленных разрешений
Лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (в том числе лицензий на розничную продажу алкогольной продукции)	Продление действия лицензии на 12 месяцев в случае истечения срока действия с 15 марта до 31 декабря 2020 г.	В 2020 г. автоматически продлена 33 221 лицензия на розничную продажу алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания.
Лицензии на оказание услуг связи	Продление действия лицензии на 12 месяцев в случае истечения срока действия с 15 марта до 31 декабря 2020 г.	В 2020 г. продлены 4382 лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи.
Лицензии на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности; лицензии на осуществление частной охранной деятельности	Продление действия на 12 месяцев в случае истечения срока действия с 15 марта до 31 декабря 2020 г.	В 2020 г. автоматически продлены 4382 лицензии.
Выдача удостоверения частного охранника и присвоение квалификации частному охраннику	Продление на срок до 1 декабря 2020 г. (т.е. максимально до 8 месяцев), если срок разрешения истекал в период с 6 апреля по 1 ноября 2020 г.	В 2020 г. автоматически продлены 86 059 удостоверений частных охранников.
Разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси	Продление действия на 12 месяцев в случае истечения срока действия с 15 марта до 31 декабря 2020 г.	Ориентировочно продлено 405 тыс. разрешений на осуществление деятельности такси ¹³ .

⁸ Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 г. Минэкономразвития России. 28.12.2020. https://economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos_regulirovanie_v_usloviyah_covid19_itogi_2020.pdf (дата обращения: 15.02.2021).

Помимо продления разрешений, оформляемых государственными органами, продлевались сроки прохождения обязательных видов оценок, предусмотренных законодательством, — например, продление сроков действия результатов проведения специальной оценки условий труда, истекающих в период с апреля 2020 г. по февраль 2021 г. (продление до 1 марта 2021 г.). Таким образом, были продлены 32 102 результата проведения специальной оценки условий труда.

Продлевались также сроки действия документов, подтверждающих соблюдение квалификационных требований к работникам предприятий (обязательные виды аттестации). Например, аттестация в области промышленной безопасности, необходимая для эксплуатации опасных производственных объектов, продлевалась до 1 июля 2021 г., если она истекала в период пандемии (ориентировочно продлено более 115 тыс. таких аттестаций). До 1 марта 2021 г. продлевался срок обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда отдельных категорий работников. На 12 месяцев продлевались сертификаты врачей и среднего медицинского персонала (всего таким образом продлено более 300 тыс. сертификатов специалиста).

Продление разрешений и лицензий стало существенной мерой регуляторной поддержки экономики. Помимо административного давления и связанных с этим косвенных издержек, были сокращены и прямые затраты предприятий на оформление соответствующих разрешений. Например, государственная пошлина за предоставление или продление срока действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции составляет 65 тыс. руб. за каждый год действия. С учетом продления на 12 месяцев срока действия более 33 тыс. лицензий бюджетами субъектов РФ будет недополучено как минимум 2,145 млрд руб. При этом частично данная мера продлена и на 2021 г. В текущем году предусматривается продление на 12 месяцев действия лицензий на розничную продажу алкогольной продукции

⁹ План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции по состоянию на 6 июля 2020 г. // Официальный интернет-сайт Правительства Российской Федерации. <http://static.government.ru/media/covid19/plans/H6i6BbJz9C9OjUPK4iQiQkH1tJFzRrA6/PlanRF.pdf> (дата обращения: 15.02.2021).

при оказании услуг общественного питания, сроки действия которых истекают (истекли) в период с 1 января по 31 декабря 2021 г.

Помимо этого, Правительством Российской Федерации были установлены и некоторые иные особенности применения разрешительных режимов, облегчающие их прохождение.

В отношении 8 видов разрешительных режимов допускалось проводить различные оценочные мероприятия, которые ранее были выездными, в дистанционном формате, в том числе посредством представления фото- и видеоматериалов.

С учетом того что Правительство Российской Федерации планирует распространить механизм «регуляторной гильотины» на разрешительную деятельность, в рамках такой реформы целесообразно рассмотреть вопрос о том, чтобы временные меры по ослаблению разрешительных режимов из-за пандемии приобрели перманентный характер. Полагаем, что в качестве общего принципа должен быть установлен бессрочный характер разрешительных документов. Также на постоянной основе должен использоваться дистанционный механизм проведения оценок соблюдения обязательных требований соискателями лицензий (разрешений).

Приостановление исполнения публичных функций

Приостановление публичных функций, создающих обременения для бизнеса, выразилось прежде всего в приостановлении проведения проверок контрольными (надзорными) органами.

Ограничение контрольно-надзорной деятельности началось 1 марта 2020 г.¹⁰, когда Правительство Российской Федерации поручило федеральным органам контроля приостановить проведение большинства проверок до 1 мая 2020 г. То же самое было рекомендовано сделать регионам.

Вначале данные меры планировались как временные и были направлены на профилактику распространения инфекции и разобщение граждан. Однако впоследствии ограничительные меры были продлены и стали рассматриваться в качестве мер поддержки бизнеса, направленных на сокращение регуляторного воздействия в период кризиса.

¹⁰ Поручение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2020 г.

Во исполнение Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ Правительство Российской Федерации¹¹ до конца 2020 г. предусмотрело:

- не проводить плановые проверки в отношении малого и среднего бизнеса, а также НКО с персоналом до 200 человек (кроме проверок в рамках надзора в финансово-бюджетной сфере);
- в отношении крупного бизнеса плановые проверки проводить, только если он эксплуатирует производственные объекты, отнесенные к чрезвычайно высокому или высокому риску;
- ограничить проведение внеплановых проверок (кроме отдельных случаев);
- проверки в разрешенных случаях проводить только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи (выездные проверки проводить только по согласованию с органами прокуратуры или в случаях прямого поручения Президента Российской Федерации (Правительства Российской Федерации));
- при поступлении от бизнеса ходатайств о продлении срока исполнения предписаний органов контроля удовлетворять их и продлевать сроки;
- не проводить плановые выездные таможенные проверки (кроме отдельных случаев) до конца года, а внеплановые выездные — до 30 сентября 2020 г.

Также Правительство существенно ограничило проведение налогового и валютного контроля до 30 июня 2020 г. Кроме того, налоговыми органами до этой же даты не принимались решения о приостановлении операций по счетам в банках и переводов электронных денежных средств, не накладывались налоговые санкции за некоторые налоговые правонарушения.

Ниже представлены данные о том, как подобные меры реализовывались на практике.

В сравнении с 2019 г. в 2020 г. произошел кардинальный спад количества проверок (на 65% — с почти 1375 тыс. до 477,6 тыс. про-

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 438.

верок в год)¹². При этом восстановление деятельности предприятий и снятие ограничений не приводят к возврату к прежним объемам контрольно-надзорной деятельности. Так, количество проверок в январе 2021 г. было меньше на 47% по сравнению с январем 2020 г. На рис. 13.4 представлены данные по количеству проверок по месяцам.

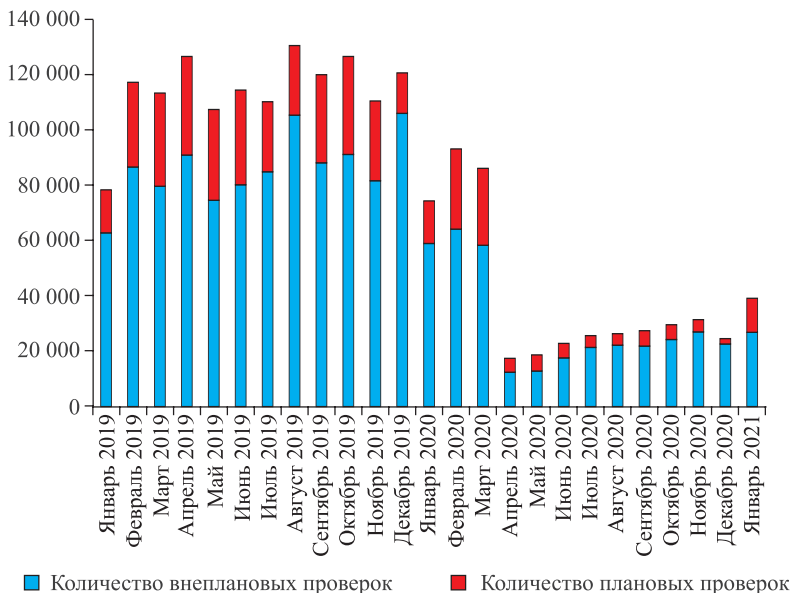


Рис. 13.4. Количество проверок в соответствующем месяце с января 2019 г. по январю 2021 г.

Если сравнивать период, когда ограничительные меры были максимальными (апрель и май 2020 г.), с аналогичным периодом прошлого года, то сокращение проверок еще более кардинально — 85%. При этом, несмотря на то что в мае действовало меньше ограничений для экономической деятельности, чем в апреле, ко-

¹² Здесь и далее сведения о количестве проверок приводятся на основании открытых данных Единого реестра проверок. <https://proverka.gov.ru/portal/public-open-data> (дата обращения: 12.02.2020).

личество проверок в мае продолжило снижаться по сравнению с апрелем 2020 г. (снижение на 14%).

