

ОБЩЕСТВО
И ПАНДЕМИЯ
Опыт и уроки борьбы
с COVID-19 в России

Москва | 2020

УДК 314/316
ББК 60.56
О-28

Редакционная коллегия:

В. А. Мау (главный редактор), Г. И. Идрисов, Я. И. Кузьминов, А. Д. Радыгин, В. А. Садовничий, С. Г. Синельников-Мурылев.

Редакционная группа:

В. С. Гуревич, А. В. Колесников, Е. А. Аверьянов (ответственный секретарь)

Коллектив авторов:

Авксентьев Н. А., Агранович М. Л., Акиндинова Н. В., Алдошина Т. Л., Алиева Э. Ф., Асмолов А. Г., Байков А. А., Баринаева В. А., Белёв С. Г., Блинов В. И., Бондаренко Н. Е., Борзых К. А., Брызгалова С. М., Буклемишев О. В., Бысик Н. В., Войкина Е. А., Ворон О. В., Гагиев Н. Н., Гохберг Л. М., Гришин В. И., Гришина Е. Е., Громов В. В., Грязнова Ю. Б., Данилова Е. О., Дерюгин А. Н., Дмитриева Н. Е., Дранев Ю. Я., Дудырев Ф. Ф., Евсюков С. Г., Жемкова А. М., Жулин А. Б., Заботкин А. Б., Завьялов Д. В., Заир-Бек С. И., Заитова Т. М., Земцов С. П., Зинина Т. С., Зубов С. А., Карлов И. А., Карташова Л. В., Катышева Л. В., Каукин А. С., Кашанин А. В., Клягин А. В., Клячко Т. Л., Кнутов А. В., Комарницкая А. Н., Комарова И. П., Кондрашов Н. В., Константинова Л. В., Корженевский Н. И., Косарецкий С. Г., Крайчинская С. Б., Красавина Е. В., Курбанов Р. А., Лаврентьев Н. В., Лешуков О. В., Львов С. В., Ляшок В. Ю., Макаров А. В., Малева Т. М., Малеванов Е. Ю., Малявина С. А., Матвеев Е. О., Матовников М. Ю., Мерцалова Т. А., Миллер Е. М., Милоголов Н. С., Минашкин В. Г., Мисихина С. Г., Моисеев А. М., Назаров В. С., Нестик Т. А., Никитина Ю. А., Овчарова Л. Н., Павлов А. В., Пишняк А. И., Плаксин С. М., Плескачев Ю. А., Пономарев Ю. Ю., Попов А. А., Потапова Е. Г., Радченко Д. М., Рогозин Д. М., Романова О. А., Рудник П. Б., Салихов М. Р., Сигарев А. В., Симачев Ю. В., Синявская О. В., Синятуллин Р. Х., Сисигина Н. Н., Смирнов С. В., Соколов И. А., Солдатова Г. У., Сорокина С. С., Стырин Е. М., Сураг Л. И., Тарасова Н. В., Тищенко Т. В., Устюжанина Е. В., Федорищева О. В., Федоров В. В., Федюнина А. А., Фрумин И. Д., Чалова А. Ю., Чаплинский А. В., Чигарькова С. В., Шабалин А. И., Шклярчук М. С., Штыхно Д. А., Шубенкова Е. В., Щиголев Б. А., Юдаева К. В., Якушев Е. Л.

Рецензенты:

А. А. Дынкин, И. И. Дедов

Издание осуществлено при поддержке

Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

О-28 **Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России.** — Москва : 2020. — 744 с. — ISBN 978-5-85006-256-9

Настоящее исследование осуществлено учеными и специалистами ведущих российских университетов и научных центров. Анализируются наиболее актуальные проблемы весны — лета 2020 года, вставшие перед здравоохранением и образованием, социальной и экономической политикой, системой государственного управления в связи пандемией коронавирусной инфекции. Подробно рассматривается система мер, которые предпринимались в России для борьбы с эпидемией. Работа предназначена для исследователей, преподавателей, студентов, аспирантов, а также широкого круга читателей, для которых данная тематика может представлять интерес.

УДК 314/316
ББК 60.56

© РАНХиГС; НИУ ВШЭ; РЭУ им. Г. В. Плеханова; МГУ им. М. В. Ломоносова; МГИМО; ВАВТ Минэкономразвития России; НИФИ Минфина России; ИЭП им. Е. Т. Гайдара; Центральный банк Российской Федерации; ВЦИОМ; АНО «Национальные приоритеты»; ПАО «Сбербанк», 2020

Содержание

Введение. COVID-19: принятый вызов	9
РАЗДЕЛ 1. ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ	13
РАЗДЕЛ 2. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ ПРИНЯЛО ВЫЗОВ	37
Глава 2.1. Система здравоохранения перед пандемией	37
Глава 2.2. Медицинский фронт.	41
2.2.1. Расширение коечного фонда	41
2.2.2. Обеспечение кадрами	47
2.2.3. Не только COVID-19.	54
2.2.4. Последствия для медицинских организаций.	62
Глава 2.3. Общественный фронт	65
2.3.1. Тестирование	65
2.3.2. Карантин зараженных и контактных лиц	71
2.3.3. Национальный и локальные карантин	74
Глава 2.4. Научный фронт.	79
2.4.1. Российские разработки.	80
2.4.2. Регуляторная поддержка.	84
Глава 2.5. Пандемия и здравоохранение: предварительные итоги	87
Глава 2.6. Уроки пандемии: меры по развитию системы здравоохранения	96
РАЗДЕЛ 3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ.	101
Глава 3.1. Рынок труда: сжатие и трансформация.	101
3.1.1. Воздействие пандемии на мировой и российский рынки труда	101
3.1.2. Снижение заработных плат	105
3.1.3. Государственная поддержка рынка труда в условиях пандемии	106
3.1.4. Трансформация рынка труда: основные тенденции и их развитие в условиях пандемии	110
Глава 3.2. Социальная поддержка населения	119
3.2.1. Показатели благосостояния до начала кризиса	119
3.2.2. Влияние пандемии на уровень доходов и благосостояния населения	121
3.2.3. Социальные ожидания и модели поведения населения	123
3.2.4. Материальная поддержка населения со стороны государства	126
3.2.5. Оценка влияния кризиса и принятых мер на уровень бедности	132
3.2.6. COVID-19 в домах престарелых в мире и в России	136
Глава 3.3. Социальные настроения населения России в ситуации пандемии.	144
3.3.1. Социальное самочувствие россиян	144
3.3.2. Тревожность и общественные страхи	147
3.3.3. Противоэпидемические меры и их общественная оценка	150

3.3.4. Изменение образа жизни россиян в ситуации пандемии	154
3.3.5. Кризисные изменения в экономическом поведении	158
3.3.6. Меры государственной поддержки населения и их оценка	163
3.3.7. Меры государственной поддержки бизнеса и их оценка	167
3.3.8. Эффективность работы системы здравоохранения	172
3.3.9. Эффективность работы средних школ в ситуации пандемии	177
3.3.10. Оценка деятельности органов власти, доверие к ним в ситуации пандемии	180
3.3.11. Источники информации о происходящем и доверие им	184
Глава 3.4. Хроника восприятия коронавирусной инфекции.	189
3.4.1. Первая реакция	190
3.4.2. Восприятие эпидемиологических и финансовых угроз.	191
3.4.3. Пандемический распорядок дня	192
3.4.4. Привыкание к новостной повестке и снижение интереса	195
3.4.5. Посткарантинное состояние	196
РАЗДЕЛ 4. ОБРАЗОВАНИЕ: ИСПЫТАНИЕ ДИСТАНЦИЕЙ	199
Глава 4.1. Общее образование	201
4.1.1. Готовность общеобразовательной школы к дистанционному формату	201
4.1.2. Основные проблемы, возникшие при переходе в дистанционный формат	202
4.1.3. Меры, принятые в ответ на критическую ситуацию.	204
4.1.4. Как реагировали на пандемию школы в других странах	207
4.1.5. Педагоги: перезагрузка	208
4.1.6. Цифровые образовательные ресурсы и сервисы.	209
4.1.7. Дополнительное образование детей в условиях пандемии.	211
4.1.8. Дошкольное образование в условиях пандемии	213
4.1.9. Негативные последствия (риски) периода пандемии для школьного образования	217
4.1.10. Школа после пандемии: приоритеты политики	218
Глава 4.2. Среднее профессиональное образование	220
4.2.1. Основные проблемы СПО при переходе на дистанционный формат	220
4.2.2. Что было сделано в ответ на критическую ситуацию	221
4.2.3. Какие решения оказались полезными и перспективными.	226
4.2.4. Какие риски проявились и остаются актуальными	227
4.2.5. Уроки на будущее	229
Глава 4.3. Высшее образование	231
4.3.1. Развитие ситуации в высшем образовании.	231
4.3.2. Преподаватели	232
4.3.3. Студенты и дистанционное обучение	234
4.3.4. Инфраструктура высших учебных заведений	236
4.3.5. Как отреагировала система управления.	238
4.3.6. Российские университеты в контексте международного опыта.	240
4.3.7. Основные уроки пандемии для высшего образования	241
4.3.8. Выводы	244
РАЗДЕЛ 5. ЭКОНОМИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ	247
Глава 5.1. Макроэкономические последствия коронавирусного кризиса и государственная политика	247
5.1.1. После глобального кризиса 2007–2009 гг.	247
5.1.2. Начало коронавирусной эпидемии	251
5.1.3. Каналы трансмиссии эффектов коронавирусного кризиса.	252

5.1.4. Посткризисная динамика	254
5.1.5. Уроки для антикризисной политики государства	255
Глава 5.2. Обеспечение ценовой и финансовой стабильности в период пандемии коронавируса	259
5.2.1. Поддержание ценовой стабильности	262
5.2.2. Поддержание финансовой стабильности	275
Глава 5.3. Бюджетная политика против коронавируса	285
5.3.1. Антикризисная бюджетная политика в мире и в России	285
5.3.2. Исполнение федерального бюджета за 1-е полугодие 2020 г.	291
5.3.3. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 1-е полугодие 2020 г.	297
Глава 5.4. Налоговая политика и поддержка налогоплательщиков.	303
5.4.1. Адресно-целевые меры	304
5.4.2. Структурные меры	307
Глава 5.5. Малое и среднее предпринимательство: кризисная динамика и меры поддержки	311
5.5.1. Статистика МСП — докризисное состояние	311
5.5.2. МСП и пандемия: потери первых месяцев	313
5.5.3. Международный опыт государственной поддержки МСП	314
5.5.4. Антикризисные меры поддержки МСП	316
5.5.5. Основные риски для предприятий МСП, возникшие в связи с кризисом	331
5.5.6. Перспективы посткризисного восстановления	335
Глава 5.6. Промышленность, транспорт, строительство: кризис и поддержка	337
5.6.1. Динамика отраслей российской промышленности до введения ограничительных мер	337
5.6.2. Ключевые вызовы и ограничения для отраслей	340
5.6.3. Меры государственной поддержки.	343
5.6.4. Перспективы и риски для дальнейшего развития	349
Глава 5.7. Нефтегазовая отрасль в условиях глобального кризиса	351
5.7.1. Внешние условия в нефтяной отрасли до начала пандемии	351
5.7.2. Внутренние условия в нефтяной отрасли до начала пандемии	354
5.7.3. Газовая отрасль до начала пандемии.	355
5.7.4. Проблемы нефтегазовой отрасли в период пандемии	356
5.7.5. Основные риски, вызовы и возможные меры в нефтяной и нефтеперерабатывающей отрасли	358
5.7.6. Основные риски, вызовы и возможные меры в газовой отрасли	361
Глава 5.8. Российский банковский сектор в период пандемии	363
5.8.1. Банковская система России накануне пандемии	364
5.8.2. Меры по преодолению последствий пандемии	364
5.8.3. Меры поддержки, используемые регуляторами зарубежных стран.	372
5.8.4. Небанковское финансирование и цифровизация	374
Глава 5.9. Влияние ограничительных мер на потребительские расходы населения.	377
5.9.1. Падение потребительских расходов в апреле — мае 2020 г.	377
5.9.2. Восстановление потребительских расходов в июне — июле 2020 г.	382
Глава 5.10. Стимулирование развития отрасли информационных технологий	385
5.10.1. ИТ-отрасль до пандемии	385
5.10.2. ИТ-отрасль в условиях пандемии	386
5.10.3. Меры государственной политики: ответ на кризис	388
5.10.4. Возможные риски и проблемы	391
5.10.5. Уроки и дальнейшие шаги	392

Глава 5.11. Макроэкономический консенсус-прогноз в контексте пандемии . . .	394
Глава 5.12. Общенациональный план восстановления экономики в 2020–2021 гг. и национальные проекты	404
5.12.1. Необходимость разработки общенационального плана поддержки экономики	404
5.12.2. Целеполагание и основные параметры «Общенационального плана» . .	406
5.12.3. Влияние пандемии на актуализацию национальных проектов и национальных целей	408
РАЗДЕЛ 6. УПРАВЛЕНИЕ: ОБНОВЛЕННАЯ МОДЕЛЬ	414
Глава 6.1. Особенности государственного регулирования в условиях пандемии . .	414
6.1.1. Формирование системы управления в условиях кризиса	414
6.1.2. Выбор правового режима ограничительных мер	417
6.1.3. Карантинные меры и ограничения экономической деятельности	421
6.1.4. Корректировка системы исполнения публичных функций и обязательных требований	429
6.1.5. Выводы и предложения	443
Приложение	446
Глава 6.2. Цифровизация государственного управления	456
6.2.1. Цифровые инструменты предоставления государственных услуг	457
6.2.2. Цифровые инструменты контроля перемещений и контактов граждан во время эпидемии	475
6.2.3. Риски цифрового мошенничества и безопасности граждан в период пандемии	486
6.2.4. Цифровое правосудие в России в период эпидемии коронавируса	489
6.2.5. Цифровые инструменты государственного мониторинга пандемии	491
6.2.6. Новая модель бюджетных расходов для цифровой трансформации госсектора	503
6.2.7. Выводы	509
Приложение.	512
РАЗДЕЛ 7. ПСИХОЛОГИЯ КРИЗИСА. РЕКОНСТРУКЦИЯ ПЕРСПЕКТИВ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ И ИНФОДЕМИИ	515
Глава 7.1. Антропологические риски трансформации массового сознания: гипотезы и действия.	515
Глава 7.2. Преодоление кризиса как выстраивание смысловых перспектив в жизни личности, общества и государства	522
Глава 7.3. В поисках новой нормальности: сквозь призму инфодемии	530
Глава 7.4. «Суверенный вирус»: фейковые новости как инструмент кризисного управления	545
Глава 7.5. Психологические последствия пандемии: от коронакризиса к коронаэпидемии	550
Глава 7.6. Мониторинг мотивации помощи: мобилизационный потенциал психологических команд	566
Глава 7.7. Как перезапуститься и быть готовым к новым антропологическим рискам: стратегии и рекомендации.	572
РАЗДЕЛ 8. СОЦИАЛЬНАЯ СОЛИДАРНОСТЬ И КОММУНИКАЦИИ	581
Глава 8.1. Социальная солидарность и самоорганизация общества	581
8.1.1. Волонтерство: становление общественного института	581
8.1.2. Всероссийское движение #МыВместе	583
8.1.3. «Помоги учиться дома»	585

8.1.4. Коалиция «Забота рядом»	586
8.1.5. «Поправляйся!». Республика Саха (Якутия)	587
8.1.6. «Хочу помочь56». Оренбургская область	588
Глава 8.2. Антикризисные коммуникации в России и мире. Новые вызовы и вечная битва за доверие	589
8.2.1. Как подготовиться к неизвестному	590
8.2.2. Фактор доверия в антикризисных коммуникациях	591
8.2.3. Максимальная информационная открытость — ключ к разрешению кризисных ситуаций	593
Вместо послесловия. Россия и мир во время пандемии: опыт сопоставления	603
Библиография	616
Авторский коллектив	639

ПРИЛОЖЕНИЕ. Интервью

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голикова	651
Министр труда и социальной защиты Российской Федерации А. О. Котяков	663
Министр просвещения Российской Федерации С. С. Кравцов	667
Заместитель руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации О. В. Кривонос	669
Министр иностранных дел Российской Федерации С. В. Лавров	675
Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки А. А. Музаев	679
Министр здравоохранения Российской Федерации М. А. Мурашко	686
Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека А. Ю. Попова	698
Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам социального развития А. В. Ракова	705
Министр науки и высшего образования Российской Федерации В. Н. Фальков	714
Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Чернышенко	721
Министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации М. И. Шаддаев	733

Введение

COVID-19: принятый вызов

Вызов COVID-19, брошенный практически всему человечеству, вынудил принимать срочные решения. Создание запаса масок, ограничения на посещение торговых центров, переезд за город — каждый из нас адаптировался по-своему. Власти прибегали к экстренным и неординарным мерам: закрывали границы, останавливали работу предприятий и сферы услуг, вводили ограничения на передвижение по городу. Врачи, ученые, волонтеры с первых дней оказались на передовой линии противостояния коронавирусу. Все мы старались сделать мир вокруг безопаснее, оберегая родных и близких, пожилых и детей. Достаточно ли мы сделали для этого? Какие из наших решений мы оставим в дальнейшем, а от каких откажемся в ближайшее время?

Кризис во многих сферах, который отчасти был похож на экзистенциальный, поставил перед системой управления много вопросов, ответы на которые приходилось искать круглосуточно. Стремительность, с которой развивалась ситуация, требовала принятия незамедлительных решений.

Важнейшие из них принимались на медицинском фронте. Санитарно-эпидемиологическое и инфекционное звенья здравоохранения не были до конца «оптимизированы», и это, конечно, смягчило ситуацию. Однако выяснилось, что формирование многих элементов системы здравоохранения — коечный фонд, подготовка врачей, лаборатории, мобилизационные планы, порядок оказания плановой помощи — требует переосмысления.

Важный урок, который извлекла российская система образования, заключается в том, что дистанционное обучение не сможет — по крайней мере в ближайшей перспективе — полноценно заменить очное. Уход в онлайн как взаимодействия учеников и преподавателей, так и контента, который еще в конце 2019 г. казался реальной альтернативой, перестал таковой быть. Видимо, накопленный опыт использования различных дистанционных технологий будет учтен всеми странами для построения смешанной постпандемической образовательной политики.

Наиболее сильные потрясения затронули рынок труда и отдельные отрасли экономики. Многие потеряли работу, предприниматели лишились бизне-

сов. Стала очевидной необходимость адаптации трудового законодательства к новым формам работы, в том числе удаленной занятости, и создания расширенного инструментария защиты и поддержки малого бизнеса на случай экономических локдаунов.

Фокусировка мер социальной поддержки на гражданах, потерявших работу, и на семьях с детьми в целом себя оправдала. Однако пандемия показала, что создание более справедливой и адресной системы социальной поддержки нельзя откладывать на несколько лет. Это должно стать приоритетом уже краткосрочной повестки.

Важнейшим вызовом системе государственного управления стала потребность в оказании государственных услуг в условиях пандемии. Безусловно, цифровизация обрела в общественном сознании более внятные черты, резко выделившие ее из ряда таких понятий, как «автоматизация», «модернизация» и «инновации». Проблема качественной цифровой инфраструктуры и цифровой грамотности населения и власти предельно актуальна. Важнейшей задачей на краткосрочную и среднесрочную перспективу является выработка таких технологических и управленческих решений, которые позволят выдерживать пиковые нагрузки и не «закрывать» экономику и социальную сферу даже при высоких эпидемиологических рисках.

Общество и власти понимают, что нельзя терять бдительность, пока не появится надежное лекарство от коронавируса. И хотя еще рано подводить черту в борьбе с вирусом, можно с уверенностью говорить, что Россия справляется с пандемией лучше многих стран. Об этом свидетельствуют низкая летальность, уровень поддержки людей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, скорость восстановления экономики и социальной сферы.

Прошедшие месяцы стали серьезным испытанием. Необходимо, чтобы люди как можно быстрее вернулись к нормальной жизни, экономика могла развиваться, а позитивные перемены ощутили все слои общества. Предстоит большая работа, на повестке дня абсолютно новые задачи, которых не было еще полгода назад.

Надеемся, что анализ и выводы, представленные в настоящей книге, позволят комплексно, с разных сторон проанализировать происходившее в эти сложные, ответственные месяцы, лучше понять и оценить принятые решения, разобраться, какие из них диктовались текущей обстановкой, а какие рассчитаны на долгосрочную перспективу.

Книга написана большим коллективом авторов, объединенных стремлением к стратегическому и тактическому анализу ситуации. Они не только были наблюдателями острейшего кризиса, но и выдвигали предложения по мерам, направленным на противостояние инфекции, на смягчение ее последствий и формирование посткризисного развития. Некоторые из этих мер они и реализовывали. Авторы и редакторский коллектив выражают благодарность всем, кто нашел возможность дать подробные интервью, без которых о каком-либо обстоятельном анализе в данной книге вряд ли можно было говорить.

Накопленным опытом и размышлениями поделились:

- *Ольга Юрьевна Баталина*, заместитель министра труда и социальной защиты Российской Федерации;
- *Татьяна Алексеевна Голикова*, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации;
- *Игорь Николаевич Каграманян*, первый заместитель министра здравоохранения Российской Федерации;
- *Антон Олегович Котяков*, министр труда и социального развития Российской Федерации;
- *Сергей Сергеевич Кравцов*, министр просвещения Российской Федерации;
- *Ольга Владимировна Кривонос*, заместитель руководителя аппарата Правительства Российской Федерации;
- *Сергей Викторович Лавров*, министр иностранных дел Российской Федерации;
- *Анзор Ахмедович Музаев*, руководитель Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;
- *Михаил Альбертович Мурашко*, министр здравоохранения Российской Федерации;
- *Анна Юрьевна Попова*, руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- *Анастасия Владимировна Ракова*, заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам социального развития;
- *Валерий Николаевич Фальков*, министр науки и высшего образования Российской Федерации;
- *Дмитрий Николаевич Чернышенко*, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации;
- *Максут Игоревич Шадаев*, министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

* * *

Мы не знаем, в какое время вы будете читать эту книгу. Но мы знаем, что когда она уже находилась в типографии, в мире начал стремительно нарастать риск второй волны пандемии. Количество новых случаев заболеваний резко пошло вверх. Обновлены максимумы по ежесуточному числу заболевших и госпитализированных. Возросла нагрузка на систему здравоохранения, в школах объявили продолжительные каникулы, увеличилась доля занятых, работающих в удаленном режиме. Авторы этой книги делятся своими оценками, соображениями и опытом, актуальными на 15 августа 2020 г. Мы считаем важным издать эту книгу уже сейчас, поскольку накопленный опыт может помочь обществу и государству в борьбе с коронавирусом, в смягчении социальных и эпидемиологических рисков.

Раздел 1

Хронология распространения новой коронавирусной инфекции в России

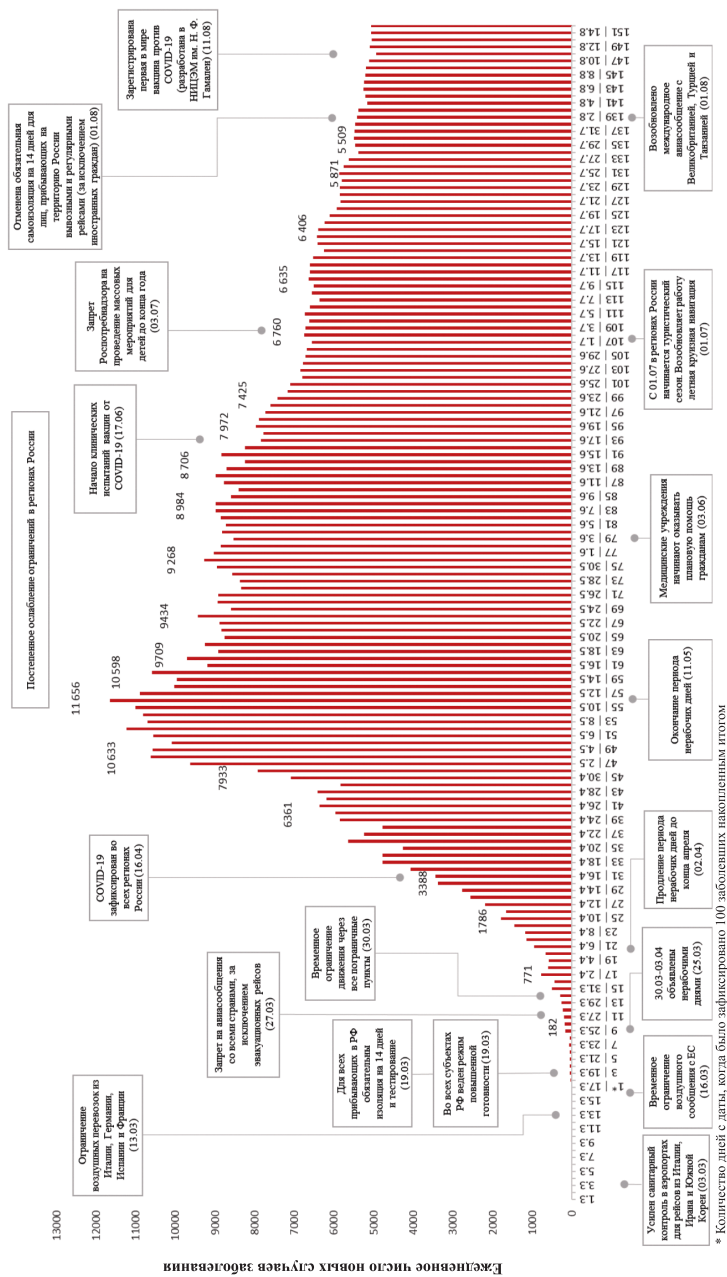
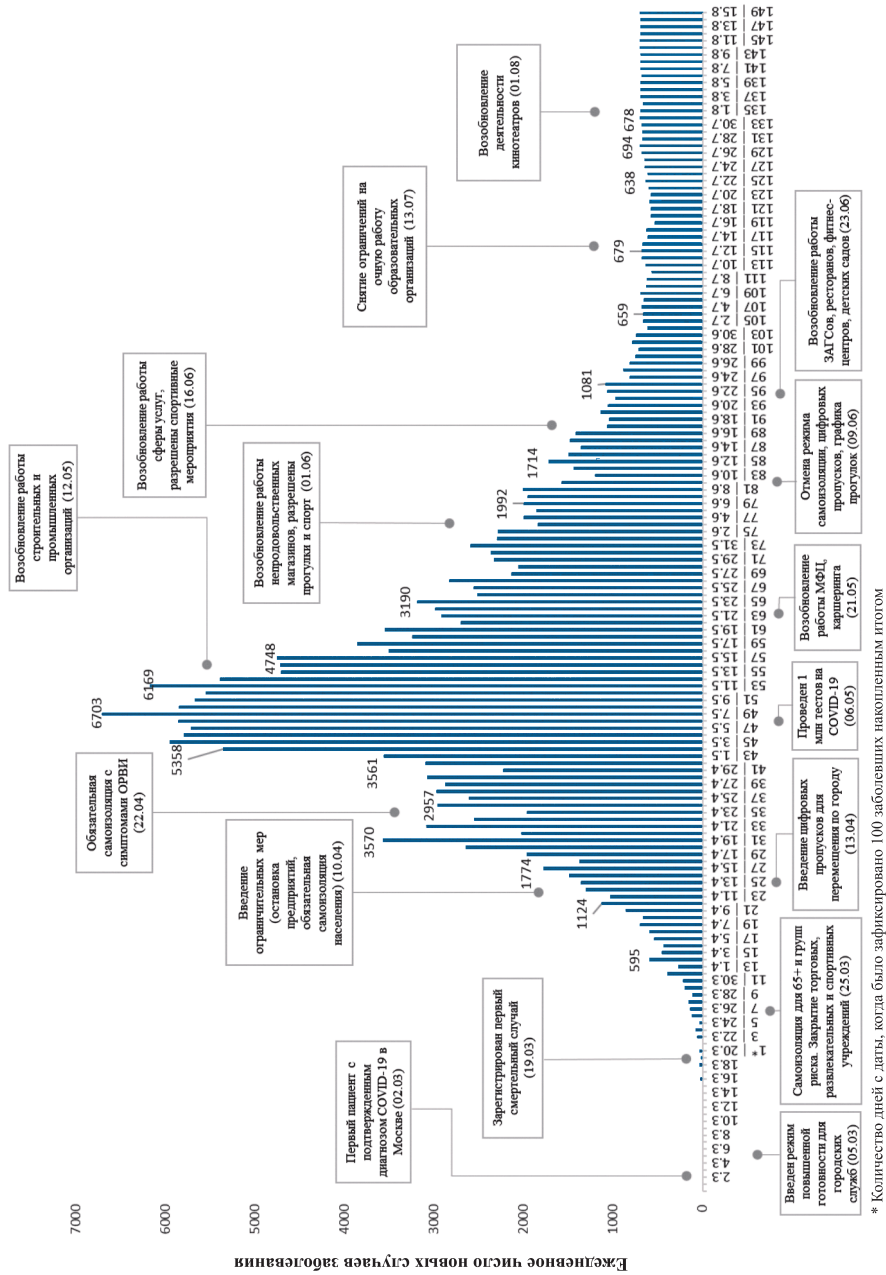


Рис. 1. Распространение COVID-19 в России

Источник: составлено авторами на основе данных Роспотребнадзора России.



* Количество дней с даты, когда было зафиксировано 100 заболевших накопленным итогом

Рис. 2. Распространение COVID-19 в Москве

Источник: составлено авторами на основе данных Роспотребнадзора России.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ СОБЫТИЯ, СВЯЗАННЫЕ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ НОВОЙ
КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

День ¹	Дата	Событие ²
+	-31 31.12.19	В г. Ухань (Китайская Народная Республика) были зарегистрированы случаи заболевания пневмонией, вызванной коронавирусной инфекцией. Впоследствии во Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ) было сообщено о новом, ранее неизвестном типе коронавируса
+	-24 07.01.20	Китайские ученые установили возбудителя болезни — коронавирус 2019-nCoV. ВОЗ присвоила возбудителю официальное название SARS-CoV-2, а вызываемому им заболеванию — COVID-19 (аббревиатура от англ. Corona Virus Disease)
+	-22 09.01	Первый случай летального исхода пациента с подтвержденной коронавирусной инфекцией нового типа зафиксирован в г. Ухань
+	-19 12.01	Китайские ученые опубликовали и разместили в открытом доступе данные о последовательностях генома 2019-nCoV
+	-18 13.01	Первый случай заболевания новым коронавирусом за пределами Китая был официально зарегистрирован в Таиланде
+	-11 20.01	Глава специальной комиссии экспертов Государственного комитета по вопросам здравоохранения КНР официально подтвердил передачу 2019-nCoV от человека к человеку
+	-11 20.01	Первый подтвержденный случай заболевания новым коронавирусом в Южной Корее
+	-11 20.01	Первый подтвержденный случай заболевания новым коронавирусом в США
+	-10 21.01	Роспотребнадзор разработал средства для лабораторной диагностики нового коронавируса







¹ От появления первого официально подтвержденного случая заболевания COVID-19 в России.

² Категории событий: + — события, связанные со сферой здравоохранения, санитарно-эпидемиологическими мерами; — события, связанные с экономической сферой; — события, связанные с социальной сферой и информационным освещением; — события, связанные со сферой управления; — события общемирового масштаба либо за пределами России.

РАЗДЕЛ 1

День	Дата	Событие
	-7 	24.01 В провинции Хубэй (КНР) введен строгий карантин в связи с распространением нового коронавируса
	-7 	24.01 Первые два подтвержденных случая заболевания новым коронавирусом в Европе (Франция)
 	-7 24.01	В целях недопущения завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, на территории Российской Федерации высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации рекомендовано утвердить региональные планы организационных санитарно-противоэпидемических мероприятий, мероприятия по усилению режима текущей дезинфекции, руководителям территориальных органов Роспотребнадзора разработать и внести на рассмотрение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации проект плана организационных санитарно-противоэпидемических мероприятий (Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 24 января 2020 г. № 2 «О дополнительных мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV»)
	-6 25.01	Минздрав России запустил на своем сайте информационный раздел, посвященный новому коронавирусу
 	-5 26.01	Роспотребнадзором России опубликованы рекомендации гражданам по профилактике нового коронавируса
	-3 	28.01 Число случаев с летальным исходом от коронавирусной инфекции нового типа в Китае превысило 100
	-4 29.01	Утвержден состав созданного межведомственного оперативного штаба для контроля ситуации с распространением коронавируса
	-1 	30.01 ВОЗ на экстренном заседании признала новый коронавирус чрезвычайной ситуацией международного масштаба
 	-1 30.01	Введение временных ограничений движения через пункты пропуска на отдельных участках государственной границы Российской Федерации с Китайской Народной Республикой (Распоряжение Правительства РФ № 140-р от 30.01.2020)
	+0 31.01	На территории РФ зарегистрировано два (первых) случая заболевания коронавирусной инфекцией (оба — граждане КНР)

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
 +0	31.01	Внесение новой коронавирусной инфекции в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих (Постановление Правительства РФ № 66 от 31.01.2020)
 +0	31.01	Введение временных ограничений движения граждан КНР через пункты пропуска на отдельных участках государственной границы Российской Федерации с Монголией (Распоряжение Правительства РФ № 154-р от 31.01.2020)
 +0	31.01	Роспотребнадзор определил временный порядок действий специалистов, задействованных в санитарно-противоэпидемических мероприятиях, при лабораторно подтвержденном случае заболевания новой коронавирусной инфекцией (Рекомендации Роспотребнадзора от 31.01.2020 № 02/1297-2020-33)
 +1	01.02	По приказу Президента РФ В. В. Путина к эвакуации российских граждан из Китая привлечены самолеты Воздушно-космических сил РФ
 +2	02.02	В связи с эпидемиологической обстановкой введен режим чрезвычайной ситуации в двух приграничных с Китаем районах Приморского края. Для граждан КНР, имеющих вид на жительство и прибывающих в Россию, были открыты специальные изоляционные пункты
 +3	03.02	В связи с распространением эпидемии нового коронавируса перенесены сроки проведения Российского инвестиционного форума в Сочи
 +7	07.02	В Хабаровске введена обязанность использования индивидуальных масок для сотрудников предприятий ряда отраслей в целях противодействия распространению коронавируса
 +7	07.02	Банк России принял решение о снижении ключевой ставки на 25 б. п. до 6% годовых на фоне рисков значительного замедления мировой экономики
 +8	08.02	В рамках гуманитарной помощи Китаю Россия отправила самолет МЧС с медикаментами и средствами индивидуальной защиты
 +9	09.02	Смертность от коронавирусной инфекции нового типа превысила смертность от атипичной пневмонии 2002–2003 гг.
 +14	11.02	Роспотребнадзор получил регистрационное удостоверение № РЗН 2020/9677 на тест-систему для определения нового коронавируса, разработанную в Государственном научном центре вирусологии и биотехнологии «Вектор»


















РАЗДЕЛ 1

День	Дата	Событие
 +15	15.02 	Первый случай летального исхода от коронавируса зафиксирован на территории Европы (Франция)
 +17	17.02 	Первый случай заражения гражданина РФ коронавирусом был зафиксирован на круизном лайнере Diamond Princess в Японии
 +25	25.02 	Посольство России в Италии рекомендовало российским гражданам воздержаться от поездок в северные регионы Италии вследствие неблагоприятной эпидемиологической обстановки
 	+27 27.02	Приостановлен пропуск и въезд граждан Исламской Республики Иран, Республики Корея на территорию России (кроме пропуска через Шереметьево) (Распоряжения Правительства Российской Федерации № 446-р, № 447-р и № 448-р от 27.02.2020)
 	+31 02.03	Департамент здравоохранения г. Москвы подтвердил сообщение о первом российском гражданине с подтвержденным заболеванием новым коронавирусом на территории России (в Москве)
	+32 03.03	Во всех российских аэропортах, принимающих рейсы из Италии, Ирана и Южной Кореи, усилен санитарный контроль и приняты меры по организации обязательной проверки и контроля состояния здоровья пассажиров прибывших судов
	+33 04.03	Введен временный запрет на вывоз из России медицинских изделий (Постановление Правительства РФ от 02.03.2020 № 223)
	+34 05.03	Введен режим повышенной готовности для городских служб в г. Москве, усилены требования по проведению профилактических осмотров и контролю за гражданами, прибывающими из стран с неблагоприятной ситуацией по коронавирусной инфекции (Указ мэра Москвы № 12-УМ от 05.03.2020)
	+35 06.03	Коронавирусная инфекция получила дальнейшее распространение в пределах страны: помимо Москвы, отмечающей наибольший прирост, случаи заболевания также зарегистрированы в Нижнем Новгороде (06.03), Санкт-Петербурге и Липецке (07.03), Калининградской, Белгородской и Московской областях (08.03). Все случаи являются завозными (Италия)
	+38 09.03 	В Италии введен режим строгой изоляции в целях сдерживания распространения коронавирусной инфекции

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
 	+39 10.03	Введен временный запрет на проведение спортивных, зрелищных и иных публичных массовых мероприятий численностью свыше 5 тыс. человек на территории Москвы (Указ мэра Москвы №17-УМ от 10.03.2020)
	+40 11.03 	ВОЗ объявила вспышку нового типа коронавируса COVID-19 пандемией
	+41 12.03	Начато строительство быстровозводимого комплекса новой инфекционной больницы в ТиНАО (в Троицком и Новомосковском административных округах) г. Москвы. Вместимость больницы — 500 коек, в том числе до 250 коек реанимации
 	+42 13.03	По заявлению главы ВОЗ, Европейский союз стал эпицентром пандемии коронавируса, показатели зарегистрированных случаев заболевания и смертей в котором превысили пиковые значения Китая
 	+42 13.03	Введено ограничение пассажирских воздушных перевозок из России в Италию, Германию, Испанию, Францию и в обратном направлении. Исключение составляют некоторые регулярные рейсы, а также чартерные рейсы для возвращения россиян
	+43 14.03	По поручению Председателя Правительства РФ М. В. Мишустина создан Координационный совет по борьбе с коронавирусом, утвержден его состав (Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285, Распоряжение Правительства РФ от 14.03.2020 № 623-р)
 	+43 14.03	Министерство просвещения РФ выпустило рекомендацию регионам о временном переводе школ на дистанционную форму обучения в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции
	+43 14.03	Министерство науки и высшего образования РФ выпустило Приказ от 14.03.2020 № 398, в котором рекомендует с 16.03 осуществить временный перевод вузов на дистанционную форму обучения
 	+45 16.03	Премьер-министр РФ М. В. Мишустин объявил о первом пакете поддержки экономики. Создается антикризисный фонд в размере 300 млрд руб. Предложены налоговые льготы для отраслей (туризм, авиа), разрешение заказывать безрецептурные лекарства по Интернету, облегчение регулирования в сфере транспортировки товаров, а также доступа МСП к кредитным средствам

РАЗДЕЛ 1

День	Дата	Событие
 +45	16.03 	Введение карантина в Германии
 +45	16.03	Правительством создан единый портал Стопкоронавирус.рф с целью информирования населения о ситуации с распространением коронавирусной инфекции в стране и о мерах профилактики и опровержения ложной информации
  +45	16.03	Введено временное ограничение пассажирских воздушных перевозок между Россией и странами Европейского союза (с рядом отдельных исключений)
  +45	16.03	Расширение ограничительных мер в Москве из-за коронавируса (введение самоизоляции для всех прибывающих из-за рубежа, запрет мероприятий с числом участников более 50 человек, закрытие общеобразовательных и спортивных школ с 21.03)
  +46	17.03	Объявлено о приостановке работы учреждений (музеев и организаций, осуществляющих выставочную деятельность, театров, филармоний, цирков и иных организаций исполнительских искусств), находящихся в ведении Минкультуры России (изменения в Приказ Министерства культуры № 357 от 16.03.2020 «О санитарных ограничениях в связи с пандемией для подведомственных учреждений»)
 +46	17.03	Правительство и Банк России запустили первые меры поддержки экономики. Экономический пакет мер направлен на обеспечение финансовой стабильности, поддержание устойчивости секторов и отраслей экономики, поддержку населения и региональных бюджетов
  +46	17.03	В целях сбора и анализа официальной информации, предоставления достоверных данных и информационной поддержки создан и открыт Информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом (ИЦК). На открытии центра в Москве присутствовали Президент России В. В. Путин, Председатель Правительства РФ М. В. Мишустин, заместитель председателя Правительства РФ Д. Н. Чернышенко, мэр Москвы С. С. Собянин
 +47	18.03	Перенос сроков проведения чемпионата Европы по футболу
  +47	18.03	Ограничен въезд всех иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию России
  +47	18.03	Ограничение въезда иностранных граждан в страны ЕС

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
 	+47 18.03	ВОЗ сообщила о начале первых испытаний вакцины от коронавируса 
	+48 19.03	В России (в Москве) зафиксирован первый случай смертельного исхода пациента с подтвержденной коронавирусной инфекцией
 	+48 19.03	Во всех субъектах РФ введен режим повышенной готовности
 	+48 19.03	Вступило в силу Постановление Главного государственного санитарного врача РФ №7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019», согласно которому всем прибывающим на территорию России необходимо обеспечить изоляцию продолжительностью 14 дней и тестирование
	+49 20.03	Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии «Вектор» Роспотребнадзора начал испытания вакцины против нового коронавируса
	+49 20.03	В России зарегистрирована первая частная тест-система для диагностики коронавирусной инфекции «Смартлайфкеа» российско-японского производства (компания «Эвотэк-Мирай геномикс»)
	+51 22.03	Россия в рамках гуманитарной помощи направила военных медицинских специалистов, вирусологов и медоборудование в Италию, значительно пострадавшую от пандемии
	+52 23.03	Министерство просвещения приняло решение о переводе российских школ на режим каникул или дистанционное обучение с 23.03 по 12.04. Аналогично с 25.03 переводятся на дистанционное обучение вузы, подведомственные Министерству науки и высшего образования
	+53 24.03	Президент России В. В. Путин осмотрел в московском поселке Коммунарка больницу, предназначенную для пациентов с подозрением на коронавирусную инфекцию
	+53 24.03	Перенос сроков проведения Олимпийских игр на один год
  	+54 25.03	Обращение Президента России В. В. Путина в связи с ситуацией с коронавирусом, объявление нерабочей недели с 30.03 по 03.04 с сохранением заработной платы, а также введение первоочередных мер поддержки граждан и бизнеса (пособия и выплаты семьям с детьми, налоговые льготы МСП, кредитные каникулы и др.), перенос сроков голосования по поправкам в Конституцию РФ)

РАЗДЕЛ 1

День	Дата	Событие
 +54	25.03	ФБУН «Центральный НИИ эпидемиологии» Роспотребнадзора разработал и зарегистрировал высокочувствительный диагностический тест (с Регистрационным удостоверением № РЗН 2014/1987) для выявления РНК нового коронавируса и SARS-Cov- и MERS-Cov-родственных вирусов
 	+54 	Снятие карантинных ограничений в провинции Хубэй (КНР)
 	+55 26.03	Расширение мер по борьбе с коронавирусом в Москве: введение режима самоизоляции для пожилых граждан и граждан с хроническими заболеваниями, временное закрытие торгово-развлекательных, культурно-досуговых, спортивных учреждений, временная отмена льготного проезда
 	+55 26.03	Количество случаев заболевания новым коронавирусом в мире превысило 500 тыс.
 	+56 27.03	Введен запрет на регулярное и чартерное сообщение с другими странами, за исключением рейсов, выделенных для возвращения россиян, находящихся за рубежом
	+57 28.03	Предоставление Росавиации из резервного фонда Правительства РФ 1,5 млрд руб. в целях субсидирования организаций воздушного транспорта (Распоряжение Правительства РФ от 28.03.2020 № 767-р)
 	+59 30.03	Временное ограничение движения через все пограничные (автомобильные, железнодорожные, пешеходные, речные и смешанные) пункты пропуска через государственную границу РФ, в том числе через сухопутный участок российско-белорусской государственной границы (Распоряжение Правительства РФ от 27.03.2020 № 763-р)
	+60 31.03	При участии Банка России и Министерства финансов России подготовлены поправки в законодательство о предоставлении «кредитных каникул» — льготного периода погашения основного долга и процентов по кредиту — гражданам, индивидуальным предпринимателям, субъектам малого и среднего предпринимательства
 	+62 02.04	Обращение Президента России В. В. Путина в связи с ситуацией с коронавирусом: продление режима нерабочих дней до конца апреля; предоставление главам регионов дополнительных полномочий по вопросам самостоятельного установления вида режима на территории конкретного региона, исходя из объективной ситуации по распространению новой коронавирусной инфекции в субъекте (Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239)

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
	+62 02.04	До 01.01.2021 введен мораторий на начисление и взыскание неустойки по долгам за ЖКУ
	+62 02.04	Число заразившихся коронавирусом в мире превысило 1 млн человек. Больше всего заболевших в США, Италии, Испании, Германии, Китае
	+63 03.04	На шесть месяцев введен мораторий на возбуждение дел о банкротстве в отношении должников, которые пострадали от распространения коронавирусной инфекции или включены в перечень стратегических предприятий (Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 428)
	+63 03.04	Продление действия срочных лицензий и иных разрешений, сроки действия которых истекают (истекли) в период с 15.03 по 31.12. 2020, на 12 месяцев (Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440)
 	+63 03.04	Роспотребнадзор подготовил рекомендации по проведению обязательной дезинфекции объектов инфраструктуры, мест общего пользования, в том числе в многоквартирных жилых домах, и открытых пространств населенных пунктов (Рекомендации Роспотребнадзора от 03.04.2020 № 02/5925-2020-24)
	+63 03.04	Утвержден перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции (Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 434)
	+64 04.04	Приостановка международных рейсов для возвращения россиян, в том числе для проработки графика возвращения и санитарных мер для российских туристов
	+65 05.04	Количество заболевших коронавирусом в России превысило 5 тыс. человек
	+65 05.04	Приостановка железнодорожного сообщения с Белоруссией, с Калининградской областью (с 06.04)
	+66 06.04	Возобновление авиарейсов, предназначенных для возвращения граждан России, которые остались за границей

РАЗДЕЛ 1

День	Дата	Событие
 	+68 08.04	Совещание Президента России с главами регионов по борьбе с распространением коронавируса в России: объявлены меры поддержки, в том числе: — дополнительные выплаты медицинским сотрудникам, дополнительные страховые гарантии, с апреля на три месяца будет установлена ежемесячная выплата от 25 до 80 тыс. руб.; — меры социальной поддержки (в том числе выплаты семьям с детьми от трех до семи лет, которые потеряли работу, пособие по безработице в размере МРОТ); — меры поддержки бизнеса (в том числе отсрочка по уплате социальных взносов в страховые фонды на полгода)
	+69 09.04	Количество заболевших в России превысило 10 тыс. человек
 	+70 10.04	Число жертв коронавируса в мире превысило 100 тыс. человек
	+70 10.04	Государственный научный центр «Вектор» Роспотребнадзора зарегистрировал тест-систему для определения антител к коронавирусу, что позволит изучать популяционный иммунитет
  	+70 10.04	Введение системы масштабных ограничений в г. Москве: приостановка работы предприятий и организаций, электронная пропускная система для поездок на работу с 13.04, далее и для других целей (Указ мэра Москвы № 42-УМ от 10.04.2020). Аналогичные ограничения вводятся в Московской области
 	+71 11.04	Поручения Президента РФ В. В. Путина по итогам встречи с представителями предпринимательского сообщества 26.03.2020: проработать критерии отнесения компаний к МСП, вопросы о поэтапной уплате налогов МСП, о компенсациях за отмененные зрелищные мероприятия, экскурсионные программы
	+72 12.04	Суточный прирост заболевших COVID-19 в России впервые превысил 2 тыс. человек. Примерно две трети из 15,8 тыс. заболевших приходится на Москву. При этом в столице растет и число больных пневмонией — за неделю количество заболевших удвоилось
  	+72 12.04	В США объявили режим масштабного бедствия во всех штатах (позволяет штатам получать средства федерального правительства на борьбу с распространением коронавируса)

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
	+72 12.04	В России вступил в силу запрет на экспорт гречки, риса, чеснока, других продовольственных товаров в связи с пандемией в рамках решений Евразийской экономической комиссии
	+73 13.04	Продление карантинных ограничений в Италии до 03.05, во Франции — до 11.05
		
	+74 14.04	В странах Европы (в Испании, Дании) смягчаются отдельные ограничения: возобновление работы некоторых организаций
		
	+75 15.04	Число заразившихся коронавирусом в мире превысило 2 млн человек
		
	+75 15.04	В России проведено более 1,5 млн лабораторных исследований на наличие коронавируса, страна вышла на второе место в мире по общему количеству проведенных тестов
	+76 16.04	Пандемия COVID-19 зафиксирована во всех регионах России (последним регионом, где ранее не было случаев болезни, была Республика Алтай)
 	+77 17.04	Поручения Президента РФ В.В. Путина, связанные с медицинской сферой: об обеспечении построения краткосрочного прогноза количества граждан, которые могут заболеть новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), обеспечении СИЗ, готовности коек, иные меры)
	+77 17.04	Дополнительные меры по защите граждан, поддержке экономики, меры в сфере противодействия отмыванию доходов, валютного контроля, меры по поддержанию потенциала банковского сектора по кредитованию экономики (Банк России)
 	+78 18.04	Ужесточение карантинного режима в г. Москве (Указ мэра Москвы № 44-УМ от 18.04.2020): карантинные ограничения продлены до 01.05, используются дорожные камеры фото-, видеофиксации для контроля, отменены одноразовые билеты на общественном транспорте для сокращения количества пассажиров, предложены иные меры
 	+78 18.04	Трудовым мигрантам, чье пребывание в стране было законным на 15.03, разрешено беспрепятственно оставаться и работать в стране до 15.06 без платы за патент (Указ Президента РФ от 18.04.2020 № 274)

РАЗДЕЛ 1











День	Дата	Событие
	+78 18.04	В перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, добавлены: музеи; зоопарки; ряд подотраслей розничной торговли непродовольственными товарами (Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2020 г. № 540)
	+79 19.04	Принимаются дополнительные меры по стимулированию донорства. В частности, в Москве определены размеры выплат донорам крови с антителами на коронавирус. Переболевшие COVID-19 получают 1250 руб. за каждые 150 мл плазмы либо 5000 руб. за 600 мл плазмы (Постановление Правительства Москвы № 412-ПП)
	+80 20.04	 Многие европейские страны продолжают процесс снятия карантинных ограничений. Например, в Германии с 20.04 вновь возобновляют работу небольшие магазины площадью до 800 кв. м.
 	+80 20.04	Роспотребнадзор подготовил рекомендации для организаций транспортной отрасли по ведению деятельности в условиях сохранения рисков распространения коронавирусной инфекции (Рекомендации Роспотребнадзора от 20.04.2020 № 02/7373-2020-32)
	+81 21.04	Количество заболевших в России превысило 50 тыс. человек
 	+81 21.04	Роспотребнадзор направил органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендации по организации работы сферы услуг по профилактике коронавирусной инфекции (магазины непродовольственных товаров, предприятия технического обслуживания автомобильного транспорта, ателье, прачечные и химчистки, салоны красоты и парикмахерские) (Методические рекомендации МР 3.1/2.2.0173/1-20)
 	+82 22.04	Поручения Президента РФ В. В. Путина по поддержке строительной отрасли (льготная ипотека по ставке в 6,5% до 1 ноября 2020 г. в пределах 3 млн руб. (8 млн в четырех регионах), компенсация процентных ставок по кредитам для строительных компаний, государственные гарантии ДОМ. РФ в размере 50 млрд руб., иные меры)
 	+82 22.04	В Москве люди с симптомами ОРВИ с 22.04 также обязаны соблюдать режим обязательной самоизоляции (Указ мэра Москвы от 21.04.2020 № 47-УМ)
	+84 24.04	Банк России снизил ключевую ставку на 50 базисных пунктов (до 5,5%) в целях стимулирования российской экономики в условиях пандемии

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ








День	Дата	Событие
 +84 	24.04 	Центр по контролю и профилактике заболеваний (CDC) США обновил и расширил список возможных признаков коронавируса, включив в него шесть новых симптомов (озноб, внезапно наступившая усталость, мышечные боли, головная боль, боль в горле, потеря ощущения вкуса и запаха)
 	+84 24.04	Минздрав России выпустил новые рекомендации, направленные на сохранение плановой вакцинации, чтобы не допустить эпидемии других болезней параллельно с пандемией коронавируса (ранее, напротив, Роспотребнадзор рекомендовал приостановку плановой вакцинации для сокращения контактов граждан)
	+84 24.04	Средние и крупные предприятия из пострадавших отраслей также наряду с малым и микробизнесом смогут получить беспроцентные кредиты для выплаты заработной платы (Постановление Правительства РФ от 24.04.2020 № 575)
	+84 24.04	Возможность получения субсидий из федерального бюджета кредитными организациями на возмещение недополученных доходов по кредитам, выданным для системообразующих организаций на пополнение оборотных средств (Постановление Правительства РФ от 24.04.2020 № 582)
	+85 25.04	В ряде регионов России обсуждается ослабление карантинных мер (Калининградская, Кировская и Ленинградская области, Крым). Так, в Тверской области вновь открылись центры госуслуг, косметические салоны, магазины одежды и обуви, многофункциональные центры госуслуг
 	+88 28.04	Продление режима нерабочих дней в России до 11.05.2020. Указ мэра Москвы (№ 51-УМ) о продлении ограничений до 11.05.2020, аналогичный указ выходит в Московской области и других регионах
 	+90 30.04	Количество заболевших в России превысило 100 тыс., с начала эпидемии умерли более 1000 человек. Стало известно о заболевании премьер-министра России М. В. Мишустина
	+90 30.04 	В мире коронавирусом заболело почти 3,2 млн человек. Больше всего заболевших в США (более 1 млн человек), в Испании, Италии, Франции, Германии
 	+90 30.04	Правительство Российской Федерации досрочно отменило введенный 04.03 мораторий на вывоз из России медицинских изделий. Ограничение должно было действовать до 01.06.2020 (Постановление Правительства РФ № 637 от 30.04.2020)

День	Дата	Событие
 +94	04.05 	Смягчение ограничительных мер, направленных на борьбу с коронавирусом, в ряде стран с 04.05: в Сербии (открываются кафе и рестораны, начинается работу общественный транспорт), в Испании (открываются книжные магазины, парикмахерские, мастерские по ремонту обуви и одежды, а также кафе и рестораны, которые продают еду на вынос), в Италии (открываются рестораны, работающие на вынос, возобновляются промышленное производство и строительство), на Кипре (возобновляется деятельность туристических агентств, магазинов, храмов (но не более 10 человек)), в Малайзии (полностью снимаются ограничения на передвижение, предприятия возвращаются к работе). Также ограничения ослабляются в Греции, Польше, Тунисе, Армении, Казахстане
 +94	4.05	Поручения Президента РФ В. В. Путина по поддержке автомобильной отрасли (досрочные закупки в мае–июле автомобилей, ранее запланированные на 2020–2022 гг., выделение 7 млрд руб. на льготное автокредитование, выделение 5 млрд руб. на покупку автомобилей скорой помощи, иные меры)
 +95	05.05	Корректировка графика выплат регионов по бюджетным кредитам: в 2020 г. — полное освобождение от погашения долга; в 2021–2024 гг. — выплата по 5% задолженности ежегодно (Постановление Правительства РФ № 619 от 30.04.2020)
 +96	06.05	В Москве проведен миллион тестов на коронавирус накопленным итогом
  +98	08.05	Роспотребнадзором опубликованы методические рекомендации для определения показателей, которые являются основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий
 +99	9.05	Поручения Президента РФ В. В. Путина, направленные на увеличение поддержки экономики через механизмы банковского кредитования (изменение критериев, которым должны соответствовать организации, а также совершенствование критериев определения видов деятельности, фактически осуществляемых организациями, претендующими на господдержку, увеличение гарантий ВЭБ, увеличение максимального размера кредита системообразующим компаниям, иные меры)
 +100	10.05	Число зарегистрированных в России случаев COVID-19 превысило 200 тыс. человек










ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
  	+101 11.05	<p>Изменение ограничительных мер и новые меры поддержки населения и бизнеса (в рамках совещания о санитарно-эпидемиологической обстановке, проведенного Президентом РФ В. В. Путиным):</p> <ul style="list-style-type: none"> — окончание периода нерабочих дней с 12.05 (с сохранением общих санитарных требований); — меры по социальной поддержке: с апреля по июнь будут производиться дополнительные выплаты семьям, имеющим право на материнский капитал, в размере 5000 руб. в месяц на каждого ребенка в возрасте до трех лет; с 01.06 семьи, где доход на одного члена семьи ниже прожиточного минимума, смогут оформить выплаты на детей с трех до семи лет включительно. Также будет осуществляться разовая выплата в размере 10 000 руб. на каждого ребенка с трех лет до наступления 16-летнего возраста; — меры по поддержке бизнеса: с 01.06 запускается специальная кредитная программа поддержки занятости (для предприятий пострадавших отраслей, а также для социально ориентированных НКО); получение отсрочки по налогам и страховым платежам для предприятий пострадавших отраслей на шесть месяцев с возможностью гасить их плавно, в течение года; возможность для регистрации самозанятых действует уже в 23 регионах, предоставление всем самозанятым гражданам «налогового капитала» в размере одного МРОТ, за счет которого они смогут в этом году проводить налоговые платежи, сохраняя собственные средства; докапитализируются региональные институты, оказывающие финансовую поддержку малому и среднему бизнесу, на эти цели выделяется 12 млрд руб. (средства были заложены в нацпроекте «Поддержка малого и среднего предпринимательства» на предстоящие годы)
  	+102 12.05	<p>Первый этап ослабления ограничений в Москве: окончание периода нерабочих дней с 12.05; возобновление работы строительных и промышленных организаций (Указ мэра Москвы от 07.05.2020 г. № 55-УМ)</p>
	+109 19.05	<p>Премьер-министр М. В. Мишустин выздоровел от коронавируса и вернулся к работе в Доме правительства</p>
	+110 20.05	<p>В России число выздоровевших от COVID-19 за сутки впервые превысило число заболевших</p>
 	+111 21.05	<p>Следующий этап смягчения ограничительных мер в Москве: возобновляют деятельность МФЦ, каршеринг</p>

РАЗДЕЛ 1

День	Дата	Событие
 +115 	25.05	Подготовлены рекомендации Роспотребнадзора по работе оздоровительных организаций в условиях сохраняющихся рисков распространения коронавирусной инфекции: летние оздоровительные мероприятия для детей в 2020 г. будут проводиться на территории региона их проживания, за каждой оздоровительной организацией будет закреплена медицинская организация (Методические рекомендации МР 3.1/2.4.0185-20)
	+117 27.05	Организация бесплатного тестирования на наличие антител к коронавирусу в Москве
	+119 29.05	Возврат самозанятым уплаченного за 2019 г. налога (выделено 1,6 млрд руб.) (Постановление Правительства РФ от 29.05.2020 г. № 783, Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2020 г. № 1431-р)
	+120 30.05	Минздрав одобрил первое в России лекарство от коронавируса
	+121 31.05	Число больных коронавирусом в России превысило 400 тыс. человек
 	+122 01.06	Следующий этап снятия ограничений в Москве: открываются непродовольственные магазины, разрешены прогулки и спорт (по определенному расписанию)
 	+123 2.06	Премьер-министр М. В. Мишустин представил Президенту РФ Общенациональный план действий, обеспечивающий восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике. План состоял из девяти разделов и содержал около 500 мероприятий. Президент РФ В. В. Путин поручил Правительству РФ подготовить предложения по уточнению национальных проектов
	+124 03.06	Возобновление оказания плановой медицинской помощи для граждан в медицинских учреждениях (Распоряжение Правительства РФ № 1470-р от 03.06.2020)
 	+130 09.06	Отмена режима самоизоляции, цифровых пропусков, графика прогулок в Москве (Указ мэра Москвы от 08.06.2020 № 68-УМ)
	+134 13.06	Дагестан с 15.06 начинает снимать ограничения, связанные с пандемией коронавируса: открываются непродовольственные магазины площадью менее 400 кв. м и предприятия сферы услуг; разрешены прогулки и занятия спортом при соблюдении масочного режима

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
  	+137 16.06	Следующий этап снятия ограничений в Москве: открываются летние веранды кафе и ресторанов, библиотеки, риелторские конторы, службы проката, рекламные, консалтинговые и другие агентства, музеи, выставочные залы и зоопарк; снимаются ограничения на плановое оказание стоматологической помощи; разрешены посещения спортивных мероприятий при условии заполнения трибун не более 10% зрителей
	+138 17.06	В России начались клинические испытания вакцин от COVID-19
	+139 19.06	Банк России снизил ключевую ставку на 100 б. п. (до 4,5%) в условиях продолжительного действия ограничительных мер и глубокого падения внешнего и внутреннего спроса
	+140 20.06	Доработанный проект общенационального плана восстановления экономики направлен Президенту России
	+141 20.06	В Мурманской области отменена обязательная самоизоляция для въезжающих
 	+143 23.06	Следующий этап снятия ограничений в Москве: возобновление регистрационных действий в загсах, работы ресторанов, фитнес-центров, детских садов, сняты ограничения на использование элементов городской инфраструктуры для спорта и отдыха (Указ мэра Москвы от 22.06.2020 № 74-УМ)
  	+143 23.06	Обращение В. В. Путина к гражданам России — объявлены дополнительные меры поддержки населения и бизнеса (продление стимулирующих выплат для медицинских работников, которые непосредственно оказывали помощь больным с коронавирусной инфекцией, до августа, а также для сотрудников социальных учреждений до 15 сентября; повторная выплата по 10 тыс. руб. на каждого ребенка «от рождения до 16 лет» в июле; продление действия в июле и августе всех решений по поддержке рынка труда, по увеличенному пособию по безработице, по выплатам детям в семьях, где родители временно остались без работы, повышение ставки НДФЛ с 13 до 15% для тех, у кого доход в год превышает 5 млн руб.; другие меры)
	+146 26.06	Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, дополнен следующими отраслями: перевозка пассажиров железнодорожным транспортом в междугородном сообщении; деятельность морского пассажирского транспорта; деятельность внутреннего водного пассажирского транспорта (Постановление Правительства РФ от 26 июня 2020 г. № 927)


РАЗДЕЛ 1

День	Дата	Событие
 	+150 30.06	Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ №16 от 30.06.2020 г. утверждены санитарно-эпидемиологические требования к устройству и работе в условиях распространения коронавирусной инфекции объектов социальной инфраструктуры для детей и молодежи (образовательных, досуговых, спортивных, оздоровительных и иных специализированных учреждений, в том числе осуществляющих присмотр и уход за несовершеннолетними)
 	+151 01.07	Снятие ограничений странами Евросоюза на перемещение через внешние границы для резидентов 14 стран: Алжира, Австралии, Канады, Грузии, Японии, Черногории, Марокко, Новой Зеландии, Руанды, Сербии, Южной Кореи, Таиланда, Туниса и Уругвая. Российская Федерация и США не вошли в этот список
	+151 01.07	В России начинается летний туристический сезон (в ряде регионов осуществлено предварительное снятие ограничительных мер в сфере туризма)
 	+153 03.07	В России были проведены первые ЕГЭ по предметам по выбору. Экзамены проводятся в соответствии с рекомендациями Роспотребнадзора
 	+153 03.07	Запрет Роспотребнадзора на массовые мероприятия для детей до конца года, установлены особые санитарные требования по работе школ и детских садов во время пандемии коронавируса на период до 01.01.2021. Введен временный запрет на отдых в детских лагерях за пределами субъекта РФ по месту фактического проживания (за исключением Арктической зоны, а также Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя)
 	+158 08.07	Возникновение второй волны коронавирусной инфекции в ряде стран, повторный ввод ограничительных и карантинных мер: в Австралии (Мельбурн), Сербии (Белград), Израиле, Испании (Каталония), Узбекистане, Казахстане
 	+163 13.07	Продолжение снятия ограничительных мер в Москве: отменяются ограничения на очную работу образовательных учреждений, работу аттракционов, парков культуры и отдыха, культурных центров и организаций досугового типа; снимаются все ограничения в сфере предпринимательства, предоставления услуг населению и иных видов деятельности, за исключением санитарных требований; возобновляют деятельность детские лагеря и детские развлекательные центры. Отмена обязательного масочного режима на улицах.

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
		С 1 августа: возобновляется работа театров, кинотеатров и концертных залов, в которых имеется не более 3000 посадочных мест, с условием заполнения зрительного зала не более чем на 50%, кружков и секций программы «Московское долголетие» при условии проведения занятий только на открытом воздухе; число зрителей спортивных соревнований может быть увеличено до 50% от максимальной вместимости трибун (Указ мэра Москвы 09.07.2020 № 77-УМ)
	+164	14.07  Количество заболевших новым коронавирусом в мире превысило 13 млн человек: первое место занимают США (3,4 млн человек), второе место — Бразилия (1,9 млн человек)
 	+165	15.07 Отменена обязательная изоляция на 14 дней для прибывающих на территорию России регулярными воздушными рейсами из стран, с которыми планируется возобновить воздушное сообщение. Все прибывающие должны предоставить справку об отрицательном результате ПЦР-теста (полимеразная цепная реакция — метод, позволяющий выявить присутствие вируса в организме) либо пройти тестирование на территории России в течение трех календарных дней
	+165	15.07 Субъекты малого и среднего предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации могут получить субсидии на профилактические и дезинфекционные мероприятия (Постановление Правительства РФ от 02.07.2020 № 976)
	+166	16.07 В Москве все граждане могут бесплатно сдать ПЦР-тест в 207 поликлиниках города
	+166	16.07 Выписана первая группа добровольцев, получивших прививку от коронавируса (все приобрели подтвержденный иммунитет)
	+166	16.07 Увеличен до 5 млрд руб. максимальный размер льготного кредита для системообразующих компаний и их дочерних обществ (Постановление Правительства РФ от 16.07.2020 № 1066)
	+168	18.07  Количество заболевших новым коронавирусом в мире превысило 14 млн человек, погибших — 600 тыс. человек
	+170	20.07 В НИИ эпидемиологии и микробиологии им. Н. Ф. Гамалеи выписана вторая группа добровольцев, которая испытывала вакцину от коронавируса, испытания прошли успешно, у всех выработался иммунитет




РАЗДЕЛ 1

	День	Дата	Событие
 	+171	21.07	Указом Президента РФ В. В. Путина от 21.07.2020 № 474 определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 г. Правительству РФ поручено представить предложения по приведению в соответствие с Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 по корректировке (разработке) национальных проектов, разработке единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.
	+174	24.07	Банк России снизил ключевую ставку на 25 б.п. (до 4,25%) до нового исторического минимума
 	+177	27.07	Министр просвещения С. С. Кравцов объявил о том, что новый учебный год в школьных учреждениях начнется в рамках традиционного процесса обучения (без дистанционного формата)
 	+182	01.08	Отменена обязательная самоизоляция на 14 дней для лиц, прибывающих на территорию России вывозными и регулярными рейсами (за исключением иностранных граждан, прибывающих в целях осуществления трудовой деятельности). Иностранные граждане должны иметь результаты тестирования ПЦР, граждане России — пройти тестирование в течение трех дней (Постановление Главного санитарного врача № 22 от 27.07.2020)
	+182	01.08	Возобновление деятельности кинотеатров в Москве
 	+182	01.08	Возобновлено международное авиасообщение с Великобританией, Турцией и Танзанией
 	+182	01.08	Министр здравоохранения России М. А. Мурашко заявил о завершении клинических испытаний вакцины от коронавируса, разработанной Национальным исследовательским центром эпидемиологии и микробиологии им. Н. Ф. Гамалеи, а также о планах по массовой вакцинации с октября 2020 г.
 	+183	02.08	Количество заболевших новым коронавирусом в мире превысило 18 млн человек, наибольшее количество заболевших отмечено в США (4,6 млн), Бразилии (2,7 млн). Погибло более 687 тыс. человек. Россия по общему количеству заболевших находится на четвертом месте
	+187	06.08	Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА) получило патент на лекарство «Лейтрагин», которое помогает предотвращать осложнения COVID-19 (тяжелые респираторные и общие системные нарушения)

ХРОНОЛОГИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ В РОССИИ

День	Дата	Событие
 	+187 06.08	Утвержден перечень поручений Президента РФ, связанных с подготовкой системы здравоохранения к осенне-зимнему периоду 2020–2021 гг. (финансирование мероприятий по профилактике острых респираторных инфекций; финансирование приобретения лекарств, СИЗ, дезинфицирующих средств, формирование их запасов; сохранение резерва специализированных коек; организация бесплатной диспансеризации и прививочной кампании от гриппа с охватом до 60% населения и 75% лиц из групп риска, а также вакцинация от новой коронавирусной инфекции после государственной регистрации соответствующих вакцин; иные меры)
 	+192 06.08	Постановление Правительства РФ от 06.08.2020 № 1191 — медицинские работники, которые боролись с коронавирусом, получают право на досрочную пенсию за счет учета пенсионного стажа по принципу «день за два»
 	+193 07.08	Возобновлено железнодорожное сообщение России с Абхазией
 	+191 10.08	Возобновляются чартерные рейсы российских и турецких авиакомпаний в направлении курортов Турции (Даламан, Бодрум, Анталья)
 	+191 10.08	Количество заболевших новым коронавирусом в мире превысило 20 млн человек (на США, Бразилию и Индию приходится более половины всех зарегистрированных случаев). Число погибших превысило 728 тыс. человек
	+192 11.08	Разработанная национальным исследовательским центром эпидемиологии и микробиологии им. Н. Ф. Гамалеи вакцина (получила название «Спутник V») от нового коронавируса официально зарегистрирована (первая в мире). Планируемый срок введения в гражданский оборот — 01.01.2021 г.
	+192 11.08	Вторая российская вакцина от коронавируса («ЭпиВакКорона»), разрабатываемая Государственным научным центром вирусологии и биотехнологии «Вектор», успешно прошла первую стадию испытаний на добровольцах
 	+193 12.08	Продление до конца августа упрощенного порядка оформления пенсий и социальных выплат для населения
 	+195 14.08	Повторное введение ряда ограничительных мер, направленных на борьбу с новым коронавирусом, в Испании (ограничения работы ночных клубов, ресторанов, посещения домов престарелых) в связи с нарастанием заболеваемости

РАЗДЕЛ 1

День	Дата	Событие
 +196	15.08 	Возобновление авиасообщения между Россией и Швейцарией
 +196	15.08	На фармацевтическом заводе «Биннофарм» в Зеленограде произведена первая партия (15,5 тыс. доз) первой российской вакцины от коронавируса («Спутник V»)

Источники: составлено авторами по данным официальных сайтов — Президента России, Правительства России, Банка России, ВОЗ, Департамента здравоохранения города Москвы, Евразийской экономической комиссии, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Министерства просвещения Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, мэра Москвы, Правительства Москвы, Роспотребнадзора России, интернет-портала правовой информации, а также сайтов СМИ — «Ведомости», «Известия», «Интерфакс», «Коммерсант», РБК, РИА «Новости», «Российская газета», ТАСС.

Раздел 2 Здравоохранение приняло вызов

Глава 2.1 Система здравоохранения перед пандемией

К началу 2020 г. отечественная система здравоохранения подошла со сдержанным оптимизмом. Ожидаемая продолжительность жизни в России по-прежнему росла, хотя и более медленными темпами, чем предполагалось¹. Значительный прогресс был достигнут в части снижения смертности от сердечно-сосудистых заболеваний и младенческой смертности. Снижение смертности от новообразований и дальнейшее сокращение потерь от остальных хронических заболеваний планировалось обеспечить в рамках национального проекта «Здравоохранение», полномасштабная реализация которого должна была начаться в этом году.

По сравнению с болезнями системы кровообращения (в 2019 г. — 46,8% смертей) и новообразованиями (в 2019 г. — 16,6% смертей) респираторные заболевания не выглядели серьезной проблемой. В совокупности на все болезни органов дыхания в 2019 г. приходилось лишь 3,3% смертей, из них 1,3% на пневмонию и лишь 0,03% на грипп и ОРВИ. В последнюю крупную эпидемию гриппа (2016) этот показатель вырос вдвое, но даже тогда доля данной категории не превысила 0,06% (1079 человек в масштабах страны)^{2,3}. Предыдущие вспышки новых коронавирусных инфекций — тяжелого острого респираторного синдрома (атипичной пневмонии) в 2002 г., ближнево-

¹ Серия майских указов 2012 г. ставила целью увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2018 г. до 74 лет (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»). В реальности значение показателя на 2018 г. оказалось менее 73 лет. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении. Росстат, 18 июня 2019 г. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/demo26.xlsx>.

² Следует учитывать, что совокупная избыточная смертность, связанная с эпидемией гриппа, могла быть выше, чем зарегистрированная смертность непосредственно от гриппа. Смерти на фоне тяжелых хронических заболеваний в сочетании с гриппом, как правило, кодируются как смерти от основного заболевания.

³ Естественное движение населения в разрезе субъектов Российской Федерации. Росстат. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/yjmHZNUV/edno5-2020.r.htm>.

сточного респираторного синдрома в 2012 г. — Россию практически не затронули, эпидемия гриппа N1H1 (свиной грипп) в 2009 г. прошла с большими, но не катастрофическими потерями. Весь предыдущий опыт говорил о низкой опасности угрозы: вирус должен был или остаться за пределами страны, или привести к эпидемии, немногим тяжелее обычного сезонного гриппа, для прохождения которой было бы достаточно принятия обычных мобилизационных мер.

Восприятие ситуации резко изменилось в конце февраля — начале марта. Опыт западных стран, которые первые столкнулись с коронавирусной инфекцией, показал совершенно иные масштабы заболевания. Традиционные меры санитарно-карантинного контроля не могли предотвратить попадание вируса в страну точно так же, как регулярная система здравоохранения не могла справиться с эпидемией после его массового распространения. По первым оценкам, новый коронавирус обещал стать не менее заразным (репродуктивное число — в среднем 2,0–3,0, отдельные оценки превышали 5,0¹), чем испанский грипп 1918 г. и тяжелый острый респираторный синдром 2002 г. (оба — 2,0–3,0), и значительно более заразным, чем даже наиболее опасные штаммы сезонного гриппа (1,7–1,8²) и ближневосточный респираторный синдром (0,9)³. Оценки летальности выглядели еще более угрожающими: 3,0–4,0% для нового коронавируса по сравнению с менее 0,1% для типичного сезонного гриппа и 2,5% для испанского гриппа 1918 г.⁴

Современная российская система здравоохранения не сталкивалась в сфере инфекционных заболеваний с вызовом такого масштаба, срочности и неопределенности. Снижение общественной значимости респираторных заболеваний в предыдущие годы привело к сокращению ресурсов, выделяемых на их лечение. По данным Росздравнадзора, в 2018 г. дефицит инфекционных коек для лечения гриппа и ОРВИ отмечался в 51 субъекте РФ, реанимационных коек для пациентов с гриппом, ОРВИ и их осложнениями — в 60 субъектах РФ, аппаратов ЭКМО — в 22 субъектах РФ, при этом последних в стране насчитывалось лишь 108 единиц⁵.

¹ *Majumder M. S., Mandl K. D.* Early in the epidemic: impact of preprints on global discourse about COVID-19 transmissibility // *Lancet Global Health*. 2020. Vol. 8. Iss. 5. P. 627–630.

² *Biggerstaff M., Cauchemez S., Reed C., Gambhir M., Finelli L.* Estimates of the reproduction number for seasonal, pandemic, and zoonotic influenza: a systematic review of the literature // *BMC Infectious Diseases*. 2014. No. 13.

³ *Petersen E., Koopmans M., Hamer D. H., Petrosillo N., Castelli F. et al.* Comparing SARS-CoV-2 with SARS-CoV and influenza pandemics // *The Lancet Infectious Diseases*. 2020. URL: [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30484-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30484-9/fulltext).

⁴ Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report-46 // WHO. 6 March 2020. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200306-sitrep-46-covid-19.pdf>; *Taubenberger J. K., Morens D. M.* 1918 Influenza: the Mother of All Pandemics // *Emerging Infectious Diseases*. 2006. No. 12 (1). P. 15–22.

⁵ *Серегина И. Ф.* О готовности субъектов Российской Федерации к подъему заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом в эпидемическом сезоне 2018–2019 гг. // Минздрав России. 23 ноября 2018 г. URL: https://minzdrav.gov.ru/regional_

По сравнению с нормативами, установленными для эпидемического сезона гриппа, в стране, как следовало из сообщения Правительства РФ в середине марта, в состоянии готовности было недостаточно инфекционных и реанимационных коек¹. Столкновение с инфекцией, которая обещала быть заразнее и опаснее сезонного гриппа, требовало экстремально быстрого выполнения дефицитных ресурсов. Перестройка системы здравоохранения под новые задачи образовала центральный — медицинский — фронт борьбы с пандемией.

Вместе с тем борьба с угрозой такого масштаба не могла ограничиться только системой здравоохранения. Простое развертывание дополнительных инфекционных отделений не гарантировало достаточности ресурсов для приема всех больных при развитии ситуации по худшему из возможных сценариев. Как никогда важным становилось сдерживание темпов распространения вируса на основе классических мер эпидемического надзора (выявление и изоляция контактных лиц, сокращение массовых контактов, применение средств индивидуальной защиты). Так возник общественный фронт, объединяющий коллективные усилия систем здравоохранения, санитарно-эпидемиологического надзора, иных органов государственной власти и общества в целом по предотвращению распространения вируса.

Решения о необходимых мерах принимались в ситуации исключительной неопределенности, при наличии лишь разрозненных и зачастую противоречащих друг другу данных о степени опасности, о путях распространения и механизмах воздействия вируса на человеческий организм. Так, к середине марта оценки летальности нового коронавируса, по данным отдельных стран, варьировались от 0,2 до 7,9%². Позднейшие популяционные обследования на антитела, обеспечившие наиболее полное выявление случаев заболевания, позволили снизить оценку летальности вируса до 0,5–1%³.

Представления о путях распространения заболевания прошли трансформацию от невозможности передачи вируса от человека к человеку или передачи в редких случаях⁴ к массовому распространению преимущественно воздушно-капельным путем и через загрязненные поверхности от больных

news/9818-v-minzdrave-rossii-sostoyalos-videselektornoe-soveschaniya-s-sub-ektami-ros-siyskoy-federatsii-po-voprosam-organizatsii-meropriyatij-po-okazaniyu-meditsinskoy-pomoshchi-v-epidemicheskoy-sezone-2018-2019-gg.

¹ Информация Правительства Российской Федерации от 19 марта 2020 г. «О мерах по защите здоровья населения от новой коронавирусной инфекции».

² Gal S., Woodward A., Kiersz A. One chart shows different countries' current coronavirus death rates, based on the known number of cases and deaths // Business Insider. 18 March 2020. URL: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-death-rate-by-country-current-fatalities-compared-to-cases-2020-3>.

³ Mallapaty S. How deadly is the coronavirus? Scientists are close to an answer // Nature. 16 June 2020. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01738-2>.

⁴ Nebehay S. WHO says new China coronavirus could spread, warns hospitals worldwide // Reuters. 14 January 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-china-health-pneumonia-who/who-says-new-china-coronavirus-could-spread-warns-hospitals-worldwide-idUSKBN1ZD16J>.

с выраженными симптомами¹ с последующим подтверждением риска заражения от бессимптомных носителей² и появлением гипотезы о преобладании или, по меньшей мере, значимой роли воздушно-пылевого пути распространения³. Аналогично первоначальные представления о поражении инфекцией в основном легких по мере накопления знаний сменились пониманием полиорганный характера воздействия и необходимости принятия профилактических мер, направленных на поддержку иных органов и систем (в частности, приема гепарина для профилактики тромбоза)⁴. Напротив, эффективность противомаларийных препаратов, выглядевших одним из наиболее перспективных способов лечения в марте — апреле, была опровергнута многочисленными исследованиями уже в июне⁵.

Получение достоверных данных о вирусе, его возможностях и слабых местах являлось необходимым условием организации эффективного ответа на пандемию. Для поддержки государственных решений в России был развернут полномасштабный научный фронт, охвативший весь спектр научных исследований нового вируса: от разработки собственных тест-систем и организации испытаний перспективных лекарств до создания вакцин и исследования изменчивости вируса.

Первые итоги пандемии в России свидетельствуют об эффективности комплексной реакции. Принятые меры медицинского и общественного характера обеспечили сокращение потерь на ранних этапах столкновения с вирусом, тогда как собственные научные исследования позволили и в последующие месяцы снижать смертность среди больных коронавирусом и уже к августу разработать собственные вакцины. В ближайшие месяцы планируется начать вакцинацию населения из групп риска. При подтверждении эффективности и безопасности вакцины в начале следующего года ожидается старт массовой вакцинации, успешное проведение которой может стать финальным этапом борьбы с пандемией в России.