Сокращение объема КНД фиксируется независимо от форм проверок. Можно было ожидать, что в первую очередь контролеры откажутся от проведения плановых и выездных проверок. Однако в 2020 г. по сравнению с 2019 г. количество плановых и внеплановых проверок сократилось примерно одинаково (плановые проверки — на 67%, внеплановые — на 65%). Также несущественно отличается по динамике сокращения количество документарных и выездных проверок (выездные проверки стали проводить реже на 66% в 2020 г., а документарные — на 62%). При этом выездная форма проверок по-прежнему доминирующая (70% всех проверок — выездные).

В 2020 г. в отношении 230 309 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей была проведена хотя бы одна проверка. Для сравнения: в 2019 г. проверили 478 680 компаний (–52%).

В карантинные апрель, май 2020 г. проверили 27 066 компаний, что на 79% меньше, чем в апреле, мае 2019 г., когда проверили 130 714 компаний.

На рис. 13.5, 13.6 представлены данные о количестве проверок в 2019 и 2020 гг., проведенных крупнейшими федеральными и крупнейшими региональными органами контроля.

В табл. 13.3 приведены сведения о динамике количества проверок в разрезе видов контроля, в отношении которых проводилось наибольшее количество проверок.

В 2021 г. контрольная (надзорная) деятельность находится на перепутье. С 1 июля вступает в силу новый базовый закон, комплексно регулирующий данную сферу общественных отношений (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»). В текущем году процедуры и формы контроля должны кардинально поменяться. В оставшиеся полгода продолжает действовать Федеральный закон № 294-ФЗ и впервые с 2016 г. деятельность контрольных (надзорных) органов не ограничена каким-либо мораторием на проведение проверок. Президент Российской Федерации поручал Правительству Российской Федерации по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 28 сентября 2020 г., внести изменения

Раздел 3. Государственное управление в период пандемии

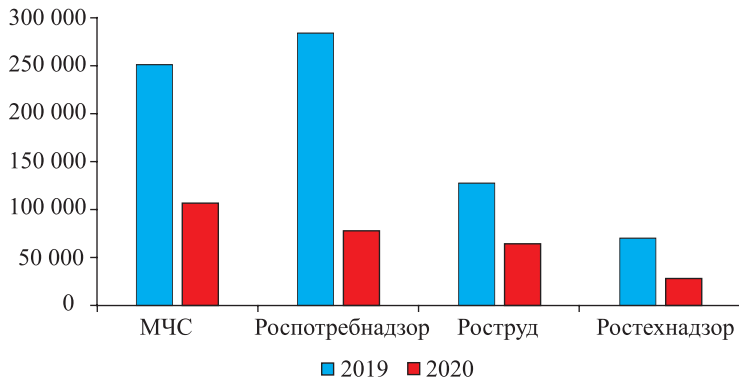


Рис. 13.5. Количество проверок, проведенных крупнейшими федеральными органами контроля в 2019 и 2020 гг.

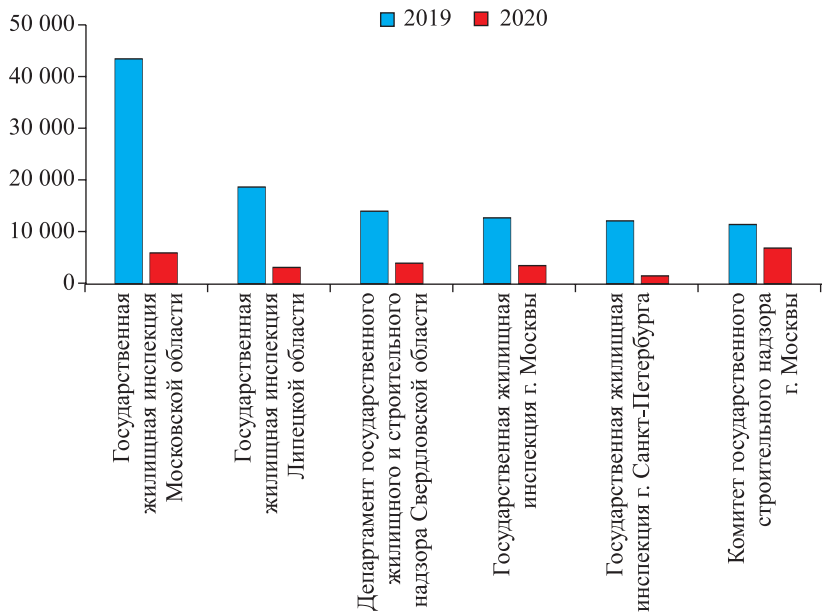


Рис. 13.6. Количество проверок, проведенных крупнейшими региональными органами контроля в 2019 и 2020 гг.

Таблица 13.3. Количество проверок в 2019 и 2020 гг. по отдельным видам контроля

Вид КНД	2020 г.	2019 г.	Динамика к 2020 г.
Федеральный государственный пожарный надзор	92 787	238 997	–61%
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	68 309	170 967	–60%
Федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации	63 681	125 007	–49%
Региональный государственный строительный надзор	45 611	47 757	–4%
Региональный лицензионный контроль за предпринимательской деятельностью по управлению многоквартирными домами	41 248	107 411	–62%
Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	20 452	6 775	+202%
Федеральный государственный ветеринарный надзор	11 430	21 316	–4 %
Федеральный государственный строительный надзор	8 929	11 328	–21%
Федеральный государственный энергетический надзор	7 995	22 315	–64%
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, включая федеральный государственный надзор на всех стадиях жизненного цикла подъемных сооружений и оборудования, работающего под давлением, в составе вооружения и военной техники	7 166	18 614	–62%
Федеральный государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, включая федеральный государственный контроль за оказанием психиатрической помощи	6 577	5 837	+13%
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей	5 508	45 113	–88%

в законодательство, которые бы предусматривали продление до 31 декабря 2021 г. запрета на плановые проверки малого бизнеса. Однако по состоянию на середину февраля 2021 г. мораторий на плановые проверки МСП в 2021 г. установлен не был. В итоге количество плановых проверок в 2021 г. было в 2,7 раза больше (12 347), чем в среднем проводилось плановых проверок каждый месяц в период с апреля по декабрь 2020 г. (4600).

Объявление моратория на проведение проверок оправдано в период проведения реформы КНД как временная мера до принятия системных решений и выстраивания механизмов эффективного контроля. В итоге система регулирования должна подойти к такому состоянию, когда отсутствует необходимость регулирования плотности контроля в ручном режиме принятием норм временного характера. Полагаем, что 2021 г. должен стать последним годом объявления выборочного моратория на проведение проверок по формальным критериям. К концу 2021 г. следует выстроить институциональные ограничения избыточного (ненужного) контроля. Регулирование числа проверок должно основываться на эффективно работающем риск-ориентированном подходе.

Активнее следует переходить на механизмы дистанционного контроля, подтвердившие возможность их применения в 2020 г. Магистральным направлением дальнейшего развития контрольной (надзорной) деятельности должно стать внедрение необременительной и незаметной для добросовестного бизнеса системы контроля с преобладанием дистанционных форм контроля и с минимальным взаимодействием инспектора и контролируемых лиц.

13.3. Цифровизация массовых социальных услуг

Уникальные обстоятельства, связанные с распространением коронавируса, вынудили Правительство России отказаться от предоставления государственных услуг в режиме личного обращения граждан к представителям МФЦ и перейти к полностью дистанционному предоставлению государственных услуг. Это касается особенно тех из них, которые направлены на поддержку граждан и бизнеса в условиях эпидемии: оформление больничных листов,

листок нетрудоспособности, получение социальных выплат и пособий на детей, предоставление информации о себе в кредитные и страховые организации, необходимой для получения «кредитных каникул».

Например, в 2020 г. Роструд принял решение объединить весь спектр своих услуг в единый суперсервис «Трудовые отношения онлайн». Федеральной службой по труду и занятости 14 декабря 2020 г. был заключен двухгодичный Государственный контракт № 110-юр на выполнение работ по теме «Создание сервисов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в области содействия занятости населения в электронном виде, в том числе с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг». Данное решение показательное и имеет позитивный характер для граждан, поскольку объединяет отдельные цифровые услуги в жизненную ситуацию, что позволит получить в сложной ситуации (потеря работы) сразу несколько полезных услуг и стабилизировать свое положение.

Развитие суперсервисов — важнейший урок, который извлекло Правительство Российской Федерации из пандемии. Например, таким суперсервисом, который делает доступным для всех абитуриентов поступление в вузы, стал «Поступление в вузы онлайн». В нем реализована возможность направления электронных заявлений на поступление в вузы (участвуют 54 вуза из 8 федеральных округов). В 2020 г. более 20 тыс. абитуриентов подали документы в вузы через Госуслуги.

Важно отметить, что при значительном росте обращений граждан за цифровыми государственными услугами было обеспечено высокое качество их предоставления. Так, по состоянию на середину июня 2020 г., удовлетворенность граждан качеством оказанных электронных услуг составляла в среднем 4,2 из 5 баллов¹³.

Помимо услуг по поиску работы, самыми популярными услугами в 2020 г., по данным Минцифры, стали: запись на прием к врачу (87 млн записей) и получение социальных выплат на детей от 0 до 3 лет и от 3 до 16 лет (19,6 млн заявлений). Эти услуги предоставлялись в полностью удаленном формате и были признаны гражданами самыми востребованными и важными.