¹ Q&A: How is COVID-19 transmitted?//WHO. 9 July 2020. URL: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-how-is-covid-19-transmitte>.

² Департамент здравоохранения города Москвы. Степень распространения COVID-19 среди близких контактов заболевших//Департамент здравоохранения города Москвы. 14 июля 2020 г. URL: https://mosgorzdrav.ru/uploads/imperavi/ru-RU/%D0%97%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D0%B%D0%B5%D0%B2%D0%B0%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C_%D0%9D%D0%9A%D0%92_%D1%83_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%BD%D1%8B%D1%85.pdf.

³ *Morawska L., Milton D. K.* It is Time to Address Airborne Transmission of COVID-19//Oxford University Press for the Infectious Diseases Society of America. 6 July 2020. URL: <https://watermark.silverchair.com/ciaa939.pdf>.

⁴ *Tang N., Bai H., Chen X., Gong J., Li D., Sun Z.* Anticoagulant treatment is associated with decreased mortality in severe coronavirus disease 2019 patients with coagulopathy//Journal of Thrombosis and Haemostasis. 2020. No. 18. P. 1094–1099.

⁵ «Solidarity» clinical trial for COVID-19 treatments//WHO. 2020. URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-clinical-trial-for-covid-19-treatments>.

Глава 2.2

Медицинский фронт

2.2.1. РАСШИРЕНИЕ КОЕЧНОГО ФОНДА

На момент начала пандемии в России из опыта других стран уже было известно, что примерно 15–20% зарегистрированных случаев заболевания протекают в тяжелой форме и могут потребовать интенсивной терапии¹. Это означало, что на пике заболеваемости стране может потребоваться значительно больше коек инфекционного профиля, особенно коек с подведенным кислородом и аппаратами ИВЛ, чем имелось в постоянно действующих инфекционных стационарах.

Непосредственно перед началом активного внутреннего распространения вируса в России насчитывалось 55 тыс. инфекционных коек, из них 12 тыс. реанимационных². Это значительно ниже расчетной потребности в койках в период менее заразного и тяжелого сезонного гриппа, составляющей 182,3 тыс. инфекционных коек (исходя из норматива 1250 коек на 1 млн человек) и 29,2 тыс. реанимационных коек (исходя из норматива 200 коек на 1 млн человек)³. Заявленное количество аппаратов ИВЛ (40 тыс. единиц) значительно превышало число реанимационных коек, что скорее всего объясняется включением в их число аппаратов, предназначенных для временной поддержки дыхания в ходе транспортировки пациента или первичных реанимационных мероприятий⁴. Кроме того, необходимо учитывать, что распределение коечного фонда и аппаратов ИВЛ между субъектами РФ

¹ Информация Правительства Российской Федерации от 19 марта 2020 г. «О мерах по защите здоровья населения от новой коронавирусной инфекции».

² Там же.

³ Методические рекомендации МР 3.1.2.0139–18 «Критерии расчета запаса профилактических и лечебных препаратов, оборудования, индивидуальных средств защиты и дезинфекционных средств для субъектов Российской Федерации на период пандемии гриппа» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ, руководителем Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека 10 декабря 2018 г.).

⁴ «Посмотрим пристальнее»: насколько Россия готова к эпидемии? // РБК. 6 апреля 2020 г. URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/06/04/2020/5e8b04f79a794767e5ebdc7d.

было неравномерным. Так, Камчатский край в марте сообщал о наличии в регионе девяти аппаратов ИВЛ при расчетной потребности 55 единиц¹.

В то же время непосредственно в эпидемический сезон гриппа и ОРВИ 2019–2020 гг. Россия была готова развернуть 100 тыс. инфекционных коек², что говорило о высоких мобилизационных возможностях системы. Большое число коек иных профилей в сравнении с ведущими западными странами в момент начала пандемии стало преимуществом России. Страны с большим объемом коечного фонда в среднем лучше справлялись с последствиями пандемии (Австрия, Германия, Южная Корея), хотя выявленная закономерность может объясняться в целом лучшим материально-техническим обеспечением здравоохранения в указанных странах (рис. 1). Тяжелые кризисы национальных систем здравоохранения чаще происходили в странах, где обеспеченность коечным фондом на 1 тыс. человек ниже среднего (Великобритания, Италия, Испания, США).

24 марта Минздрав России направил в регионы письмо, устанавливающее минимальные требования к дополнительному коечному фонду для лечения больных новой коронавирусной инфекцией и нормативы обеспеченности данными койками³:

- не менее одной койки на 1 тыс. человек (г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, города с населением более 1 млн человек);

- не менее 0,5 койки на 1 тыс. человек (прочие регионы);

- 70% развертываемых коек должны были обеспечиваться кислородной подводкой, из них 1/4 должны были обеспечиваться ИВЛ.

Позднее нормативы были повышены до 2–3 коек на 1 тыс. человек для городов-миллионников, 1–2 коек на 1 тыс. человек для остальных регионов. Коечный фонд для лечения больных коронавирусом должен был располагаться в отдельных корпусах или больницах, при этом не допускалось использование сосудистых центров, онкологических диспансеров, больниц экстренной медицинской помощи.

2 апреля Правительством России был утвержден перечень федеральных и частных медицинских организаций, перепрофилируемых для лечения больных новой коронавирусной инфекцией на территории города Москвы⁴, 24 ап-

¹ МЧС проверила регионы на вирус // Коммерсантъ. 18 апреля 2020 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4325881>.

² Совещание с членами Правительства // Президент России. 11 ноября 2019 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62010>.

³ Письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 24 марта 2020 г. № 30-1/10/2-24 «О минимальных требованиях к зданиям и помещениям, где планируется организация дополнительных инфекционных коек для лечения пациентов с COVID-19».

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 844-р «Об утверждении перечней медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом или с подозрением на коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях».



Примечание. Здесь и далее при использовании показателей смертности необходимо учитывать, что отдельные страны находятся на разных стадиях эпидемического процесса. В ряде стран (Россия, США) активное распространение вируса продолжается, что может привести к дальнейшему значимому росту смертности, в других (Италия, Великобритания) — прирост новых случаев стабилизировался на достаточно низком уровне, что позволяет рассчитывать на меньший масштаб изменений смертности.

Рис. 1. Соотношение обеспеченности коечным фондом (по оси X, 2018 г. или ближайший год, на 1 тыс. человек) и смертности от коронавирусной инфекции (по оси Y, на 1 млн человек, данные на 29 июля 2020 г.)

Источник: данные о количестве смертей от коронавируса для России: Росстат. Естественное движение населения в разрезе субъектов Российской Федерации. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/yjmHZnUV/edno5-2020.htm> (за апрель–июнь); Правительство Российской Федерации. Официальная информация о коронавирусе в России. <https://xn--80aesfpebagmfbloa.xn--r1ai/> (за июль); данные о численности населения: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1. UN, 2020. URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

реля аналогичный перечень был сформировал для ряда других субъектов РФ¹. В отдельных субъектах РФ с особенно высокими рисками резкого всплеска заболеваемости были развернуты временные госпитали, созданные на базе быстровозводимых модулей при больницах — для пациентов, идущих на поправку², и немедицинских объектов (чаще всего — выставочных павильонов) — для больных с подозрением на коронавирусную инфекцию и забо-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 1131-р «Об утверждении предварительного перечня медицинских организаций, которые перефилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19 или с подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях по особому указанию».

² В Москве при девяти больницах построят временные модули для выздоравливающих от коронавируса // ТАСС. 17 апреля 2020 г. URL: <https://tass.ru/moskva/8274113>.

леванием в легкой форме¹. В Москве была построена новая инфекционная больница постоянного действия², еще в 15 регионах новые медицинские центры были созданы на базе военных госпиталей³. Для быстрого привлечения вновь созданных больниц и частных медицинских организаций, ранее не работавших в системе ОМС, к оказанию медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией в Федеральный закон № 326 «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и Правила ОМС были внесены поправки, разрешающие включение новых организаций в программу ОМС вне стандартных сроков⁴.

На развитие коечного фонда для больных новой коронавирусной инфекцией из Резервного фонда Правительства РФ было выделено более 78,2 млрд руб. (данные Минздрава России). Москва провела данные работы без привлечения федеральных ресурсов — за счет средств городского бюджета, предусмотренных в рамках программы «Столичное здравоохранение»⁵.

Принятые меры позволили увеличить размер доступного коечного фонда более чем в три раза (с 55 тыс.⁶ до 184 тыс. мест⁷) и предотвратили дефицит, неизбежный при исходном уровне обеспеченности инфекционными койками. На пике эпидемии в России было занято более 100 тыс. коек, или 64% выделенного фонда (из числа коек с ИВЛ — 12%), в Москве — 83% (из числа коек с ИВЛ — 31%)⁸. В ряде регионов пик пандемии мог проходить тяжелее:

¹ Временный госпиталь в «Ленэкспо» принял первых пациентов с коронавирусом // РИА «Новости». 2020. 3 мая. <https://ria.ru/20200503/1570923096.html>; Власти отказались от временных госпиталей // Коммерсантъ FM. 7 июля 2020 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4406843>.

² Собянин открыл новую инфекционную больницу в Вороновском, построенную за месяц // ТАСС. 17 апреля 2020 г. URL: <https://tass.ru/moskva/8273755>.

³ Минобороны достроило 16 многофункциональных медцентров для борьбы с коронавирусом // ТАСС. 15 мая 2020 г. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8482955>.

⁴ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; Приказ Министерства здравоохранения РФ от 9 апреля 2020 г. № 299н «О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 108н».

⁵ Постановление Правительства Москвы от 6 апреля 2020 г. № 340-ПП «О грантах медицинским организациям в связи с перепрофилированием коечного фонда для оказания на территории города Москвы медицинской помощи в стационарных условиях пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции или подозрением на новую коронавирусную инфекцию».

⁶ Информация Правительства Российской Федерации от 19 марта 2020 г. «О мерах по защите здоровья населения от новой коронавирусной инфекции».

⁷ Заседание Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // Правительство России. 15 июля 2020 г. URL: <http://government.ru/news/40023/>.

⁸ Информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом. Динамика заполнения коечного фонда. URL: <https://xn--j1ab.xn--h1ae9a.xn--p1ai/>.

в Свердловской области в середине июля было занято 81% инфекционных коек, в Екатеринбурге — более 90%¹. В отдельных больницах число госпитализированных пациентов с новой коронавирусной инфекцией превышало размер специального коечного фонда². Случаев отказа в медицинской помощи из-за недостатка мест официально зафиксировано не было.

В некоторых регионах причиной высокой загрузки специализированного коечного фонда стало недостаточно четкое определение критериев госпитализации. В результате в первые недели эпидемии коечный фонд быстро заполнялся легкими и бессимптомными больными. Эта проблема решалась пересмотром правил маршрутизации³, но могла привести к краткосрочному дефициту мест в специализированных стационарах и завышению оценки потребности в дальнейшем перепрофилировании больниц.

В Москве для предотвращения перегрузки специализированного коечного фонда была разработана многоуровневая система распределения больных в зависимости от тяжести заболевания. Легкие случаи подлежали лечению на дому. Город обеспечивал таких больных необходимыми лекарственными препаратами и регулярным телемедицинским и очным наблюдением врачей. Пациенты с подозрением на пневмонию, но не имевшие показаний к немедленной госпитализации, направлялись на обследование в центры компьютерной томографии. По данным вице-мэра Москвы Анастасии Раковой, примерно 70% пациентов этой группы проходили в дальнейшем лечение на дому, 30% были направлены на госпитализацию, при этом их поступление могло быть оформлено без дополнительной диагностики в больнице, что также снизило нагрузку на приемные отделения специализированных стационаров⁴. Наконец, пожилые пациенты и пациенты с хроническими заболеваниями, не нуждающиеся в кислородной поддержке, но требующие постоянного наблюдения, могли быть переведены на долечивание в стационары второго уровня.

Наименее однозначные оценки среди задействованных мер получила практика развертывания временных госпиталей на базе выставочных павильонов. Пациенты и врачи крупнейших временных больниц в «Крокус-Экспо» (Московская область) и «Ленэкспо» (Санкт-Петербург) сообщали о нехватке персонала, оборудования и лекарств, а также о неприемлемых условиях размещения (отсутствие отопления, питьевой воды, изолированных палат для пациентов, в числе которых могли быть больные иными ре-

¹ Полпред в УФО сообщил о дефиците коек для пациентов с коронавирусом в Свердловской области // ТАСС. 17 июля 2020 г. URL: <https://tass.ru/ural-news/8989555>.

² В Свердловской области выявлены грубые нарушения в организации и оказании медицинской помощи пациентам с коронавирусной инфекцией (COVID-19) // Росздравнадзор. 21 июля 2020 г. URL: <https://roszdravnadzor.gov.ru/news/22563>.

³ Академик Шляхто: «Легкие» больные с коронавирусом должны лечиться дома // Regnum. 16 апреля 2020 г. URL: <https://regnum.ru/news/society/2918596.html>.

⁴ Из интервью авторов с вице-мэром Москвы А. В. Раковой.

спираторными инфекциями)¹. При этом стоимость развертывания таких госпиталей могла быть несоразмерно высокой. Так, совокупная стоимость строительства двух очередей госпиталя Московской области в «Крокус-Экспо» (1500 и 1100 коек соответственно) составила 1,9 млрд руб.². К моменту закрытия первого госпиталя лечение в нем прошли лишь более 1 тыс. человек³, средняя загрузка на пике пандемии составляла 30–35%⁴. В июле было принято решение о закрытии временных госпиталей с сохранением их оборудования в качестве резерва коек на случай второй волны⁵. Вместе с тем в условиях высокой неопределенности относительно «высоты» пика заболеваемости низкая загруженность временных госпиталей не может однозначно оцениваться как неэффективное использование ресурсов: в кризисной ситуации лучше иметь резервы, чем не иметь их.

С учетом того что временные больницы часто использовались фактически в качестве обсерваторов или стационаров второго уровня для больных, не требующих специализированного лечения, более обоснованным представляется решение Южной Кореи разворачивать аналогичные упрощенные больницы на базе общежитий, гостиниц и домов отдыха. Медицинская помощь в таких больницах обеспечивалась преимущественно силами среднего медицинского персонала при сокращенном количестве врачей, при первых признаках утяжеления заболевания больной перенаправлялся в полноценную профильную больницу⁶. В России санатории и дома отдыха чаще использовались для размещения медицинских работников⁷ и в качестве обсерваторов для прибывающих из-за рубежа⁸, случаи привлечения гостиничных объектов к госпитализации больных с подтвержденным диагнозом коронавируса представлены

¹ Олевский Т., Маглов М., Рожанский Т. Еще миллиард для «Крокуса». Врачи во временном госпитале в Подмоскovie жалуются на нехватку лекарств и отсутствие трудовых контрактов // Настоящее время. 23 мая 2020 г. URL: <https://www.currenttime.tv/a/agalarov-crocus-2/30629445.html>; Галеева В., Ваганова Е. Спасти из «Ленэкспо». Что пугает пациентов временного госпиталя на Васильевском // Фонтанка.ру. 9 мая 2020 г. URL: <https://www.fontanka.ru/2020/05/09/69249583/>.

² Олевский Т., Маглов М., Рожанский Т. Еще миллиард для «Крокуса». URL: <https://www.currenttime.tv/a/agalarov-crocus-2/30629445.html>.

³ Глава Crocus Group сообщил, что госпиталь в «Крокусе» развернут вновь при необходимости // РИА «Новости». 7 июля 2020 г. URL: <https://tass.ru/moskovskaya-oblast/8901257>.

⁴ Коронавирусный стационар в «Крокусе» загружен на 30–35% // РИА «Новости». 16 июня 2020 г. URL: <https://realty.ria.ru/20200616/1572988416.html>.

⁵ Глава Crocus Group сообщил, что госпиталь в «Крокусе» развернут вновь при необходимости. URL: <https://tass.ru/moskovskaya-oblast/8901257>.

⁶ Yoon D. How South Korea Solved Its Acute Hospital-Bed Shortage // The Wall Street Journal. 2020. URL: <https://www.wsj.com/articles/how-south-korea-solved-its-acute-hospital-bed-shortage-11584874801>.

⁷ Казанцева Т. Звездная болезнь // Российская газета — Экономика УРФО. 2020. № 102 (8156). URL: <https://rg.ru/2020/05/13/reg-urfo/otelery-ekaterinburga-prevratili-gostinicy-v-observatory.html>.

⁸ Особенности региональной обсервации // Коммерсантъ. 9 апреля 2020 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4317144>.

единичными примерами¹. В Москве, где временные больницы функционировали в качестве полноценных специализированных стационаров, обсервационные койки были развернуты на базе учреждений социальной защиты с привлечением для их обслуживания персонала таких учреждений. Расширение практики использования существующего коечного фонда немедицинских организаций позволит сократить затраты на создание дополнительных коек и обеспечит лучшее качество размещения больных, немаловажное при лечении инфекционных заболеваний.

В долгосрочной перспективе разумно пересмотреть требования к строительству новых зданий медицинских организаций с включением в них помещений, обеспечивающих возможность трансформации отделений иных профилей и общественных пространств в дополнительные, полностью оснащенные инфекционные палаты. Повышению гибкости системы здравоохранения также будет способствовать объединение городских больниц и поликлиник малой мощности в многопрофильные центры, обладающие современным оборудованием, а также штатом квалифицированных врачей по разным специальностям. Опыт Москвы показывает, что такие центры легче поддаются реорганизации при изменении потребностей населения.

2.2.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАДРАМИ

Одновременно с развертыванием дополнительного коечного фонда были приняты меры по обеспечению новых мощностей необходимым медицинским персоналом и его подготовке к работе с новой коронавирусной инфекцией. Отдельной задачей стало обеспечение безопасности медицинских работников, непосредственно контактирующих с больными COVID-19, включая обеспечение средствами индивидуальной защиты (СИЗ) и охват регулярным тестированием.

Источниками кадров для новых инфекционных подразделений в России, как и в других странах, стали врачи иных специальностей, лица, имеющие медицинское образование, но не работавшие по специальности в течение последних пяти лет, профессорско-преподавательский состав и студенты старших курсов медицинских вузов — на должности врачей; преподаватели и учащиеся по программам медицинских специальностей среднего профессионального образования, студенты младших курсов — на должности среднего и младшего медицинского персонала². На период до 2021 г. установлен

¹ Для пациентов с коронавирусом в Подмосковье подготовят дополнительные койки в санаториях и гостиницах//Подмосковье сегодня. 24 апреля 2020 г. URL: <https://mosregtoday.ru/soc/dlya-pacientov-s-koronavirusom-v-podmoskove-podgotovyat-dopolnitelnye-kojki-v-sanatoriyah-i-gostinichah/>.

² Приказ Минздрава России от 2 апреля 2020 г. № 264н «О внесении изменений в Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».

мораторий на необходимость продления сертификатов специалиста и свидетельств об аккредитации¹.

В отличие от наиболее пострадавших территорий (Италия², Великобритания³, отдельные штаты США⁴ и др.), России удалось избежать привлечения к оказанию медицинской помощи врачей и среднего медицинского персонала из числа ранее вышедших на пенсию, возраст и состояние здоровья которых подвергаются неоправданно высокому риску в случае заражения.

Необходимым условием допуска к работе всех категорий резервных кадров являлось прохождение обучения по краткосрочным дополнительным профессиональным программам (не менее 36 часов). Кроме того, для всех медработников системы здравоохранения обязательным становилось прохождение образовательных модулей по актуальным вопросам новой коронавирусной инфекции, размещаемых на портале непрерывного медицинского и фармацевтического образования Минздрава России с середины марта⁵.

Для поощрения работы в специализированных инфекционных отделениях и бригадах скорой медицинской помощи медицинским работникам, непосредственно контактирующим с больными новой коронавирусной инфекцией, были установлены дополнительные выплаты стимулирующего характера:

— за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией (Постановление Правительства РФ № 415⁶);

¹ Приказ Минздрава России от 14 апреля 2020 г. № 327н «Об особенностях допуска физических лиц к осуществлению медицинской деятельности и (или) фармацевтической деятельности без сертификата специалиста или свидетельства об аккредитации специалиста и (или) по специальностям, не предусмотренным сертификатом специалиста или свидетельством об аккредитации специалиста».

² Decreto-legge 9 marzo 2020 г. No. 14 Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19.

³ Former docs and nurses told “Your NHS Needs You” to tackle greatest global health threat in history // NHS England. 19 March 2020 г. URL: <https://www.england.nhs.uk/2020/03/former-docs-and-nurses-told-your-nhs-needs-you-to-tackle-greatest-global-health-threat-in-history/>.

⁴ Leins C. Maryland Calls on Medical Students to Volunteer in Hospitals Amid Coronavirus // US News & World Report. 27 March 2020 г. URL: <https://www.usnews.com/news/best-states/articles/2020-03-27/maryland-recruits-medical-students-nursing-students-to-help-overwhelmed-hospitals>.

⁵ Минздрав обязал врачей пройти онлайн-курс помощи при коронавирусе // РБК. 23 марта 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/03/2020/5e78b2d49a794743811a3833>.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 415 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования Резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых

— за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19 (Постановление Правительства РФ № 484¹).

Постановление Правительства Российской Федерации № 415 также допускало установление субъектами РФ дополнительных региональных выплат стимулирующего характера. Этим правом воспользовались, в частности, город Москва (нормы постановления № 415 не применяются, действуют только федеральные выплаты согласно Постановлению Правительства РФ № 484 и региональные²) и Московская область³, город Санкт-Петербург⁴ и Ленинградская область⁵, Вологодская область⁶ и ряд других субъектов (сохраняются обе категории федеральных выплат, региональные назначаются дополнительно).

выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией».

- 1 Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 484 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования Резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19».
- 2 Постановление Правительства Москвы от 6 апреля 2020 г. № 343-ПП «О дополнительных мерах материального стимулирования работников медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции или подозрением на новую коронавирусную инфекцию».
- 3 Постановление Правительства Московской области от 17 апреля 2020 г. № 211/11 «Об установлении выплаты работникам медицинских организаций государственной системы здравоохранения Московской области на период действия мероприятий по предотвращению распространения COVID-19 на территории Московской области».
- 4 Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29 апреля 2020 г. № 257 «Об установлении в период с 01.04.2020 по 30.06.2020 выплат работникам медицинских организаций, подведомственных исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга, оказывающих медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция (COVID-19), и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)» (с изменениями на 11 июня 2020 г.).
- 5 Постановление Правительства Ленинградской области от 8 апреля 2020 г. № 180 «О выплатах стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией»; Постановление Правительства Ленинградской области от 1 мая 2020 г. № 265 «О выплатах стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам медицинских организаций государственной системы здравоохранения Ленинградской области, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция (COVID-19)».
- 6 Постановление Правительства Вологодской области от 13 апреля 2020 г. № 375 «Об установлении дополнительных выплат медицинским работникам государственных учреждений здравоохранения области, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у кото-

Некоторые субъекты РФ предлагали медицинским работникам дополнительную помощь нефинансового характера. Так, в Москве были выделены гранты гостиницам, обеспечивающим временное размещение медицинских работников (включая младший медицинский персонал и прочий персонал) с обеспечением двухразового питания, и перевозчикам, осуществляющим доставку медицинских работников от места временного размещения до медицинской организации и обратно¹. В августе на федеральном уровне было принято решение о вводе льготного стажа для медицинских работников, оказывающих помощь пациентам с подтвержденным диагнозом COVID-19².

Быстрые темпы подготовки документов, регламентирующих новые стимулирующие выплаты, в сочетании с общей неопределенностью обстановки на начало апреля и, в частности, масштабов пандемии и связанных с ней потребностей в медицинских кадрах привели к появлению в федеральных нормативных актах множественных неоднозначных формулировок, что фактически парализовало осуществление новых выплат в апреле и первой половине мая. Последующие разъяснения Минздрава России³ и Минфина России⁴ (позднее закрепленные в поправках в постановлениях Правительства РФ⁵ и Налоговом

рых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией».

- ¹ Постановление Правительства Москвы от 16 апреля 2020 г. № 410-ПП «О мерах по обеспечению деятельности медицинских работников, участвующих в оказании на территории города Москвы медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции или подозрением на новую коронавирусную инфекцию».
- ² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 2020 г. № 1191 «О порядке исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение страховой пенсии по старости в соответствии с пунктами 1, 2 и 20 части 1 статьи 30 Федерального закона «О страховых пенсиях», медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь пациентам с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 и подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19».
- ³ Письмо Минздрава России от 17 мая 2020 г. № 16-3/И/1-3061 «Об осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19»; Письмо Минздрава России от 21 мая 2020 г. № 16-3/И/1-6965 «Об осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда медицинским и иным работникам».
- ⁴ Письмо Минфина России от 15 мая 2020 г. № 03-04-07/39728 «Об освобождении от обложения НДФЛ денежных выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам».
- ⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 678 «О внесении изменений в Правила предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования Резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19»;

кодексе¹ соответственно) позволили снять наиболее острые разногласия в расчете фактически отработанного времени, в применении территориальных коэффициентов и налогообложении стимулирующих выплат, однако оставили во многом не решенным ключевой вопрос самого определения медицинских работников, «оказывающих медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лиц из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией» (постановление № 415), и «непосредственно участвующих в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19» (постановление № 484). Опубликованные разъяснения свидетельствуют о формировании на федеральном уровне консенсуса о предоставлении выплат только работникам, оказывающим помощь пациентам с подтвержденным диагнозом COVID-19, в составе специализированных подразделений медицинской организации и бригад скорой медицинской помощи, то есть участвующим в лечении COVID-19. Эта трактовка оспаривается медицинским сообществом, указывающим на наличие аналогичных рисков заражения и повышенной нагрузки у медработников, оказывающих помощь по иным профилям².

Позднее схожие проблемы возникли при введении страховых выплат медицинским работникам, пострадавшим вследствие инфицирования новой коронавирусной инфекцией при исполнении ими трудовых обязанностей. Соответствующая норма была утверждена Указом Президента РФ в начале мая³, но уточнение особенностей ее реализации продолжалось вплоть до конца августа⁴.

Трудности при получении стимулирующих выплат не привели к оттоку медицинских работников из специализированных подразделений. Случаев отказа работников от оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией из опасений перед заражением также официально не зафиксировано. Результаты опроса, проведенного НИУ ВШЭ в середине апреля, показали, что лишь пятая часть сотрудников медицинских организаций опасается заражения и будет избегать контактов с больными COVID-19 (22%). Остальные готовы работать с такими пациентами, несмотря

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 784 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

¹ Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

² Заявление профсоюза работников здравоохранения Российской Федерации «О недопустимости нарушений трудовых прав работников сферы здравоохранения в сложившихся эпидемических условиях» // Профсоюз работников здравоохранения РФ. 9 июня 2020 г. URL: <http://www.przrf.ru/news/full/inform/Zayavlenie-profsoyuza-rabotnikov-zdravoohraneniya-Rossijskoj/>.

³ Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2020 г. № 315 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников».

⁴ Совещание с членами Правительства // Президент России. 26 августа 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63945>.

на опасения (42%), не боятся заражения (7%) или даже считают, что не имеют права бояться заражения (21%)¹.

Ключевой причиной потери кадров и возникшего в ряде медицинских организаций дефицита сотрудников стало инфицирование или направление на самоизоляцию в связи с незащищенным контактом с инфицированным лицом. В свою очередь, частые незащищенные контакты были вызваны дефицитом СИЗ и неприспособленностью многих перепрофилированных больниц к работе в условиях инфекционного стационара (в частности, невозможностью полноценного разделения «красной» и «зеленой» зон)². Данные вышеупомянутого опроса медицинских работников говорят о массовом характере дефицита СИЗ и недостаточных объемах тестирования медицинского персонала. В апреле о нехватке СИЗ сообщали 74,3%, в мае — 59,8% респондентов. 55% опрошенных имели незащищенный контакт с инфицированными коронавирусом. 28,4% респондентов (17,3% из числа имевших незащищенные контакты с инфицированными лицами) ни разу не проходили тестирование на коронавирус³.

Официальные данные по сокращению численности медицинского персонала на пике пандемии вследствие заражения COVID-19 или пребывания на карантине после контакта с зараженным лицом не опубликованы. В Москве доля врачей на больничном, по данным заместителя мэра по социальным вопросам Анастасии Раковой, в среднем составляла от 10% в апреле до 20–25% в мае⁴.

Определенная информация о потерях персонала в масштабах страны может быть получена из данных о страховых выплатах медицинским работникам, пострадавшим от заражения COVID-19 при выполнении трудовых обязанностей. Вместе с тем данные о выплатах Фонда социального страхования не позволяют оценить потери работников, вызванные заражением COVID-19 вне трудовой деятельности или пребыванием на самоизоляции после потенциально опасного контакта. Вклад данных факторов в сокращение числа медицинских работников на пике пандемии мог многократно превышать официальные потери от инфицирования при выполнении трудовых обязанностей. Кроме того, оформление страховых выплат возможно только при подтверждении факта оказания медицинской помощи инфицированному лицу и выявлении причин заражения, большинство из которых могут трактоваться как вина медицинской организации. Нежелание медицинских организаций фиксировать наличие этих проблем может стать основанием

¹ Опрос медицинских специалистов Российской Федерации. Готовность медицинских организаций к распространению коронавирусной инфекции. М.: НИУ ВШЭ, 2020.

² Шевченко Р. Алла Самойлова сообщила о погибших от коронавируса 489 медиков на основе данных Интернета // Медицинский вестник. 18 июня 2020 г. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Pochti-500-medrabotnikov-umerli-ot-koronavirusa.html>.

³ Опрос медицинских специалистов Российской Федерации. Готовность медицинских организаций к распространению коронавирусной инфекции. М.: НИУ ВШЭ, 2020.

⁴ Из интервью авторов с вице-мэром Москвы А. В. Раковой.

для отказа в признании медицинских работников пострадавшими. Профсоюз работников здравоохранения Российской Федерации и Общероссийский народный фронт отмечают множественные случаи нарушения прав работников при оформлении страховых выплат¹.

По данным Фонда социального страхования, на начало июля было осуществлено 40 страховых выплат родственникам погибших медицинских работников² и более 14 тыс. выплат работникам, инфицированным COVID-19 при выполнении трудовых обязанностей³. Число случаев, находящихся на расследовании, в масштабах всей страны неизвестно. Единичные примеры опубликованных данных свидетельствуют о существенно большем числе пострадавших. Так, в Санкт-Петербурге, по предварительным свидетельствам на конец июля, коронавирусом заразились более 7 тыс. медицинских работников, из них данные в фонд социального страхования были переданы лишь по 2,4 тыс. случаев, выплаты получили 1,6 тыс. человек⁴. В Свердловской области сообщается о заражении 1,4 тыс. медицинских работников, из которых расследование завершено в отношении 571 человека, выплаты произведены по 566 делам⁵.

Неофициальный список памяти медицинских работников, погибших во время пандемии COVID-19, насчитывает более шестисот имен⁶. Проведенное в мае журналистское расследование показало, что действительное число погибших может отклоняться от списка как в большую, так и в меньшую сторону. Некоторые из перечисленных людей уже прекратили медицинскую практику к моменту наступления пандемии или погибли от иных причин, тогда как отдельные погибшие от COVID-19 работники, данные о которых есть в СМИ, не внесены в данный список⁷.

Особую опасность незащищенные контакты представляли для поликлиник, отделений стационаров и бригад скорой медицинской помощи, не специализирующихся на обслуживании больных новой коронавирус-

¹ Совещание с членами Правительства // Президент России. 26 августа 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63945>.

² Михаил Мурашко: без ограничительных мер в России могли быть миллионы жертв коронавируса // Интерфакс. 3 июля 2020 г. URL: <https://www.interfax.ru/russia/715732>.

³ Бонч-Осмоловская К. Минздрав: более 14 тысяч российских медиков заразились коронавирусом на работе // Новая газета. 7 июля 2020 г. https://novayagazeta.ru/news/2020/07/07/162836-minzdrav-bolee-14-tysyach-rossijskih-medikov-pereboleli-koronavirusom?utm_source=lg&utm_medium=novaya&utm_campaign=po-sostoyaniyu-na-3-iyulya-fond-sotsialnogo.

⁴ В Петербурге 80% зараженных коронавирусом медиков оставили без президентских выплат // Фонтанка. 6 августа 2020 г. URL: <https://www.fontanka.ru/2020/08/06/69407203/>.

⁵ В Свердловской области коронавирусом заразились врачи почти ста больниц // УралПолит.ру. 30 июля 2020 г. URL: <https://uralpolit.ru/news/sverd/30-07-2020/211700>.

⁶ Список памяти. URL: <https://sites.google.com/view/covid-memory/home>.

⁷ Козкина А., Френкель Д., Литаврин М., Шулаев Н. В России от коронавируса погибли не меньше 186 медиков — смертность среди них в 16 раз выше, чем в других странах. Исследование «Медиазоны» // Медиазона. 19 мая 2020 г. URL: <https://zona.media/article/2020/05/19/martyrology>.

ной инфекцией и не использующих в обычной практике полный комплект защиты. По данным Профсоюза работников здравоохранения Российской Федерации, на такие организации и подразделения приходится более 30% случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией среди медицинских работников¹. С учетом длительной постановки диагноза информация о контакте часто поступала лишь через несколько дней или после появления симптомов заболевания, что приводило к необходимости изоляции целого подразделения организации². Дефицит медицинских работников наряду с перепрофилированием медицинских организаций мог стать дополнительным фактором снижения доступности медицинской помощи по иным профилям.

В некоторых случаях медицинские работники могли не иметь данных о потенциально опасном контакте (например, при постановке диагноза уже после контакта) или сознательно отказываться от самоизоляции в силу дефицита кадров. Это создавало угрозу как для других работников организации, так и для пациентов. По данным Роспотребнадзора, к концу апреля на долю медицинских организаций приходилось 64% всех выявленных очагов инфекции³. Для предотвращения дальнейших потерь необходимо обновить нормативы запасов СИЗ, дезинфекционных средств и иных средств экстренной профилактики и лечения (в том числе тестов на коронавирус для медработников) в соответствии с вновь выявленными потребностями.

2.2.3. НЕ ТОЛЬКО COVID-19

Обратной стороной сверхконцентрации ресурсов системы здравоохранения на оказании помощи больным новой коронавирусной инфекцией стал риск ухудшения здоровья населения в связи с иными заболеваниями. Масовое преобразование многопрофильных стационаров и специализированных медицинских центров в инфекционные больницы и принятые в связи с этим решения по ограничению оказания плановой медицинской помощи привели к резкому сокращению доступности медицинской помощи. Страх перед возможным заражением в медицинской организации сократил потребление медицинских услуг даже по тем направлениям, где предложение сохранялось в полном объеме.

¹ Обращение к Президенту Российской Федерации // Профсоюз работников здравоохранения Российской Федерации. 12 августа 2020 г. URL: <http://www.przrf.ru/news/full/inform/Spisok-rabotnikov-meditsinskih-organizatcij-poluchayushih/>.

² Главврач Елизаветинской больницы: «Мы говорим, что не хватает СИЗов, подразумеваем, что в дефиците медики» // Фонтанка.ру. 30 апреля 2020 г. URL: <https://www.fontanka.ru/2020/04/30/69236164/>; Кузнецова М. Врачи, как военные, уходят с боевого поста только тогда, когда заболевают // Ё-Санкт-Петербург-Online. 3 мая 2020 г. URL: <https://www.komersant.ru/doc/4336057>.

³ В России зарегистрировано 285 очагов заболевания коронавирусной инфекцией // ТАСС. 20 апреля 2020 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8286245>.

16 марта Минздрав России рекомендовал руководителям органов управления здравоохранением субъектов и руководителям медицинских организаций и их подразделений рассмотреть возможность переноса сроков оказания плановой медицинской помощи в условиях стационара¹. В последующие две недели в большинстве субъектов РФ плановые госпитализации были полностью приостановлены постановлениями главных санитарных врачей² или указами губернаторов³, в ряде регионов запрет был распространен на все виды плановой медицинской помощи. В отсутствие прямого запрета субъекты РФ и отдельные медицинские организации определяли направления и степень сокращения плановой стационарной медицинской помощи самостоятельно, однако полностью избежать потерь было невозможно. Перепрофилирование коек для приема коронавирусных больных требовало пропорционального сокращения объемов медицинской помощи по соответствующим направлениям, высвобождение аппаратов ИВЛ — прекращения плановых хирургических операций⁴. Продолжение оказания плановой медицинской помощи также создавало риски возникновения очагов новой коронавирусной инфекции внутри медицинских организаций, особенно опасных для больных, проходящих лечение от иных тяжелых заболеваний или перенесших оперативное вмешательство.

Со 2 апреля плановые госпитализации были разрешены только по направлению лечащего врача медицинской организации, выбранной пациентом для оказания медицинской помощи по программе государственных гарантий⁵. Эта норма блокировала широко распространенную практику выдачи направлений на госпитализацию непосредственно врачами стационара, где планируется прохождение лечения.

С 21 марта была приостановлена Всероссийская диспансеризация взрослого населения⁶. 3 апреля было уточнено, что приостановление распространя-

¹ Приказ Минздрава России от 16 марта 2020 г. № 171 «О временном порядке организации работы по профилактике и снижению рисков распространения COVID-19».

² Постановление Главного государственного санитарного врача по Санкт-Петербургу от 23 марта 2020 г. № 3 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019 в Санкт-Петербурге».

³ Указ губернатора Алтайского края от 31 марта 2020 г. № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».

⁴ Анухина Ю. Поликлиническая смерть // Проект. 27 мая 2020 г. URL: <https://www.proekt.media/research/koronavirus-zarplaty-vrachey/>.

⁵ Приказ Минздрава России от 2 апреля 2020 г. № 264н «О внесении изменений в приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н „О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19“».

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2020 г. № 710-р «О временном приостановлении проведения Всероссийской диспансеризации взрослого населения Российской Федерации».

ется на диспансеризацию детского населения¹. С 25 марта была прекращена плановая вакцинация взрослого населения². Решение о приостановке вакцинации детей и подростков принималось субъектами России исходя из текущей эпидемиологической обстановки³.

Базовое постановление Правительства РФ гарантировало, что плановая медицинская помощь пациентам с онкологическими заболеваниями, болезнями сердечно-сосудистой и эндокринной системы, а также находящимся на заместительной почечной терапии (диализ) продолжит оказываться в полном объеме⁴. Тем не менее и московский, и региональный перечни федеральных и частных медицинских организаций, перепрофилируемых для лечения больных новой коронавирусной инфекцией, содержали учреждения, оказывающие помощь при сердечно-сосудистых и онкологических заболеваниях⁵, что говорит о сокращении как минимум объемов высокотехнологичной медицинской помощи. Доступность экстренной медицинской помощи, гарантированной постановлением, могла сократиться в силу выделения специализированных бригад для оказания помощи больным ОРВИ и внебольничной пневмонией, сокращения числа многопрофильных стационаров и, как следствие, усложнения маршрутизации, увеличения сроков ожидания приема в стационар из-за введенных ограничений на количество пациентов в приемном покое.

По опыту других стран, столкнувшихся с массовым распространением вируса, сокращение потребления медицинской помощи могло затронуть также области, на которые ограничения не распространялись. При определенном уровне распространения вируса пациенты могут отказываться от обращения даже за жизненно необходимой медицинской помощью из-за опасений заражения в медицинской организации. Так, по данным центров по контролю и профи-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией».

² Письмо Роспотребнадзора от 25 марта 2020 г. № 02/5067-2020-23 «О приостановлении вакцинации в субъектах».

³ В Минздраве объяснили ситуацию с приостановкой плановой вакцинации // РБК. 19 мая 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ec3b0379a7947030e579f28>.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией».

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 844-р «Об утверждении перечней медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом или с подозрением на коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях»; Распоряжение Правительства РФ от 24 апреля 2020 г. № 1131-р «Об утверждении предварительного перечня медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19 или с подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях по особому указанию».