¹³ <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/615>

Правительство извлекло уроки из опыта пандемии и ускорило цифровую трансформацию государственных услуг. Показательны изменения в Федеральный закон № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В частности, в законе устанавливается переход на реестровую модель с 1 января 2022 г., в которой в зависимости от статусов гражданина будет формироваться соответствующий набор релевантных услуг, а также будет ускорено межведомственное взаимодействие в плане проверок статусов. Будет введен проактивный режим исполнения услуг, в котором гражданин устанавливает автоматическое согласие на исполнение услуги, а также вводится предзаполнение заявления органом власти.

По данным Минцифры за 2020 г., более 2/3 сертификатов на материнский капитал оформляется в проактивном режиме с уведомлением родителей (430 тыс. уведомлений через портал Госуслуг), выдача СНИЛС также происходит в проактивном режиме (303 тыс. уведомлений через портал Госуслуг).

Подобные новшества будут способствовать ускоренному получению результатов по всему спектру государственных услуг гражданами, при этом исключается необходимость личного присутствия в МФЦ либо в органе власти. С учетом возможности повторения новых волн пандемии, а также при существующих климатических особенностях и расстояниях в стране ЕПГУ становится универсальным средством обеспечения равного доступа для граждан, а также понятным инструментом инициации государственных услуг и получения результатов.

На федеральном, региональном и муниципальном уровнях предоставление государственных и муниципальных услуг будет приведено к единым стандартам через федеральный реестр государственных услуг и отказ от бумажных регламентов предоставления государственных услуг. Электронные регламенты обеспечат единые требования к предоставлению услуг на федеральном уровне с 1 января 2023 г., на региональном и муниципальном — с 1 января 2024 г. Это важный шаг Правительства России для обеспечения равного, универсального и понятного удаленного доступа граждан к критически важным услугам (например, социальным во время коронакризиса) независимо от места проживания.

Чтобы закрепить принцип дистанционного получения государственных услуг, Правительство России наделяет региональные

и муниципальные власти правом закрепить предоставление некоторых услуг через инфраструктуру коммерческих организаций: банков, телекоммуникационных операторов. В результате граждане получают возможность оперировать услугами не только через личные кабинеты на сайтах коммерческих структур, но, что еще важнее, через мобильные устройства и соответствующие мобильные сервисы; это повышает доступность и удобство в получении услуг обычным способом, аналогичным операциям, которые граждане привыкли проводить в экосистемах коммерческих структур. Так, особый интерес у коммерческих организаций вызывают услуги по регистрации сделок с недвижимостью, услуги по информированию в ПФР, услуги по налоговому учету в ФНС, информационные услуги ФССП, регистрационные услуги ФСС. Это важный перечень услуг, оказание которых в дистанционном виде, в том числе через коммерческие организации, позволит продолжать экономическую деятельность: платить взносы, налоги, зарплаты, взаимодействуя с органами власти в дистанционном режиме.

Наконец, важнейшим изменением, позволяющим реализовать принцип удаленного получения услуг, становится формирование электронных архивов дубликатов документов личного хранения граждан с последующим их перенаправлением в личные кабинеты граждан на ЕПГУ и на региональных порталах государственных услуг. При этом из документов личного хранения исключают справки о прохождении техосмотра транспортного средства, права на управление транспортным средством, справки и заключения, выдаваемые организациями, входящими в государственную либо частную систему здравоохранения.

Последнее новшество будет способствовать дальнейшему развитию телемедицины, накоплению необходимых сведений о пациентах даже в удаленном режиме и, как следствие, приведет к получению своевременной и качественной медицинской помощи в условиях, когда контакт между врачом и пациентом либо невозможен, либо не рекомендуется. Таким образом, система здравоохранения на основе цифровых технологий становится более устойчивой к новым возможным волнам пандемии и иным непредвиденным ситуациям, в которых дистанционное сервисное взаимодействие остается единственным доступным и, что немало важно, легитимным решением.

Отдельно отметим возросшую потребность в координации межуровневого взаимодействия между органами власти. В условиях пандемии разные регионы имели различную цифровую готовность: не везде процесс оказания региональных цифровых услуг проходил гладко. Федеральный закон № 210 устанавливает равноценность возможностей предоставления услуг на ЕПГУ и на региональных порталах в электронном виде. Таким образом, можно будет получать федеральные услуги на региональных порталах. Возможна идентификация граждан на ЕПГУ через региональные системы идентификации и аутентификации. Также будет обеспечена межуровневая проверка статусов граждан в региональных информационных системах через ЕПГУ и региональные порталы.

Комплекс описанных выше мер предлагался экспертами достаточно давно — начиная с федеральных программ «Электронная Россия (2002–2010 гг.)» и «Информационное общество (2011–2018 гг.)», но именно в период пандемии с учетом накопленной готовности государственной инфраструктуры и сервисов для оказания государственной поддержки был придан импульс реализации инструментов полностью цифрового взаимодействия граждан и государства как безальтернативного в условиях изоляции.

Таким образом, значительный рост востребованности цифровых государственных услуг в период пандемии показывает, что в подавляющем большинстве случаев цифровизация позволила обеспечить доступность государственных услуг в период самоизоляции граждан. В целом же пандемия ускорила перестройку внутренних административных процедур госорганов и стимулировала дальнейший переход к электронному межведомственному взаимодействию при снижении административной нагрузки на граждан.

Проведенный анализ цифровизации государственного управления в условиях коронавирусной пандемии в России позволяет сделать следующие выводы:

1. Российская Федерация находится в тренде с остальными наиболее развитыми государствами по логике, способам и механизмам применения цифровых технологий для борьбы с пандемией. Правительство России вместе с региональными властями имеет достаточно навыков, чтобы внедрять цифровые решения по улучшению и оптимизации цифровых государственных услуг, раз-

витию цифровой инфраструктуры страны (хотя эти навыки распределены неравномерно по регионам).

2. Резко выросла роль федерального портала госуслуг www.gosuslugi.ru вместе с аналогичными региональными порталами (в частности, mos.ru). Правительство России оказалось способным достаточно быстро перестроить и упростить ряд ключевых государственных услуг в цифровом формате и обеспечить их массовое использование гражданами.

3. Несмотря на первоначальный шок и неожиданность последствий от пандемии, государство с некоторой задержкой смогло дать удовлетворительный цифровой ответ и оказать поддержку принимаемым решениям по управлению коронавирусом.

Можно с уверенностью утверждать, что государство повысило свой уровень готовности к цифровой трансформации, продемонстрировав навыки быстрого перехода к полностью цифровым услугам, запуску новых «ковидных» приложений, интеграции межведомственных ресурсов в рамках новых ГИС и порталов. Процесс обоюдного роста уровня цифровизации у государства и граждан (в пандемию взаимодействовать с государством можно было только дистанционно) полезен, так как возможны новые всплески пандемии, иные чрезвычайные ситуации, в которых цифровое взаимодействие с государством окажется безальтернативным и эффективным.

14. Госуправление в период пандемии: стратегические сложности и возможности

*Синятуллина Л.Х., Кнутов А.В., Чаплинский А.В.,
Щиголев Б.А., Степанов И.М.*

14.1. Пандемия коронавирусной инфекции как стресс-тест для системы государственного управления

Пандемия COVID-19 стала стресс-тестом для системы государственного управления, в значительной степени обострив давно существовавшие системные проблемы. К таким проблемам необходимо отнести:

1) отсутствие или, как минимум, недостаток у государства базовой информации об объектах управления, обусловленные двумя факторами: в отраслевые государственные информационные системы (далее — ГИС) закладывается иерархическая модель сбора и агрегирования данных, отраслевые ГИС не оперируют первичной информацией, а отраслевые ГИС не решают задачи межведомственного характера;

2) неадекватная оценка количества объектов управления со стороны государства;

3) устаревшее регулирование отраслевых рынков, уже прошедших трансформацию.

Далее представлены иллюстрации обозначенных системных проблем в различных отраслях и сферах.

14.1.1. Иерархическая модель сбора и агрегирования данных

Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения

Для обеспечения доступа граждан к услугам в сфере здравоохранения в электронной форме и взаимодействия информационных систем в сфере здравоохранения в 2012 г. было начато создание

Единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (далее — ЕГИСЗ). По результатам анализа информации о государственных контрактах, связанных с разработкой, развитием и эксплуатацией ЕГИСЗ, совокупные расходы на ЕГИСЗ составили не менее 36 млрд руб. Согласно Положению о ЕГИСЗ, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 555 «О Единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения», подсистемами ЕГИСЗ являются федеральный регистр медицинских работников и федеральный реестр медицинских организаций. Федеральный регистр медицинских работников обеспечивает сбор, накопление, хранение, обработку и передачу сведений о лицах, участвующих в осуществлении медицинской деятельности. Федеральный реестр медицинских организаций предназначен для учета сведений о медицинских организациях государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, об их структурных подразделениях с указанием профилей их деятельности, местонахождения, а также об их оснащении.

При этом, когда на старте пандемии коронавируса встал вопрос о необходимости сбора оперативной информации о количестве медицинских работников в стране и о располагаемом медицинскими организациями коечном фонде, Минздрав России был вынужден отказаться от использования ЕГИСЗ и запроса сведений от региональных органов здравоохранения. Было принято решение о регистрации медицинских работников на ЕПГУ и сборе информации о коечном фонде непосредственно от медицинских организаций.