лактике заболеваний США, число обращений за неотложной помощью в связи с инфарктами миокарда в период пандемии сократилось на 23% по сравнению с предыдущим периодом, с инсультами — на 20%¹. В Гонконге зафиксировано увеличение среднего времени от развития симптомов инфаркта миокарда до обращения в медицинскую организацию с 1,5 до 5,5 часов². Результатом становится утяжеление состояния больных вплоть до преждевременной смерти. В большинстве стран избыточная смертность в период пандемии превысила зарегистрированную смертность от коронавируса. Наиболее вероятной причиной дополнительного прироста смертей стали недоступность жизненно важной медицинской помощи или отказ от обращения³.

Масштаб избыточной смертности, вызванной ограничением доступа к медицинской помощи иных профилей, может быть достаточно велик. Наибольшую опасность представляют сердечно-сосудистые и онкологические заболевания. В Нью-Йорке в период пандемии число смертей от сердечно-сосудистых заболеваний выросло на 300%, что привело к 4,7 тыс. дополнительных смертей (при около 25 тыс. смертей от коронавируса). Менее выраженный всплеск смертности от сердечно-сосудистых заболеваний (в среднем на 27%) был отмечен во всех штатах с высоким уровнем заболеваемости коронавирусом⁴. По данным британских исследований, дополнительная смертность от рака, вызванная ограничениями на оказание плановой медицинской помощи в период пандемии, составит по одной версии от 6,3 тыс. до 17,9 тыс. смертей⁵, по другой — от 7 тыс. до 35 тыс. смертей⁶. Рост доли тяжелых случаев неизбежно будет сопровождаться ростом потребностей в дополнительном финансовом и материально-техническом обеспечении системы здравоохранения.

¹ *Lange S. J., Ritchey M. D., Goodman A. B. et al.* Potential Indirect Effects of the COVID-19 Pandemic on Use of Emergency Departments for Acute Life-Threatening Conditions — United States. January–May 2020 // *Morbidity and Mortality Weekly Report*. 2020. No. 69. P. 795–800.

² *Tam C. F., Cheung K. S., Lam S. et al.* Impact of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak on ST-Segment–Elevation Myocardial Infarction Care in Hong Kong, China // *Circulation: Cardiovascular Quality and Outcomes*. 2020. Vol. 13. Iss. 4. <https://www.ahajournals.org/doi/epub/10.1161/CIRCOUTCOMES.120.006631>.

³ *Bunn-Murdoch J., Romei V., Giles C.* Global coronavirus death toll could be 60% higher than reported // *Financial Times*. 26 April 2020 г. URL: <https://www.ft.com/content/6bd88b7d-3386-4543-b2e9-0d5c6fac846c>; *Wu J., McCann A., Katz J., Peltier E.* 153 000 Missing Deaths: Tracking the True Toll of the Coronavirus Outbreak // *The New York Times*. 9 июля 2020 г. URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/21/world/coronavirus-missing-deaths.html>.

⁴ *Thebaut R., Bernstein L., Ba Tran A., Shin Y.* Heart conditions drove spike in deaths beyond those attributed to covid-19, analysis shows // *The Washington Post*. 2 июля 2020 г. URL: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/investigations/coronavirus-excess-deaths-heart/>.

⁵ *Coronavirus could cause 35 000 extra UK cancer deaths, experts warn* // *BBC*. 6 июля 2020 г. URL: <https://www.bbc.com/news/health-53300784>.

⁶ *Wise J.* COVID-19: Cancer mortality could rise at least 20% because of pandemic, study finds // *BMJ*. 2020 г. No. 369. P. 1735.

Минздрав России сообщает об отсутствии признаков существенного снижения объемов плановой медицинской помощи. В отдельных регионах наблюдался даже рост помощи по приоритетным направлениям (например, помощи больным онкологическими заболеваниями)¹. Подробная статистика не опубликована. В то же время данные отдельных территориальных фондов, предоставленные по журналистскому запросу, свидетельствуют о сокращении расходов на плановую медицинскую помощь в апреле в среднем на 10–30%². Росздравнадзор зафиксировал рост числа обращений по вопросам доступности медицинской помощи³.

Оценка масштабов увеличения смертности от иных причин в период пандемии в России осложняется неоднородностью эпидемических процессов. В то время как в одних регионах разворачивалась эпидемия, на территориях, относительно слабо затронутых инфекцией, сохранялась предыдущая тенденция к снижению смертности, что сгладило общую картину.

По данным Росстата, для России в целом смертность вплоть до мая оставалась ниже средних значений за предыдущие пять лет. В мае количество смертей превысило средние значения на 14,2 тыс. случаев (8,9%), из которых коронавирус стал основной или значимой причиной для 64,9%. Сходные показатели зарегистрированы в июне: 12,2 тыс. дополнительных смертей (8,1%), из которых 69,3% были прямо или косвенно связаны с коронавирусом. Таким образом, для 30–35% избыточных смертей непосредственная связь с коронавирусной инфекцией не установлена. Этому диапазону соответствуют данные Москвы, первой из субъектов РФ столкнувшейся с полномасштабной эпидемией и организовавшей наиболее полное расследование смертей, где доля необъясненного коронавирусом избытка смертей в апреле — мае составляла 33–35%⁴. В абсолютном выражении доля дополнительных смертей, не связанных с коронавирусной инфекцией, в России в мае — июне составляла порядка 3%, в Москве — до 20%. В зарубежных странах доля необъясненной смертности в структуре избыточных смертей оценивается на уровне от 6% (Швеция) до 45% (Испания), что соответствует диапазону от 1,2 до 11,8% дополнительных смертей сверх средних значений⁵. Не слишком тщательные расследования смертей пациентов с коронавиру-

¹ В Минздраве заявили, что ситуацию с коронавирусом в России удалось переломить // РИА «Новости». 5 июня 2020 г. <https://tass.ru/obschestvo/8661065>.

² Алухтина Ю. Поликлиническая смерть // Проект. 27 мая 2020 г. URL: <https://www.proekt.media/research/koronavirus-zarplaty-vrachey/>.

³ Росздравнадзор зафиксировал рост числа обращений по доступности медпомощи в пандемию // ТАСС. 25 июня 2020 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8815969>.

⁴ Естественное движение населения в разрезе субъектов Российской Федерации. Росстат. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/yjmHZnUV/edno5-2020.g.htm>.

⁵ Wu J., McCann A., Katz J., Peltier E. 153 000 Missing Deaths: Tracking the True Toll of the Coronavirus Outbreak // The New York Times. 9 July 2020. URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/21/world/coronavirus-missing-deaths.html>.

сом или подозрением на него — возможная причина фиксации низких уровней необъясненной смертности.

В реальности доля необъясненных смертей и в России в целом, и в отдельных регионах может быть несколько больше, поскольку в предыдущие месяцы было зарегистрировано устойчиво меньшее количество смертей по сравнению с предыдущими периодами (–5,7% по России, –3% по Москве). Введение самоизоляции дополнительно сократило смертность от внешних причин (ДТП, травмы и т. д.).

В то же время нельзя однозначно отнести все избыточные смерти, не имеющие выявленной связи с коронавирусом, к потерям, вызванным ограничениями в доступности медицинской помощи. В отдельных регионах доля необъясненных избыточных смертей в мае — июне достигала 80–90%, что с высокой вероятностью свидетельствует о низком качестве регистрации случаев коронавируса. Даже при добросовестном учете всех известных проявлений коронавирусной инфекции остается вероятность, что многие из этих избыточных смертей были вызваны пока не изученными факторами влияния вируса.

В России исследования долгосрочных последствий приостановки оказания медицинской помощи не проводились. Представители медицинского сообщества сообщают о риске роста смертности от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний, однако полные данные о сокращении объемов оказания медицинской помощи отсутствуют¹.

Системные меры по улучшению доступности медицинской помощи не принимались вплоть до полной стабилизации эпидемиологической обстановки и возвращения перепрофилированных медицинских учреждений к основной деятельности в отдельных субъектах РФ². В исключительных случаях могли быть приняты решения об отказе от перепрофилирования или сокращения числа коек, выделяемых для коронавирусных больных, по отдельным специализированным учреждениям (например, НИИ онкологии в Санкт-Петербурге³, Уральский НИИ охраны материнства и младенчества в Свердловске⁴).

Поручение по возобновлению планового оказания медицинской помощи, включая возвращение коечного фонда к работе по основному профи-

¹ Сидоренко Е. В жертву вирусу: из-за эпидемии пострадали пациенты неинфекционных отделений // Известия. 21 мая 2020 г. URL: <https://iz.ru/1013568/elena-sidorenko/v-zhertvu-virusu-iz-za-epidemii-postradali-patcienty-neinfekcionnykh-otdelenii>; Тимашова Н. Надо только подождать // Коммерсантъ. Здравоохранение. Приложение № 97 от 3 июня 2020 г. С. 4.

² Сидоренко Е. В жертву вирусу: из-за эпидемии пострадали пациенты неинфекционных отделений // Известия. 21 мая 2020 г. URL: <https://iz.ru/1013568/elena-sidorenko/v-zhertvu-virusu-iz-za-epidemii-postradali-patcienty-neinfekcionnykh-otdelenii>.

³ Онкоцентр в Петербурге не попал в список перепрофилированных под COVID-19 // ИА REGNUM. 25 апреля 2020 г. URL: <https://regnum.ru/news/2928955.html>.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 1362-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 24 апреля 2020 г. № 1131-р».

лю при условии сохранения резерва для лечения больных новой корона-вирусной инфекцией, было дано 22 мая¹. 3 июня было подписано первое распоряжение об обратном перепрофилировании федеральных и частных учреждений на территории Москвы². Плановая вакцинация населения была восстановлена уже к июню³. Диспансеризация населения с 7 июля могла быть начата субъектами РФ, находящимися на втором-третьем этапе снятия ограничений⁴.

Согласно действующим рекомендациям Минздрава России, регионам предлагается сохранять в резерве не менее 50% от фактически задействованного коечного фонда для больных новой коронавирусной инфекцией. В приоритетном порядке сохраняются резервы дополнительного коечного фонда в инфекционных стационарах⁵. В Москве принято решение о сохранении в качестве резерва дополнительно созданных коек до осени — зимы, коечного фонда временных госпиталей — до июня 2021 г.⁶, при этом ранее перепрофилированные под прием коронавирусных больных медицинские организации начали возвращение к обычной работе⁷. По словам министра здравоохранения Михаила Мурашко, медицинские организации готовы к интенсивной работе во втором полугодии, что должно обеспечить выполнение плановых объемов медицинской помощи по итогам года.

Среди других механизмов смягчения последствий чрезвычайных ситуаций для иных областей медицинской помощи в будущем наиболее важным остается развитие телемедицинских услуг на уровне «врач — пациент». Соответствующее предложение в марте было внесено в Государственную думу представителями медицинского сообщества, но не получило поддержки⁸.

В настоящий момент государственная программа развития телемедицинских технологий представлена только на уровне консультирования медицин-

¹ Перечень поручений по итогам совещания о санитарно-эпидемиологической обстановке// Президент России. 22 мая 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63438>.

² Распоряжение Правительства РФ от 3 июня 2020 г. № 1470-р «О поэтапном восстановлении профильной деятельности медицинских организаций, перепрофилированных для лечения пациентов с COVID-19».

³ Вакцинацию взрослых в России восстановили// ТАСС. 30 июня 2020 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8848659>.

⁴ Временные методические рекомендации по организации проведения профилактических медицинских осмотров и диспансеризации в условиях сохранения рисков распространения COVID-19// Минздрав России. 7 июля 2020 г. URL: https://static-o.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/050/945/original/06072020_MR_DISP_v1.pdf.

⁵ В Минздраве заявили, что ситуацию с коронавирусом в России удалось переломить// РИА «Новости». 5 июня 2020 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8661065>.

⁶ Временные коронавирусные госпитали в Москве оставят минимум на год// Интерфакс. 1 июня 2020 г. URL: <https://www.interfax.ru/moscow/711318>.

⁷ Встреча с медицинскими работниками// Президент России. 20 июня 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/63541>.

⁸ «Жизненно необходимо»: почему в России не дают ход телемедицине// РБК. 27 мая 2020 г. URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/27/05/2020/5ece3d259a7947ab63f25b9c.

ских организаций федеральными научными медицинскими исследовательскими центрами и региональными консультативными центрами. В период пандемии созданная система удаленной поддержки была привлечена к оказанию помощи медицинским организациям в ведении сложных случаев заболевания¹. По данным Минздрава России, федеральными центрами за первые три месяца пандемии было осуществлено более 7 тыс. удаленных консультаций.

Возможности прямого консультирования пациентов ограничены законодательно. Наиболее значимыми являются барьеры в части применения единой системы идентификации и аутентификации пользователей, сохранения в полном объеме требований и условий, предусмотренных лицензией на осуществление медицинской деятельности (в том числе требований к нахождению медицинского персонала, предоставляющего консультацию, по месту, указанному в лицензии и оснащенному в соответствии с порядками оказания соответствующей медицинской помощи), а также запретом на постановку диагноза и первичное назначение лечения вне очного контакта². В период пандемии указанные ограничения стали препятствием для перевода в удаленную форму консультаций даже по наиболее простым случаям заболеваний, в частности, по корректировке лечения хронических больных. Единственным примером применения телемедицинских услуг для консультирования пациентов в период пандемии стала московская программа лечения больных легкой формой коронавирусной инфекции на дому³. Вице-премьер Татьяна Голикова допускает возможность развития телемедицинских услуг на уровне «врач — пациент» в будущем на условиях определения перечня услуг, которые могут быть оказаны в удаленной форме без увеличения рисков для пациента.

Сходный подход был реализован в США, где на период чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения был временно расширен перечень услуг, разрешенных в удаленной форме (в рамках государственных программ здравоохранения). В целях дополнительного стимулирования удаленных консультаций были сняты ограничения на местонахождение врача и пациента, разрешено использование массово доступных технологий связи (вплоть до разговора по телефону) и отменены особые порядки отчетности и оплаты таких услуг с полным приравниванием их к очному приему⁴.

¹ Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».

² Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

³ Начала работать служба телемедицинской помощи для пациентов с коронавирусной инфекцией. Официальный сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/1299/6417050/>.

⁴ CARES Act: AMA COVID-19 pandemic telehealth fact sheet//AMA. 27 April 2020 г. URL: <https://www.ama-assn.org/delivering-care/public-health/cares-act-ama-covid-19-pandemic-telehealth-fact-sheet>; Centers for Medicare & Medicaid Services. State Medicaid & CHIP Telehealth

2.2.4. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Для медицинских организаций наиболее важным последствием реперофилирования и связанных с ним ограничений стало сокращение дохода. Выплаты за лечение больных коронавирусом (по предварительной оценке Федерального фонда ОМС, — 40 млрд руб.¹) не покрывали утраченные доходы стационаров от оказания плановой медицинской помощи и платных услуг. При сокращении объемов помощи по ОМС в течение второго квартала на 30% (с учетом полного выполнения объемов по экстренной медицинской помощи и помощи по приоритетным профилям заболеваний, частичного выполнения по иным профилям) снижение финансирования стационаров могло составить до 115 млрд руб., или 7,5% годового дохода стационаров². В отдельных учреждениях ситуация могла оказаться даже более тяжелой, поскольку выплаты за лечение коронавирусных больных распределялись преимущественно между медицинскими организациями субъектов РФ, где зафиксировано наибольшее число случаев, тогда как приостановка плановой медицинской помощи распространялась на всю территорию страны. Дополнительные риски создавало снижение спроса на платные услуги. При аналогичном сокращении платной помощи в течение II квартала на 30% потери дохода от этого источника оценивались на уровне 22 млрд руб., однако их реальный масштаб мог оказаться значительно больше³. Частные клиники сообщали о падении спроса на медицинские услуги в апреле — мае на 80–90%⁴.

Для предупреждения рисков дефицита бюджета стационаров были приняты временные поправки в Федеральный закон № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и Правила ОМС, разрешающие выделять медицинским организациям дополнительные средства⁵:

Toolkit. Policy Considerations for States Expanding Use of Telehealth. COVID-19 Version // Centres for Medicare & Medicaid Services. 23 April 2020 г. URL: <https://www.medicaid.gov/medicaid/benefits/downloads/medicaid-chip-telehealth-toolkit.pdf>.

- ¹ Заседание Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // Правительство России. 15 июля 2020 г. URL: <http://government.ru/news/40023/>.
- ² Анухтина Ю. Поликлиническая смерть // Проект. 27 мая 2020 г. URL: <https://www.proekt.media/research/koronavirus-zarplaty-vrachev/>.
- ³ Там же.
- ⁴ Котова М. Наболевший спрос // Коммерсантъ. 2020. № 125. С. 1.
- ⁵ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; Приказ Министерства здравоохранения РФ от 9 апреля 2020 г. № 299н «О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 108н».

— в виде авансирования страховых и медицинских организаций до 100% от среднемесячных объемов финансового обеспечения, предусмотренного в рамках территориальных программ ОМС, и до 50% — в рамках межтерриториальных расчетов;

— в виде компенсации медицинским организациям недополученных доходов из средств нормированного страхового запаса территориального фонда ОМС.

В августе особый порядок авансирования медицинских организаций был распространен на весь период действия на территории субъекта РФ ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, при этом медицинским организациям было разрешено расходовать полученные средства на оплату труда, уплату налогов и сборов, страховых взносов, оплату коммунальных услуг и содержание имущества независимо от объема оказанной ими медицинской помощи¹.

В свою очередь, федеральный бюджет получил право предоставлять субъектам РФ межбюджетные трансферты на дополнительное финансовое обеспечение медицинских организаций. На дополнительное финансирование плановой медицинской помощи во втором полугодии предлагается выделить 46,4 млрд руб.² По словам министра здравоохранения Михаила Мурашко, принятые меры позволят компенсировать медицинским организациям вынужденный простой и сохранить целевой уровень заработных плат работников даже в том случае, если плановые объемы медицинской помощи не удастся полностью выполнить до конца года.

Амбулаторно-поликлинические учреждения пострадали от ограничений в меньшей степени, поскольку финансирование им предоставляется преимущественно по подушевому нормативу на прикрепленное население и не зависит от объема фактически оказанных услуг. Исключение составляют проведение диспансеризации и профилактических осмотров, а также отдельных видов диагностических исследований и некоторые стимулирующие выплаты (в частности, выплаты за выявление онкологических заболеваний на ранних стадиях). Из всех перечисленных категорий поступлений, выплачиваемых по фактически выполненному объему, существенную роль в бюджете поликлиник играют только выплаты за проведение диспансеризации и профосмотров (50 млрд руб. в 2020 г.)³. В отношении данных средств принято решение о включении их на 2020 г. в подушевой

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 1166 «О внесении изменений в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 432».

² Совещание с членами Правительства // Президент России. 11 августа 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63877>.

³ Стародубов В.И., Кадыров Ф.Н., Обухова О.В. и др. Влияние коронавируса COVID-19 на ситуацию в российском здравоохранении // ЦНИИОИЗ. 26 апреля 2020 г. URL: https://mednet.ru/images/materials/news/doklad_cniiioiz_po_COVID-19-2020_04_26.pdf.

тариф¹. Таким образом, поликлиники сохраняют основной объем дохода в рамках ОМС.

Поликлиники также недополучат в 2020 г. средства в рамках программы модернизации первичного звена (50 млрд руб.)², однако о полной отмене программы речь не идет. Скорректированные с учетом выявленных во время пандемии потребностей региональные программы планируется запустить с 1 января 2021 г.³. В целом можно говорить о том, что принятые меры позволили избежать значимого падения дохода медицинских организаций, участвующих в оказании бесплатной медицинской помощи, и сохранить их ресурсный потенциал на будущее.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией»; Письмо Федерального фонда ОМС от 26 марта 2020 г. № 4124/30/и «По вопросу внесения изменений в территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2020 гг. и в заключенные тарифные соглашения».

² Мануйлова А. Модернизация вирусного характера // Коммерсантъ. 16 апреля 2020 г. С. 2.

³ Невинная И. Идем на поправку // Российская газета. 14 июня 2020 г. URL: <https://rg.ru/2020/06/14/modernizaciia-pervichnogo-zvena-medpomoshchi-nachnetsia-s-2021-goda.html>.

Глава 2.3

Общественный фронт

Инфекция, вызываемая SARS-CoV-2, не имеет специфических видимых признаков и во многих случаях протекает бессимптомно или в легкой форме, сходной с сезонными респираторными инфекциями. Сложность диагностики в сочетании с повышенной возможностью инфицирования создает идеальные условия для взрывного распространения заболевания с последующей перегрузкой системы здравоохранения и скачком смертности. К моменту начала активного внутреннего распространения вируса в России о таких сценариях развития эпидемии (Ухань, Ломбардия, Нью-Йорк) уже было известно.

Для предотвращения или хотя бы замедления массового распространения вируса требовалось организовать доступное для широких масс населения тестирование и обеспечить изоляцию больных и контактных лиц. При невозможности выявить и локализовать отдельные вспышки инфекции замедление распространения могло быть достигнуто за счет разобщения связей между людьми в целом (национальный или локальные карантины). Большинство западных стран задействовали для борьбы с пандемией все три инструмента. Южная Корея справилась с первой волной пандемии только за счет тестирования и изоляции больных и контактных лиц, избежав национального карантина. Китай использовал для локализации и преодоления эпидемии в Ухане жесткий локальный карантин, обратившись к массовой диагностике лишь для выявления последних случаев заболевания¹.

2.3.1. ТЕСТИРОВАНИЕ

К середине марта, когда распространение вируса началось в России, единственным доступным методом диагностики оставалось ПЦР-тестирование. Россия к этому моменту уже обладала двумя собственными тест-системами,

¹ No new COVID sufferers, 300 asymptomatic, after Wuhan-wide tests//Reuters. 2 June 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-wuhan/no-new-covid-sufferers-300-asymptomatic-after-wuhan-wide-tests-idUSKBN23915R>.

разработанными центром «Вектор» Роспотребнадзора, объем производства которых изначально полностью покрывал потребности системы здравоохранения. Впоследствии государственную регистрацию получили еще несколько тест-систем, но большинство из них не сыграли существенной роли в борьбе с пандемией в силу ограниченного объема выпуска¹.

Российские тест-системы часто критиковались за низкую точность, однако это общая особенность метода ПЦР. По оценкам зарубежных экспертов, стандартные ПЦР-тесты выявляют новую коронавирусную инфекцию не более чем в 70% случаев, то есть до 30% больных получают ложноотрицательный результат². При низком качестве забора образцов, а также при проведении тестирования в первые дни после заражения, когда вирусная нагрузка еще недостаточна для устойчивого выявления, и на поздних стадиях заболевания после перемещения вируса в легкие точность ПЦР-тестов (при использовании наиболее распространенных мазков из горла) может оказаться еще ниже³. Об аналогичной доле ложноотрицательных результатов при применении российских систем (20–30%) сообщал главный внештатный пульмонолог Минздрава России⁴.

Тем не менее Роспотребнадзор принял дополнительные меры по повышению точности результатов тестов. Для постановки диагноза было введено обязательное лабораторное подтверждение на базе ведомственных учреждений, для выписки — повторный отрицательный результат теста с промежутком не менее одного дня⁵. Постановка диагноза без подтверждения допускалась для лабораторий, демонстрирующих устойчиво высокий уровень качества определения положительных проб — 85% и более в течение 10 календарных дней⁶. На практике число лабораторий, обладающих правом ставить диагноз, остается незначительным. В Санкт-Петербурге, столкнувшемся на пике пандемии с наиболее тяжелой перегрузкой системы тестирования, право самостоятельной постановки диагноза помимо

¹ Парфененкова М. Как работают тесты на коронавирус и кто их сейчас создает // РБК. 2020. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/innovation/5e8b20ac9a794776a039615d>.

² Expert comment on different types of testing for COVID-19 // Science Media Centre. 2020 г. URL: <https://www.sciencemediacentre.org/expert-comment-on-different-types-of-testing-for-covid-19/>; Top Health Ministry official casts doubt on accuracy of virus test on hot mic // The Times of Israel. 2020 г. URL: <https://www.timesofisrael.com/top-health-ministry-official-casts-doubt-on-accuracy-of-virus-test-on-hot-mic/>.

³ Ibid.

⁴ Бескаравайная Т. Эксперт Минздрава оценил частоту ложноотрицательных тестов на SARS-CoV-2 в 20–30% // Медвестник. 2020. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/chastota-lojnotricatelnyh-rezultatov-testov-na-sars-gov-2-20-30.html>.

⁵ Методические рекомендации МР 3.1.0169-20 «Профилактика инфекционных болезней. Лабораторная диагностика COVID-19» (утв. Главным санитарным врачом РФ 30 марта 2020 г.).

⁶ Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 „Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)“».

региональной лаборатории Роспотребнадзора получили лишь три дополнительные лаборатории¹.

Непредвиденным последствием введения обязательного подтверждения результатов тестов стало формирование «бутылочного горлышка» на уровне лабораторий Роспотребнадзора, препятствовавшего своевременному выявлению и изоляции больных. Впоследствии ситуация дополнительно осложнилась дефицитом расходных материалов, поставившим под угрозу своевременную обработку даже первичных тестов, в том числе отрицательных, необходимых для выписки пациента из больницы или прекращения самоизоляции на дому. Сроки ожидания результатов теста иногда могли достигать двух недель и более². В то же время разрешение использовать результаты тестов из лабораторий, не прошедших ведомственный контроль (по данным Роспотребнадзора, в отдельных центрах доля недостоверных результатов доходила до 70%), могло привести к еще более тяжелым последствиям с точки зрения распространения вируса. Для адекватной реакции на угрозы такого масштаба в будущем необходимо расширение сети лабораторий, способных исполнять роль референс-центров, включая создание мобильных лабораторий.

Среди регионов с высоким уровнем заболеваемости лучшие показатели обработки тестов достигнуты в Москве. По данным опроса медицинских работников, проведенного НИУ ВШЭ в середине мая, почти половина опрошенных (47,9%) сообщили о получении результатов тестов в течение 1–3 дней, что соответствует рекомендуемым нормативам Минздрава России³. В Центральном федеральном округе о получении результатов тестов в заявленный срок сообщили лишь 26,5% опрошенных, в Северо-Кавказском федеральном округе — 24,8%⁴.

Лучшие результаты Москвы в организации тестирования объясняются как более высоким уровнем обеспеченности лабораторными мощностями (в том числе наличием двух федеральных лабораторий Роспотребнадзора), так и более ранним отказом от жесткой привязки лечения, изоляции и выписки к результатам тестов. Первые рекомендации по лучевой диагностике

¹ У нас просто закончились патроны. Почему система тестирования на коронавирус в Петербурге работает так, как работает // Фонтанка.ру. 2 июня 2020 г. URL: <https://www.fontanka.ru/2020/06/02/69294349/>.

² Идем по кругу. В ожидании отрицательных тестов на КОВИД больницы Петербурга ждет коллапс // Фонтанка.ру. 28 мая 2020 г. URL: <https://www.fontanka.ru/2020/05/28/69284581/>.

³ Приказ Минздрава России от 18 мая 2020 г. № 459н «О внесении изменений в Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н „О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19“».

⁴ Шишкин С.В., Сажина С.В., Артамонов Р.Е., Лаврентьев Н.В. Медицинские работники и медицинские организации в условиях пандемии коронавируса. По данным опросов медицинских работников. М.: НИУ ВШЭ, 2020.

коронавирусной инфекции были представлены уже 30 марта¹. 8 апреля компьютерная томография легких была рекомендована в качестве основного метода оценки риска развития тяжелых осложнений заболевания². Во многом это решение стало возможным благодаря формированию в предшествующие годы сети многопрофильных, хорошо оснащенных амбулаторных центров, обеспечивших высокую доступность томографии для пациентов³. Опыт Москвы был учтен Минздравом России при последующем разрешении постановления диагноза новой коронавирусной инфекции на базе клинической картины до получения результатов теста⁴.

Когда в середине апреля объемы тестирования пришлось дополнительно сократить из-за дефицита расходных материалов⁵, Москва приняла решение о распространении режима самоизоляции, аналогичного режиму для больных новой коронавирусной инфекцией, на всех граждан с симптомами ОРВИ в целях предупреждения неконтролируемого распространения вируса⁶.

Несмотря на отдельные затруднения в обеспечении доступности тестов, уровень охвата населения тестированием в России на протяжении большей части пандемии оставался наиболее высоким в мире и лишь в последние недели уступил первое место США, переживающим новую масштабную вспышку заболевания. Быстрое наращивание объемов тестирования на ранних этапах распространения вируса стало общим отличительным признаком стран, преодолевших пандемию с относительно низкими потерями (Россия, Южная Корея, Германия) (рис. 1).

В отличие от большинства стран, столкнувшихся с массовым внутренним распространением вируса, Россия не ограничивала тестирование только тяжелыми случаями заболевания. Бесплатное прохождение тестирования в рамках государственных гарантий на всем протяжении пика заболеваемости сохранялось для представителей основных групп риска при наличии симптомов респираторного заболевания независимо от степени их тяже-

¹ Л-87 Лучевая диагностика коронавирусной болезни (COVID-19): организация, методология, интерпретация результатов. Препринт № ЦДТ-2020-1 / сост. С. П. Морозов, Д. Н. Проценко, С. В. Сметанина и др. // Серия «Лучшие практики лучевой и инструментальной диагностики». 2020 г. Вып. 65. М.: ГБУЗ «НПКЦ ДиТ ДЗМ», 2020.

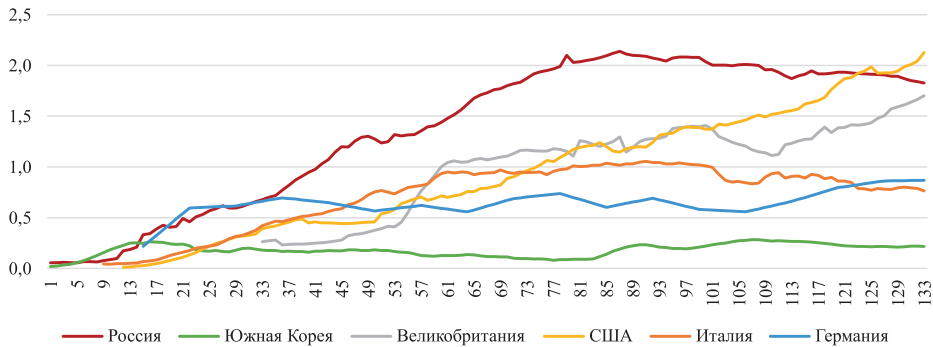
² *Нестеркин М.* Департамент здравоохранения Москвы подтвердил низкую точность тестов на коронавирус // Медицинский вестник. 8 апреля 2020 г. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Departament-zdravooxraneniya-Moskvy-podtverdil-nizkuu-tochnost-testov-na-koronavirus.html>.

³ Заранее о стихийном бедствии знал только Ной: экс-глава московского депздрава об эпидемии // BBC News Русская служба. 15 апреля 2020 г. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-52288838>.

⁴ В Минздраве предложили определять коронавирус без лабораторных тестов // РБК. 9 апреля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/09/04/2020/5e8f84109a79475fc48549c8>.

⁵ Собянин сообщил о снижении числа тестов на COVID из-за нехватки пипеток // РБК. 23 апреля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/04/2020/5ea1c349a79473a735704fe>.

⁶ Указ мэра Москвы от 21 апреля 2020 г. № 47-УМ «О внесении изменений в указы мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ и от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ».



Примечание. Данные для всех стран приведены начиная с дня, когда количество официально зарегистрированных случаев превысило 100 в день, или с момента начала публикации данных о количестве проведенных тестов (Великобритания, Германия, Италия, США).

Рис. 1. Количество тестов на коронавирус (ПЦР), проводимых в день в расчете на 1 тыс. человек в России и ряде зарубежных стран (сглаженное значение за 7 дней)

Источник: Coronavirus (COVID-19) Testing//Our World in Data. 29 July 2020. <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>.

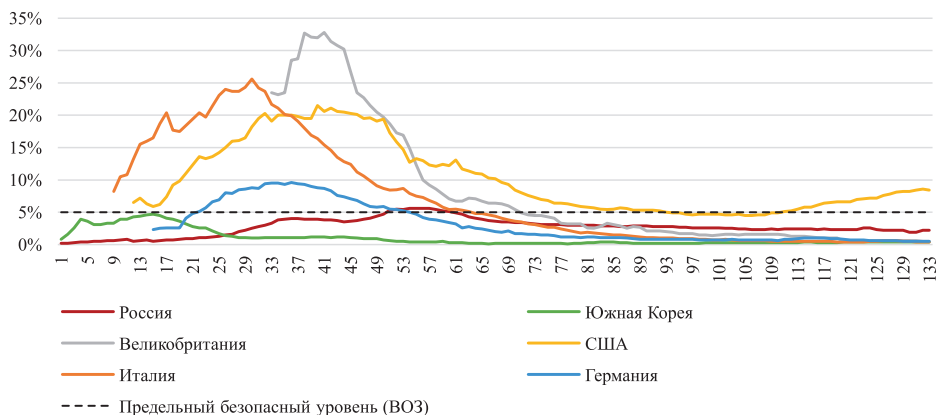
сти (больные старше 65 лет, лица, находящиеся в учреждениях постоянного пребывания) и лиц, контактировавших с больными коронавирусом¹. В странах с наиболее широким охватом тестированием в рамках ОМС — в Южной Корее и Германии — контактные лица формально подлежали тестированию только при появлении симптомов коронавирусной инфекции, однако эти лица сохраняли возможность пройти тестирование на коммерческой основе². В большинстве других стран применялись рекомендованные ВОЗ и Европейским центром контроля и профилактики заболеваний критерии, согласно которым тестирование проводилось только при наличии симптомов респираторного заболевания и подтверждении факта контакта с инфицированным лицом или посещения страны с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, либо в случае особо тяжелого протекания респираторного заболевания в отсутствие известных путей возможного заражения³.

¹ Постановление Главного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 г. № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019»; Постановление Главного санитарного врача Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 „Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)“».

² KCDC. Press Release. URL: <https://www.cdc.go.kr/board/board.es?mid=a30402000000&bid=0030>; Coronavirus: Rush to develop rapid tests//Deutsche Welle. 2020 г. URL: <https://www.dw.com/en/coronavirus-rush-to-develop-rapid-tests/a-52945588>.

³ Global surveillance for COVID-19 caused by human infection with COVID-19 virus//WHO. Interim guidance 20 March 2020 г. URL: [https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-(2019-ncov)); Case definition and European surveillance for COVID-19, as of 2 March 2020 г. ECDC. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/case-definition-and-european-surveillance-human-infection-novel-coronavirus-2019-ncov>.

РАЗДЕЛ 2. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ ПРИНЯЛО ВЫЗОВ



Примечание. Данные для всех стран приведены начиная с дня, когда количество официально зарегистрированных случаев превысило 100 в день, или с момента начала публикации данных о количестве проведенных тестов (Великобритания).

Рис. 2. Доля положительных результатов в общем количестве тестов на коронавирус (ПЦР), проводимых в день (%), сглаженное значение за 7 дней

Источник: Coronavirus (COVID-19) Testing//Our World in Data. 29 July 2020. URL: <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>.

Результатом массового охвата тестами стало сохранение низкой доли положительных результатов на протяжении большей части пандемии. Доля положительных тестов выше 5% — уровня, рассматриваемого ВОЗ как признак достаточности объема тестирования, обеспечивающего практически полное выявление новых случаев заболевания¹, — отмечалась лишь на протяжении 10 дней на пике заболеваемости. В странах, где массовое тестирование стало доступным только на поздних стадиях эпидемии, доля положительных результатов достигала 20–30% (Великобритания, Италия, США) (рис. 2). Эти же страны столкнулись с наиболее серьезной перегрузкой национальных систем здравоохранения, ставшей следствием утраты контроля над распространением вируса.

На всем протяжении пандемии показатели охвата населения тестированием в России были ближе к параметрам Южной Кореи, чем крупнейших западных стран. Низкая доля положительных результатов свидетельствует о достаточности тестов для практически полного выявления новых случаев. Утрата контроля над распространением вируса, вероятно, в большей степени связана с организацией изоляции больных и контактных лиц, чем с ограничениями тестирования.

¹ Which U.S. states meet who recommended testing criteria? John Hopkins University, 2020 г. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/testing/testing-positivity>.

2.3.2. КАРАНТИН ЗАРАЖЕННЫХ И КОНТАКТНЫХ ЛИЦ

На начальных этапах пандемии Россия, как и другие страны, стремилась предупредить ввоз новой коронавирусной инфекции на территорию страны. Первые меры по усилению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу России были приняты 21 января¹. Прибывающих опрашивали о симптомах респираторных заболеваний, они проходили измерение температуры².

Первые завозные случаи были зарегистрированы уже 31 января, но благодаря своевременной изоляции они не стали очагами дальнейшего распространения заболевания. В тот же день новая коронавирусная инфекция (2019-nCoV) была добавлена в национальный перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих³. Это позволило ввести обязательную госпитализацию или изоляцию для больных новым коронавирусом, а также для лиц с подозрением на данный диагноз и лиц, контактировавших с больными⁴.

В феврале — первой половине марта изоляция применялась только в отношении лиц с симптомами респираторных заболеваний, прибывших из стран с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, а также лиц с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции и контактных с ними лиц. Обязательная 14-дневная самоизоляция для всех лиц, прибывающих на территорию России из стран с неблагоприятной ситуацией, была введена 18 марта⁵, в Москве — 5 марта (с 14 марта стала обязательной для совместно проживающих с ними граждан)⁶. Параллельно с ужесточением санитарно-карантинного контроля принимались меры по ограничению авиасообщения со странами с наиболее неблагоприятной эпидемиологической обстановкой: с 1 февраля — сокращено количество регулярных рейсов в Китай⁷, с 1 мар-

¹ О случаях заболеваний, вызванных новым коронавирусом в Китайской Народной Республике (КНР)// Роспотребнадзор. 21 января 2020 г. URL: https://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=13506.

² В аэропортах России из-за коронавируса стали проверять прибывших из Китая// РБК. 21 января 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/21/01/2020/5e2716fb9a794794826c211c>.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

⁴ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

⁵ Постановление Главного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-19».

⁶ Указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности».

⁷ Татьяна Голикова провела заседание оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России// Правительство России. 31 января 2020 г. URL: <http://government.ru/news/38892/>.

та — в Иран¹, с 13 марта — в наиболее пострадавшие от коронавируса страны ЕС (Италия, Германия, Испания, Франция)², с 16 марта — во все страны ЕС, Швейцарию и Норвегию³. С 27 марта были прекращены регулярные и чартерные авиарейсы в другие страны⁴, с 30 марта полностью закрыто движение через границу⁵.

Преобладание завозных случаев и контактных лиц по завозной инфекции в структуре заболеваемости сохранялось вплоть до начала апреля⁶. Тем не менее полностью предупредить массовое внутреннее распространение вируса и пустить развитие ситуации по южнокорейскому сценарию не удалось. Среди наиболее вероятных причин этого следует выделить:

- отсутствие в начале пандемии полной информации о симптомах вируса и возможности бессимптомного протекания заболевания. Санитарно-карантинный контроль был нацелен на выявление и изоляцию лиц с повышенной температурой и другими симптомами респираторных заболеваний, но не учитывал риска ввоза инфекции бессимптомными больными;

- уровень дисциплины граждан, зачастую не сообщавших о симптомах или нарушавших требования самоизоляции. Среди лиц с симптомами острого респираторного заболевания, подлежащих обязательной госпитализации на первых стадиях пандемии, встречались случаи побега из инфекционных стационаров⁷. В первые недели после ввода общеобязательной самоизоляции для всех въезжающих в страну от нее удалось уклониться примерно 8% прибывших⁸. Распространенными были также нарушения самоизоляции;

- слабость системы отслеживания контактов. В системах здравоохранения и санитарно-эпидемиологического надзора в России отсутствовали специализированные подразделения по расследованию новых случаев заболевания и отработанный порядок взаимодействия с иными органами, обладающими информацией о перемещениях граждан. Отсутствие дополнительных пол-

¹ Россия ограничит авиасообщение с Ираном // ТАСС. 27 февраля 2020 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7853037>.

² Россия ограничит авиасообщение с Италией, ФРГ, Францией и Испанией // РИА «Новости». 11 марта 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200311/1568455860.html>.

³ Россия ограничивает авиасообщение со странами ЕС с 16 марта // РИА «Новости». 13 марта 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200313/1568581399.html>.

⁴ Россия прекратила пассажирские авиaperевозки за рубеж // РИА «Новости». 27 марта 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200327/1569213390.html>.

⁵ Мишустин ограничил движение через границу России // РИА «Новости». 28 марта 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200328/1569294029.html>.

⁶ Совещание с членами Правительства // Президент России. 1 апреля 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/63123>.