Оперативный мониторинг высвобождения и неполной занятости работников, численности безработных граждан в период пандемии коронавируса

Другая иллюстрация проблемы иерархической модели сбора и агрегирования данных связана с необходимостью проведения в условиях локдауна оперативного мониторинга высвобождения и неполной занятости работников, численности безработных граждан.

С 2008 г. оперативный мониторинг увольнения работников в связи с ликвидацией организаций либо сокращением численности

или штата работников, а также неполной занятости работников осуществлялся Минтрудом России и Рострудом через еженедельные запросы информации от уполномоченных органов субъектов РФ. Органы субъектов РФ предоставляли обобщенные по региону сведения в Роструд в электронном виде посредством Информационной системы консолидации отчетности (ИСКО). При этом на уровне субъектов РФ не было единого порядка сбора сведений с предприятий. По информации Минтруда России, в части субъектов статистика по рынку труда велась в онлайн-формате, однако в ряде субъектов предприятия вынуждены были подавать бумажные отчеты в местные центры занятости¹.

В кризисных условиях, когда для адекватного понимания ситуации с занятостью населения в стране необходима была действительно оперативная информация, было принято решение о сборе информации посредством регистрации работодателей в личном кабинете на портале «Работа в России». То есть Минтруд России отказался от запроса сведений у служб занятости населения в РФ. На 2 июля 2020 г., т.е. через 3 месяца после введения нового порядка проведения оперативного мониторинга, на портале «Работа в России» были зарегистрированы и предоставляли сведения уже 190 тыс. предприятий, на которых работают более 50% от всего занятого населения.

Таким образом, в экстренных условиях, когда необходима актуальная в каждый момент времени информация, выбор был сделан в пользу использования первичной информации против оперирования агрегированными данными из отраслевых информационных систем или запроса сведений на уровне субъектов РФ.

14.1.2. Отраслевые ГИС плохо приспособлены под решение задач межведомственного характера

Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО)

Примером сложной задачи межведомственного характера, которую невозможно решить без должного уровня цифровизации

¹ Информация Минтруда России «Работодатели начали отчитываться в центры занятости в режиме онлайн» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.02.2021).

процессов сбора и анализа информации, является обеспечение адресности государственной социальной помощи. Социальная политика является одним из важнейших приоритетов для Российской Федерации. В 2019 г. объем расходов консолидированного бюджета Российской Федерации (включая субъекты РФ) и государственных внебюджетных фондов на социальную политику превысил 13 трлн руб., что составило 34,8% от всех расходов. Такая политика имеет системный характер — за последние 5 лет доля расходов на социальную политику не снижалась ниже трети от общего объема расходов консолидированного бюджета. Поэтому задача обеспечения адресности мер социальной поддержки является ключевой с точки зрения эффективности расходования трети консолидированного бюджета России.

Проведенное Институтом государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ (ИГМУ НИУ ВШЭ) моделирование влияния мер социальной поддержки граждан в период пандемии показало, что меры денежного характера преимущественно не имели адресности². Чем ниже был до пандемии среднедушевой доход семьи (в силу региональных особенностей и количества детей в семье), тем более значимой для нее была помощь государства.

Адресной можно считать единственную новую выплату — выплату работникам организаций, волонтерам и другим гражданам Российской Федерации, которые взяли в период с 1 апреля по 30 июня 2020 г. на временное проживание инвалидов, престарелых граждан, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, из организаций социального обслуживания, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Еще в 2015 г., в том числе для обеспечения адресности государственной социальной помощи, началось создание Единой

² Моделирование проводилось для домохозяйств в двух субъектах РФ: в одном субъекте с высокими доходами (город Москва) и одном субъекте с низкими доходами (Ивановская область). Для каждого субъекта моделирование выполнено для 4 типов домохозяйств, учитывающих следующие факторы: наличие, количество и возраст детей в семье; полная или неполная семья; наличие безработных взрослых в семье; наличие пенсионеров в семье. Для расчетов использовались данные Росстата о средней начисленной заработной плате по субъектам РФ и среднем размере пенсии по старости в Российской Федерации, а также данные о размере социальных выплат, произведенных в период пандемии.

государственной информационной системы социальной помощи (ЕГИССО). Создание и развитие ЕГИССО потребовало значительных бюджетных затрат. По результатам анализа сведений, размещенных на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок, всего было выявлено 83 государственных контракта, связанных с созданием и модернизацией ЕГИССО, на общую сумму 6,8 млрд руб. Однако, несмотря на довольно длительный период существования ЕГИССО и большие затраты на ее создание и развитие, функциональные возможности системы не позволяют в полной мере применять принцип адресности при назначении мер социальной поддержки.

14.1.3. Неадекватная оценка количества объектов управления со стороны государства

Рынок услуг самозанятых граждан

В период пандемии беспрецедентным образом были ограничены физические контакты людей, что привело к ограничениям экономической деятельности, связанной с очным обслуживанием клиентов. Поэтому рынок услуг претерпел значительные изменения. Среди долгосрочных трендов, которые продолжают оказывать влияние на рынок услуг и после пандемии, следует отметить сжатие рынка традиционных офлайн-услуг, усиление цифровизации и платформизации этой сферы, рост объема теневого сектора услуг и неформальной занятости в нем.

На текущем этапе преодоления первых последствий пандемии и вызванного ею кризиса важно восстановить прозрачность деятельности предприятий сферы услуг, при этом имеется в виду необходимость не запрещения, а допущения и даже повышения удобства функционирования новых возникших форм оказания услуг в легальном поле. Созданный до пандемии институт самозанятых может оказать благотворное влияние на преодоление указанных вызовов. Необременительное регулирование их деятельности и стимулирование работы в легальном поле проще всего осуществлять с использованием платформенного подхода.

По оценкам ИГМУ НИУ ВШЭ, рынок услуг самозанятых граждан обладает заметным потенциалом с точки зрения восста-

новления занятости и доходов граждан в кризисных условиях. По результатам проведенного в конце 2020 г. исследования, рынок услуг частных специалистов до пандемии был оценен в 2,75 трлн руб. в год, в период пандемии (т.е. в 2020 г.) — в 1,76 трлн руб.³ Если рассматривать минимальную ставку налога на профессиональный доход в 4%, то речь идет о 110 млрд руб. потенциальных налоговых отчислений в докризисный год и о 71 млрд руб. налоговых отчислений в кризисный год. При этом 14 декабря 2020 г. ФНС России сообщила о 1,5 млн официально вставших на учет в налоговом органе самозанятых, которые за все время эксперимента с начала 2019 г. зарегистрировали доходы более чем на 220 млрд руб. и уплатили налоги почти на 4,5 млрд руб.⁴

14.1.4. Устаревшее государственное регулирование отраслевых рынков, уже прошедших цифровую трансформацию

Самой яркой иллюстрацией обозначенной проблемы, безусловно, является система государственного регулирования таксомоторной деятельности. Текущая модель регулирует деятельность водителей и таксопарков и не предъявляет требований к операторам цифровых платформ услуг такси, так как не рассматривает их в качестве участников рынка. При этом под влиянием цифровых

³ Информационной базой исследования являются результаты проведенного интернет-опроса специалистов, работающих частным образом; открытые экспертные оценки по количеству самозанятых в России (данные Росстата, ОЭСР, НИУ ВШЭ, Всемирного банка, РАНХиГС); опубликованные оценки по объему рынка заказов крупных цифровых платформ частных специалистов. Оценка объема рынка услуг самозанятых граждан включает два подхода. Первый подход основывается на данных по среднему количеству самозанятых в России и по размеру среднего дохода самозанятых граждан до пандемии и в период пандемии. В рамках второго подхода дополнительно применялись следующие данные: доля самозанятых, использующих цифровые платформы для поиска заказов; объем сделок на крупных цифровых платформах частных специалистов; доля рынка крупных цифровых платформ частных специалистов от общего рынка услуг самозанятых граждан.

⁴ Информация ФНС России «В России зарегистрировались 1,5 млн самозанятых» // Официальный интернет-сайт ФНС России. https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/10297401/ (дата обращения: 16.02.2021).

платформ рынок услуг такси существенно трансформировался, а регулирование фактически осталось прежним.

В условиях пандемии коронавируса, ограничений работы непродовольственных магазинов и, как следствие, роста онлайн-торговли более заметными стали крупные маркетплейсы или цифровые платформы, агрегаторы товаров. Совокупный оборот только двух крупных маркетплейсов Wildberries и Ozon за первое полугодие 2020 г. составил около 260 млрд руб.⁵ Важно учитывать, что подобные маркетплейсы являются перспективным каналом дистрибуции для небольших производителей/продавцов товаров, в том числе для самозанятых граждан. Указанный канал продвижения собственных товаров на рынок фактически не требует первоначальных затрат от производителя/продавца (например, на аренду помещения для открытия магазина, выплату заработной платы работникам магазина, на разработку и продвижение собственного интернет-магазина и др.).

Однако положения Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» не распространяются на деятельность маркетплейсов. С точки зрения государства, цифровые платформы не осуществляют торговую деятельность, а оказывают информационные услуги продавцам и покупателям. При этом, как и операторы цифровых платформ такси, операторы маркетплейсов оказывают существенное влияние на участников рынка товаров. Продавцы, которые сотрудничают с крупными маркетплейсами, часто отмечают дискриминационную политику в отношении к ним со стороны операторов агрегаторов товаров. Таким образом, операторы маркетплейсов стремятся привлечь на свои платформы новых покупателей. Однако делается это не за счет снижения собственных комиссий или различных стимулирующих программ для покупателей, а путем снижения цены или установления мягких условий сделки продавцом. Поэтому для развития сегмента онлайн-торговли критически важно провести адаптацию государственного регу-

⁵ Оборот Wildberries в разгар самоизоляции превысил 103 млрд руб. <https://www.kommersant.ru/doc/4406258> (дата обращения: 09.02.2021); Продажи Ozon выросли почти втрое во время пандемии. <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/09/03/838679-prodazhi-ozon-virosli-pochti-vtroe> (дата обращения: 09.02.2021).

лирования торговой деятельности к условиям функционирования торговых цифровых платформ.

14.2. Пандемия коронавирусной инфекции как возможность для развития и/или трансформации отраслей

Несмотря на серьезнейшие негативные долгосрочные последствия пандемии коронавирусной инфекции, нельзя не отметить, что для ряда отраслей она стала возможностью для развития. Примерами таких сфер являются онлайн-торговля и услуги, а также сегмент внутреннего туризма.

14.2.1. Рынок онлайн-торговли и услуг

Рост рынка онлайн-торговли и услуг, очевидно, обусловлен жесткими ограничениями физических контактов людей и, как следствие, приостановкой работы всего сегмента традиционных непродовольственных магазинов и предприятий сферы услуг в период первой волны эпидемии.

Отдельные попытки в рамках обеспечения выполнения Указа Президента Российской Федерации о нерабочих днях ограничить работу курьеров, служб доставки, пунктов выдачи товара и складов онлайн-магазинов, предпринятые в конце марта 2020 г. в некоторых регионах, были пресечены из федерального центра. На совещании с вице-премьерами Председатель Правительства Российской Федерации назвал недопустимыми попытки помешать работе таких сервисов: «Службы и компании, которые занимаются этим, делают все, чтобы помочь людям правильно организовать самоизоляцию, облегчить решение бытовых вопросов. Вместо того чтобы поддерживать их, в ряде мест препятствуют работе грузоперевозчиков и ритейлеров вплоть до того, что останавливают грузовые машины на въезде в регионы и даже закрывают пункты выдачи заказов, мешая курьерам доставлять их людям»⁶. Такие це-

⁶ Мишустин потребовал устранить необоснованные препятствия в работе онлайн-торговли. <https://tass.ru/ekonomika/8169269> (дата обращения: 09.02.2021).

ленаправленные меры Правительства Российской Федерации в отношении интернет-магазинов и служб доставки в период наибольших карантинных ограничений во многих случаях стали единственной возможностью приобретения гражданами необходимых товаров в условиях самоизоляции.

Подобное секторальное закрытие офлайн-торговли и благоприятствование онлайн-торговле не могли не привести к ее скачкообразному росту. По сути, открылось уникальное окно возможности для онлайн-ритейлеров перетянуть на себя часть рынка и поменять потребительские привычки.

По оценкам ИГМУ НИУ ВШЭ, доля онлайн-торговли в общем объеме товарооборота в 2020 г. составила 8,7%, что на 2,6 п.п. больше, чем в 2019 г., и на 3,2 п.п. больше, чем в 2018 г.

Согласно проведенному в конце 2020 г. исследованию⁷, совокупный оборот розничной торговли и платных услуг составил 43 трлн руб. Если бы не было пандемии и кризиса, оборот розничной торговли и платных услуг был бы на 3,1 трлн руб., или на 6,75%, выше и составил 46,1 трлн руб. Однако развитие онлайн-сервисов нивелировало сокращение оборота розничной торговли и платных услуг на 6,1 трлн руб., или на 14,14%, т.е. в условиях эпидемии и отсутствия взрывного развития онлайн-сервисов розничный товарооборот и оборот платных услуг сократились бы еще более значительно и составили 36,9 трлн руб.

Если оценивать отдельно оборот розничной торговли и объем оказанных платных услуг, то сокращение розничного товарооборота составило 2 трлн руб., или 5,5% от гипотетического объема в

⁷ Исходными данными для оценки розничного товарооборота и оборота платных услуг являются оперативные данные Росстата (месячные данные) об обороте розничной торговли в целом, об обороте розничной торговли непродовольственными товарами, об объеме оказания платных услуг населению в период с января 2017 г. по октябрь 2020 г. После публикации оперативных данных Росстата за ноябрь — декабрь 2020 г. общие оценки товарооборота и объема платных услуг за 2020 г. могут уточняться. Расчет производился исходя из трех сценарных условий: 1) текущие условия пандемии, ограничительные меры, снижение потребительского спроса и производства товаров; 2) условия отсутствия пандемии, ограничительные меры, снижение потребительского спроса и производства товаров; 3) условия пандемии, введение ограничительных мер, а также отсутствие роста потребления товаров и услуг онлайн.

условиях отсутствия пандемии, а объема платных услуг — 1,13 трлн руб., или 11,2%. Развитие онлайн-сервисов нивелировало падение розничной торговли на 4,7 трлн руб., или на 13,8%, сферы услуг — на 1,39 трлн руб., или на 15,6%.

Многие эксперты отмечают, что после снятия большинства ограничений, вызванных шоком от эпидемии коронавируса, сформированные у населения потребительские паттерны, связанные с переходом в онлайн-сегмент для заказа товаров и услуг, останутся сильными. Поэтому можно говорить о том, что пандемия коронавируса существенно ускорила начавшийся задолго до нее процесс цифровой трансформации сферы торговли и услуг.

14.2.2. Рынок внутреннего туризма

Туристическая отрасль стала одной из наиболее пострадавших от последствий пандемии коронавирусной инфекции отраслей. Объем услуг, связанных с индустрией туризма, в январе — октябре 2020 г. сократился на 42% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (с 615 млрд до 354 млрд руб.)⁸. Такое падение в первую очередь обусловлено закрытием государственных границ. Во II квартале 2020 г. по сравнению с аналогичными периодами 2017–2019 гг. в среднем в 98 раз снизилось количество выезжающих в Россию иностранных туристов и в 96 раз — выезжающих за пределы страны туристов-россиян⁹.

Однако обратной стороной закрытия государственных границ стал рост интереса граждан к внутреннему туризму. Согласно исследованию ИГМУ НИУ ВШЭ¹⁰, количество внутренних туристов

⁸ Объем платных услуг населению (оперативные данные). <https://www.fedstat.ru/indicator/57788> (дата обращения: 11.02.2021).

⁹ Число въездных туристских поездок иностранных граждан в Российскую Федерацию. <https://www.fedstat.ru/indicator/59466> (дата обращения: 11.12.2020); Число выездных туристских поездок граждан Российской Федерации за рубеж. <https://www.fedstat.ru/indicator/59467> (дата обращения: 11.12.2020).

¹⁰ Информационной базой исследования являются результаты проведенного интернет-опроса граждан России, регулярно выезжающих в отпуск; данные Росстата по количеству туристов, выехавших за границу в 2019 г. Оценка количества внутренних туристов до пандемии основывается на данных

до пандемии (в 2019 г.) составило 24,8 млн человек. По итогам туристического сезона пандемийного 2020 г. количество туристов, потенциально заинтересованных в путешествиях по России, составило 41,6 млн человек. В стоимостном выражении рынок внутреннего туризма после пандемии оценивается в диапазоне от 1 трлн до 1,51 трлн руб.

Правительством в августе 2020 г. была запущена программа по возмещению туристам части стоимости туристической услуги (туристический кэшбек). Программа ориентирована на рост рынка внутреннего туризма через стимулирование потребительской активности и позволяет туристам вернуть до 20 тыс. руб. Такой размер кэшбека является значительным, поскольку, по результатам проведенного ИГМУ НИУ ВШЭ опроса, средневзвешенные расходы одного туриста на путешествие внутри России в 2020 г. составили 36 тыс. руб.

Несмотря на то что на фоне второй волны пандемии осенью и зимой 2020 г. программа сработала ограниченно, введенный инструмент поддержки туристической отрасли представляется перспективным и может быть рекомендован для использования в следующем туристическом сезоне. По данным проведенного опроса, в программе туристического кэшбека приняли участие 5% туристов, путешествовавших по стране. Согласно данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации, по состоянию на 8 декабря 2020 г. из федерального бюджета на данные цели перечислено 817,5 млн руб., или 5,45% от запланированных средств¹¹.

о количестве туристов в 2019 г. и доле туристов, регулярно отдыхающих на территории России. Оценка количества туристов, потенциально заинтересованных в отдыхе в пределах страны, основывается на данных прогноза по количеству выездных туристов в 2020 г.; на данных по доле туристов, которые в 2020 г. провели отпуск за рубежом; данных по доле туристов, отдохнувших в 2020 г. в России; данных по доле граждан, регулярно выезжавших в отпуск, но в 2020 г. отказавшихся от путешествий. Для оценки рынка внутреннего туризма в денежном выражении дополнительно использовались данные по средневзвешенным расходам одного туриста на путешествие внутри России и за рубежом, а также данные по доле туристов, которые планируют провести свой следующий отпуск в пределах страны.