⁷ Роспотребнадзор заявил о побеге из карантина еще троих человек // РБК. 14 февраля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e467f239a794744f2e8297f>.

⁸ Заседание президиума Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // Правительство России. 23 марта 2020 г. URL: <http://government.ru/news/39249/>.

номочий не позволило, в частности, эффективно выявлять нерегулярные контакты с зараженными лицами, происходящие в общественных местах, и принимать профилактические меры по обработке таких мест;

— большая протяженность государственной границы и наличие многочисленных пунктов перехода, различающихся по возможностям организации санитарно-карантинного контроля.

Существенное значение на начальных этапах пандемии имело отсутствие в недалеком прошлом опыта борьбы с эпидемиями аналогичного масштаба. Из всех развитых стран успешно сдержать внутреннее распространение вируса удалось только Южной Корее, ранее пережившей тяжелую вспышку ближневосточного респираторного синдрома (2015). Предпринятые по итогам предыдущей эпидемии реформы инфекционной службы и изменение отношения населения к инфекционным заболеваниям сыграли важную роль в организации эффективного отслеживания новой коронавирусной инфекции. Планируемая модернизация инфекционной службы в России позволит рассчитывать на более быстрое и эффективное купирование эпидемии в случае наступления второй волны новой коронавирусной инфекции или возникновения других аналогичных заболеваний.

В отличие от большинства зарубежных стран после начала массового внутреннего распространения вируса политика активного отслеживания и изоляции новых случаев не была полностью прекращена. Обязанности по сбору информации о возможных, со слов пациента, контактах зараженных лиц были возложены на медицинские организации, при необходимости к сбору данных могли привлекаться структуры Минкомсвязи России (данные, полученные от операторов сотовой связи) и Минтранса России (данные об использовании общественного транспорта и попутчиках зараженного лица)¹.

Обязательным оставалось и соблюдение карантина прибывшими из-за границы, больными новой коронавирусной инфекцией (в Москве с 21 апреля — также ОРВИ) и проживающими совместно с ними. В то же время законодательство не предусматривало мер поддержки больных, помещенных на карантин, и возможности помещения на карантин вне дома для одиноких лиц или лиц, проживающих совместно с людьми, принадлежащими к группам риска.

С 1 апреля начали действовать поправки в законодательство, установившие административную ответственность за нарушение карантина, не имевшие тяжелых последствий, и уголовную, если нарушение привело к смерти человека или имело целью умышленное заражение людей². В Москве для кон-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 373 «Об утверждении Временных правил учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

² Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»; Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

троля соблюдения карантина были задействованы системы городского видеонаблюдения и специализированное приложение «Социальный мониторинг», отслеживающее местонахождение пациента на основе данных геолокации и запрашиваемых несколько раз в сутки фото с камеры телефона.

Первые результаты применения электронных средств наблюдения и идентификации оцениваются неоднозначно. Штрафы могли быть получены за покидание дома по разрешенной причине (в частности, для прохождения компьютерной томографии), ошибки геолокации, отсутствие ответа на запрос в ночные часы или сбоя в работе самого приложения. За первые полтора месяца работы приложения штрафы были выписаны 30% пользователей «Социального мониторинга», но оплачено из них было лишь порядка 1%¹. 15 июля московский уполномоченный по правам человека сообщила об отмене большинства штрафов, выписанных по данным «Социального мониторинга»².

Отсутствие внешней поддержки в сочетании со значительными и не всегда обоснованными штрафами за нарушение карантина сформировали негативное отношение в обществе к карантинным мерам. Объективные данные о влиянии принятых норм на готовность населения обращаться за медицинской помощью при симптомах ОРВИ отсутствуют, но можно предположить, что реальное влияние ужесточения карантина оказалось разнонаправленным.

2.3.3. НАЦИОНАЛЬНЫЙ И ЛОКАЛЬНЫЕ КАРАНТИНЫ

После начала активного внутреннего распространения вируса и частичной утраты контроля над способами его передачи основным механизмом сдерживания роста заболеваемости становится разобщение связей между людьми, реализуемое через запрет на определенные виды деятельности или контактов. Наиболее опасными с эпидемиологической точки зрения являются массовые мероприятия, далее следуют общественные места, предполагающие длительное нахождение большого количества людей или использование общего оборудования (большинство рабочих мест, образовательные и медицинские организации, предприятия общественного питания и сферы услуг). Менее опасными являются личные контакты (встречи с родственниками и друзьями) и случайные нерегулярные контакты (магазины, общественные пространства). В зависимости от перечня запрещаемых контактов выделяют мягкие (только первая группа контактов) или жесткие (все виды контактов) карантины. В качестве дополнительной меры безопасности для разрешенных контактов могут устанавливаться требования к соблюдению социальной дистанции и ношению масок или масок и перчаток.

¹ Ляув Б., Кодачигов В. Пользователям «Социального мониторинга» выписали штрафов более чем на 200 млн руб. // Ведомости. 20 мая 2020 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2020/05/20/830668-sotsialnii-monitorng>.

² Большинство штрафов за нарушение самоизоляции в Москве по социальному мониторингу отменены // ТАСС. 15 июля 2020 г. URL: <https://tass.ru/moskva/8972741>.

Большинство крупных стран ЕС на пике пандемии вводили жесткий карантин с ограниченным перечнем разрешенных причин для выхода из дома и полным запретом на личные контакты между людьми, проживающими раздельно. В Швеции запреты распространялись только на массовые мероприятия и очное обучение в старших классах и университетах, в Нидерландах и Швейцарии — на массовые мероприятия, деятельность образовательных учреждений, предприятий общественного питания и досуга, спортивных организаций¹.

В России комплексы ограничительных мер включали федеральную и региональную части (режимы самоизоляции). На федеральном уровне с 13 марта было введено ограничение на массовые мероприятия². 25 марта было объявлено о вводе режима нерабочих дней с сохранением заработной платы для работников большинства отраслей, за исключением организаций, непосредственно обеспечивающих жизнедеятельность экономики и обеспечение населения необходимыми товарами и услугами. Позднее режим нерабочих дней был продлен до 11 мая³. По словам главы Роспотребнадзора Анны Поповой, Россия стала единственной страной, принявшей решение о приостановке деятельности эпидемиологически опасных отраслей до взрывного скачка заболеваемости, что внесло свой вклад в смягчение национальных потерь от пандемии.

Установление ограничений на передвижение населения и деятельность отдельных видов организаций были отнесены к полномочиям субъектов РФ. Принимаемые на региональном уровне меры должны были отражать особенности эпидемиологической обстановки на конкретной территории. Вместе с тем Правительство РФ неоднократно предлагало принятие конкретных мер для всех регионов независимо от уровня заболеваемости. В частности, 28 марта субъектам РФ было рекомендовано приостановить работу курортных объектов и предприятий общественного питания⁴. 30 марта премьер-министр РФ Михаил Мишустин рекомендовал субъектам РФ проработать введение режима са-

¹ Рывок или фальстарт? Выход из карантина по коронавирусу весной 2020 г. (опыт 30 стран). Доклад к XXI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. Москва, 2020 г. / А. Б. Жулин (рук. авт. колл.), А. А. Маслов, Т. В. Бордачев и др. НИУ ВШЭ. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020.

² Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 г. № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019».

³ Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»; Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»; Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

⁴ Михаил Мишустин поручил временно приостановить размещение в санаториях, работу курортных объектов массового отдыха и деятельность организаций общественного питания // Правительство России. 27 марта 2020 г. URL: <http://government.ru/orders/selecti-on/401/39288/>.

моизоляции, аналогичного принятому в Москве¹. Уже к вечеру 1 апреля режим самоизоляции был введен в 79 субъектах РФ, в пяти из которых на тот момент не было зарегистрировано ни одного случая заболевания². При этом, в отличие от европейских стран, на начальных этапах пандемии в России не предпринимались попытки разграничить «зараженные» и «чистые» территории. Попытки субъектов РФ ввести запрет на въезд с других территорий были немедленно отменены по требованию федеральных органов власти³.

Предлагаемый в качестве образца режим самоизоляции, утвержденный в Москве, по ряду параметров был жестче большинства зарубежных аналогов. Из всех западных стран полный запрет на прогулки и упражнения на свежем воздухе, а также прогулки с детьми был введен только в Италии и Испании и отменен уже в рамках первого шага снятия ограничительных мер (через семь недель)⁴. В Москве полный запрет действовал на протяжении девяти недель и был дополнен двумя неделями специального прогулочного режима, в рамках которого жителям города разрешалось выходить на улицу для занятий спортом рано утром и для прогулок — в дневное время, но не чаще трех раз в неделю (фактически продлился восемь дней, после чего был досрочно отменен)^{5, 6}. Прочие страны ограничились регулированием продолжительности, удаленности от дома и видов разрешенных занятий спортом⁷.

«Образцовый» режим самоизоляции также не допускал регулярного посещения других домохозяйств, в том числе нуждающихся в постоянной помощи. Рекомендуемое в качестве альтернативы обращение за помощью к волонтерам и социальным работникам неоправданно увеличило риски распространения заболевания и ухудшения качества жизни лиц, нуждающихся в помощи. В отдельных странах ЕС данная проблема была урегулирована через разрешение посещения пожилых людей и лиц с инвалидностью постоянно оказывающим помощь членом семьи⁸.

¹ Мишустин призвал распространить режим самоизоляции на все регионы // РИА «Новости». 30 марта 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200330/1569335640.html>.

² Режим самоизоляции из-за коронавируса пока не ввели только шесть из 85 регионов России // ТАСС. 1 апреля 2020 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8138655>.

³ Мишустин выступил против закрытия границ в регионах // Коммерсантъ. 6 апреля 2020 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4315334>.

⁴ Coronavirus: Spain allows outside walks and individual exercise // Euronews. URL: <https://www.euronews.com/2020/05/02/coronavirus-spain-allows-outside-walks-and-individual-exercise>.

⁵ В Москве отменили режим самоизоляции и цифровые пропуска // РИА «Новости». 9 июня 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200609/1572656730.html>.

⁶ С 1 июня в Москве разрешат прогулки и спорт на свежем воздухе. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/19299/6541050/>.

⁷ Coronavirus: What are the lockdown measures across Europe? URL: <https://www.dw.com/en/coronavirus-what-are-the-lockdown-measures-across-europe/a-52905137>.

⁸ In practice, what do Belgium's shutdown measures mean? // The Brussels Times. 18 марта 2020 г. <https://www.brusselstimes.com/all-news/belgium-all-news/101269/in-practice-what-do-belgiums-shutdown-measures-mean/>.

Ослабление режима самоизоляции, как правило, сопровождалось вводом масочного (реже масочно-перчаточного режима) в общественных местах, особого режима работы организаций, взаимодействующих с посетителями. Общие рекомендации по снятию ограничений¹ и организации работы организаций по отраслям² были разработаны Роспотребнадзором, но субъекты РФ сохраняли возможность корректировки отдельных норм. Так, в Москве ношение масок в мае — июне было обязательным, в том числе на открытых пространствах³, в других регионах ограничения чаще затрагивали только крытые помещения⁴.

Как и в случае с карантином зараженных и контактных лиц, основным механизмом принуждения к соблюдению карантина стало массовое наложение штрафов на нарушителей. По оценке отдельных СМИ, общая сумма штрафов за нарушение режима самоизоляции и карантина составляет не менее 400 млн руб. и может превысить 600 млн руб.⁵

Фактическая же жесткость режима самоизоляции в Москве оказалась сопоставима с другими мегаполисами или даже ниже. 10 апреля оперативный штаб сообщил примерно о 3,5 млн москвичей, продолжающих ездить на работу (оценка на основании данных операторов мобильной связи об абонентах, покидавших дом более чем на шесть часов). Ранее мэр Москвы назвал цифру в 3 млн человек, работающих вне дома, оптимальным уровнем активности⁶. Сходную оценку снижения уровня активности в апреле — начале мая дает аналитика «Яндекса»: до 30% от максимального уровня до принятия ограничительных мер. Уже в середине мая уровень активности поднялся до 35–40%, а со второй декады июня превысил 70%. Для сравнения: в Стокгольме и Минске, где ограничительные меры были незначительны, актив-

¹ Методические рекомендации МР 3.1.0178-20 «Определение комплекса мероприятий, а также показателей, являющихся основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий в условиях эпидемического распространения COVID-19».

² Рекомендации для бизнеса в условиях сохранения рисков распространения COVID-19 // Роспотребнадзор. 2020 г. URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/region/korono_virus/rekomendatsii-dlya-biznesa-covid-19.php.

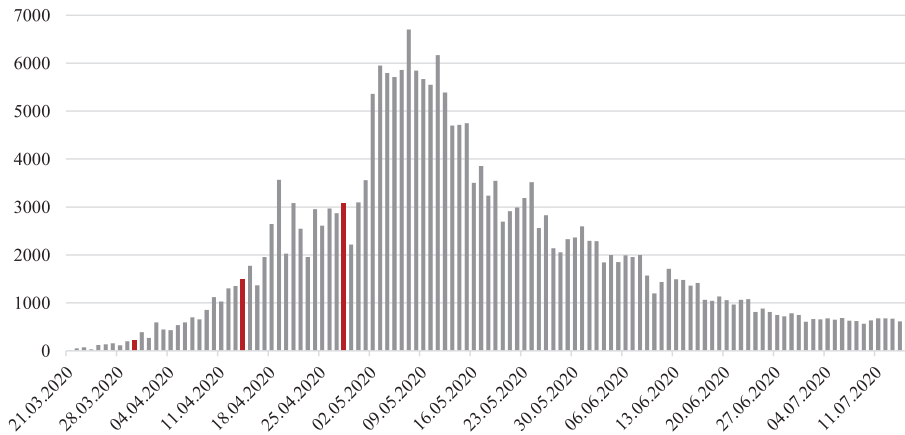
³ В Москве сохраняется масочный режим // Официальный сайт мэра Москвы. 8 июня 2020 г. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/1299/6575050/>.

⁴ «Масочный режим» в Подмосковье: этапы введения и где купить маски // Правительство Московской области. 6 мая 2020 г. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/masochnyi-rezhim-v-podmoskove-etapy-vvedeniya-i-snabzhenie-aptok>.

⁵ *Марховская А., Долинина И., Зеленский М.* Россияне «нагуляли» полмиллиарда рублей штрафов в апреле и мае, суды штампуют решения сотнями в день. Исследование «Важных историй» и «Холода» // Важные истории. 15 июня 2020 г. URL: <https://istories.media/investigations/2020/06/15/rossiyane-nagulyali-polmilliarda-rublei-shtrafov-v-aprele-i-mae-sudi-shtampuyut-resheniya-sotnyami-v-den-issledovanie-vazhnikh-istorii-i-kholoda/>.

⁶ Оперштаб назвал число покидавших дом на длительное время москвичей // РБК. 10 апреля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e92ec5b9a79471bbb52d2e>; Совещание с главами регионов по борьбе с распространением коронавируса в России // Президент России. 8 апреля 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63176>.

РАЗДЕЛ 2. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ ПРИНЯЛО ВЫЗОВ



Примечание. На рисунке выделены дни начала режима самоизоляции, завершения первого и второго инкубационных периодов.

Рис. 3. Число новых случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией в Москве, человек в день

Источник: Информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом. Динамика заполнения коечного фонда. <https://xn--j1ab.xn--h1ae9a.xn--p1ai/>.

ность на всем протяжении периода сохранялась на уровне 60–70%, Нью-Йорк и Лондон не вернулись к устойчивому превышению 70%-й активности вплоть до конца июля¹.

Надежды на эффективность более жесткого режима самоизоляции вряд ли можно считать оправдавшимися. Ни выхода на плато по итогам первого инкубационного периода (14–16 апреля), ни начала спада заболеваемости через два периода (30 апреля) не произошло (рис. 3). В то же время режимы самоизоляции могли внести вклад в замедление прироста новых случаев, дать время на подготовку системы здравоохранения к приему больных.

¹ Оценка рассчитывается на основе данных об использовании собственных сервисов «Яндекса», статистики Apple о количестве передвижений пользователей и статистики Otonomo об уровне автомобильного трафика. Как жители городов мира выходят из изоляции. URL: <https://yandex.ru/company/researches/2020/back-to-life>.

Глава 2.4

Научный фронт

Эффективное противодействие распространению вируса и лечение больных новой коронавирусной инфекцией были невозможны в отсутствие эффективных данных о способах передачи нового коронавируса и его влиянии на здоровье человека. Страны, обладающие собственной развитой научной базой, первыми получали эту информацию, что позволяло им раньше начать разработку ответных мер и тем самым сократить потери от пандемии.

В апреле — мае новым стимулом для усиления собственных научных разработок стали соображения национальной безопасности. Глобальный характер коронавирусной угрозы вынудил развитые страны вернуться к политике «государственного эгоизма», ограничивая или полностью запрещая экспорт важнейших медицинских изделий и лекарственных препаратов. Таким образом, несмотря на появление отдельных многообещающих разработок за рубежом, их результаты могли оказаться недоступны вне страны-производителя или доступны с сильным опозданием. Так, в июне стало известно о выкупе США всего объема национального производства ремдесивира — одного из перспективных препаратов, рассматриваемых для лечения новой коронавирусной инфекции — в июле и 90% производства в августе — сентябре¹. Производство ремдесивира за рубежом в данный момент разрешено только для поставок в ограниченное число развивающихся стран². Аналогичные предварительные сделки в отношении первых партий перспективных вакцин были заключены США, Великобританией и странами ЕС³.

¹ Trump Administration Secures New Supplies of Remdesivir for the United States // U.S. Department of Health & Human Services. 29 June 2020. URL: <https://www.hhs.gov/about/news/2020/06/29/trump-administration-secures-new-supplies-remdesivir-united-states.html>.

² Voluntary Licensing Agreements for Remdesivir // Gilead Sciences, 2020. URL: <https://www.gilead.com/purpose/advancing-global-health/covid-19/voluntary-licensing-agreements-for-remdesivir>.

³ Kelland K., Steenhuysen J. 'Vaccine nationalism': Is it every country for itself? // Reuters/ 29 July 2020. URL: <https://ru.reuters.com/article/worldNews/idUKKCN24U2DJ>.

Отечественные ученые начали работы по исследованию коронавирусной инфекции одновременно с ведущими странами Запада. К настоящему моменту российские разработки представлены во всех ключевых областях научного поиска: от разработки тест-систем до испытаний перспективных лекарственных препаратов и создания вакцины. Ограниченные масштабы клинических испытаний не позволяют в полной мере оценить эффективность большинства новых технологий, но отдельные решения в области диагностики и профилактики уже внесли свой вклад в сокращение внутренних потерь от пандемии.

2.4.1. РОССИЙСКИЕ РАЗРАБОТКИ

Первой задачей, вставшей перед научным сообществом после подтверждения эпидемической опасности нового заболевания, стало обеспечение системы здравоохранения средствами для его диагностики. Большинство стран мира использовали для этого тест-системы, разработанные немецкими исследователями в партнерстве с Китаем в начале января¹. Ограниченные наборы тест-систем данного типа были разосланы ВОЗ в национальные лаборатории стран в первой половине февраля².

Страны, где велись собственные разработки, получили тест-системы раньше остальных. В Китае первые наборы для проведения тестов методом ПЦР были разосланы в больницы 23 января³. В Южной Корее и США первые национальные тест-системы были зарегистрированы 4 февраля и начали распространяться 6–7 февраля⁴.

Россия начала работу над тест-системами 14 января, на следующий день после открытой публикации генома нового коронавируса⁵. Уже 21 января первая национальная тест-система была готова. 25–27 января началась ее

¹ *Corman V., Bleicker T., Brunink S. et al.* Diagnostic detection of Wuhan coronavirus 2019 by real-time RTPCR//WHO. 13 January 2020. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus/wuhan-virus-assay-v1991527e5122341d99287a1b17c111902.pdf>.

² Well-prepared laboratories are first line of defence against novel coronavirus in Europe//WHO. 10 February 2020. URL: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/2/well-prepared-laboratories-are-first-line-of-defence-against-novel-coronavirus-in-europe>.

³ *Guan W., Chen R., Zhong N.* Strategies for the prevention and management of coronavirus disease 2019//European Respiratory Journal. 2020. URL: <https://erj.ersjournals.com/content/early/2020/03/17/13993003.00597-2020> г.

⁴ *Yoon D., Martin T. W.* How South Korea Put Into Place the World's Most Aggressive Coronavirus Test Program//The Wall Street Journal. 2020. URL: <https://www.wsj.com/articles/how-south-a-put-into-place-the-worlds-most-aggressive-coronavirus-testing-11584377217>; *Kelly M., Cahlan S., Samuels E.* 11 to 100,000: What went wrong with coronavirus testing in the U.S//The Washington Post. 2020. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/03/30/11-100000-what-went-wrong-with-coronavirus-testing-us/>.

⁵ *Нодельман В., Урманцева А., Недюк М.* Снять «корону»: в РФ создают тест для выявления «китайской» пневмонии//Известия. 20 января 2020 г. URL: <https://iz.ru/966027/valeriia-no>

рассылка в региональные лаборатории Роспотребнадзора для обучения персонала¹. В начале февраля система прошла испытания в Китае и 11 февраля получила государственную регистрацию². По данным главы Роспотребнадзора Анны Поповой, с 12 февраля все субъекты Российской Федерации были готовы к проведению тестирования. На тот момент в России насчитывалось всего лишь два завозных случая, до первого случая заражения внутри страны оставалось еще две недели³. Ранняя подготовка к тестированию сыграла важную роль в обеспечении его массовой доступности на начальных этапах массового распространения.

Первая тест-система, основанная на использовании более быстрого метода изотермальной амплификации, была зарегистрирована в России 20 марта⁴, раньше, чем в США⁵. Первая тест-система с использованием иммуноферментного анализа (тест на антитела) получила регистрацию 10 апреля⁶, заметно позже, чем в странах, первыми столкнувшихся с эпидемией (Китай — 14 февраля⁷, Южная Корея — 17 февраля⁸), но сопоставимо с ведущими западными странами (США — 1 апреля⁹).

После начала активного внутреннего распространения вируса Россия подключилась к испытаниям перспективных препаратов. Первые клинические испытания стартовали в начале апреля. Исследование на базе учреждений

delman-anna-urmantceva-mariia-nediuk/na-kryliakh-myshi-v-rf-sozdaiut-test-dlia-vyivleniia-kitaiskoi-pnevmonii.

- 1 Роспотребнадзор разработал тесты для выявления нового коронавируса // РИА «Новости». 21 января 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200121/1563662839.html>.
- 2 Перечень зарегистрированных тест-систем для выявления коронавирусной инфекции // Российский союз промышленников и предпринимателей. 2 июля 2020 г. URL: <http://rspp.ru/events/news/perechen-test-sistem-dlya-vyyavleniya-koronavirusnoy-infektsii/>.
- 3 Академик РАН назвал нулевого пациента с коронавирусом в России // РБК. Апрель 15, 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e9718989a79475c85cd1fb5>.
- 4 Перечень зарегистрированных тест-систем для выявления коронавирусной инфекции // Российский союз промышленников и предпринимателей. 24 июля 2020 г. URL: <http://rspp.ru/events/news/perechen-test-sistem-dlya-vyyavleniya-koronavirusnoy-infektsii/>.
- 5 U.S. Food & Drug Administration. Emergency Use Authorization. URL: <https://www.fda.gov/emergency-preparedness-and-response/mcm-legal-regulatory-and-policy-framework/emergency-use-authorization#2019-ncov>.
- 6 Перечень зарегистрированных тест-систем для выявления коронавирусной инфекции // Российский союз промышленников и предпринимателей, 24 июля 2020 г. URL: <http://rspp.ru/events/news/perechen-test-sistem-dlya-vyyavleniya-koronavirusnoy-infektsii/>.
- 7 *Zhihua L.* Chinese testing kit exports soar as COVID-19 spreads // China Daily. 2020. URL: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202003/17/WS5e701247a31012821727f8c0.html>.
- 8 Coronavirus in South Korea: Pharma firms release emergency test-kits & apply for clinical drug treatment trials // KoreaTechDesk, 2020. URL: <https://www.koreatechdesk.com/coronavirus-in-south-korea-pharma-firms-release-emergency-test-kits-apply-for-clinical-drug-treatment-trials/>.
- 9 U.S. Food & Drug Administration. Emergency Use Authorization. URL: <https://www.fda.gov/emergency-preparedness-and-response/mcm-legal-regulatory-and-policy-framework/emergency-use-authorization#2019-ncov>.

Федерального медико-биологического агентства (ФМБА) проходили мефлохин и гидроксихлорохин (оба препарата ранее применялись при лечении малярии), также лопинавир+ритонавир (комбинированный антиретровирусный препарат), на базе учреждений Минздрава России — умифеновир, ремдесивир и фавипиравир (все — противовирусные препараты)¹. К настоящему моменту Минздравом России было выдано 30 разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов, применяемых для новой коронавирусной инфекции².

Ни один из исследуемых препаратов пока не получил однозначного подтверждения эффективности ни в России, ни за рубежом. Последняя на момент публикации седьмая версия методических рекомендаций Минздрава России по профилактике, диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции допускает применение фавипиравира, гидроксихлорохина, хлорохина, мефлохина, лопинавира+ритонавира, азитромицина (в сочетании с гидроксихлорохином), препаратов интерферонов, ремдесивира и умифеновира, но только по решению врачебной комиссии, в случае если потенциальная польза для пациента превысит риск их применения³. Планируется, что гидроксихлорохин и лопинавир+ритонавир будут исключены из рекомендаций при ближайшем пересмотре в силу отсутствия доказанного положительного эффекта⁴.

В середине апреля были начаты исследования новых методов лечения: применения гелий-кислородных смесей⁵ и переливания плазмы доноров-реконвалесцентов (больных новой коронавирусной инфекцией в стадии выздоровления)⁶, к настоящему моменту также вошедших в методические рекомендации. Аналогично лекарственным препаратам новые методы лечения пока не получили окончательного подтверждения эффективности.

¹ ФМБА начало клинические испытания трех препаратов против COVID-19 // РБК. 7 апреля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e8c5e399a79477ade6681be>.

² Совещание о санитарно-эпидемиологической обстановке и готовности системы здравоохранения к осенне-зимнему периоду // Президент России. 29 июля 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63764>.

³ Временные методические рекомендации. Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 7 (3 июня 2020 г.). Министерство здравоохранения Российской Федерации.

⁴ Главный пульмонолог анонсировал исключение гидроксихлорохина из рекомендаций по лечению COVID-19 // Медвестник. 22 июля 2020 г. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Glavnyi-pulmonolog-anonsiroval-iskluchenie-gidroksihlorohina-iz-rekomendacii-po-lecheniu-COVID-19.html>.

⁵ *Замахина Т.* Академик Чучалин рассказал об использовании гелия при лечении коронавируса // Вызов года. Забота о здоровье. Российская газета. 20 апреля 2020 г. URL: <https://rg.ru/2020/04/20/akademik-chuchalin-rasskazal-ob-ispolzovanii-geliia-pri-lechenii-koronavirusa.html>.

⁶ *Невинная И.* Эффект переливания // Российская газета. 2020. 13 апреля. URL: <https://rg.ru/2020/04/13/vrachi-spasaiut-ot-covid-19-s-pomoshchiu-plazmy-i-ishchut-donorov.html>.

Важные прикладные знания были получены в рамках регулярной клинической практики. Так, уже 2 апреля в Москве были выпущены методические рекомендации по лучевой диагностике COVID-19¹. Позднее к диагностике на основе КТ-снимков были подключены алгоритмы искусственного интеллекта². В мае был представлен атлас «Патологическая анатомия COVID-19», материалы которого позволили усовершенствовать процедуру регистрации смертей от коронавируса, а также подходы к его лечению на основании выявленных изменений внутренних органов³. В июле подведены результаты масштабного московского исследования контактных лиц, опровергшие предположение об отсутствии или незначительности риска заражения при контакте с бессимптомными носителями⁴. Все перечисленные работы стали первыми полномасштабными исследованиями соответствующей тематики в мире и вошли в регулярную практику отечественных систем здравоохранения и санитарно-эпидемиологического надзора.

Россия стала первой страной, официально зарегистрировавшей вакцину от SARS-CoV-2⁵. Быстрота создания объясняется как ранним началом исследований — в начале февраля, еще до появления первых случаев среди граждан России, так и наличием предшествующего опыта разработки вакцины от сходного вируса ближневосточного респираторного синдрома⁶.

В июне — июле, по данным Минздрава России, научными учреждениями различных ведомств (Минздрав России, Минобрнауки России, Роспотребнадзор, ФМБА России) велась разработка не менее 24 вакцин для иммунопрофилактики новой коронавирусной инфекции, принадлежащих к различным технологическим платформам. Наиболее близки к выпуску вакцины, разработанные Национальным исследовательским центром эпидемиологии и микробиологии им. Н. Ф. Гамалеи Минздрава России (с участием ФГБУ «48 ЦНИИ» Минобороны России) и научным центром «Вектор» Роспотреб-

¹ Л-87. Лучевая диагностика коронавирусной болезни (COVID-19): организация, методология, интерпретация результатов: препринт № ЦДТ-2020-1 / сост. С. П. Морозов, Д. Н. Проценко, С. В. Сметанина и др. // Серия «Лучшие практики лучевой и инструментальной диагностики». Вып. 65. М.: ГБУЗ «НПКЦ ДиТ ДЗМ», 2020.

² В Москве ИИ обработал более 150 тысяч КТ-снимков за время пандемии // РИА «Новости». 27 июля 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200727/1574957499.html>.

³ Патологическая анатомия COVID-19. Атлас / под общ. ред. О. В. Зайратьянца. М.: ДЗМ, 2020.

⁴ Департамент здравоохранения города Москвы. Степень распространения COVID-19 среди близких контактов заболевших. Департамент здравоохранения города Москвы. 14 июля 2020 г. URL: https://mosgorzdrav.ru/uploads/imperavi/ru-RU/%D0%97%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D0%B%D0%B5%D0%B2%D0%B0%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C_%D0%9D%D0%9A%D0%92_%D1%83_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B-D%D1%8B%D1%85.pdf.

⁵ *Chance M.* Exclusive: Russia claims it's on track to approve COVID-19 vaccine by mid-August. But speed of process raises questions // CNN. 29 July 2020. URL: <https://edition.cnn.com/2020/07/28/europe/russia-coronavirus-vaccine-approval-intl/index.html>.

⁶ Создатель российской вакцины от COVID-19 объяснил ее быстрое появление // РБК. 23 июля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/07/2020/5f192c099a79473f907c690>.

надзора соответственно. Вакцина Центра им. Гамалеи 11 августа получила государственную регистрацию, поступление первых партий в гражданский оборот планируется в конце августа — сентябре. Первыми вакцинацию смогут пройти представители профессиональных групп повышенного риска — медицинские работники и учителя¹. При успешном завершении третьей фазы клинических испытаний и запуске промышленного производства в начале 2021 г. может стать возможной массовая вакцинация населения². Клинические испытания вакцины «Вектора» начались в конце июля, государственная регистрация планируется на сентябрь, производство первой промышленной партии — на ноябрь³, развертывание массового производства — на конец текущего или начало следующего года⁴.

2.4.2. РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОДДЕРЖКА

В обычной обстановке от появления новых медицинских технологий до их внедрения в массовую практику может пройти от нескольких месяцев до нескольких лет. Значительную часть временного лага составляют административные задержки, связанные с официальным подтверждением безопасности и эффективности предлагаемой технологии, ее государственной регистрацией и включением в национальные клинические рекомендации. Быстрое развитие научных знаний в период пандемии должно было подкрепляться упрощением административных процедур, обычно реализуемых в виде выдачи временных разрешений на использование новых технологий и временных рекомендаций по лечению новой коронавирусной инфекции. Выдача таких разрешений и формирование рекомендаций проводятся по упрощенной схеме, с использованием сокращенных требований к подтверждению эффективности и сокращенным сроком рассмотрения обращений.

В России упрощенные режимы обращения медицинских изделий и лекарственных препаратов, предназначенных для применения в особых условиях (военные действия, чрезвычайные ситуации, профилактика и лечение заболеваний, представляющих опасность для окружающих, и т. д.), были утверждены 3 апреля. Оба документа носят долгосрочный характер и могут быть применены при возникновении иных опасных для общественного здоровья

¹ Совещание с членами Правительства // Президент России. 11 августа 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63877>.

² Источник допустил выпуск вакцины центра Гамалеи в гражданский оборот 15 августа // Интерфакс. 29 июля 2020 г. URL: <https://www.interfax.ru/russia/719386>.

³ «Вектор» планирует начать производство вакцины от коронавируса в ноябре // РИА «Новости». 2 августа 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200802/1575271876.html>.

⁴ «Вектор» спрогнозировал массовый выпуск вакцины от COVID в конце года // Интерфакс. 29 июля 2020 г. URL: <https://www.interfax.ru/russia/719410>.

ситуаций¹. В настоящее время в перечень допущенных к упрощенной регистрации медицинских изделий входят аппараты ИВЛ и ЭКМО, тесты на коронавирус и антитела к коронавирусу и их комплекующие, СИЗ и термометры. По данным Минздрава России, в рамках нового порядка было зарегистрировано четыре лекарственных препарата и две вакцины².

Для методической поддержки медицинских организаций Минздравом России была организована подготовка методических рекомендаций по профилактике, диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции. Выбор формы методических рекомендаций вместо обычно используемых клинических рекомендаций был продиктован спецификой условий разработки: необходимостью привлечения к формированию документа мультидисциплинарной команды специалистов и использованию консолидированной экспертной позиции при недостатке строгих научных доказательств, большей частотой пересмотра. Первые методические рекомендации были выпущены уже в конце января и постоянно обновлялись по мере поступления новых данных. В настоящий момент в России действует седьмая версия рекомендаций, опубликованная в начале июня³, подготовлена восьмая версия⁴.

Быстрое обновление рекомендаций в первые месяцы пандемии позволило избежать задержек при внедрении выявленных эффективных методов лечения. В частности, применение антикоагулянтной терапии для всех госпитализированных больных новой коронавирусной инфекцией в России было включено во временные методические рекомендации уже в конце апреля⁵. Для сравнения: в США, где соответствующий раздел рекоменда-

¹ Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 430 «Об особенностях обращения медицинских изделий, в том числе государственной регистрации серии (партии) медицинского изделия»; Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 441 «Об особенностях обращения лекарственных препаратов для медицинского применения, которые предназначены для применения в условиях угрозы возникновения, возникновения и ликвидации чрезвычайной ситуации и для организации оказания медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, заболеваний и поражений, полученных в результате воздействия неблагоприятных химических, биологических, радиационных факторов».

² Совещание о санитарно-эпидемиологической обстановке и готовности системы здравоохранения к осенне-зимнему периоду // Президент России. 29 июля 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63764>.

³ Временные методические рекомендации. Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 7 (3 июня 2020 г.). Министерство здравоохранения Российской Федерации.

⁴ Совещание о санитарно-эпидемиологической обстановке и готовности системы здравоохранения к осенне-зимнему периоду. Президент России. 29 июля 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63764>.

⁵ Временные методические рекомендации. Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 6 (28 апреля 2020 г.). Министерство здравоохранения Российской Федерации.

ций не пересматривался с 12 мая¹, антикоагулянтная терапия по-прежнему относится к разряду нерекомендованных методов профилактики осложнений, несмотря на появление соответствующей рекомендации профильного научного общества².

В последние месяцы, когда темпы получения новых данных и частота обновления методических рекомендаций замедлились, определенные трудности возникли со своевременным исключением препаратов, не подтвердивших свою эффективность при масштабных клинических испытаниях. В российские рекомендации по лечению новой коронавирусной инфекции все еще входят гидроксихлорохин и лопинавир+ритонавир³, неэффективность которых в зарубежных исследованиях была показана уже в мае⁴. В июне — начале июля эти препараты были исключены из международных рекомендаций и дальнейших клинических испытаний под эгидой ВОЗ⁵. В России их исключение ожидается при следующем пересмотре временных методических рекомендаций⁶.

¹ NIH. Antithrombotic Therapy in Patients with COVID-19//NIH. 12 May 2020. URL: <https://www.covid19treatmentguidelines.nih.gov/adjunctive-therapy/antithrombotic-therapy/>.

² American Society of Hematology. COVID-19 and VTE/Anticoagulation: Frequently Asked Questions//American Society of Hematology. 20 July 2020. <https://www.hematology.org/covid-19/covid-19-and-vte-anticoagulation>.

³ Временные методические рекомендации. Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 7 (3 июня 2020 г.). Министерство здравоохранения Российской Федерации.

⁴ Mehra M. R., Desai S. S., Ruschitzka F., Patel A. N. Hydroxychloroquine or chloroquine with or without a macrolide for treatment of COVID-19: a multinational registry analysis // The Lancet. 2020. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31180-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31180-6/fulltext); Cao B., Wang Y., Wen D. et al. A Trial of Lopinavir–Ritonavir in Adults Hospitalized with Severe COVID-19//New England Journal of Medicine. 2020. No. 382. P. 1787–1799.

⁵ WHO discontinues hydroxychloroquine and lopinavir/ritonavir treatment arms for COVID-19//WHO. 4 July 2020. URL: <https://www.who.int/news-room/detail/04-07-2020-who-discontinues-hydroxychloroquine-and-lopinavir-ritonavir-treatment-arms-for-covid-19>.

⁶ Главный пульмонолог анонсировал исключение гидроксихлорохина из рекомендаций по лечению COVID-19//Медвестник. 22 июля 2020 г. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Glavnyi-pulmonolog-anonsiroval-iskluchenie-gidroksihlorohina-iz-rekomendacii-po-lecheniu-COVID-19.html>.

Глава 2.5

Пандемия и здравоохранение: предварительные итоги

Если исходить из данных, имевшихся на конец августа, то говорить о полном завершении первой волны пандемии в России преждевременно. Наряду с регионами, где прирост новых случаев уже стабилизировался на безопасном уровне (Москва, Московская область), в стране сохраняются территории, лишь недавно прошедшие пик заболеваемости (Свердловская область), а также удаленные территории, почти не затронутые пандемией (Чукотский, Ненецкий автономные округа, Республика Алтай, Республика Карелия). По мнению вице-премьера Татьяны Голиковой, корректнее говорить о развитии двух эпидемических процессов в России: в Москве и близлежащих центральных областях и в остальных субъектах РФ. Второй процесс развивается с запаздыванием относительно центрального и к настоящему времени еще только начинает переходить к спаду.

В то же время наличие регионов, прошедших пик заболеваемости с последующей стабилизацией ежедневного прироста новых случаев на низком уровне, позволяет говорить о подведении первых предварительных итогов пандемии. Ближе всего к завершению первой волны находится Москва, где число новых случаев на протяжении последних трех недель стабильно держится на отметке 10% от максимума, несмотря на снятие большинства ограничений. Вместе с тем следует помнить, что Москва представляет собой субъект Федерации, отличавшийся как наиболее высоким риском утраты контроля над вирусом (крупнейший в стране хаб международного авиасообщения, высокая плотность населения), так и лучшей ресурсной обеспеченностью. Опыт преодоления пандемии другими субъектами Федерации может существенно отличаться от московского и в перспективе приведет к некоторой переоценке результатов пандемии. Итоговая оценка результатов может также измениться в случае формирования осенью 2020 — зимой 2021 гг. второй волны инфекции, а также обнаружения долгосрочного влияния инфекции на здоровье населения.

Важнейшим результатом принятых мер стало предотвращение взрывного роста заболеваемости и последующего острого кризиса системы оказания

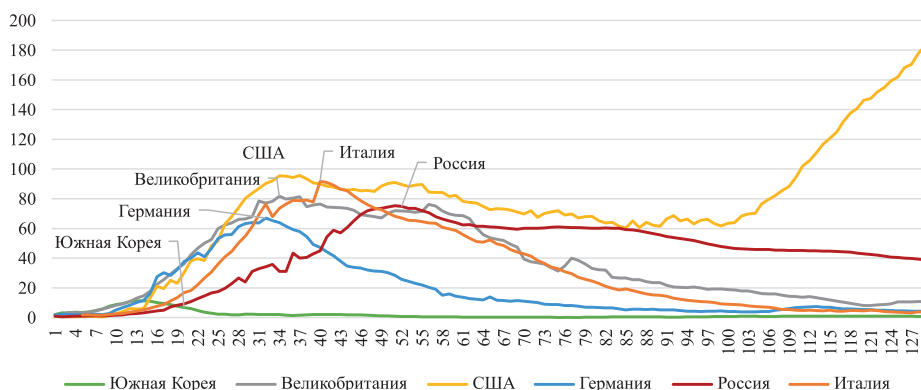


Рис. 1. Ежедневный прирост новых случаев заболевания коронавирусом SARS-CoV-2 в России и ряде зарубежных стран, случаев на 1 млн человек (сглаженное значение за 7 дней)

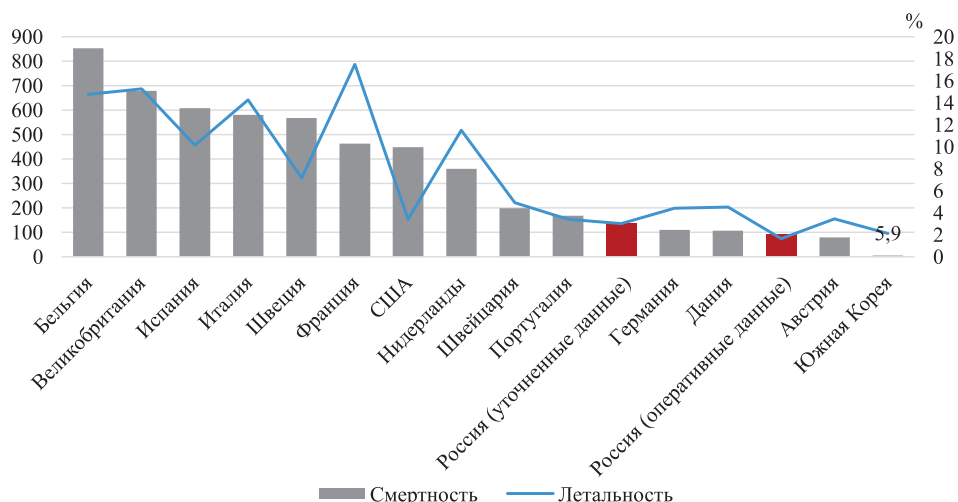
Источники: данные о количестве новых случаев: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard//WHO. 29 July 2020. URL: <https://covid19.who.int/>; Данные о численности населения: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1//UN. 2020. URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

медицинской помощи. России не удалось полностью предотвратить массовое распространение вируса, но пик заболеваемости оказался ниже и наступил позже, чем даже в наиболее благополучных европейских странах (рис. 1).

Выигрыш времени позволил обеспечить систему здравоохранения необходимыми ресурсами. Размер коечного фонда для больных инфекционными заболеваниями был увеличен более чем в три раза, что оказалось достаточным для сохранения резерва мест на всем протяжении пандемии. Организованный Минздравом России онлайн-курс по диагностике, лечению и профилактике коронавирусной инфекции для врачей и среднего медицинского персонала позволил подготовить медработников, в том числе неинфекционных специалистов, к принятию больных новой коронавирусной инфекцией.

Россия входит в число лучших стран мира по охвату тестированием на ранних стадиях пандемии и сохраняет второе место в мире по совокупному количеству проведенных тестов¹. Летальность от коронавирусной инфекции, по уточненным данным Росстата, за апрель — июнь составила 3,0% (4,2%, если

¹ Данные о количестве новых случаев: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard//WHO. 29 July 2020. URL: <https://covid19.who.int/>; Данные о количестве проведенных тестов: Coronavirus (COVID-19) Testing//Our World in Data. 29 July 2020. URL: <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>; Данные о численности населения: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1. URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.



ПРИМЕЧАНИЕ. Уточненные данные по России рассчитаны по состоянию на конец июня на основе отчетности Росстата.

Рис. 2. Смертность (случаев на 1 млн человек) и летальность (% от числа зарегистрированных случаев) от коронавирусной инфекции в России и зарубежных странах (оперативные данные на 29 июля 2020 г. или ближайшую доступную дату)

Источники: данные о совокупном количестве случаев заболевания и смертей: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard//WHO. 29 July 2020. URL: <https://covid19.who.int/>; Данные о численности населения: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019. Online Edition. Rev. 1. URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>; Уточненные данные по России: Росстат. Естественное движение населения в разрезе субъектов Российской Федерации. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/yjmHZNUV/edno5-2020.htm>.

учитывать все смерти с установленным диагнозом коронавирусной инфекции), смертность — 136 случаев на 1 млн человек, что соответствует показателям лучших зарубежных стран (рис. 2). Долгосрочное влияние пандемии и связанных с ней ограничений на оказание медицинской помощи по иным направлениям ни в России, ни в зарубежных странах пока не изучены.

Российская оперативная статистика неоднократно становилась предметом критики отечественных и западных экспертов. В марте под сомнение ставился аномально низкий в сравнении с европейскими государствами уровень заболеваемости в стране, исторически обладающей тесными экономическими связями с Европой, Китаем и Ираном — тремя основными центрами развития пандемии¹. После вхождения России в тройку стран — лидеров по числу выявленных случаев претензии к регистрации заболеваний

¹ Rettman A. Is Russia lying to WHO on virus data?//EUObserver. 19 March 2020. URL: <https://euobserver.com/coronavirus/147798>.

были сняты, однако те же обвинения были выдвинуты в отношении регистрации смертей от коронавируса. В начале мая сообщения о возможном занижении официальных данных о смертности в России вышли в крупных зарубежных СМИ¹, в начале июня о «сложной для понимания» российской статистике смертей заявил представитель ВОЗ².

Опубликованная к настоящему моменту полная статистика по смертности в России за апрель — июнь снимает большую часть вопросов к качеству данных. Уточненный уровень летальности коронавирусной инфекции в России сопоставим с уровнем, зафиксированным в замкнутых сообществах, прошедших сплошное тестирование (например, на круизном лайнере *Diamond Princess* — 2,3%³), и в странах с наиболее высоким уровнем охвата тестированием (в частности, в Южной Корее — 2,1%⁴).

Наиболее вероятной причиной, по которой одни страны и сообщества демонстрируют летальность на уровне 2–3%, тогда как в других она может превышать 15%, являются различия в охвате тестами на пике пандемии. При ограничении тестирования только больными с тяжелыми симптомами ОРВИ (на различных этапах пандемии применялось в Бельгии, Великобритании, Швеции и ряде других стран) летальность, то есть соотношение количества смертей к количеству зарегистрированных случаев заболевания, очевидным образом повышается. Переход к более широкому тестированию на поздних стадиях пандемии не способен радикально улучшить показатель летальности, поскольку большинство случаев заболевания к этому моменту уже прошли незарегистрированными.

Косвенным признаком широкого охвата тестами является высокая доля бессимптомных случаев в структуре заболеваемости. В замкнутых сообществах при близком к сплошному тестированию доля бессимптомных носителей достигает 40–60% от общего количества положительных тестов (42,5% в итальянском городе Во при охвате тестами 80–90% населения⁵,

¹ *Burn-Murdoch J., Foy H.* Russia's Covid death toll could be 70 per cent higher than official figure // *Financial Times*. 12 May 2020. URL: <https://www.ft.com/content/77cd2c-ba-b0e2-4022-a265-e0a9a7930bda>; *Nechepurenko I.* A Coronavirus Mystery Explained: Moscow Has 1,700 Extra Deaths // *The New York Times*. 11 May 2020. URL: <https://www.nytimes.com/2020/05/11/world/europe/coronavirus-deaths-moscow.html>.

² ВОЗ назвала «сложной для понимания» статистику смертей от COVID-19 в России // ПБК. 2020. 10 июня. URL: <https://www.rbc.ru/society/10/06/2020/5ee10d8a9a7947d69bea8ea7>.

³ *Russell T. W., Hellewell J., Jarvis C. I., van Zandvoort K., Abbott S., Ratnayake R., Flasche S., Eggo R. M., Edmunds W. J., Kucharski A. J.* Estimating the infection and case fatality ratio for coronavirus disease (COVID-19) using age-adjusted data from the outbreak on the *Diamond Princess* cruise ship. February 2020 // *Euro Surveillance*. 2020. Vol. 25. No. 12. P. 200–256.

⁴ Korean CDC. Press Release. URL: <https://www.cdc.go.kr/board.es?mid=a30402000000&bid=0030>.

⁵ *Lavezzo E., Franchin E., Ciavarella C. et al.* Suppression of a SARS-CoV-2 outbreak in the Italian municipality of Vo' // *Nature*. 2020. URL: <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2488-1>.

51% на Diamond Princess¹, 60% на другом изолированном корабле — американском авианосце Theodore Roosevelt²). В Южной Корее на долю бессимптомных носителей приходится 33,3% всех случаев³. Показатели России — 15–40% бессимптомных новых случаев в марте — апреле⁴ и до 50% к июню⁵ — подтверждают предположение о высокой выявляемости коронавируса и, как следствие, о более широкой базе расчета летальности.

Другим важным фактором различий в уровне летальности и смертности от коронавируса стали национальные инструкции по регистрации смертей от коронавируса. Так, рекордные значения летальности и смертности в Бельгии объясняются недостатком тестов для проведения исследований всех больных с симптомами ОРВИ и рекомендацией национального Минздрава относить все спорные случаи смерти, для которых тест не проводился, к смертям от коронавируса. Таким образом, в статистику смертей от коронавируса перешла часть смертей, вызванных пневмонией и сезонным гриппом. В Германии, Италии и Испании смерти пациентов с подозрением на коронавирус, которым не был проведен прижизненный тест, напротив, исключались из статистики смертей от коронавируса⁶.

Международные рекомендации по регистрации случаев смерти от коронавируса ВОЗ выпустила лишь 16 апреля, когда пик смертности в большинстве европейских стран был уже пройден. Согласно данным рекомендациям, коронавирус должен указываться в качестве основной причины смерти во всех случаях смерти с поставленным диагнозом, за исключением очевидно не связанных с ним смертей (например, в ДТП)⁷. Предлагаемый подход призван обеспечить максимально полный учет всех смертей, которые, возможно, были связаны с коронавирусом, в условиях, когда не все страны могут обеспечить углубленное исследование каждого случая смерти.

¹ Russell T. W., Hellewell J., Jarvis C. I., van Zandvoort K., Abbott S., Ratnayake R., Flasche S., Eggo R.M, Edmunds W. J., Kucharski A. J. Estimating the infection and case fatality ratio for coronavirus disease (COVID-19) using age-adjusted data from the outbreak on the Diamond Princess cruise ship. February 2020 // Euro Surveillance. 2020. Vol. 25. No. 12. P. 200–256.

² Stewart P. Coronavirus clue? Most cases aboard U. S. aircraft carrier are symptom-free // Reuters. 16 April 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-military-sympt/coronavirus-clue-most-cases-aboard-us-aircraft-carrier-are-symptom-free-idUSKCN21Y2GB>.

³ Workman J. The proportion of COVID-19 cases that are asymptomatic in South Korea: Comment on Nishiura et al // International Journal of Infectious Diseases. 2020. Vol. 96. P. 398.

⁴ Совещание о санитарно-эпидемиологической обстановке в России. Президент России. 13 апреля 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63194>.

⁵ В России возросла доля бессимптомных носителей коронавируса // РИА «Новости». 17 июня. 2020 г. URL: <https://ria.ru/20200617/1573089856.html>.

⁶ Случаи предполагаемого занижения числа умерших от коронавируса в некоторых странах // ТАСС. 16 июля 2020 г. URL: <https://tass.ru/info/8588581>.

⁷ International guidelines for certification and classification (coding) of COVID-19 as cause of death // WHO. 16 April 2020. URL: https://www.who.int/classifications/icd/Guidelines_Cause_of_Death_COVID-19.pdf.

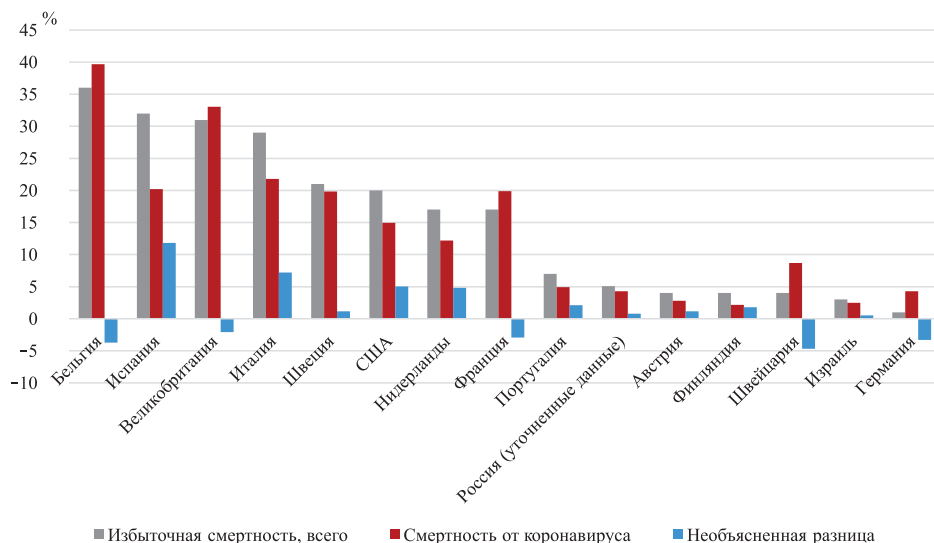
В отличие от большинства зарубежных стран, Россия благодаря предшествующей подготовке системы здравоохранения и более медленному развитию пандемии была готова к ведению развернутой статистики уже на момент первых смертей от коронавируса и сохранила развернутую фиксацию причин смерти на всем протяжении первой волны. По контрасту с преобладающей за рубежом практикой включения в смерти от коронавируса всех случаев с подозрением на коронавирусную инфекцию массовые пересмотры причин смерти в пользу иных заболеваний в российской отчетности были восприняты резко негативно. Дополнительно отношение к российской статистике ухудшила неполнота данных, публикуемых в ежедневном режиме. Итоговое количество смертей за апрель — июнь по России в среднем превышает значения, опубликованные Коммуникационным центром Правительства РФ, в два раза¹.

С проблемой различий в подходах регистрации смертей от коронавируса столкнулась не только Россия. Для ее решения демографы предлагают перейти к оценке тяжести пандемии на основе изменения смертности от всех причин за период². Это решение также не является совершенным, поскольку на оценку бремени пандемии может повлиять рост смертности, не связанный напрямую с коронавирусом, но обеспечивает лучшую точность по сравнению с субъективными национальными оценками количества смертей. Сравнительные исследования избыточной смертности в различных странах, проведенные крупными СМИ, не подтверждают предположения о некорректной регистрации смертей от коронавируса. Нетипичным является низкий уровень необъясненной избыточной смертности, но эта особенность может объясняться лучшим качеством установления причин смерти в тех случаях, когда коронавирус спровоцировал обострение основного заболевания, и небольшим числом смертей от коронавируса в масштабах всей страны в силу неполного охвата территории пандемией (рис. 3).

В Москве и других регионах, где было сконцентрировано наибольшее число случаев заболевания, уровень избыточной смертности значительно выше. Тем не менее показатели Москвы остаются намного ниже большинства зарубежных крупных городов, ставших национальными центрами пандемии (рис. 4). Для регионов с высоким уровнем смертей от коронавируса также характерны более высокие значения необъясненной смертности: в Москве до 35% избыточных смертей, в отдельных субъектах РФ — до 80–90% избыточных смертей. Экстремально высокие значения, по-видимому, объясняются проблемами

¹ Естественное движение населения в разрезе субъектов Российской Федерации. Росстат. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/yjmHZnUV/edno5-2020 г.htm>; Смертность от COVID-19 в Москве за июнь на 35% ниже мая. Департамент здравоохранения Москвы. 13 июля 2020 г. URL: <https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/news/default/card/4325.html>; Официальная информация о коронавирусе в России. Правительство Российской Федерации. URL: <https://xn--80aesfpebagmflbcoa.xn--p1ai/>.

² 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. Iss. 10234. P. 81.



Примечание. В Бельгии, Великобритании, Германии, Франции и Швейцарии зарегистрированное количество смертей от коронавируса превышает избыточную смертность, в России и Израиле разница между избыточной смертностью и смертностью от коронавируса незначительна. В Дании, Норвегии, Южной Корее и Таиланде избыточная смертность не зафиксирована.

Рис. 3. Избыточная смертность в России и ряде зарубежных стран в период пандемии, % смертей сверх среднего уровня (данные за март — июль, значения для России приведены по материалам Росстата за апрель — июнь)

Источники: Wu J., McCann A., Katz J., Peltier E. 153,000 Missing Deaths: Tracking the True Toll of the Coronavirus Outbreak//The New York Times. 9 July 2020. URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/21/world/coronavirus-missing-deaths.html>; Естественное движение населения в разрезе субъектов Российской Федерации. Росстат. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/yjmHZnUV/edno5-2020.htm>.

регистрации заболевания; превышение общим количеством дополнительных смертей числа зарегистрированных смертей от коронавируса в размере 30–35% может быть связано как с более жесткими ограничениями на потребление медицинской помощи по иным направлениям, так и с не изученными на данный момент последствиями коронавирусной инфекции.

Сопоставимый или лучший результат России в сравнении с передовыми европейскими странами может объясняться лучшей подготовленностью к пандемии и концентрацией первой волны преимущественно в Москве, обладающей наиболее развитой системой здравоохранения в стране.

Определенный вклад в низкие уровни летальности и смертности от коронавирусной инфекции в России также могли внести объективные особенности населения, в том числе пока не выявленные. Достоверно известно о сильной связи летальности с возрастом, полом и наличием отдельных хронических заболеваний (сахарный диабет, гипертония, заболевания сер-

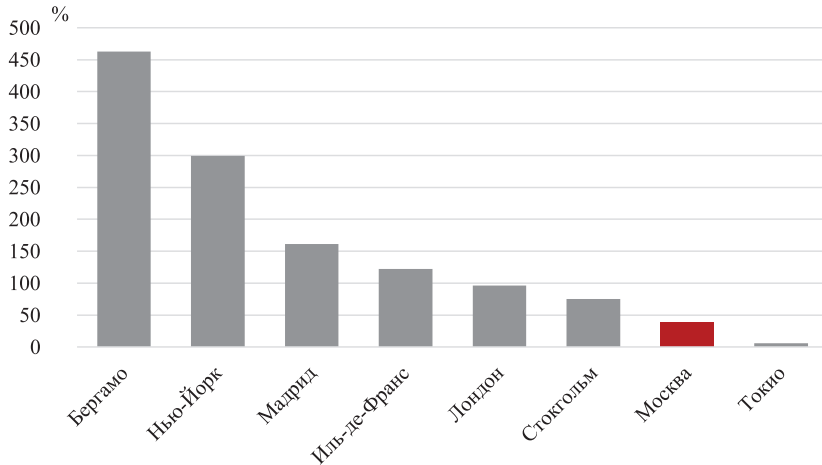


Рис. 4. Избыточная смертность в Москве и ряде зарубежных городов — национальных центров пандемии, % смертей сверх среднего уровня (данные по зарубежным городам за март — апрель, по Москве — по материалам Департамента здравоохранения Москвы за апрель — июнь)

Источники: *Bunn-Murdoch J., Romei V., Giles C.* Global coronavirus death toll could be 60% higher than reported // *Financial Times*. 26 April 2020. URL: <https://www.ft.com/content/6bd88b7d-3386-4543-b2e9-0d5c6fac846c>; Естественное движение населения в разрезе субъектов Российской Федерации. Росстат. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/yjmHZnUV/edno5-2020.htm>; Смертность от COVID-19 в Москве за июнь на 35% ниже мая. Департамент здравоохранения Москвы. 13 июля 2020 г. URL: <https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/news/default/card/4325.html>.

дечно-сосудистой системы), менее выраженной для заболеваний органов дыхания, злокачественных новообразований и заболеваний печени¹. Активно обсуждаются, но пока не получили подтверждения предположения о влиянии на иммунитет к новому коронавирусу SARS-CoV-2 предыдущих контактов со сходными коронавирусами в течение жизни², прививки БЦЖ³ и о наличии иных, пока не выявленных факторов неподверженности заражению, в частности генетических (так называемая «темная материя» панде-

¹ *Parohan M., Yaghoubi S., Seraji A., Javanbakht M. H., Sarraf P., Djalali M.* Risk factors for mortality in patients with Coronavirus disease 2019 (COVID-19) infection: a systematic review and meta-analysis of observational studies published online ahead of print // *Aging Male*. 8 June 2020. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13685538.2020.1774748>.

Singh A. K., Gillies C. L., Singh R. et al. Prevalence of comorbidities and their association with mortality in patients with COVID-19: A Systematic Review and Meta-analysis published online ahead of print // *Diabetes, Obesity & Metabolism*. 23 June 2020. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7361304/>.

² *Spinney L.* Are we underestimating how many people are resistant to Covid-19? // *The Guardian*. 7 June 2020. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/immunological-dark-matter-does-it-exist-coronavirus-population-immunity>.

³ *Miyasaka M.* Is BCG vaccination causally related to reduced COVID-19 mortality? // *EMBO Molecular Medicine*. 2020. Vol. 12. No. 6. P. 12661.

мии)¹. Некоторую роль могли сыграть и особенности структуры проживания. В частности, в Москве, на долю которой приходится большинство случаев первой волны, находится крайне ограниченное количество домов престарелых, ставших основными источниками смертности во многих зарубежных странах (от 51% во Франции до 60% в Норвегии)².

Riccò M., Gualerzi G., Ranzieri S., Bragazzi N. L. Stop playing with data: there is no sound evidence that Bacille Calmette-Guérin may avoid SARS-CoV-2 infection (for now) // *Acta Bio-medica: Atenei Parmensis*. 2020. Vol. 91. No. 2. P. 207–213.

- ¹ *Franks P. W., Rocklöv J.* Coronavirus: could it be burning out after 20% of a population is infected? // *The Conversation*. 29 June 2020. URL: <https://theconversation.com/coronavirus-could-it-be-burning-out-after-20-of-a-population-is-infected-141584>.
- ² *Comas-Herrera A., Zalakain J., Litwin C., Hsu A. T., Lane N., Fernandez J. L.* Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence. LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 2020.

Глава 2.6

Уроки пандемии: меры по развитию системы здравоохранения¹

Предварительные итоги позволяют говорить о достойном ответе системы здравоохранения России на вызов пандемии. Принятые меры сдерживания позволили сгладить пик заболеваемости и избежать перегрузки системы здравоохранения и сопутствующего скачка смертности. Текущие показатели смертности и летальности от новой коронавирусной инфекции в России остаются одними из наиболее низких среди развитых стран, при этом данные о совокупной избыточной смертности подтверждают достаточно корректную регистрацию случаев смерти.

Вместе с тем необходимость решения новых для здравоохранения задач по противодействию масштабной эпидемии выявила ряд слабых мест действующих систем оказания медицинской помощи и санитарно-эпидемиологического контроля. В условиях, когда появление новых биологических угроз становится практически постоянным риском (атипичная пневмония SARS в 2002–2003 гг., грипп N1H1 в 2009 г., ближневосточный респираторный синдром MERS в 2012–2015 гг., новая коронавирусная инфекция COVID-19 в 2020 г.), готовность системы здравоохранения к борьбе с инфекционными заболеваниями становится не менее важной, чем традиционные цели по снижению смертности от хронических неинфекционных заболеваний. Основными направлениями подготовки к новым инфекционным угрозам должны стать:

1. Модернизация инфекционной службы здравоохранения

До пандемии инфекционная служба не входила в число приоритетов развития здравоохранения. Низкий статус инфекционной службы в системе оказания медицинской помощи стал предпосылкой для возникновения многочисленных пробелов в обеспеченности материальными ресурсами и персоналом, в том числе:

¹ При подготовке настоящей главы использованы предложения и материалы И. М. Шеймана и С. В. Шишкина (НИУ ВШЭ).

- несоответствие фонда инфекционных коек и запасов расходных материалов (СИЗ, дезинфекционные средства, средства экстренной профилактики и лечения) установленным нормативам;

- недостаточная подготовка врачей и медицинского персонала неинфекционных специальностей к работе в условиях эпидемии (к корректному применению средств СИЗ, сортировке больных по степени тяжести, отслеживанию контактов инфицированных лиц и координации действий с иными службами и т.д.);

- дефицит лабораторий, в том числе мобильных, обладающих правом работы с возбудителями второй группы патогенности;

- отсутствие профильного федерального научно-практического центра по инфекционным болезням, способного осуществлять организационно-методическое руководство, прогнозирование эпидемиологических ситуаций и эпидемическое моделирование.

Собранная в ходе пандемии информация о дефиците лабораторных и лечебных мощностей, расходных материалов должна быть использована для обновления нормативов ресурсной обеспеченности населения в сфере здравоохранения, а информация о трудностях, возникших при привлечении медицинских работников иных профилей с больными новой коронавирусной инфекцией, — для пересмотра образовательных программ в области эпидемиологии и инфекционных заболеваний для всех профилей подготовки врачей и среднего медицинского персонала. На федеральном уровне необходимо создание национального эпидемиологического центра, ответственного за постоянный мониторинг эпидемиологических угроз и разработку планов реагирования.

2. Разработка расширенных мобилизационных планов на случай массовых эпидемий

Инфекционная служба также не была подготовлена к вспышкам инфекционных заболеваний крупнее сезонных эпидемий гриппа и ОРВИ. Практика пандемии показала, что традиционных механизмов формирования резервов недостаточно для обеспечения потребностей системы здравоохранения в период крупномасштабных вызовов. Перспективным путем решения является создание расширенных мобилизационных планов, позволяющих действовать для целей инфекционной службы внешние мощности.

Новые мобилизационные планы в отношении расходных материалов, лекарственных препаратов и иных медицинских изделий должны предусматривать порядки расширения внутреннего производства по ключевым позициям, в отношении коечного фонда и диагностического оборудования — порядки перепрофилирования иных отделений, немедицинских объектов размещения (гостиницы, общежития, иные здания, пригодные для перепрофилирования) и развертывания временных конструкций.

Отдельно должен быть сформирован кадровый резерв здравоохранения, включающий лиц, которые могут быть привлечены к оказанию медицинской

помощи с некоторой дополнительной подготовкой (учащиеся и профессорско-преподавательский состав медицинских образовательных учреждений, временно не работающие или занятые в иных сферах лица с медицинским образованием, вышедшие на пенсию медработники). Резерв должен обеспечивать возможность привлечения медицинских работников к оказанию помощи инфекционным больным в зависимости от профиля факторов повышенного риска конкретного инфекционного заболевания (возраст, наличие определенных хронических заболеваний и т. д.).

Мониторинг соответствия фактической обеспеченности инфекционной службы и мобилизационных планов установленным нормативам должен быть включен в ежегодный план ведомственного контроля качества медицинской помощи.

3. Повышение гибкости системы оказания медицинской помощи

Опыт первой волны пандемии свидетельствует об отсутствии необходимости наращивания регулярного коечного фонда инфекционного профиля сверх установленных нормативов. При возникновении потребности дополнительные койки могут быть быстро развернуты на базе отделений иных профилей и временных конструкций. Основные трудности, возникшие при подготовке коечного фонда, были вызваны неприспособленностью больниц для работы по инфекционному профилю: невозможностью полного обособления «красной» зоны (например, в случае общей лифтовой площадки), отсутствием необходимого оборудования (в частности, компьютерных томографов) и оснащения коек (кислородной подводки).

Для возможности эффективной трансформации коечного фонда иных профилей во временные инфекционные отделения необходимо разработать новые требования к строительству и капитальному ремонту медицинских организаций, включая возможности выделения потоков, «чистой» и «грязной» зон, обустройства шлюзов, создания дополнительных инфекционных палат на базе общественных пространств и палат иных профилей, оборудования всех постоянных коек, подлежащих перепрофилированию под инфекционные, и пространств для развертывания дополнительного коечного фонда централизованной системой подачи медицинских газов. При планировке приемных отделений следует предусмотреть боксированную систему, что позволит принимать сразу несколько больных.

Дополнительную степень свободы предоставит разработка быстровозводимых модульных конструкций. Для изоляции бессимптомных носителей и лечения легких случаев заболевания могут быть задействованы немедицинские объекты размещения (общежития, гостиницы, дома отдыха). При утяжелении состояния пациенты, размещенные в таких объектах, подлежат немедленной госпитализации в больницу.

Для повышения доступности необходимого диагностического оборудования и оборудования для интенсивной терапии целесообразно также рассмотреть возможность объединения городских больниц малой мощности

в укрупненные многопрофильные медицинские центры. Наличие полного спектра оборудования позволит эффективно реструктурировать деятельность учреждения под любые потребности больных новыми потенциально опасными заболеваниями.

Для обеспечения лечения на дому необходимо расширить парк машин неотложной медицинской помощи, обеспечивающих наблюдение таких больных врачами и при необходимости посещение больными медицинских организаций.

4. Развитие телемедицинских услуг

Доступность медицинской помощи по иным профилям в периоды чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения может быть частично сохранена за счет повышения доступности телемедицинских услуг. Для этого необходимо принять специализированный порядок оказания телемедицинской помощи в условиях приостановки оказания очной плановой медицинской помощи, включающий расширенный перечень услуг, разрешенных к оказанию в удаленном режиме (в том числе постановку диагноза и назначение первичного лечения для ограниченного перечня заболеваний), а также упрощенные требования к месту оказания услуги (в том числе вне медицинской организации) и используемым технологиям связи (вплоть до видео- и аудиозвонков). В целях дополнительного стимулирования удаленных обращений необходимо приравнять такие обращения к очным в части оформления и оплаты, в перспективе — разрешить удаленные обращения по решению пациента в учреждения, находящиеся на территории иных субъектов РФ.

5. Определение полномочий участников системы здравоохранения и иных субъектов в условиях чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения

Для обеспечения быстрой и координированной реакции на новые угрозы, распространения лучших практик представляется целесообразным определить на федеральном уровне права и обязанности участников системы здравоохранения и иных субъектов в условиях чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения. Соответствующие нормативные правовые акты могут включать регулирование:

- карантинных мер (условия и порядок введения, допустимые ограничения прав граждан, изменения порядка работы организаций);
- деятельности участников системы здравоохранения (изменения порядка оказания плановой медицинской помощи, механизмов оплаты медицинской помощи, контроля качества медицинской помощи);
- работы медицинской промышленности (применение специальных мер экономического стимулирования, регулирование импортно-экспортной деятельности, режимов работы государственных и частных производственных мощностей);
- оборота лекарственных препаратов и медицинских изделий (упрощенная регистрация, установление предельных цен);

— ввода в клиническую практику новых технологий здравоохранения (упрощенные порядки утверждения временных методических рекомендаций, выдачи разрешения на испытания, применения препаратов, не зарегистрированных на территории страны);

— взаимодействия органов власти (предоставление дополнительных полномочий профильным органам управления, определение порядка информационного обмена).

Отдельные перечисленные меры (в частности, особенности оборота лекарственных препаратов и медицинских изделий) уже получили долгосрочное закрепление в нормативных актах постоянного действия, однако большинство действующих решений были приняты в качестве временных, вне целостной системы регулирования чрезвычайной ситуации. Некоторые вопросы остаются неурегулированными до настоящего момента. Неопределенной, в частности, остается роль страховых медицинских организаций. Опыт Германии и Южной Кореи показывает, что страховые системы здравоохранения способны справляться с эпидемическими вызовами даже более эффективно, чем полностью государственное здравоохранение. В России в первые месяцы пандемии отдельные страховые медицинские организации по собственной инициативе расширили объемы информационного сопровождения застрахованных лиц, включая информирование лиц из групп риска о необходимости самоизоляции и предоставление консультаций по смежным вопросам, связанным с осуществлением противоэпидемических мероприятий. Более активное привлечение страховых организаций в будущем позволит улучшить качество информационного сопровождения населения, снять часть непрофильной нагрузки с органов санитарно-эпидемиологического надзора и медицинских организаций.

6. Развитие службы санитарно-эпидемиологического надзора

Современные технологии существенно расширяют возможности контроля распространения инфекционных заболеваний. Задействование при отслеживании возможных контактов зараженных лиц данных систем городского транспорта и видеонаблюдения, индивидуальных мобильных приложений в перспективе позволит определять большую часть нерегулярных контактов в общественных местах, что ускорит локализацию инфекции. Для своевременного применения новых технологий при будущих вызовах разработку необходимого программного обеспечения и подготовку изменений в полномочия и штатную структуру органов санитарно-эпидемиологического надзора необходимо начать уже сейчас на базе опыта, полученного в ходе расследования очагов новой коронавирусной инфекции.

Однако важной мерой является и развитие подразделений, ведущих традиционное «ручное» отслеживание контактов на основе опроса зараженных лиц. Непосредственно в период эпидемии следует предусмотреть возможность быстрого усиления таких подразделений за счет работников иных направлений или найма временных работников.

Раздел 3 Социальная поддержка населения и социальные настроения

Глава 3.1 Рынок труда: сжатие и трансформация

3.1.1. ВОЗДЕЙСТВИЕ ПАНДЕМИИ НА МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ РЫНКИ ТРУДА

Воздействие пандемии на мировой и российский рынки труда началось раньше, чем национальные правительства стали вводить ограничения на режим работы предприятий, и закончится много позже снятия этих ограничений. Это объясняется двумя основными обстоятельствами: а) развитием международного разделения труда — мировой товарный рынок уже давно стал глобальным; б) рынок труда представляет собой имманентную часть системы рынков, и любые изменения на товарных и финансовых рынках оказывают непосредственное влияние на спрос и предложение рабочей силы¹.

Если говорить о начальном влиянии пандемии на российский рынок, то оно проявилось в виде перебоев поставок импортной промежуточной продукции, прежде всего из Китая. Это привело к сбоям в обеспечении производства необходимыми компонентами, комплектующими и ингредиентами и, как следствие, к сокращению выпуска некоторых российских компаний. В свою очередь, такая ситуация не могла не сказаться на спросе на труд и уровне оплаты труда.

Сокращение спроса на труд — это глобальное явление. Наиболее резкое снижение занятости отмечалось в США. Уровень безработицы в апреле составил 14,7% и стал самым высоким в стране со времен Великой депрессии (в феврале 2020 г. этот показатель был на уровне 3,5%). Без работы осталось более 20,5 млн человек. В мае уровень безработицы уменьшился до 13,3%²,

¹ Гришин В.И., Домащенко Д.В., Константинова Л.В. и др. Жизнь после пандемии: экономические и социальные последствия // Вестник Российского экономического университета. 2020. № 3 (111). С. 5–18.

² URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/06/2020/5edad7779a794779cef7f6d6>.

однако многие эксперты говорят о возможности возобновления роста этого показателя в будущем. Стоит отметить, что методика определения безработицы в США отличается от других развитых стран, в число безработных входят так называемые временно безработные (близкий аналог находящихся в административных отпусках в России). Однако в России данная группа относится в статистике к занятым.

В Европе безработица росла более скромными темпами: в среднем в 25 странах ЕС данный показатель увеличился с 5,9% в марте до 6,6% в мае. При этом в наиболее крупных странах региона прирост был относительно небольшим или даже наблюдалось снижение безработицы: в Германии — 0,6 п. п., во Франции — 0,0 п. п., в Италии — 0,3 п. п., в Испании — 0,4 п. п.

Согласно последней оценке МОТ, в настоящее время под угрозой находится 305 млн рабочих мест с условием полной занятости. Экономический кризис, вызванный пандемией, значительно сказался на 1,6 млрд работников неформальной экономики, уровень их доходов в первый месяц кризиса снизился сразу на 60%¹. Более того, по пессимистическому прогнозу МОТ, в перспективе более половины всех работников в мире могут лишиться средств к существованию из-за пандемии.

Особенно негативно сложившаяся ситуация отражается на молодежи. Более 178 млн людей младше 29 лет заняты в отраслях, которые в наибольшей степени пострадали от кризиса, и могут потерять работу из-за эпидемии COVID-19.

Аналогичные процессы затронули и российский рынок труда. По данным Росстата, уровень общей безработицы по МОТ в России составил:

- в феврале — 4,6% (3,4 млн человек);
- в марте — 4,7% (3,5 млн человек);
- в апреле — 5,8% (4,3 млн человек);
- в мае — 6,1% (4,5 млн человек);
- в июне — 6,2% (4,6 млн человек)².

Последний раз уровень безработицы в России превышал 6% в марте 2012 г. (6,5%). По оценке Счетной палаты РФ, из-за нынешнего кризиса в стране до конца года число безработных может вырасти в три раза³. По информации Министерства экономического развития России, во время ограничений из-за коронавируса в России работу приостановили 15 млн человек, 680 тыс. из них попали под сокращение.

Еще быстрее рос уровень зарегистрированной безработицы:

- в конце марта зарегистрированных безработных было 0,7 млн человек;
- в апреле — 1,3 млн;

¹ International labour organization. ILO: As job losses escalate, nearly half of global workforce at risk of losing livelihoods. URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743036/lang-en/index.htm.

² URL: https://gks.ru/bgd/free/Bo4_03/IssWWW.exe/Stg/d05/119.htm.

³ URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/827886>.

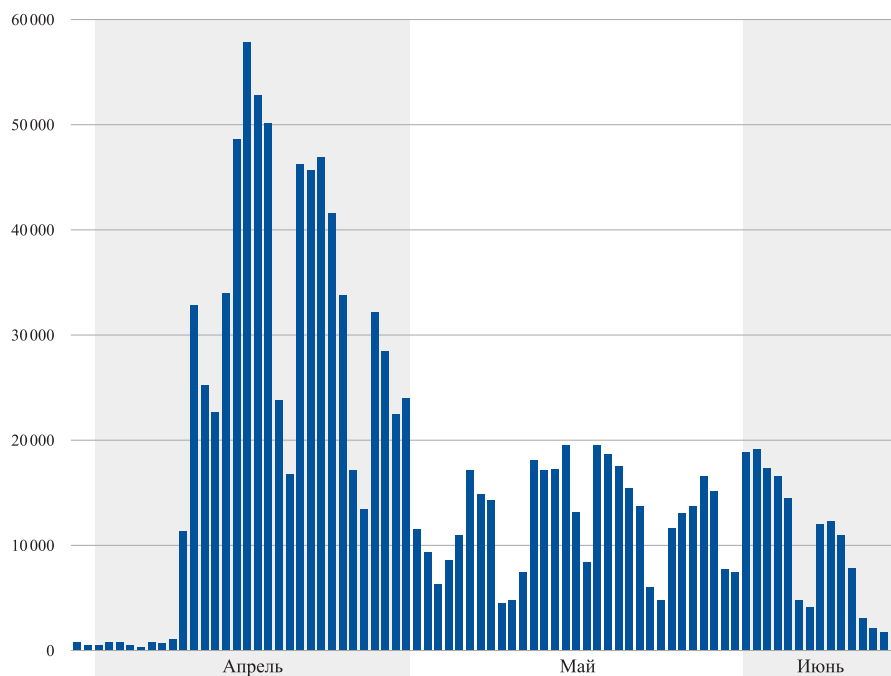


Рис. 1. Ежедневное количество обратившихся за пособием по безработице, человек

Источник: по данным Роструда.

- в мае — 2,1 млн;
- в июне — 2,6 млн;
- к 17 июля число зарегистрированных безработных достигло 3,0 млн человек.

В результате доля безработных, обращающихся в службы занятости, выросла с 21% в марте до 54% в июне. В июне рост регистрируемой безработицы замедлился более чем на треть — на учет в качестве безработных вставляли в среднем по 140 тыс. человек в неделю по сравнению с серединой апреля — маем, когда в центрах занятости регистрировалось по 220–250 тыс. еженедельно (рис. 1, 2).