¹¹ Реестр соглашений о предоставлении субсидий федерального бюджета (Соглашение о предоставлении субсидии № 174-11-2020-016) // Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». <http://>

Для того чтобы привлекательность внутреннего туризма не ограничилась периодом пандемии и связанными с этим сложностями для зарубежных поездок, необходим комплексный подход к повышению качества туристического продукта, предлагаемого на внутрироссийском рынке. Одним из инструментов повышения качества может быть цифровая трансформация туристической отрасли, основанная на платформенном подходе. Платформизация позволяет вовлекать в отрасль большое количество новых участников для оказания услуг в различных сегментах туристической отрасли (от услуг небольших отелей до услуг частных гидов). Это в конечном счете стимулирует конкуренцию в отрасли и положительно влияет на качество и стоимость туристического продукта.

14.3. Сквозные решения для системы государственного управления

Как отмечалось выше, пандемия коронавирусной инфекции не стала причиной возникновения новых, неизвестных ранее проблем для системы государственного управления, а, скорее, обострила старые болевые точки. И если в спокойных условиях с ними так или иначе страна могла жить и развиваться, то в шоковых условиях эпидемии стало понятно, что эти проблемы необходимо решать, не откладывая.

Обобщая результаты исследования последствий пандемии для ряда отраслей экономики и сфер социальных отношений, можно предложить сквозные решения для системы государственного управления в целом. Они предполагают активное использование цифровых технологий, но не ограничиваются этим. К таким решениям относятся:

- 1) использование исключительно первичных данных без предварительного агрегирования при проектировании и модернизации цифровых решений;
- 2) решение задач межведомственного характера при проектировании и модернизации цифровых решений;

budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=1bra01ohzj_88®ionId=45
(дата обращения: 08.12.2020).

3) использование платформенного подхода для трансформации отраслевого управления, решения системных отраслевых проблем.

Далее представлены примеры использования предлагаемых решений для отраслевых проблем управления.

14.3.1. Управление системой здравоохранения на основе использования первичных данных

Решение проблем, связанных с использованием недостоверных, неточных, неактуальных данных, собираемых с медицинских организаций, предполагает переход на новую систему управления здравоохранением на основе использования первичных данных. Такая система должна отвечать ряду требований:

1) изменение модели сбора данных, подразумевающее отказ от этапа промежуточного агрегирования первичных данных медицинских организаций на уровне субъектов РФ. Федеральные и региональные органы управления здравоохранением в любое время имеют доступ к оперативным первичным данным медицинских организаций;

2) разработка современных цифровых решений для сбора и обработки данных, в том числе создание единой цифровой системы учета затрат, результатов деятельности и показателей эффективности участников обязательного медицинского страхования;

3) развитие с помощью программ обучения в государственных органах, медицинских и иных организациях культуры работы с цифровыми данными — культуры «чистых данных». Создание дополнительной ценности (демонстрации ценности) от работы с «чистыми данными» для поставщиков этих данных на всех уровнях управления;

4) принятие новых организационных схем по проверке и контролю за чистотой данных, подразумевающих создание на федеральном и региональном уровнях специальных «верификационных команд» для контроля за качеством данных.

Схемы текущей и перспективной модели сбора данных в сфере здравоохранения представлены на рис. 14.1.

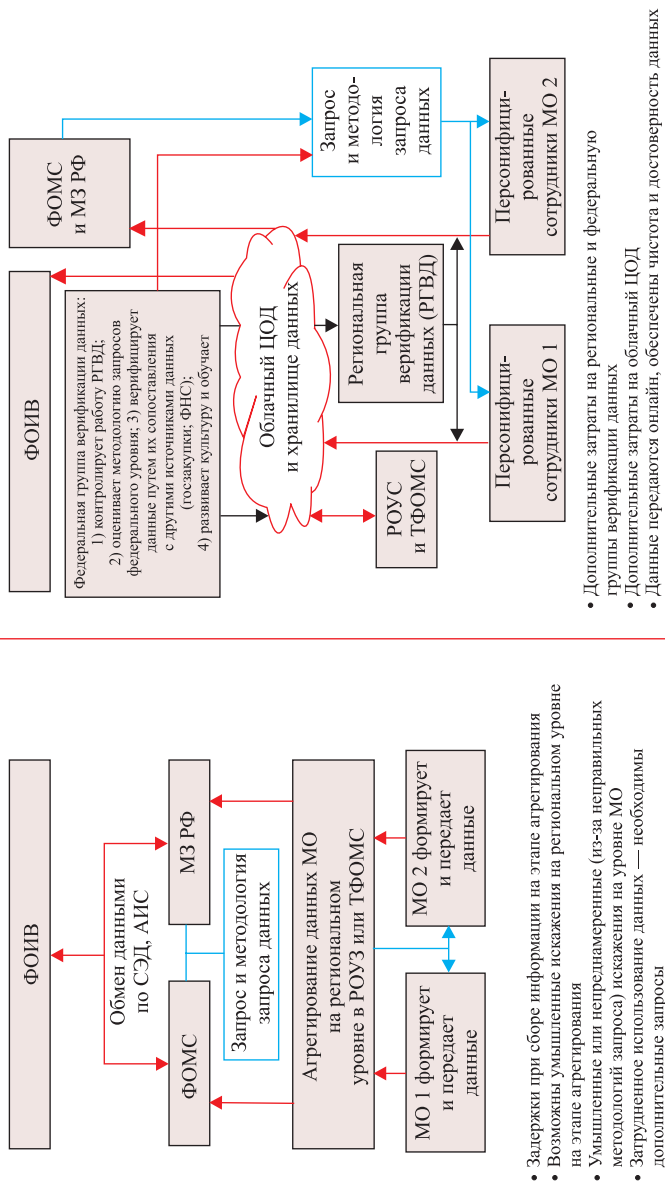


Рис. 14.1. Текущая (слева) и перспективная (справа) модели сбора данных в сфере здравоохранения

14.3.2. Решение задачи межведомственного взаимодействия для обеспечения адресности мер социальной поддержки граждан

Под обеспечением адресности мер социальной поддержки в широком контексте мы понимаем способность государства точно определять тех граждан, которым действительно необходимо оказать поддержку. Для принятия решения о назначении меры социальной поддержки ответственным органам власти нужно обладать оперативной и исчерпывающей информацией. Такая информация должна включать сведения, во-первых, об уровне благосостояния лиц, претендующих на меры социальной поддержки, во-вторых, о причинах их низкого дохода. Без использования цифровых решений это сложно решаемая задача, поскольку она имеет межведомственный характер.

Как отмечалось выше, законодатель и Правительство Российской Федерации еще в 2015 г. поднимали данный вопрос. В стране была создана и законодательно закреплена Единая государственная информационная система социального обеспечения. Однако для полноценного обеспечения адресности мер государственной социальной поддержки текущего информационного ресурса ЕГИССО недостаточно, поэтому необходимо ее развитие, предполагающее два блока задач.

1. Дополнение ЕГИССО инструментами оценки имущественной обеспеченности и объема материального потребления лица, претендующего на меры социальной поддержки, и членов его семьи.

Текущий уровень развития ЕГИССО предусматривает аккумуляцию и оценку при назначении мер социальной поддержки сведений только о доходах от трудовой деятельности и о социальных выплатах. Очевидно, этого недостаточно, так как такой подход оставляет широкие возможности для сокрытия реального уровня доходов. Выявить такие доходы можно только косвенно: через анализ имущества, которым владеют лицо и члены его семьи, а также через уровень их потребления. А для этого необходимо, чтобы ЕГИССО предоставляла возможность запроса дополнительных сведений от других органов власти и их информационных систем. В частности, нужны сведения о доходах от предпринимательской деятельности и частной практики; о доходах от продажи, аренды имущества; о недвижимом имуществе; о транспортных средствах и др.

2. Совершенствование учитываемых в ЕГИССО сведений о критериях нуждаемости, применяемых при предоставлении мер социальной поддержки

Важным элементом адресной социальной помощи является установление причин низкого дохода лица, обращающегося за мерой социальной поддержки. Очевидно, что низкий доход может быть обусловлен как уважительными причинами, объективно препятствующими получению достаточного дохода, так и осознанным отказом заявителя от оплачиваемого труда без уважительных причин. В связи с этим заслуживает распространения по всей стране практика отдельных субъектов РФ по установлению, помимо критериев нуждаемости в мерах социальной поддержки, перечня уважительных причин низкого дохода. Например, такая практика реализована в Калининградской области.

14.3.3. Использование платформенного подхода для трансформации отраслевого управления, решения системных отраслевых проблем

Платформенный подход в отраслевом управлении может использоваться по-разному, в частности, это может быть:

- 1) создание новой цифровой платформы;
- 2) доработка существующего цифрового решения и его трансформация в цифровую платформу;
- 3) использование существующих рыночных цифровых платформ и адаптация государственного регулирования под условия функционирования платформ.

Примером использования первого варианта платформенного подхода, а именно создания новой цифровой платформы, является *предложение по разработке цифровой платформы для содействия в получении социальной помощи в натуральной форме и оказании социальных услуг*. Предпосылкой для создания такой платформы стало принятие Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», который вводит социальный сертификат на получение государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере, позволяющий потребителю самостоятельно выбрать исполнителя услуги.