Между тем было бы ошибочным считать, что увеличение уровня зарегистрированной безработицы связано исключительно с локдауном и введением ограничительных мер в апреле — мае 2020 г. Такому росту в немалой степени способствовали повышение максимального и минимального размеров пособий по безработице и упрощение процедуры их оформления, что сделало для безработных пособие более привлекательным и доступным. Прирост обращающихся за пособиями в последние месяцы вызван не столько ростом увольнений в результате эпидемиологического кризиса, сколько притоком

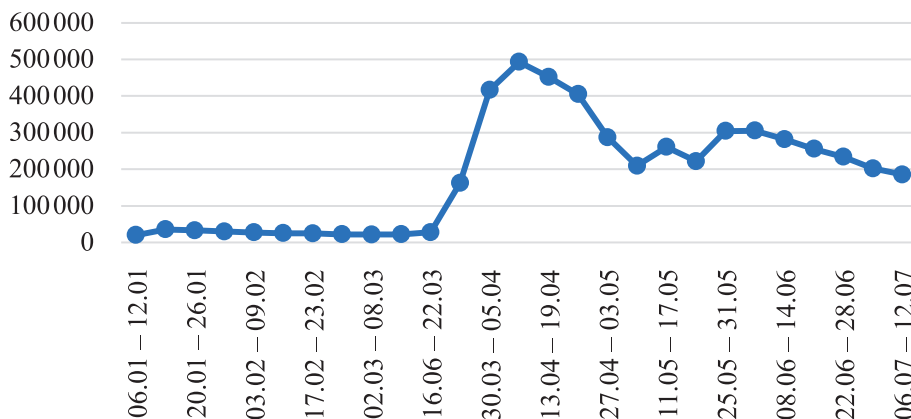


Рис. 2. Число запросов в поисковой системе «Яндекс» по словосочетанию «пособие по безработице» в России, запросов в неделю

в службы занятости тех безработных, которые до этого обращались к данному каналу поиска работы очень редко: например, не имеющих опыта работы, индивидуальных предпринимателей, неформально занятых. Можно предположить, что в процессе кризиса происходит частичный выход безработицы «из тени в свет», что для регулирования процессов на рынке труда является, безусловно, положительным феноменом. Впрочем, нельзя исключать, что часть обратившихся и далее не станут предпринимать активных попыток по поиску работу и, таким образом, не могут считаться безработными в соответствии с методологией МОТ.

Анализ возрастной структуры безработицы показал: 51% зарегистрированных безработных — это граждане в возрасте от 25 до 40 лет; 32% — лица в возрасте от 40 до 55 лет; чуть больше 12% — молодые люди до 25 лет; менее 5% — граждане старше 55 лет.

Больше всего среди безработных специалистов торговли и бытового обслуживания (свыше 300 тыс. человек), далее — специалисты, занятые административной и обеспечивающей деятельностью (более 220 тыс.), третье место занимают работники транспортной отрасли (свыше 160 тыс. человек), и еще 155 тыс. безработных не имеют квалификации. На эти группы приходится треть всех официально зарегистрированных безработных. Меньше всего безработных ранее были заняты в таких сферах, как логистика, консалтинг, химическая и топливная промышленность, а также металлургия. На них приходится менее 5% от общего числа безработных. Сокращение персонала в значительной степени коснется и офисных сотрудников.

Характер нынешнего экономического кризиса существенно отличается от всех предыдущих и является уникальным. В прошлые кризисы — например в 2009–2010 гг. — основной удар приходился на крупные предприятия

в сфере промышленности, а сфера услуг страдала от последующего сжатия потребительского спроса. Сегодня наиболее пострадавшей, наоборот, оказывается сфера услуг — в первую очередь туристические услуги, общественное питание, гостиничный бизнес, культура и спорт, прочие виды услуг населению, а также авиатранспорт и другие виды пассажирского транспорта. Фактически предприятия в этих видах экономической деятельности в апреле — мае 2020 г. оказались закрыты на неопределенный срок. Локдаун — закрытие предприятий в результате временной остановки производства и разрыва сложившихся производственных связей — стал главной причиной социально-экономического кризиса.

В результате основными пострадавшими от эпидемиологического кризиса оказались следующие группы работников:

- занятые на малых и средних предприятиях;
- самозанятые;
- индивидуальные предприниматели и их наемные работники.

Численность занятых в наиболее пострадавших отраслях экономики (транспортная сфера (авто- и авиаперевозки, деятельность аэропортов), сфера культуры, досуга и развлечений, сфера физической культуры и спорта, сфера туризма и гостиничного бизнеса, сфера общепита, сфера бытовых услуг) составляет примерно 10 млн человек, из них около трети относятся к наименее защищенным группам работников. Включение в число пострадавших отраслей розничной торговли (за исключением торговли продуктами питания) увеличивает численность занятых в пострадавших отраслях на 30–50%.

Сложность ситуации объясняется не только типичным для кризисных явлений сокращением спроса на труд со стороны работодателей, но и снижением предложения труда. Основой сокращения предложения труда являются следующие факторы:

- 1) принудительный карантин для групп риска, позднее — режим самоизоляции для всех возрастных групп населения, что существенно ограничило предложение рабочей силы;
- 2) вынужденное ограничение мобильности рабочей силы. Среди тех, кто быстро лишился работы из-за эпидемии, были трудовые мигранты. В России за последние месяцы 40% мигрантов остались без заработка.

3.1.2. СНИЖЕНИЕ ЗАРАБОТНЫХ ПЛАТ

Эпидемиологический кризис привел к значительному снижению заработных плат. Согласно данным Росстата, средняя зарплата наемных работников средних и крупных организаций сократилась в апреле 2020 г. на 4,3% в реальном выражении по сравнению с мартом. Хотя снижение зарплат происходило в большинстве отраслей, в том числе бюджетных, наиболее острым оно было в таких секторах, как гостиничный и ресторанный бизнес (снижение в номинальном выражении к марту на 17,0%), операции с недвижимым имуществом (17,1%), культура и спорт (15,6%), торговля (9,1%). При этом уже

в мае заработные платы, по статистике Росстата, выросли на 2,4% относительно апреля.

Другую динамику зарплат приводит Сбербанк на основе поступлений на зарплатные карты клиентов, оформленных в данном банке. Аналитики рассчитали изменения реального фонда оплаты труда (ФОТ), учитывающие как снижение и задержки выплаты зарплат, так и увольнения сотрудников. Согласно расчетам, ФОТ вырос относительно тренда в марте на 1,7%, а затем снизился в апреле на 6,0% и на 7,6% в мае. Совокупно в марте — мае падение ФОТ в реальном выражении составило 4,0%. Что неожиданно — в большей степени пострадали сотрудники крупного и среднего, а не малого бизнеса. При этом трудовые доходы снизились у более чем половины занятых, причем у каждого пятого — на 30% и более, полностью потеряли доход 2,5% работников¹.

Наконец, аналитическая служба международной аудиторско-консалтинговой сети FinExpertiza рассчитала снижение ФОТ на основе статистики сборов налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Такой метод позволяет учесть изменения заработков во всем формальном секторе экономики. Согласно их расчетам, совокупный фонд оплаты труда в марте — мае снизился на 4,7% в номинальном выражении по сравнению с весной прошлого года².

3.1.3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РЫНКА ТРУДА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

С момента введения в России ограничительных мер государство использует различные способы поддержки представителей бизнеса. С конца марта и до настоящего времени федеральными властями принято несколько соответствующих антикризисных пакетов. Одни из них носят системный характер и относятся ко всем организациям и индивидуальным предпринимателям (ИП), другие — предназначены только для компаний, работающих в определенных сферах экономики.

По состоянию на май 2020 г., общая стоимость этих мер оценивается в 2,9 трлн руб. (39,77 млрд долл., что эквивалентно 2,7% ВВП). Согласно оценкам Министерства финансов РФ, общая стоимость поддержки в рамках первого и второго пакетов составляет 2,1 трлн руб. Стоимость третьего антикризисного пакета оценивается экспертами в размере 800 млрд руб.

Ключевыми направлениями этой политики стали:

- поддержка занятости;
- поддержка уровня доходов различных групп населения, включая лиц, потерявших работу;

¹ Зарплаты россиян в период коронавируса. Март — май 2020 г. Сberданные. URL: <https://www.sberindex.ru/pdf/salary.pdf>.

² За «коронавирусную весну» зарплатный фонд России сократился впервые за 20 лет. FinExpertiza. URL: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2020/zarplatnyy-fond-sokratilsya/>.

- смягчение налоговых условий функционирования бизнеса;
- смягчение обязательств по обслуживанию кредитной задолженности¹.

Меры государственной поддержки занятости в условиях пандемии осуществлялись по нескольким направлениям:

1. *Субсидии.* Правительство предоставляло субсидии МСП (в том числе ИП) из наиболее пострадавших отраслей для покрытия расходов на оплату труда в мае и июне 2020 г. Размер грантов эквивалентен 1 МРОТ на каждого сотрудника. Главным условием получения субсидии является сохранение как минимум 90% рабочих мест (по отношению к марту 2020 г.) в месяц, за который предприятие получает кредит. Кроме того, 22 апреля 2020 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ»², согласно которому полученные МСП субсидии не облагаются налогом на прибыль, а субсидии, полученные ИП, — подоходным налогом. В мае таким образом было поддержано более 3,5 млн рабочих мест. Отдельная субсидия была выплачена самозанятым, ее размер был равен уплаченному ими налогу на профессиональный доход за 2019 г. В дополнение к данной субсидии самозанятым был предоставлен налоговый вычет в размере 12 130 руб. для оплаты налога в 2020 г.

2. *Отсрочка налогов, в том числе НДС и страховых взносов.* МСП из наиболее пострадавших отраслей имеют право получить дополнительную отсрочку на 3–6 месяцев. Данная мера введена Постановлением Правительства РФ № 409 от 2 апреля 2020 г. «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики»³ и предполагает отсрочки, списания, снижение налогов для МСП в пострадавших отраслях более чем на 500 млрд руб.⁴

3. *Снижение страховых взносов.* Ставка страховых взносов в МСП снижена с 30 до 15%, но только для той части зарплаты, которая превышает МРОТ⁵. Данная мера будет действовать и после 2020 г.

4. *Льготное кредитование.* Предприятиям из наиболее пострадавших отраслей для покрытия расходов на оплату труда предоставляются кредиты под 0% в течение первых шести месяцев и 4% — в течение следующих шести месяцев. Также данные кредиты обеспечиваются гарантиями ВЭБ (в размере до 75% суммы кредита). Предельная сумма кредита равна бюджету предприятия на оплату труда всех сотрудников за шесть месяцев. Правда, в расчетах исходят из МРОТ, а не из фактической зарплаты сотрудников⁶.

¹ Обзор антикризисных мер, применяемых государствами — членами ЕАЭС в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19. Центр макроэкономических исследований НИФИ Минфина России, 2020.

² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_350892/.

³ URL: <http://static.government.ru/media/files/kTj6vbMop2fN43iEZ16idfPSKriXYK50.pdf>.

⁴ Совещание о ситуации на рынке труда 29 июня 2020 г. URL: <http://government.ru/news/39947/>.

⁵ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010079>.

⁶ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73741776/>.

Изначально данная программа была предназначена для МСП, но 24 апреля было принято решение о ее распространении на средние и крупные компании из пострадавших отраслей.

На конец июня было выдано 36 тыс. кредитов, заключены соответствующие соглашения на 88 млрд руб., что позволяет поддержать 930 тыс. рабочих мест¹.

Активно реализовывалась программа «ФОТ 2.0» — так называемые кредиты со списанием для предприятий из пострадавших отраслей и социально ориентированных НКО. Размер кредита аналогичен предыдущему варианту, срок погашения — 1 апреля 2021 г., конечная ставка составляла 2%. При этом, если предприятие сохранит не менее 90% сотрудников, сумму кредита и проценты возвращать не надо, если от 80 до 90% — только половину ссуды и проценты. На июнь 2020 г. лимиты данной программы составили 468 млрд руб., и планируется их увеличение. Банками одобрено кредитов на 289 млрд руб., тем самым на конец июня было поддержано более 3 млн рабочих мест. Программа является важным элементом стабилизации занятости на весь 2020 г. и начало 2021 г.

Государство принимало также меры по поддержанию доходов безработных. Главным институтом, который решал эту задачу, стали службы занятости. К основным мерам в данной сфере можно отнести следующие:

- 1) введение возможности с помощью онлайн-сервисов зарегистрироваться в службе занятости в качестве безработного. Для этого было необходимо зарегистрироваться на портале «Госуслуги», а также заполнить заявление и резюме;
- 2) увеличение максимального размера пособия по безработице с 8000 до 12130 руб. Уволенным и признанным безработными с 1 марта 2020 г. пособие по безработице устанавливалось в максимальном размере независимо от стажа и уровня зарплаты на последнем месте работы. При наличии детей до 18 лет у безработного размер пособия дополнительно увеличивался на 3000 руб. за каждого ребенка, но только одному родителю;
- 3) индивидуальным предпринимателям, прекратившим свою деятельность после 1 марта 2020 г. и зарегистрировавшимся в качестве безработных, размер пособия был также установлен на уровне 12130 руб. и мог выплачиваться в таком размере на протяжении не более трех месяцев и не позднее 1 октября 2020 г.;
- 4) минимальный размер пособия был также увеличен — с 1500 до 4500 руб., но только на период с мая по август 2020 г. В минимальном размере пособие выплачивается ищущим работу впервые или после длительного перерыва (более года), уволенным за нарушение трудовой дисциплины или другие нарушения, а также тем, кто не имеет справки

¹ Совещание о ситуации на рынке труда 29 июня 2020 г. URL: <http://government.ru/news/39947/>.

- о среднем доходе. Также до начала кризиса минимальное пособие полагалось индивидуальным предпринимателям;
- 5) безработным, утратившим право на получение пособия после 1 марта 2020 г., период его получения был продлен на три месяца, но не позднее 1 октября 2020 г.

Было принято временное решение, которое способствовало поддержанию доходов граждан в период, когда по объективным причинам найти работу было трудно, а многие компании фактически остановили найм. Минимальное пособие было увеличено до 4500 р., оно максимально приближено к стоимости продовольственной корзины внутри прожиточного минимума. Максимальное пособие подняли до 12130 р. — минимального размера оплаты труда. При этом максимальное пособие назначалось для всех, кто потерял работу после 1 марта — то есть вне зависимости от уровня заработной платы на предыдущем месте работы и трудового стажа. На тот период это было оправдано, но в обычных условиях размер пособия должен определяться исходя из предыдущего заработка и опыта работы.

А. О. Котяков, министр труда и социальной защиты

Таким образом, основные меры Правительства РФ были направлены на обеспечение ежемесячными выплатами в размере прожиточного минимума различных категорий населения, потерявших после 1 марта свои источники трудового дохода. Основная нагрузка по обеспечению этих мер была возложена на центры занятости, которые пережили значительный приток новых обращений. Хотя в итоге доступ к пособиям получили индивидуальные предприниматели, изначально рассчитывать на повышенное пособие могли только наемные работники. Официальные самозанятые были исключены из группы получателей пособия. Однако в Москве, которая первой и приняла на себя удар эпидемиологического и экономического кризиса, самозанятые получали специальную региональную доплату, равную разнице между размером их пособия и его максимальным уровнем. Минимальный размер пособий также был поднят только через два месяца после введения режима самоизоляции. Вероятно, следовало реализовывать все меры одновременно еще в начале апреля, так как уже в этот момент было очевидно, что индивидуальные предприниматели и самозанятые являются одними из наиболее уязвимых групп занятых.

Еще одной мерой, направленной на поддержание занятости, является создание временных рабочих мест, на что Правительство РФ выделило регионам из резервного фонда более 4 млрд руб.¹ Временные рабочие места создаются в сферах строительства, агропромышленного комплекса, транспорта, ЖКХ, благоустройства, социальных служб по уходу за пожилыми

¹ URL: <http://government.ru/news/39970/>.

людьми. Также дополнительные временные рабочие места смогут создавать предприятия, где сотрудников перевели на неполную занятость. Это различные общественные работы на территории организации, не требующие высокой квалификации.

Финансовая поддержка предназначена для частичного возмещения расходов по оплате труда в течение трех месяцев. Она адресована лицам, устроившимся на временные рабочие места по направлению от службы занятости, а также предприятиям, которые организовали для своих сотрудников во время простоя различные подработки. При этом безработным продолжают выплачивать пособия по безработице. Такие меры позволяют временно трудоустроить более 80 тыс. человек.

Однако временные рабочие места и общественные работы в ходе нынешнего кризиса носили ограниченный характер и не получили столь широкого распространения, как в 2009–2010 гг., когда они выполняли роль основного инструмента преодоления кризиса на рынке труда.

В рамках дополнительных мер поддержки занятости Министерство труда и социальной защиты России организовало дистанционное профессиональное обучение работников и безработных. В настоящее время идет подготовка комплекса мер по содействию трудоустройству выпускников среднего профессионального и высшего образования¹.

В то же время в качестве мер поддержки Правительством РФ не рассматривалась возможность приостановки реформы по повышению пенсионного возраста. Это объясняется наличием инструментов, позволяющих безработным гражданам предпенсионного возраста оформить права на пенсию досрочно.

Если вы потеряли работу, т. е. вы не трудоустроены, действующее законодательство позволяет вам досрочно уйти на пенсию. Если вы потеряли работу и у вас огромный стаж работы, действующее законодательство позволяет вам за два года до достижения пенсионного возраста уйти досрочно на пенсию. То есть я не вижу, что вот эта проблема носит какой-то массовый характер и требует дополнительного обсуждения.

А. О. Котяков, министр труда и социальной защиты

3.1.4. ТРАНСФОРМАЦИЯ РЫНКА ТРУДА: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ИХ РАЗВИТИЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Сама по себе пандемия не породила новых режимов и форм занятости, она лишь изменила пропорции использования имеющихся режимов и конфигурацию уже существующих форм.

¹ О решениях по итогам совещания о ситуации на рынке труда URL: <http://government.ru/orders/selection/401/39962/>.

УДАЛЕННАЯ ЗАНЯТОСТЬ

Под удаленной занятостью понимаются трудовые отношения, при которых работник осуществляет свои трудовые функции на периодической или постоянной основе за пределами рабочих мест, предоставляемых работодателем, и с использованием современных ИКТ¹.

Дистанционная занятость не является порождением пандемии. Постепенный рост доли удаленной занятости наблюдался в большинстве развитых стран мира и до 2020 г.

Стоит отличать постоянную и спорадическую занятость из дома. Постоянная удаленная занятость все еще остается довольно редким явлением: в Великобритании — менее 10% работающих в 2012 г. ответили, что их основное рабочее место — их дом; в среднем по ЕС — около 3%; в США — около 2% в 2017 г. работали пять дней в неделю из дома и более.

Значительно более распространенным явлением оказываются гибкие формы занятости, когда работодатель предоставляет рабочее место, а работа дома происходит на нерегулярной основе по согласованию с работодателем. В этом случае занятость становится мобильной, у человека нет одного постоянного рабочего места. Так как развитие такой занятости стало возможно с приходом новых технологий, экспертами МОТ и Еврофонда она была названа «удаленной и мобильной работой на базе ИКТ».

Среди лидеров стран еврозоны по масштабам дистанционной занятости можно выделить Швейцарию. По оценкам Федерального ведомства статистики (Bundesamt für Statistik BFS), суммарная доля работавших дистанционно до пандемии составляла в этой стране 25% всех занятых, но лишь около 3% лиц с постоянной занятостью делали это регулярно, то есть тратили на удаленную работу более половины своего рабочего времени². Средний показатель по ЕС в 2015 г. составлял около 17%, но диапазон был велик — от 8% в Италии до 38% в Дании³. Согласно опросам, наиболее высока эта доля в Скандинавии (в Швеции — 33%), в Нидерландах (31%), низка — в Восточной и Южной Европе, 16% — в Индии и 19% — в Японии. В ЕС доля тех, кто работал из дома хотя бы изредка, в 2015 г. составляла 19%, в США — четверть занятых.

Наиболее распространена удаленная занятость в таких отраслях, как образование, связь и информационные технологии, финансы и страхование, научная и профессиональная деятельность. Периодическая дистанционная работа в первую очередь выполняется менеджерами, специалистами высшего и среднего уровня квалификации, служащими, занятыми подготовкой и оформлением документации, учетом и обслуживанием. Постоянная рабо-

¹ При этом удаленная занятость является довольно неоднородным явлением на рынке труда. Иногда в понятие удаленной занятости включают надомный труд, а также работу не из дома, например работу в строительстве, курьером или таксистом, однако эта тема здесь не рассматривается.

² URL: <https://www.swissinfo.ch/>.

³ Там же.

та из дома характерна в основном только для специалистов и для творческих профессий. Таким образом, дистанционный режим работы встречается чаще среди групп населения, живущих в крупных городах.

В последние десятилетия растет как постоянная, так и нерегулярная удаленная форма занятости. Хотя этот рост нельзя назвать взрывным, за период 2008–2019 гг. доля таких работников увеличилась в странах ЕС с 12,4 до 16,1%.

В России, согласно опросам населения, в 2018 г. по основной работе всего 7,8% занятых хотя бы час за последние 30 дней работали из дома. Причем последние 10 лет численность работающих удаленно оставалась стабильной. Лишь около 2% работали таким образом 40 часов и более. То есть доля работающих удаленно из дома в России значительно ниже, чем в развитых странах мира. Чаще всего такой режим работы встречался у нас в образовании, финансовом секторе, научной и творческой деятельности.

Локдауны и ограничительные меры, введенные Правительством РФ, резко расширили масштабы дистанционной занятости. Для недопущения распространения коронавирусной инфекции Президентом России периоды с 30 марта по 3 апреля и с 6 по 8 мая 2020 г. были объявлены нерабочими. При этом многие предприятия использовали возможности дистанционной занятости, поскольку столь масштабный простой мог бы иметь непоправимые последствия.

По оценкам Министерства труда и социальной защиты России, значительная часть россиян переключилась на дистанционную занятость: «...во время пандемии <...> почти 6 млн человек, а это 11% трудоустроенных россиян», трудились удаленно. Сейчас [в июле 2020 г.], по данным портала «Работа в России», на дистанционной занятости находятся около 9,4% сотрудников. После снятия всех ограничительных мер на дистанционной занятости могут остаться до 5% работников¹.

Согласно данным совместного аналитического доклада ВЦИОМа и Social Business Group, «до пандемии удаленно трудились 2% работников, а теперь — 16% [май 2020 г.] <...> На удаленный режим работы прежде всего перешли специалисты с высшим образованием в бюджетной сфере, а также жители двух столиц и городов-миллионников. В Москве и Санкт-Петербурге доля работников, перешедших на дистанционную работу, — 29%, в других городах-миллионниках — 21%, а на селе всего — 10%»².

Очевидно, что доля занятых дистанционно находится на историческом максимуме.

Переход к массовой дистанционной занятости привел к необходимости осмысления преимуществ и рисков данного режима как для работодателей, так и для работников.

¹ URL: <https://rg.ru/2020/07/07/rabotodateli-am-zapretiat-otslezhivat-gde-trudiatsia-sotrudniki-na-udalenne.html>.

² URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2020/05/14/830289-vtsiom-rossiyane-distantionnyu-rabotu>.

Обследование ИНСАП РАНХиГС среди пользователей сети Facebook по вопросам удаленной занятости в мае 2020 г. показало:

- переход на удаленную занятость затронул значительное число наемных работников всех возрастов, в первую очередь имевших высшее образование и относительно высокий уровень доходов. При этом массовый переход наблюдался не только в столичных городах, но и в других регионах России;
- наиболее высока доля перешедших на удаленную занятость в образовании, науке, ИТ и связи, финансовой и страховой деятельности, культуре, спорте, организации досуга;
- лишь в трети случаев переход был документально оформлен;
- при удаленной работе в среднем использовалось не менее 2–3 каналов связи с коллегами и начальством — как аудио-/видео-, так и текстового формата;
- подчиненные и руководители отмечают ухудшение качества организации работы и выполнения заданий в 25–35% случаев перехода, улучшение отмечается лишь в 6–7% случаев;
- продолжительность рабочего времени почти в половине случаев перехода увеличилась, в четверти случаев она снизилась; при этом зачастую работа выполняется в нерабочее время и выходные дни;
- лишь 22% указали на отсутствие проблем при работе удаленно, список сложностей включает технические (проблемы со связью, оборудованием), организационные, психологические;
- в целом большинство респондентов указывают на более низкую эффективность работы из дома. Однако это зависит от возраста работника: молодые оценивают переход на удаленную работу позитивно/скорее, позитивно, работники старших возрастов — негативно/скорее, негативно;
- предпочитаемый режим работы для большинства респондентов — гибкий, с возможностью работать из дома периодически;
- около 2/3 наемных работников считают, что после окончания пандемии в их организации работа вернется к прежнему режиму, однако почти половина работавших удаленно после отмены карантина продолжили работать из дома на момент проведения опроса.

Судя по всему, после анализа опыта вынужденного перевода сотрудников на удаленную занятость ряд фирм может перевести часть своих сотрудников на гибкий формат работы, позволяющий совмещать работу в офисе с работой из дома.

К преимуществам дистанционной занятости для компании можно отнести:

— снижение издержек на аренду офисного помещения, корпоративный транспорт — наиболее вероятные статьи в части оптимизации для работодателя при переходе на дистанционный режим занятости;

— экономия, связанная с отсутствием необходимости арендовать/компенсировать аренду съемного жилья сотруднику (обычно такие затраты связа-

ны с привлечением иностранных работников или сотрудников из других регионов);

— расширение выбора — в долгосрочном периоде возможности дистанционного взаимодействия могут привести к тому, что работодателю будет выгоднее нанимать работников из других регионов (стран), где средний уровень заработной платы и квалификации является более приемлемым.

К основным проблемам дистанционной занятости для компаний можно отнести:

— снижение производственной дисциплины работников и некачественное выполнение своих функций и служебных обязанностей как результат отсутствия должного контроля со стороны руководства и стимулирования со стороны коллег;

— техническая оснащенность рабочего места на дому;

— неудовлетворительные условия рабочего места, отличающиеся от требований действующего законодательства и внутрикорпоративной политики¹;

— дополнительные затраты, связанные с приобретением программного обеспечения для проведения онлайн-совещаний, конференций (Zoom, Skype и т. п.), а также дополнительного оборудования;

— возросшие угрозы в части безопасности данных. Как показала практика, часть компаний отложили переход на дистанционную работу в связи с невозможностью обеспечить персонал нужными средствами коммуникации, которые будут удовлетворять требованиям корпоративной стратегии защиты данных. Для обеспечения сотрудников необходимым оборудованием и программными продуктами необходимы значительные затраты.

К преимуществам для работника можно отнести:

— экономию финансовых, временных, психологических ресурсов на проезд к месту работы и обратно;

— возможность обеспечить желаемый баланс между работой и личной жизнью и использовать гибкие графики рабочего и свободного времени;

— повышение психологического комфорта за счет экономии сил на избыточные межличностные коммуникации;

— возможность работать в нескольких организациях одновременно.

При этом могут возникнуть следующие проблемы:

— отсутствие выделенного рабочего места и устройств связи там, где проживает работник. Эта проблема особенно актуальна при наличии у работников детей и незначительного размера жилой площади;

— отсутствие устойчивого сигнала связи или его прерывание, что может быть интерпретировано как уклонение от должностных обязанностей и пр.;

— соблюдение графика рабочего дня в условиях другого часового пояса и наличия совместно проживающих на одной территории;

¹ Это требование прямо предусмотрено законодательством, хотя, к сожалению, далеко не всегда выполнялось в условиях срочной перестройки работы в период пандемии. В частности, это относится к преподавателям средней и высшей школы.

- смешение работы и досуга;
- дефицит межличностного общения («живого» контакта с коллегами), что может снизить работоспособность части работников.

Соответственно, введение постоянной удаленной занятости возможно лишь для тех профессий, где доля межличностной коммуникации внутри компании относительно невысока.

Тем не менее распространение удаленной занятости, как следствие пандемии, может оказать позитивное влияние на российский рынок труда. Во-первых, это может привести к дополнительному притоку на рынок труда различных категорий экономически неактивного населения: женщин, находящихся в декретных отпусках и отпусках по уходу за ребенком, населения старшего возраста, молодежи, инвалидов. Во-вторых, удаленная работа практически не имеет территориальных ограничений, присущих стандартным формам занятости. Это может снизить как межрегиональную дифференциацию на российском рынке труда, так и различия между городами и сельской местностью. В-третьих, снижение издержек на аренду и обслуживание офисов, транспортные расходы приведет к росту конкурентоспособности российского бизнеса и может стимулировать рост заработных плат работников.

На момент начала пандемии дистанционная занятость была предусмотрена Трудовым кодексом РФ (глава 49.1 «Особенности регулирования труда дистанционных работников»). В соответствии со ст. 312.1 ТК РФ «дистанционными работниками считаются лица, заключившие трудовой договор о дистанционной работе». Таким образом, при переходе на дистанционную занятость в трудовой договор должны были быть внесены дополнения и изменения, если дистанционная работа изначально не была предусмотрена данным документом.

Вместе с тем содержащиеся в настоящее время формулировки Трудового кодекса РФ затрудняют защиту интересов работников и работодателей в кризисных ситуациях. Из обобщения судебной практики следует, что при рассмотрении дел региональные суды заняли такую позицию, что «дистанционный характер работы должен быть прямо прописан в трудовом договоре по правилам главы 49.1 ТК РФ. Если же письменных договоренностей нет, работа вне стен офиса с правовой точки зрения считается прогулом, и сотрудники проигрывали суды»¹.

Что касается международной практики, то на уровне Европейского союза в 2002 г. социальными партнерами было заключено Рамочное соглашение о телеработе между Европейской комиссией и европейскими объединениями профсоюзов и работодателей. В ст. 6 Соглашения говорится о необходимости охраны частной жизни телеработников. Как указывается в этой статье, установка оборудования для наблюдения за деятельностью телеработников

¹ URL: <https://iz.ru/988401/anna-ivushkina/rabochee-vmesto-v-rossii-obsuzhdaiut-vvedenie-novogo-vida-zaniatosti>.

допускается только в соответствии с положениями Директивы ЕС 90/270/ ЕЕС о минимальных требованиях охраны труда при работе с устройствами, оборудованными видеомониторами.

Работа в условиях пандемии продемонстрировала, что необходимо уточнить нормативно-правовую базу дистанционной занятости, в частности:

- определить критерии, согласно которым тот или иной работник может быть переведен на удаленную занятость, а также в каких случаях это может быть сделано;
- определить права и обязанности работника и работодателя в случае дистанционного взаимодействия;
- разграничить ответственность работника и работодателя в части организации дистанционного рабочего места;
- разработать алгоритм решения спорных ситуаций, которые могут возникнуть при дистанционной занятости (временные отключения от Интернета, технические неполадки и пр.).

С точки зрения регулирования удаленной занятости, к началу пандемии мы подошли с правовым вакуумом в этой сфере. Дистанционная занятость была упомянута в Трудовом кодексе, но большой перечень вопросов не был конкретизирован, не хватало подзаконных правовых актов, не были прописаны права и обязанности работников и работодателей. Это то, что отталкивало консервативных работодателей от такой формы занятости.

А. О. Котяков, министр труда и социальной защиты

В настоящее время Госдума РФ уже рассматривает законопроект, который предусматривает внесение в Трудовой кодекс статей, призванных урегулировать эти вопросы (22 июня законопроект был одобрен в первом чтении).

ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВАХТОВОГО РЕЖИМА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Далеко не все предприятия могут быть переведены на дистанционную занятость даже частично. Это относится как к сфере услуг (салоны красоты, театры и пр.), так и к сфере материального производства (жизнеобеспечивающие предприятия, непрерывное производство и пр.). Как показала практика, предприятия сферы услуг были просто закрыты, и часть из них, скорее всего, больше не откроется, несмотря на меры, которые были приняты для оказания помощи малому и среднему бизнесу в пострадавших отраслях.

Что касается компаний, остановка которых технологически недопустима, возможны два основных пути решения проблемы:

- ускоренная роботизация и автоматизация производства;
- использование вахтового метода.

Однако в последнем случае предприятию необходимо решить вопрос с размещением работников в общежитиях или гостиницах.

* * *

Таким образом, кризис, вызванный ухудшением эпидемиологической обстановки, привел к значительным изменениям на рынке труда. Приостановка деятельности предприятий ряда отраслей, в основном в сфере малого и среднего бизнеса, привела к сжатию рынка труда. В целом подстройка российского рынка труда к кризису оставалась традиционной, уже не раз наблюдавшейся за последние несколько десятилетий. Работодатели были вынуждены отправлять работников в административные отпуска, снижать часы работы и заработные платы. Также росла численность безработных, но значительно более низкими темпами, чем прогнозировалось в первые недели кризиса. Тем самым российская модель адаптации рынка труда к кризису вновь подтвердила свою жизнеспособность.

Особенностью настоящего кризиса по сравнению с предыдущими стала его локализация в отдельных отраслях, в первую очередь в сфере услуг, и в отдельных регионах, в основном столичных. В результате для значительной части рабочей силы кризис прошел практически незамеченным.

В отличие от экономического спада 2015 г. государство проводило активную социальную политику и реализовало множество мер по поддержке населения на рынке труда. С одной стороны, были приняты меры по содействию безработным, зарегистрированным в службах занятости: увеличены минимальные и максимальные размеры пособий, облегчен доступ к их получению, расширен список получателей пособий в максимальном размере. В результате за апрель — июль 2020 г. численность таких безработных увеличилась почти в четыре раза. С другой стороны, компаниям был предложен ряд льготных кредитов, направленных на выплату заработной платы. Подобный набор мер являлся в целом достаточно стандартным и реализовывался в большинстве стран, затронутых эпидемиологическим кризисом.

Но, пожалуй, наиболее существенным изменением на рынке труда в 2020 г., как в России, так и в других странах, стало массовое распространение удаленных форм занятости. Значительная часть российских работников и работодателей была вынуждена перейти на работу из дома. Резкое изменение формата трудовых отношений было воспринято неоднозначно. Работники отмечали улучшение баланса между работой и личной жизнью, увеличение гибкости работы, но одновременно и появление дополнительных организационных сложностей, связанных с отсутствием выделенного рабочего места, проблемами с Интернетом, психологическими сложностями работы из дома, увеличением продолжительности рабочего времени. Работодатели отмечали снижение производительности и сложности с коммуникацией, но одновременно и снижение издержек.

Для России дистанционная занятость до 2020 г. оставалась редким явлением, однако опыт марта — июля 2020 г. для многих компаний может стать решающим фактором изменения режима работы своих сотрудников, введения более гибких форм занятости. Способствовать этому будут изменения в Трудовом кодексе РФ, регулирующие различные формы удаленной занятости и упрощающие электронный документооборот между работниками и работодателями. В любом случае коронавирусный кризис стал триггером существенных сдвигов на рынке труда и катализатором развития новых форм трудовых отношений.

Глава 3.2

Социальная поддержка населения

3.2.1. ПОКАЗАТЕЛИ БЛАГОСОСТОЯНИЯ ДО НАЧАЛА КРИЗИСА

Рассматривая ситуацию с доходами населения, следует учитывать влияние не только эпидемиологического кризиса, но и предшествующего периода неблагоприятной динамики с 2014 по 2017 г. Согласно данным Федеральной службы статистики, реальные располагаемые доходы населения увеличились в 2019 г. на 1,0% по отношению к 2018 г. Однако до этого — в период с 2014 по 2017 г. — они заметно снижались (*рис. 1*). В итоге реальные располагаемые денежные доходы населения составили в 2019 г. лишь 92,5% от уровня 2013 г. По сравнению с 2013 г. среднедушевые денежные доходы населения в 2019 г. сократились на 28% от величины прожиточного минимума.

Однако в начале 2020 г., а именно в I квартале, реальные располагаемые доходы имели тенденцию к росту и увеличились на 1,2% (*рис. 2*).

Среднедушевые денежные доходы населения составили в 2019 г. 35 249 руб. в месяц (*табл. 1*).

Таблица 1

СРЕДНЕДУШЕВЫЕ ДЕНЕЖНЫЕ ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ

Год	Руб. в месяц
2013	25 684
2014	27 412
2015	30 254
2016	30 865
2017	31 897
2018	33 178
2019	35 249

Источник: данные Росстата.

РАЗДЕЛ 3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ

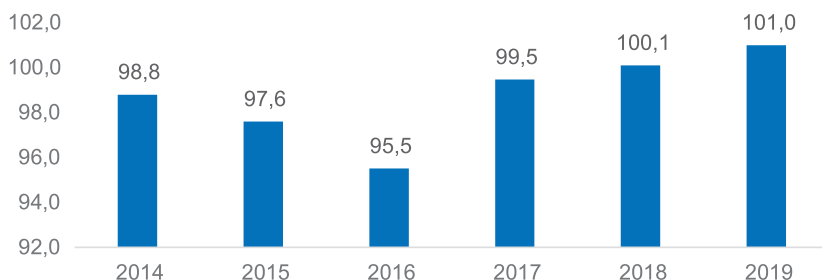


Рис. 1. Динамика реальных располагаемых доходов населения относительно предшествующего периода, %

Источник: данные Росстата.

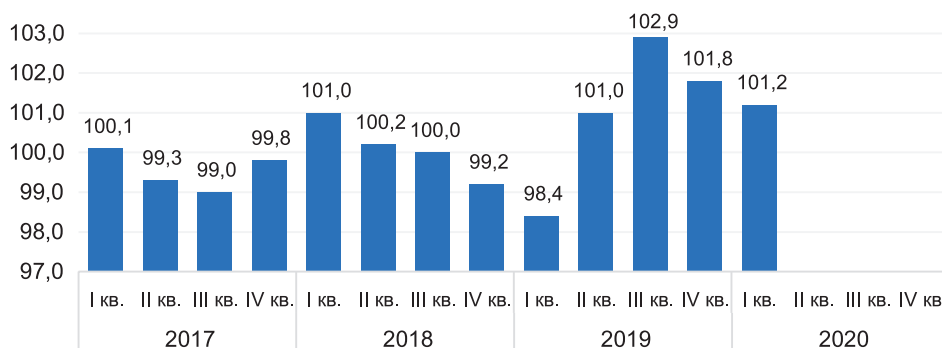


Рис. 2. Динамика реальных располагаемых доходов населения по кварталам к соответствующему кварталу предшествующего года, %

Источник: данные Росстата.

Эпидемиологический кризис нагрянул в период, когда страна приступила к решению задачи по сокращению бедности вдвое, которая была сформулирована в качестве главного национального приоритета¹.

В 2019 г. численность населения, имеющего денежный доход ниже прожиточного минимума, составила 18,1 млн человек, или 12,3% общей численности населения. Динамика этого показателя с 2000 г. представлена на рис. 3.

В I квартале 2020 г. уровень бедности составил 12,6%, что заметно ниже уровня такого же периода 2019 г. (14,3%)².

Согласно данным ВЦИОМа, в марте 2020 г., до введения карантинных мер, 35% семей отмечали ухудшение своего материального положения за послед-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

² О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации в I квартале 2020 г. Росстат, 2020.

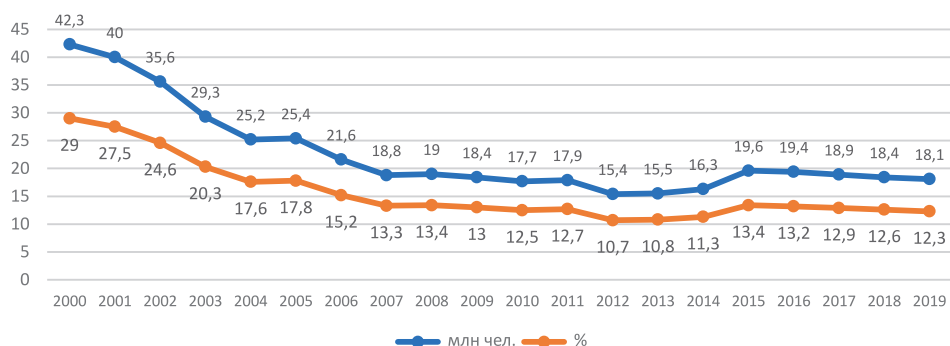


Рис. 3. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума

Источник: данные Росстата.

ний месяц, 7% — улучшение и 57% считали, что их материальное положение не изменилось¹.

При этом, однако, 63,6% россиян не имели никаких сбережений на случай потери работы, прирост сбережений в I квартале 2020 г. сократился на 6,5%, что является наибольшим падением с 2014 г.²

3.2.2. ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА УРОВЕНЬ ДОХОДОВ И БЛАГОСОСТОЯНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Глубокий спад в мировой экономике, сокращение внутренней и внешней торговли, вынужденная остановка деятельности многих предприятий и снижение уровня занятости не могли не оказать негативного влияния на доходы и благосостояние населения в мире. По данным МВФ, наиболее сильное влияние пандемия окажет на домохозяйства с низким уровнем дохода, в частности, возрастет доля населения мира, живущего в условиях крайней нищеты. Ожидается отрицательный рост доходов на душу населения в 90% стран с развивающейся экономикой³.

Для минимизации негативных последствий, влияющих на экономическое положение населения, зарубежные страны принимали дополнительные меры поддержки населения, в том числе вводили новые социальные выплаты, расширяли охват и облегчали доступ к существующим мерам социаль-

¹ Данные предоставлены ВЦИОМом.