Платформа социальной помощи и социальных услуг будет объединять в едином цифровом контуре, с одной стороны, граждан, имеющих право на получение мер социальной поддержки, а с другой — организации, частных лиц, оказывающих социальные услуги. Полноправными участниками платформы будут государственные органы, принимающие решения о назначении мер поддержки гражданам за счет бюджетных средств.

Запуск такой платформы позволит, во-первых, существенно расширить круг исполнителей социальных услуг, во-вторых, значительно расширить для потребителя выбор самих услуг и их исполнителей, в-третьих, создать возможность использования как собственных средств граждан, имеющих право на получение социальной услуги, и их родственников, так и государственных средств в форме социального сертификата для заказа и оплаты социальной услуги.

Перспективная схема цифровой платформы для содействия в получении социальной помощи в натуральной форме и оказании социальных услуг представлена на рис. 14.2.

Условный пример получения социальной услуги с использованием цифровой платформы социальной помощи и социальных услуг.

Гражданин, являющийся инвалидом, должен иметь возможность с помощью личного кабинета на цифровой платформе подать заявление в Фонд социального страхования о предоставлении путевки на санаторно-курортное лечение. На первом этапе в случае выдачи медицинской справки для получения путевки на бумажном носителе к заявлению может быть приложен скан-образ справки. ФСС будет осуществлять проверку действительности справки путем запроса медицинского учреждения. Однако в дальнейшем с развитием ЕИС в сфере здравоохранения справки должны формироваться, храниться и предоставляться в ФСС в электронном виде.

ФСС, рассмотрев заявление, формирует социальный сертификат на санаторно-курортное лечение, который доступен заявителю в его личном кабинете. В личном кабинете получателя услуги отображаются все санаторно-курортные организации, которые были включены в реестр исполнителей услуг.

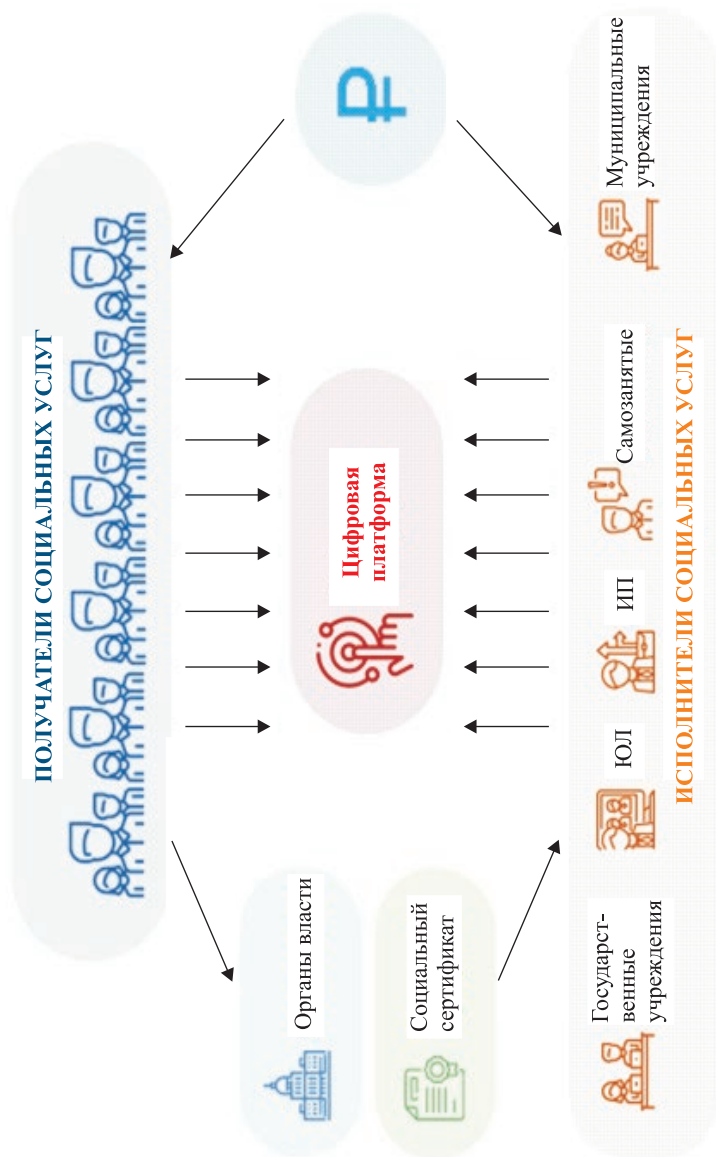


Рис. 14.2. Схема цифровой платформы для содействия в получении социальной помощи в натуральной форме и оказании социальных услуг

Заявителю доступны сведения о сумме финансирования по социальному сертификату и по каждому исполнителю отбражается сумма доплаты для прохождения лечения (при необходимости). Заявитель может выбрать как конкретную санаторно-курортную организацию, так и уровень услуг (например, проживание в номере эконом или люкс), а также срок прохождения лечения. После осуществления выбора он может осуществить доплату непосредственно в личном кабинете платформы и при желании — распечатать сформированную путевку.

Примером использования второго варианта платформенного подхода, а именно доработки существующего цифрового решения и его трансформации в цифровую платформу, может быть *трансформация ИАС «Работа в России» в цифровую платформу содействия занятости населения «Работа в России»*. Главным преимуществом такого решения является его комплексный характер. Пользователь платформы получает не просто доступ к удобным цифровым сервисам по поиску работы, но целый комплекс услуг, необходимых в его жизненной ситуации (например, связанные с переездом в другой регион для работы).

Перспективная схема цифровой платформы «Работа в России» представлена на рис. 14.3.

Наконец, примером третьего варианта платформенного подхода, а именно использования существующих рыночных цифровых платформ и адаптации государственного регулирования под условия функционирования платформ, является *стимулирование создания и функционирования цифровых платформ-маркетплейсов при условии адаптации государственного регулирования для данной формы торговли*.

Развитие маркетплейсов в торговле имеет комплекс преимуществ для потребителей, продавцов и общества в целом. Для потребителей — это в первую очередь широкий ассортимент, в том числе для отдаленных, слабо заселенных населенных пунктов; простой поиск оптимальных предложений по цене и качеству; удобство сервисов покупки, доставки и возврата товаров. Для продавцов — это, в частности, низкий порог входа на рынок для новых участников и дополнительный канал сбыта для существующих продавцов;



Рис. 14.3. Схема цифровой платформы содействия занятости населения «Работа в России»

возможность легальной деятельности для микропредприятий и самозанятых граждан; сокращение операционных издержек за счет использования инфраструктуры экосистемы платформы (пункты выдачи, логистика, сервисы курьерской доставки и возврата, IT-системы). Наконец, для общества и государства — это потенциал обеления неформальной занятости; доступность широкого ассортимента товаров на территориях с недостаточно развитой торговой сетью; стимулирование роста товарооборота в стране; снижение региональных барьеров и выравнивание возможностей для предпринимательской деятельности во всех субъектах РФ.

Однако, помимо широкой линейки преимуществ для всех участников рынка, маркетплейсы в торговле заметно меняют рынок, поэтому несут значительные риски. На текущем этапе развития платформенного сегмента товарного рынка такими рисками являются ущемление интересов продавцов в стремлении привлечь новых покупателей и монополизация товарных рынков платформами.

Поэтому обязательным условием использования платформенного подхода для развития отрасли торговли должна быть адап-

тация государственного регулирования торговой деятельности под условия функционирования маркетплейсов. Во-первых, необходимо обеспечить законодательные гарантии для продавцов товаров, реализуемых через маркетплейсы, в целях недопущения ущемления их интересов и нарушения баланса прав участников рынка. Во-вторых, необходимо обеспечить конкуренцию платформ между собой и не допустить сговора операторов товаров между собой в части комиссионной политики, политики возврата купленных товаров, разграничения товарных рынков (картельных сговоров) и др.

Еще одним примером использования государством существующих цифровых платформ может быть *интеграция сервиса ФНС России для самозанятых граждан «Мой налог» с многочисленными платформами услуг частных специалистов* (например, Youdo, Profi.ru, «Помогатель.ру», «Яндекс.Услуги», «Правовед», Weblancer, FL.ru и др.) и внедрение элементов транзакционного налогообложения.

Для дальнейшего развития созданного до пандемии института самозанятых государство также может стимулировать распространение этого нового, но уже показавшего свою эффективность механизма на новые профессии и виды услуг. Критериями выбора услуг для цифровых платформ самозанятых могут быть:

- устойчивый и массовый спрос на услуги;
- потребительские паттерны на поиск не организации — исполнителя услуг, а частного специалиста с учетом его репутации на основе отзывов от знакомых или в Интернете;
- сложившиеся практики неформальной занятости и (или) неформальных платежей за услуги частным специалистам;
- развитое государственное регулирование сферы услуг или профессии, в том числе разрешительных режимов в отношении допуска в профессию или результата деятельности частного специалиста;
- возможность адаптации государственного регулирования сферы услуг или профессии частного специалиста с учетом оказания услуг на основе платформенного подхода.

С точки зрения соответствия указанным критериям перспективными для механизма самозанятых граждан профессиями являются, например, адвокаты, риэлторы, кадастровые инженеры, лица, осуществляющие деятельность по проведению энергетического об-

следования, оценщики, арбитражные управляющие, аудиторы, врачи-терапевты, врачи общей практики, семейные врачи и др.

14.4. Цифровые практики, созданные в период пандемии

Пандемия коронавирусной инфекции, с одной стороны, значительно обострила существующие проблемы государственного управления, а с другой — продемонстрировала готовность и способность государственного аппарата проводить кардинальные изменения процессов управления в экстренных условиях и в кратчайшие сроки. Поэтому за период пандемии был сформирован целый комплекс успешных цифровых практик. Эти меры были реализованы в кризисных условиях и показали свою эффективность. Поэтому их целесообразно развивать и внедрять на регулярной основе. К таким практикам следует отнести следующие предложения:

1) частичное внедрение опыта проведения освидетельствования в федеральных учреждениях медико-социальной экспертизы в заочной форме; определение категорий лиц для проведения освидетельствования в дистанционном режиме и в полностью заочной форме. По предварительным оценкам Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, не менее 40% освидетельствований должно проводиться без очного взаимодействия;

2) расширение практики предоставления услуг Пенсионного фонда России по телефону. Для идентификации лица возможно использование кодовой информации. Для обслуживания заявителей необходимо создание специализированного телефонного контактного центра;

3) переход на проактивное предоставление услуг ПФР. Во избежание принятия решения вопреки воле человека необходимо предварительное уведомление лица о самостоятельном предоставлении услуги ПФР;

4) внедрение на регулярной основе опыта по дистанционному оформлению электронных листов нетрудоспособности и осуществлению прямых выплат пособий по временной нетрудоспособности из ФСС;

5) внедрение на регулярной основе практики назначения и продления выплаты государственной социальной стипендии в электронной форме, а в последующем — в проактивном режиме. Для этого необходимо подключение информационных систем вузов к ЕГИССО и системам межведомственного взаимодействия;

6) внедрение регулярного оперативного мониторинга занятости работников, а также численности зарегистрированных безработных граждан на основе анализа первичных данных, предоставляемых работодателями через портал «Работа в России»;

7) поддержка нового порядка сбора ПФР сведений о приеме на работу, переводе на другую постоянную работу и увольнении зарегистрированного лица от страхователей в электронном виде;

8) внедрение на регулярной основе правил регистрации граждан в целях поиска работы и в качестве безработных для получения пособия по безработице в электронной форме с использованием ЕПГУ или портала «Работа в России»;

9) развитие практики организации обучения и дополнительного образования лиц, пострадавших от последствий распространения коронавируса, а также взаимодействия центров занятости и желающих пройти обучение лиц в электронной форме с использованием ЕПГУ или портала «Работа в России»;

10) использование технологии блокчейна при предоставлении льготных кредитов. Для оперативной обработки массово поступающих заявок на кредит на принципах блокчейна была организована специализированная платформа. Платформа объединила банки, Минэкономразвития России, ВЭБ.РФ, Счетную палату Российской Федерации и ФНС России. Технология блокчейна была выбрана в связи тем, что банкам требовалось получить достоверные и быстро меняющиеся во времени данные о заявителе (факт того, что заявитель еще не получал льготных кредитов, численность сотрудников компании, виды деятельности, сведения об отнесении заявителя к пострадавшим отраслям, показатели выручки);

11) использование технологии блокчейна при предоставлении финансовых и страховых услуг. Технология блокчейна была выбрана в связи тем, что банкам требовалось получить достоверные и быстро меняющиеся во времени данные о заявителе (факт того, что заявитель еще не получал льготных кредитов, численность сотрудников компании, виды деятельности, сведения об отнесении заявителя к пострадавшим отраслям, показатели выручки).

Об авторах

Абдрахманова Гульнара Ибрагимовна — директор Центра статистики и мониторинга информационного общества и цифровой экономики Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Алешин Дмитрий Андреевич — главный эксперт Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Артамонов Руслан Евгеньевич — заместитель директора Дирекции по экспертно-аналитической работе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Блинкин Михаил Яковлевич — директор Института экономики транспорта и транспортной политики факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат технических наук

Борисов Андрей Андреевич — эксперт Института экономики транспорта и транспортной политики факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Брызгалова Саргылана Матвеевна — эксперт Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат педагогических наук

Вишневецкий Константин Олегович — директор Центра исследований цифровой экономики Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Глазатова Марина Константиновна — заместитель директора Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Горина Елена Александровна — старший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Данильцев Александр Владимирович — директор Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор экономических наук

Евдокименко Александр Сергеевич — доцент, заместитель заведующего кафедрой психоанализа и бизнес-консультирования Департамента психологии факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат психологических наук

Жулин Андрей Борисович — проректор, директор Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Заир-Бек Сергей Измаилович — ведущий эксперт Центра общего и дополнительного образования имени А.А. Пинского Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат педагогических наук

Зинина Тамара Сергеевна — заместитель директора Центра стратегий и программ Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Иванова Наталья Владимировна — старший научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат филологических наук

Караськова Анна Викторовна — выпускник Департамента психологии факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Карлов Иван Александрович — заведующий лабораторией цифровой трансформации образования Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат технических наук

Кваша Екатерина Александровна — старший научный сотрудник Центра демографических исследований Института демографии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Кнутов Александр Владимирович — старший научный сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Ковалева Галина Геннадьевна — главный эксперт Центра статистики и мониторинга информационного общества и цифровой экономики Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Козлов Андрей Валентинович — главный эксперт Центра транспортного моделирования Института экономики транспорта и транспортной политики факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Кондрашов Николай Владимирович — научный сотрудник института «Центр развития» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Корчагина Ирина Ивановна — ведущий аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Косарецкий Сергей Геннадьевич — директор Центра общего и дополнительного образования имени А.А. Пинского Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат педагогических наук

Красильникова Марина Дмитриевна — ведущий эксперт Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Кузык Михаил Георгиевич — заместитель директора Центра исследований структурной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Кулаков Александр Вячеславович — директор Центра транспортного моделирования Института экономики транспорта и транспортной политики факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Кулакова Татьяна Владимировна — директор Центра экономики транспорта Института экономики транспорта факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор экономических наук

Лаврентьев Николай Владимирович — ведущий аналитик Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Лешуков Олег Валерьевич — заведующий Проектно-учебной лаборатории «Развитие университетов» Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мерсиянова Ирина Владимировна — директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат социологических наук

Михновец Дарья Александровна — выпускник Департамента психологии факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Моисеева Мария Александровна — главный эксперт Центра экономики транспорта Института экономики транспорта и транспортной политики факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Павлов Андрей Викторович — заместитель директора Центра общего и дополнительного образования имени А.А. Пинского Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат педагогических наук

Пишняк Алина Игоревна — заведующий Центром анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат социологических наук

Плаксин Сергей Михайлович — заместитель директора Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Полякова Валентина Валерьевна — научный сотрудник Центра статистики и мониторинга науки и инноваций Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Приворотская Софья Григорьевна — ведущий эксперт Центра исследований цифровой экономики Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Рудник Павел Борисович — директор Центра стратегий и программ Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Савельев Олег Владимирович — ведущий эксперт Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Салтыкова Анна Александровна — заместитель директора Института экономики транспорта и транспортной политики факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Симачев Юрий Вячеславович — директор по экономической политике Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат технических наук

Синявская Оксана Вячеславовна — заведующий Центром комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ, заместитель директора Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Синятулина Ляйля Хабибовна — начальник отдела перспективных исследований Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Степанов Илья Михайлович — директор Центра новых технологий управления бюджетными услугами Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Стрижова Екатерина Андреевна — доцент кафедры психоанализа и бизнес-консультирования департамента психологии факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат психологических наук

Стырин Евгений Михайлович — заведующий Международной лабораторией цифровой трансформации в государственном управлении Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат социологических наук

Суслов Антон Борисович — заместитель директора Центра статистики и мониторинга информационного общества и цифровой экономики Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Терехова Елена Сергеевна — менеджер Международной лаборатории социальной нейробиологии Института когнитивных нейронаук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Фаризова Сюзанна Александровна — советник проректора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Федюнина Анна Андреевна — ведущий научный сотрудник Центра исследований структурной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Фрумин Исак Давидович — научный руководитель Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор педагогических наук

Фурсов Константин Сергеевич — ведущий научный сотрудник Лаборатории экономики инноваций Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат социологических наук

Харькова Татьяна Леонидовна — старший научный сотрудник Центра демографических исследований Института демографии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук

Чаплинский Александр Владимирович — старший научный сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук

Шулика Юлия Евгеньевна — ведущий аналитик Центра экономики транспорта Института экономики транспорта и транспортной политики факультета городского и регионального развития Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

ЩигOLEV Борис Алексеевич — ведущий эксперт отдела перспективных исследований Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Научное издание

«Черный лебедь» в белой маске

Аналитический доклад НИУ ВШЭ
к годовщине пандемии COVID-19

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *Н.В. Андрианова*
Компьютерная верстка и графика: *Н.Е. Пузанова*
Корректор *Н.В. Андрианова*
Художник *В.П. Коршунов*

Подписано в печать 26.03.2021. Формат 60×90 1/16
Печать офсетная. Гарнитура Newton
Усл. печ. л. 21,0. Уч.-изд. л. 15,9. Тираж 600 экз. Изд. № 2507

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20,
тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285