² Росстат отчитался о сокращении реальных располагаемых доходов россиян. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/04/2020/5ea40aaf9a7947217fbd45f9>; Большинство россиян оказались без сбережений в кризис. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/31/03/2020/5e7d-d7c59a7947c7f631e66>.

³ International Monetary Fund. World Economic Outlook Update, June 2020. P. 8.

ной поддержки, повышали размеры социальных выплат и предоставляли дополнительные выплаты к ним¹.

Распространенной мерой также было предоставление уязвимым группам населения продуктовых наборов, компенсаций на питание и продовольственных ваучеров. Более чем в 130 странах были введены денежные социальные выплаты и в 96 странах предоставлены нефинансовые меры поддержки, включающие продуктовые наборы, сертификаты и школьное питание. Существенная часть регулярных пособий была введена на ограниченный срок — преимущественно на три месяца, при этом размеры вводимых дополнительных выплат превышали их стандартный уровень. Размеры пособий были увеличены в 54 странах, в 167 странах был расширен охват существующими пособиями отдельных групп населения, в 47 странах упрощены административные процедуры назначения выплат.

Россия также не могла избежать социальных последствий эпидемиологического кризиса. Главной причиной сокращения доходов в период ограничительных мер и локдауна для работников стали потеря или сокращение заработных плат.

Индекс потребительских настроений в марте 2020 г. составил 68, что означает преобладание отрицательных оценок в обществе. Стоит отметить, что в недавней российской истории более низкий индекс наблюдался в 2009 г. (62–64) и в 2015–2016 гг. (59–66), хотя кризис 2009 г. не сопровождался спадом реальных доходов населения², а наоборот, наблюдался их рост (101% в 2009 г. по отношению к 2008 г.) в связи с повышением пенсий в 2010 г.

Во II квартале 2020 г. под влиянием негативных последствий пандемии на экономику доля населения, рассматривающего свое материальное положение как «плохое» и «очень плохое», возросла до 31,0%, что выше уровня за тот же период в 2013–2014 и 2017–2019 гг.³.

Реальные располагаемые денежные доходы населения снизились во II квартале 2020 г. относительно такого же периода предшествующего года на 8,0%⁴. Более значительное их падение в квартальном выражении наблюдалось только в 1999 г., когда реальные располагаемые денежные доходы снизились в I–III кварталах от 24,2 до 10,0% соответственно аналогичных периодов 1998 г.

¹ *Gentilini U., Almenfi M., Orton I., Dale P.* Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, Washington, DC. © World Bank, 2020. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> License: CC BY 3.0 IGO, 12.06.2020.

² *Нетеребский О.В.* Вызовы рынка труда Москвы в условиях кризиса // Уровень жизни населения регионов России. 2016. № 1. С. 135–147.

³ Распределение ответов респондентов на вопросы опросного листа обследования потребительских ожиданий населения, мнение населения о текущем материальном положении. Росстат. URL: <https://www.gks.ru/folder/13397>.

⁴ Доклад «Информация о социально-экономическом положении России. 2020 г.». Январь–июнь. Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm.

В целом по итогам первого полугодия 2020 г. снижение реальных располагаемых денежных доходов составило 3,7% относительно сопоставимого периода 2019 г.

3.2.3. СОЦИАЛЬНЫЕ ОЖИДАНИЯ И МОДЕЛИ ПОВЕДЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Согласно опросу общественного мнения, проведенному ВЦИОМом в марте — июне текущего года среди занятого населения¹, 54% опрошенных ответили, что их доходы находятся на стабильном уровне, 39% посчитали, что они снизились, у 6% — увеличились. При этом 44% опрошенных указали, что их расходы увеличились, 32% отметили, что уровень расходов не изменился, а у 23% — снизился. В число этих 23% попали семьи (14%), которые вынуждены были сокращать расходы за счет экономии на продуктах питания и товарах первой необходимости.

Главным источником доходов, динамика которого спровоцировала общее их падение, стала заработная плата работников. Показатели изменения уровня номинальной заработной платы приведены на *рис. 4, 5*.

Из 20% респондентов, которые заявили о снижении заработной платы, 3% считают, что им не хватало денег для приобретения продуктов питания и предметов первой необходимости, 9% полагают, что хватало, но с трудом. С момента введения режима нерабочих дней (30 марта — 11 мая) количество респондентов, у которых нет сбережений, выросло до 43%.

В период действия режима нерабочих дней число респондентов, отметивших ухудшение своего материального положения, увеличилось с 35 до 50% (*рис. 6*). После снятия режима нерабочих дней (с 12 мая), но при сохранении режима самоизоляции ухудшение материального положения отмечали около 44% респондентов.

По данным ВЦИОМа, пик негативного восприятия социальной ситуации, связанной с эпидемией, был пройден в конце апреля 2020 г., а в июне 2020 г. уровень социального оптимизма вырос. Так, количество соответственно настроенных россиян увеличилось к июню 2020 г.: 65% россиян положительно оценили ситуацию в своей жизни, 32% оценили ее как плохую². Чаще всего пессимистичную оценку текущей и будущей ситуации в стране давали следующие группы: молодежь в возрасте от 18 до 24 лет, жители Москвы и Санкт-Петербурга, городов-миллионников³.

¹ В опросе не принимали участия неработающие пенсионеры, учащиеся/студенты, лица, занятые домашним хозяйством, и другие неработающие граждане.

² Обстановка в мире и России глазами россиян. ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10331>.

³ Социальный оптимизм возвращается. ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10359>.

РАЗДЕЛ 3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ

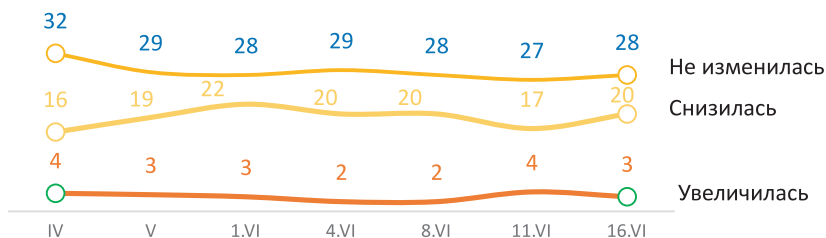


Рис. 4. Изменения в номинальном размере заработной платы, % от числа опрошенных

Источник: данные ВЦИОМа.

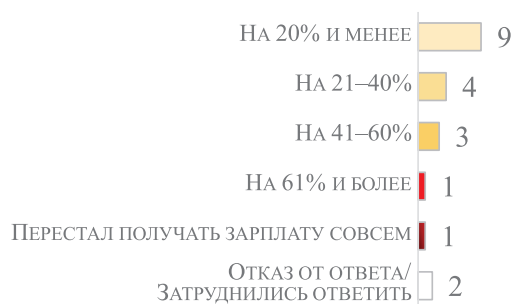


Рис. 5. Сокращение размера заработной платы, % от числа заявивших о сокращении

Источник: данные ВЦИОМа.

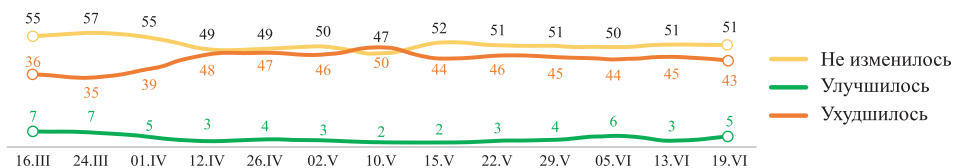


Рис. 6. Оценка материального положения своей семьи, % от числа опрошенных

Источник: данные ВЦИОМа.

В соответствии с опросом Левада-Центра, проведенным 19–25 марта 2020 г., доля ожидавших ухудшения своего материального положения в ближайшие 12 месяцев вдвое превосходила долю тех, кто ожидал его улучшения (31 против 15%). Негативного развития ситуации в стране в ближайшей перспективе ожидали 45% респондентов, на улучшение надеялись 25%. При этом наиболее чувствительными к ухудшению экономической ситуации оказались жители столицы. Среди столичных жителей практически нет тех, кто ожидал в ближайшее время изменений своего материального положения

в лучшую сторону: только 6% надеялись, что финансовая ситуация для их семьи улучшится за 12 месяцев (в январе этот показатель составлял 21%). Ухудшения ждали 40% жителей Москвы¹.

Опрос Левада-Центра об уровне потребления и достатка населения в июне 2020 г. подтвердил прогнозируемое негативное влияние коронавируса на уровень жизни: 42% опрошенных отметили ухудшение материального положения семьи, 44% респондентов использовали имеющиеся сбережения, стараясь тратить их экономно².

По данным Фонда «Общественное мнение», о снижении своих доходов с конца марта 2020 г. в апреле — мае сообщали около 50% респондентов в возрасте от 18 лет и старше, а в июне — около 45%³.

Как показывали данные репрезентативного телефонного опроса, проведенного Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС в мае 2020 г.⁴, в зоне высоких рисков находилось 35% россиян, материальное положение которых они оценивали как плохое или приемлемое, но с негативной динамикой. На пике эпидемии в апреле 2020 г. 74% опрошенных считали, что материальное положение их семьи в течение года ухудшится, в июне их доля несколько снизилась — до 63%⁵. При этом доля ожидающих, что их материальное положение в течение года не изменится, увеличилась с 14 до 25%. Более негативно оценивают перспективы изменения своего материального положения индивидуальные предприниматели, самозанятые и безработные.

Основной моделью поведения населения в этот период стала стратегия экономии в потреблении. Проведенные онлайн-опросы населения показали, что этой стратегии в апреле 2020 г. придерживалось около 40% опрошенных, а в июне 2020 г. — уже более 50%⁶.

В соответствии с обновленным Прогнозом социально-экономического развития России на 2020 г. и период 2021–2023 гг., подготовленным Минэкономразвития России, реальные располагаемые доходы населения по итогам 2020 г. сократятся на 3,8%, при этом на II квартал 2020 г. прогнозировалось сокращение доходов на 6%⁷.

¹ URL: <https://www.levada.ru/2020/04/03/dinamika-potrebitelskih-nastroenij-v-marte-2020-goda/>.

² Ожидания и поведение в сфере занятости и потребления. Левада-Центр. URL: <https://www.levada.ru/2020/07/09/ozhidaniya-i-povedenie-v-sfere-zanyatosti-i-potrebleniya/>.

³ Динамика индикаторов. Фонд «Общественное мнение», К-Зонд. URL: <https://covid19.fom.ru/iskk>.

⁴ Данные репрезентативного по России телефонного опроса, проведенного ИНСАП РАНХиГС 22–24 мая 2020 г. (выборка: 1837 респондентов).

⁵ Серия онлайн-мониторингов, реализованных Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС в марте — июне 2020 г. в волновом режиме.

⁶ Там же.

⁷ МЭР ожидает снижения реальных доходов населения на 3,8%. ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8534925>.

По данным сценарного прогноза «мягкий кризис», разработанного Центром макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, реальные располагаемые доходы будут несколько отставать от реальной заработной платы и в текущем году могут практически не увеличиться (с изменением от $-0,3$ до $+0,1\%$)¹.

Согласно альтернативным прогнозам, например по оценкам аналитиков АКРА и экономистов Альфа-банка, снижение реальных располагаемых денежных доходов россиян по итогам 2020 г. может стать максимальным за период с 2014 г.: реальные денежные доходы россиян в 2020 г. могут сократиться более чем на 5%².

Таким образом, в связи с падением доходов населения риски роста уровня бедности населения России в 2020 г. усиливаются.

3.2.4. МАТЕРИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА

В целях предотвращения и снижения негативных последствий коронавируса Правительством России поэтапно были введены различные меры поддержки населения, в частности, направленные:

- на повышение размеров существующих и введение дополнительных социальных выплат для населения;
- введение стимулирующих выплат для отдельных категорий работников и лиц, ухаживающих за пожилыми, инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей;
- продление различных социальных выплат и документально подтверждаемых социальных статусов;
- повышение доступности отдельных услуг, включая их дистанционное получение;
- предоставление компенсаций и отсрочек по обязательным платежам.

Основным приоритетом стала поддержка семей с детьми. В России изначально риски бедности семей с детьми существенно выше риска бедности семей в целом. Уровень бедности среди детей до 18 лет в 2018 г. составил 22,9%, что в 1,8 раза выше уровня бедности среди всего населения. При этом среди всего малоимущего населения доля тех, кто проживает с детьми до 18 лет, составляла в 2018 г. более 90%.

До начала эпидемиологического кризиса в течение последнего десятилетия в отношении семей с детьми проводилась проактивная социальная политика (табл. 2).

В условиях эпидемиологического и последующего экономического кризиса государство посчитало необходимым значительно увеличить социальную поддержку семей с детьми. Так, в 2020 г. по решению Президента России се-

¹ URL: <http://www.forecast.ru/Forecast/Foreo32o2o.pdf>.

² URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/04/2020/5e8732e89a79470b55b42d72>.

Таблица 2

ОСНОВНЫЕ ЕЖЕМЕСЯЧНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ СЕМЬЯМ С ДЕТЬМИ, ВВЕДЕННЫЕ ДО РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСА

Возраст ребенка от 0 до 1,5 лет	Возраст ребенка от 1,5 до 3 лет	Возраст ребенка от 3 до 7 лет	Возраст ребенка от 7 до 16 (18) лет
Пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет			
Ежемесячные выплаты при рождении первого ребенка, до 3 лет			
Ежемесячные выплаты при рождении второго ребенка, до 3 лет			
Ежемесячные выплаты при рождении третьего или последующих детей, до 3 лет			
Ежемесячное пособие на ребенка до 16 лет из малообеспеченной семьи			
Другие региональные пособия (например, ежемесячные пособия многодетным, студенческим семьям и т. д.)			

ми с детьми в возрасте до трех лет имеют право на получение ежемесячных выплат в размере 5000 руб. за три месяца: за апрель — июнь 2020 г.

Помимо этого, семьи, имеющие детей в возрасте от трех до 16 лет, в июне 2020 г. получили единовременную выплату в размере 10 тыс. руб. на каждого ребенка, а в июле 2020 г. такую же выплату получили семьи с детьми от 0 до 16 лет¹. Этими выплатами могут воспользоваться все без исключения российские семьи с детьми указанного возрастного диапазона независимо от своего социального статуса, уровня дохода, получения любых других категорий социальных выплат и пособий (включая пенсию), а также размера заработной платы родителей. Эта мера распространяется на российские семьи, в которых растут около 28 млн детей.

8 июня 2020 г. Президент России подписал закон об увеличении минимального размера пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет². Минимальный

¹ Указ от 11 мая 2020 г. № 317 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 „О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей“»; Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2020 г. № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей».

² Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции».

размер пособия был увеличен до 6752 руб. Ранее минимум этого пособия составлял на первого ребенка 3375,77 руб., на второго и последующих детей — 6751,54 руб. Таким образом, пособие было увеличено для матерей, которые не работали до выхода в декрет. Также повышение минимального уровня размера пособия повлекло пересчет пособий и для работавших до рождения ребенка матерей, если выплаты были меньше обновленного минимума.

Согласно Указу Президента России¹, с 1 июня 2020 г. начали выплачиваться ежемесячные выплаты малоимущим семьям с детьми в возрасте от трех до семи лет в размере 50% величины прожиточного минимума для детей в конкретном регионе. В среднем по России размер выплат составляет 5500 руб. На эти выплаты имеют право семьи, в которых среднедушевой доход каждого члена семьи не превышает прожиточного минимума. Расчет ведется с 1 января 2020 г. или с достижения ребенком возраста трех лет.

Семьи с детьми в возрасте до 18 лет (несовершеннолетними), родители которых оказались в статусе безработных с 1 марта 2020 г., имеют право на получение дополнительно к пособию по безработице по 3000 руб. на каждого ребенка в течение трех месяцев с апреля по август 2020 г.

Все вышеперечисленные выплаты можно оформить в том числе через портал госуслуг.

Однако практика показала, что в процессе оформления выплат, за которыми обратились такие семьи с детьми, возникали трудности. Так, при подаче заявлений на получение единовременной выплаты в размере 10 тыс. руб. граждане столкнулись с проблемой, которая была обусловлена возросшей нагрузкой на портал госуслуг из-за резкого роста обращений. Эта проблема имела технический характер и была устранена в процессе сотрудничества с Минкомсвязью России за счет увеличения возможностей приема заявлений на портале госуслуг. По данным Минкомсвязи России, с середины мая 2020 г. нагрузка на портал для подачи заявлений на выплаты была в 10 раз выше, чем за предыдущие месяцы 2020 г. Например, за несколько дней (12–13 мая 2020 г.) количество пользователей, обратившихся за выплатами семьям с детьми, превысило 17 млн человек.

Осуществление ежемесячной выплаты на детей в возрасте от трех до семи лет только на основании заявления без предоставления гражданами сведений о доходах, необходимых для оценки нуждаемости, выявило проблемы с полнотой и актуальностью данных в государственных информационных системах.

На 1 января 2020 г. в России было 9,6 млн детей в возрасте от трех до семи лет включительно. По состоянию на 21 августа, выплаты назначены для 3 млн 277 тыс. детей.

Саму процедуру обращения за назначением выплаты федеральные власти постарались предельно упростить. Для ее получения семьям достаточно по-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

дать заявление, причем можно сделать это в электронном виде через портал госуслуг. В то же время не все родители с детьми имеют возможность подачи заявления через этот портал. На 21 августа из 5,4 млн заявлений на ежемесячную выплату на детей от трех до семи лет включительно 1,4 млн заявлений было подано лично через многофункциональные центры или отделения социальной защиты населения.

Следует учесть, что различные группы домохозяйств с детьми получили разный объем поддержки. В наиболее уязвимом положении оказались семьи, имеющие только детей старше семи лет, они получили меньший объем помощи, хотя в условиях сложившейся ситуации могли также испытывать повышенные риски бедности.

В некоторых субъектах Российской Федерации (Ленинградская, Самарская, Ульяновская, Свердловская области, республики Крым, Адыгея, Калмыкия, Чувашская Республика, Краснодарский край и др.) предоставлялись дополнительные региональные выплаты для отдельных категорий семей с детьми. Бюджеты регионов весьма ограничены, поэтому поддержка осуществлялась далеко не во всех регионах, лишь для отдельных групп семей и, как правило, в виде единовременной выплаты.

Несмотря на то что некоторые выплаты имели адресный характер с учетом проверки на нуждаемость, большинство видов социальной поддержки, предоставляемых на федеральном уровне семьям с детьми в период острой фазы кризиса (выплаты на детей до трех лет в размере 5000 руб., а также единовременные выплаты семьям с детьми до 16 лет в размере 10 тыс. руб.), назначались без учета доходов заявителей. Соответственно, даже весьма обеспеченные семьи с детьми в случае обращения могли получить указанные выплаты. Предоставление выплат на основе нуждаемости заявителей могло бы повысить эффективность социальной поддержки и направить более значительные средства на поддержку наименее обеспеченных семей с детьми¹. Однако определение нуждаемости путем запроса сведений в рамках межведомственного взаимодействия требует совершенствования работы государственных информационных систем, дальнейшего перевода в цифровой вид сведений государственных органов.

В этом смысле текущий кризис, вызванный эпидемией коронавируса, многократно повысил актуальность развития системы адресной социальной поддержки, предоставляемой с учетом нуждаемости и в короткие сроки. В рамках внедрения «коронавирусных» выплат и регистрации граждан в качестве безработных были отработаны механизмы получения данных из различных государственных систем. Комплексно решить задачу по взаимоувязке сведений, необходимых для оказания адресной помощи гражданам, позволит социальное казначейство, создаваемое на базе Единой государственной информа-

¹ *Tesliuc E., Pop L., Grosh M., Yemtsov R. Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia. Directions in Development. Washington, DC: World Bank, 2014.*

ционной системы социального обеспечения (ЕГИССО). При внедрении этого механизма назначение мер социальной поддержки станет возможным без истребования дополнительных документов с заявителя.

Для поддержки пожилых граждан и стимулирования их нахождения в режиме самоизоляции в ряде регионов и муниципалитетов были введены дополнительные единовременные денежные выплаты для лиц старше 65 лет: например в Москве (4000 руб.), Московской области (3000 руб.), Тюменской области (2000 руб.), в Якутске и Жатае Республики Саха (4000 руб.), Ханты-Мансийском автономном округе (3000 руб.).

В карантинных условиях возникает проблема, связанная даже не столько с уровнем денежных доходов, сколько с ограничениями в привычной структуре потребления. В связи с этим, как уже отмечалось на примере зарубежных стран, наряду с денежными формами поддержки применялись меры немонетарного характера, направленные на поддержание уровня потребления. Значительную потребность в подобных социальных услугах испытывали одиноко проживающие пожилые люди старше 65 лет, инвалиды и лица с хроническими заболеваниями, вынужденные находиться дома, соблюдая режим самоизоляции. В целом по стране в режиме самоизоляции находились более 30 млн лиц пожилого возраста и маломобильных граждан. Субъекты РФ предоставляли дополнительную социальную поддержку населению не только в виде денежных выплат, но и в виде бесплатных наборов продуктов питания: в Ленинградской, Нижегородской, Свердловской, Самарской, Ростовской, Челябинской, Ярославской и других областях лицам старше 65 лет предоставлялись бесплатные продуктовые наборы. Семьи школьников, получавших бесплатные завтраки в образовательных учреждениях, также получали продуктовые наборы.

Доставка продуктов питания и товаров первой необходимости для лиц старше 65 лет и лиц с хроническими заболеваниями осуществлялась работниками социальных служб и многочисленными волонтерами. Так, например, в Москве 1,5 тыс. волонтеров доставляли продукты, лекарства, технические средства реабилитации и помогали в оформлении социальных электронных сертификатов на продукты лицам старше 65 лет и хронически больным гражданам, вынужденным соблюдать режим самоизоляции. Всего в рамках проекта «#МыВместе» помощь в доставке продуктов питания и товаров первой необходимости пожилым в различных регионах страны оказывали почти 120 тыс. социальных волонтеров.

Таким образом, эпидемия коронавируса актуализировала важность как дальнейшего развития системы социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, так и усиления волонтерского движения в стране.

Одной из наиболее проблемных групп населения являются бездомные люди, которые не могут самоизолироваться, соблюдать гигиенические меры, не имеют денег для приобретения средств индивидуальной защиты и пр. Организация экстренной помощи бездомным в виде массовой раздачи пи-

тания и оказания первой медицинской помощи волонтерами-медиками также была затруднена. Кроме того, НКО, помогающие бездомным людям, столкнулись, с одной стороны, со снижением пожертвований, а с другой — с ростом востребованности их помощи. Таким образом, эпидемия ставит вопрос о развитии комплексной системы помощи бездомным, как и институциональной поддержки НКО, предоставляющим материальную помощь и социальные услуги уязвимым группам населения.

«Безусловно, эпидемия послужила сильнейшим стимулом для увеличения проактивности в сфере социальной поддержки и развития дистанционных форм взаимодействия граждан и государства. Практически по всем направлениям произошел существенный прорыв — от оформления больничных листов напрямую на сайте Фонда социального страхования до дистанционной регистрации в качестве безработных и автоматического продления выплаты пособий», — отметил министр труда и социальной защиты России А. О. Котяков.

В частности:

- работающие граждане старше 65 лет, соблюдавшие режим самоизоляции, могли в этот период получить больничный дистанционно, а выплаты по нему Фонд социального страхования осуществлял авансом;

- граждане, вернувшиеся из-за границы, могли дистанционно оформить больничный в период с 20 марта по 1 июля 2020 г.;

- с апреля 2020 г. разрешается дистанционная розничная продажа препаратов для медицинского применения (за исключением препаратов, отпускаемых по рецепту, наркотических и психотропных лекарственных препаратов, а также спиртосодержащих лекарственных препаратов с объемной долей этилового спирта свыше 25%);

- с 15 апреля сертификат на материнский капитал направляется матери в личный кабинет в беззаявительном порядке;

- с 1 марта по 1 октября 2020 г. предусмотрена возможность дистанционного освидетельствования граждан для признания инвалидности и автоматическое продление инвалидности;

- выплаты на детей до трех лет в рамках национального проекта «Демография» продлевались автоматически;

- с апреля по июнь 2020 г. физические лица имели возможность открывать счет (вклад) в банке дистанционно.

В то же время те, кто впервые обратился за назначением отдельных региональных мер социальной поддержки, могли испытывать затруднения при сборе подтверждающих документов и подаче заявления, поскольку не всегда была предоставлена возможность оформления в удаленном режиме. Например, опекунам несовершеннолетних приходилось лично обращаться за мерами поддержки в органы Пенсионного фонда или МФЦ. К настоящему моменту уже принято постановление Правительства РФ, которое обеспечит внесение данных о законных представителях гражданина в ЕГИССО, что позволит опекунам также дистанционно обращаться за мерами поддержки.

Таким образом, эпидемия коронавируса, с одной стороны, содействовала развитию цифровых технологий в социальной сфере, но с другой — показала потребность в ускорении этого процесса и упрощении доступа населения к получению социальных выплат и социальных услуг.

С учетом расходов, связанных с увеличением численности получателей ежемесячных выплат на первого и второго ребенка с 1 января 2020 г.¹, а также расходов, выделенных на ежемесячные выплаты на детей от трех до семи лет и другие выплаты, введенные на детей в период пандемии, общий объем расходов на материнские и детские пособия в России по итогам 2020 г. может возрасти более чем в два раза по сравнению с уровнем 2018 г. В 2018 г. общий объем расходов на материнские и детские пособия в нашей стране был равен 0,67% ВВП² (для сравнения: в среднем по странам ЕС в 2015 г. эти расходы составили 1,47% ВВП³).

3.2.5. ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ КРИЗИСА И ПРИНЯТЫХ МЕР НА УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ

Оценить последствия коронавирусного шока и компенсационного эффекта от мер поддержки позволяют данные «Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах» (ВНДН-2017)⁴, актуализированного с учетом информации о фактическом экономическом росте и изменении доходов граждан к моменту «входа» в эпидемию. Подчеркнем, что оценки даны на конец II квартала 2020 г. и их масштабирование на год в целом имеет свои ограничения. При этом разработанная модель включает оценку влияния изменений с точки зрения занятости населения, вызванных приостановкой многих отраслей экономики⁵.

Приведенные на *рис. 7* результаты сценарного моделирования свидетельствуют, что мартовский локдаун повлек за собой рост бедности практически в два раза, при этом, если следовать умеренному сценарию, принятые меры на 48% погасили прирост уровня бедности.

¹ Рост численности получателей данных выплат был обусловлен увеличением возраста детей, имеющих право на данные выплаты, с 1,5 до трех лет, а также повышением черты доходов, ниже которой семьи имеют право на получение указанных выплат (с 1,5 до 2 ПМ).

² Российский статистический ежегодник, 2019. Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b19_13/Main.htm.

³ OECD Family Database, Public spending on family benefits. URL: <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

⁴ Выборка обследования составляет 160 тыс. домашних хозяйств. Описание обследования. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2017/index.html.

⁵ Влияние пандемии на занятость и доходы моделируется с учетом дифференциации последствий для работников разных отраслей, разных типов занятости, также учитывается территориально-поселенческая дифференциация. Отметим, что рассматривается эффект от мер социальной поддержки на детей только федерального уровня, и размер временных выплат учитывается в расчете на месяц, что позволяет избежать переоценки влияния меры на доходы и бедность семей.

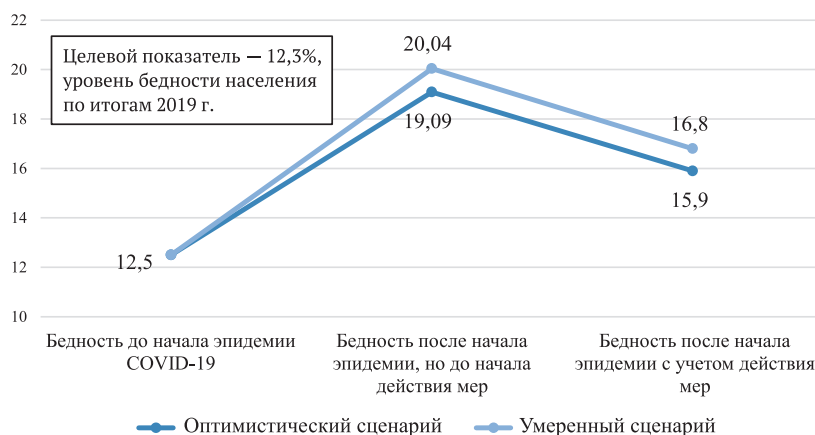


Рис. 7. Оценка влияния на изменение уровня бедности остановки экономики из-за эпидемии COVID-19 и мер поддержки доходов населения, принятых в период эпидемии, % от численности населения

Источник: по данным расчетов А. И. Пишняк, Е. А. Горина, С. А. Тер-Акопова.

Однако были очаги, в которых росла численность населения с доходами ниже прожиточного минимума. Соответствующие категории населения остались вне зоны действия принятых мер, поэтому они будут способствовать росту уровня бедности. Один из таких очагов — это неформально занятые. Накануне пандемии порядка 6 млн человек являлись неформально занятыми, притом что они не являются пенсионерами и не имеют дополнительной занятости. У большинства из них трудовой доход не превышает полутора прожиточного минимума. В циклических и структурных кризисах эти рабочие места отличаются высокой выживаемостью и пластичностью, но пандемия сделала их хрупкими, так как самоизоляция практически ликвидировала многие рабочие места, связанные с непосредственным контактом с людьми или семьями. Неформально занятые, будучи одной из самых уязвимых групп с точки зрения потери доходов, остались вне мер поддержки. Исключение составили легализовавшиеся самозанятые, которым вернули сумму налога, уплаченную ими за 2019 г. Следует признать, что в российской системе государственного управления нет служб и агентов, которые системно взаимодействуют с этим масштабным сегментом рынка труда. Такие работники могут получить доступ к помощи государства через легализацию самозанятости, пособия на детей, а также получить в ряде регионов социальную помощь на основе социального контракта, согласно которому получатель помощи обязуется повысить свою трудовую активность в обмен на содействие в трудоустройстве и пособия. Оценки эффектов от реализации данных возможностей поддержки доходов неформально занятых свидетельствуют о том, что меры поддержки не компенсируют потерь доходов бенефициаров, поэтому здесь следует ожидать роста бедности.



Рис. 8. Изменение уровня бедности, % от численности населения группы

Источник: расчеты авторов по данным ВНДН, Росстата.

Второй очаг концентрации бедности — бедные семьи с детьми. Несмотря на масштабные меры поддержки семей с детьми, принятые в период пандемии, для них риски бедности продолжают существенно превышать среднероссийский уровень (рис. 8). Вместе с тем принятые меры существенно снизили детскую бедность. Самое значительное сокращение бедности произошло в той возрастной группе, где меры поддержки отличались максимальной адресностью (семьи с детьми в возрасте от трех до семи лет). Максимальные средства получили семьи с детьми в возрасте до трех лет, которые отличались наибольшими рисками бедности накануне пандемии. Однако здесь эффект влияния на бедность ниже. Обусловлено это тем, что большая часть инвестиций была направлена на группу с доходами от одного до двух прожиточных минимумов. При этом из-за равного размера нового пособия для всех семей с детьми в возрасте до трех лет, проживающих в одном регионе и имеющих доход ниже уровня двух прожиточных минимумов, наиболее бедные получатели продолжали оставаться в зоне бедности и после выплаты пособия. Наименьшим уровнем и дефицитом доходов накануне пандемии характеризовались семьи с детьми старше семи лет, но из-за отсутствия для них новых федеральных адресных пособий по нуждаемости принятые меры в меньшей мере способствовали сокращению бедности в данной группе.

Этот результат позволяет сделать ряд важных выводов. Во-первых, необходимо повышать адресность мер поддержки — бедные семьи с детьми должны иметь преференции в доступе к пособиям по нуждаемости (например, получать пособие большего размера). Во-вторых, для сокраще-

ния бедности в два раза адресными пособиями по бедности должны быть охвачены все бедные семьи с детьми. Сегодня 43% детей из бедных семей в возрасте старше семи лет не получают федеральные пособия по нужде-ности. В-третьих, для измерения эффективности влияния мер поддерж-ки на бедность нужно учитывать не только уровень, но и глубину бедно-сти. Тот факт, что семья после получения пособия в размере 10 тыс. руб. осталась бедной, не свидетельствует о том, что государство ей не помо-гало. Помощь могла быть существенной, но ее не хватило для того, чтобы преодолеть бедность. Если не учитывать эффекты таких вложений, то про-граммы пособий, вполне возможно, из-за стремления минимизировать расходы сместятся в сторону наименее бедных. Однако результатом ста-нет рост маргинализации, что потребует еще больших инвестиций в сни-жение социальных рисков.

Отдельно следует отметить растущую роль программ поддержки гра-ждан на основе социального контракта. Бюджет таких программ на фе-деральном уровне увеличивается с 7 млрд руб. в 2020 г. до 29,2 млрд руб. в 2021 г., дополнительно на социальный контракт направляются средства также из региональных бюджетов. Социальный контракт — принципиаль-ный инструмент как для достижения результатов по сокращению бедно-сти, так и для восстановления занятости. Технология социального контракта в значительной степени содействует решению таких проблем, как обще-ственные работы, легализация неформальной занятости, повышение на-правленности пособий на приоритетную поддержку бедных семей. Нарabo-танные в этой сфере практики в период пандемии позволяют сделать вывод, что к концу 2020 г. целесообразно пересмотреть нормативное регулирова-ние поддержки, предоставляемой на основе социального контракта, с точ-ки зрения как оснований для участия в программе, так и инструментов под-держки ее получателей.

«В пилотном проекте по социальному контракту сейчас участвует 21 субъект РФ. Вместе с коллегами мы тестируем разные модели предостав-ления социального контракта и способы его использования, нарабатываем практику и подходы, которые позволят сделать социальный контракт эф-фективным инструментом для всей страны. Мы внедряем новые направ-ления использования средств, новые механизмы взаимодействия с соци-альными службами и внимательно отслеживаем результат. Одним из таких продиктованных практикой новшеств стала поддержка личных подсобных хозяйств. Для сельскохозяйственных регионов это в значительной степе-ни позволяет сохранить на селе рабочие руки, поддержать семьи. Разви-тие собственного подсобного хозяйства обеспечивает жителей достаточ-ным уровнем дохода, позволяющим не искать одному из взрослых членов семьи „вахтовую работу“ в городе. Это положительно сказывается не толь-ко на доходах семей, но и на отношениях внутри домохозяйства», — расказа-л в интервью министр труда и социальной защиты Российской Федера-ции А. О. Котяков.

3.2.6. COVID-19 В ДОМАХ ПРЕСТАРЕЛЫХ В МИРЕ И В РОССИИ

Ситуация в мире. Ряд государств, столкнувшись с высокой заболеваемостью и смертностью от коронавируса в домах престарелых, приняли действенные меры для преодоления этой проблемы¹. 12 апреля в Израиле была создана национальная рабочая группа для мониторинга и управления ситуацией с заболеванием в домах престарелых. В Китае разработали единую информационную систему для быстрого обмена данными и порядком действий в ситуации распространения вируса в домах престарелых в разных регионах. Во многих странах (среди которых, например, Великобритания, Германия, Италия, Канада, США) политику в этой области вырабатывают и координируют на уровне регионов (земель, штатов, провинций и пр.) и местных сообществ.

Ограниченный период наблюдения за динамикой коронавирусной инфекции в домах престарелых, несовершенство и неполнота информации, как и временные лаги в ее поступлении, затрудняют анализ эффективности реализуемой странами политики. Сейчас заболеваемость пациентов домов престарелых ниже в странах, где ниже заболеваемость населения в целом². Тем не менее международные эксперты³ говорят о важности межведомственного подхода, координации решений на всех уровнях (национальном, региональном и местном), интеграции ухода с гарантированным доступом к медицинским услугам и паллиативной помощи, о своевременном принятии мер, позволяющих предотвратить возникновение очагов инфицирования COVID-19 в домах престарелых, и в итоге о проактивных действиях в данной сфере. Одним из важных шагов является также организация регулярного тестирования пациентов и сотрудников домов престарелых и отслеживание контактов заболевших лиц. Неслучайно такое тестирование (вкуче с отслеживанием контактов и/или карантином для пациентов, прибывающих из дома или больниц) применяется в двух

¹ Примеры принятых различными странами мер приводятся из работы: *Comas-Herrera A., Ashcroft E., Lorenz-Dant K.* International examples of measures to prevent and manage COVID-19 outbreaks in residential care and nursing home settings. Report in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 11 May 2020.

² *Comas-Herrera A., Ashcroft E., Lorenz-Dant K.* International examples of measures to prevent and manage COVID-19 outbreaks in residential care and nursing home settings. Report in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 11 May 2020.

³ Infection prevention and control guidance for long-term care facilities in the context of COVID-19: interim guidance. 21 March 2020 (No. WHO/2019-nCoV/IPC_long_term_care/2020.1). World Health Organization; *Comas-Herrera A., Ashcroft E., Lorenz-Dant K.* International examples of measures to prevent and manage COVID-19 outbreaks in residential care and nursing home settings. Report in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 11 May 2020; *Gardner W., States D., Bagley N.* The Coronavirus and the Risks to the Elderly in Long-Term Care // *Journal of Aging & Social Policy.* 2020.

странах с умеренной смертностью от COVID-19 — в Израиле (32% от общего числа смертей) и Австрии¹.

Ситуация в России. Министерство труда Российской Федерации совместно с Министерством просвещения РФ, Министерством здравоохранения РФ и Роспотребнадзором 7 апреля направили регионам рекомендации по организации работы в период пандемии. В письме был рекомендован четкий алгоритм действий сотрудников стационарных организаций социального обслуживания в условиях распространения коронавирусной инфекции, включая принципы организации внутренней работы, порядок взаимодействия с НКО и волонтерами, сформулированы рекомендации по временному устройству проживающих граждан в семьи и некоммерческие организации, работавшие с гражданами до пандемии. Для поддержки тех сотрудников учреждений, НКО и волонтеров, которые приняли на временное проживание граждан из социальных учреждений стационарного типа, в соответствии с постановлением Правительства РФ были введены дополнительные выплаты в размере МРОТ ежемесячно.

С учетом эпидемиологической обстановки 17 апреля Минтруд России рекомендовал закрыть на карантин стационарные учреждения социального обслуживания, где проживают пожилые люди, а также ввести сменный режим работы, подразумевающий изоляцию сотрудников внутри учреждения вместе с проживающими в них гражданами в течение смены. Для поддержки сотрудников, работающих в таком сменном режиме, были введены дополнительные стимулирующие выплаты. Размер оплаты смен был сразу установлен на федеральном уровне: работнику полагалась доплата за каждую смену, размер выплаты дифференцирован с учетом специализации. Если сотруднику учреждения пришлось работать с заболевшими коронавирусом гражданами, выплата увеличивалась. Если сам работник, заразившись, вынужден был прервать смену, он все равно получал стимулирующую выплату за смену в полном объеме. По состоянию на 21 августа было произведено свыше 320,3 тыс. выплат.

По данным Национальной ассоциации участников социального обслуживания² (НАСО), случаи массового заражения коронавирусом в учреждениях стационарного ухода выявлены в государственных и частных учреждениях. По данным Минтруда России, по состоянию на 21 августа в стационарных ор-

¹ Доля смертей в домах престарелых в общей численности смертей от COVID-19 неизвестна, но доля умерших пациентов домов престарелых от общего числа заразившихся COVID-19 составляет порядка 8% (в отличие от Канады, где такой же показатель достигает 20%). См.: *Schmidt A., Leichsenring K., Staflinger H. et al.* The impact of COVID-19 on users and providers of Long-Term Care services in Austria. Report available at LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, downloaded 12/05/2020; *Hsu A. T., Lane N. E., Sinha S. K. et al.* Report: Understanding the impact of COVID-19 on residents of Canada's long-term care homes — ongoing challenges and policy responses. Article in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 10 May 2020.

² URL: <http://nassp.info/poleznye-resursy/ekspertiza-i-analitika/>.

ганизациях социального обслуживания с момента начала эпидемии заболели 13 999 человек, из них 10 027 получателей социальных услуг (3,17% от всего количества проживающих) и 3972 сотрудника организаций (2,1% от всего количества работающих). Одного только закрытия домов престарелых для посещения недостаточно, поэтому были организованы мероприятия по карантину прибывающих (из домов или больниц) в дома престарелых, оперативно организовывались «красные зоны» для изоляции заболевших. Одной из важных мер, которая позволила обеспечить невысокий уровень заболеваемости в социальных учреждениях, является регулярное тестирование пациентов и сотрудников домов престарелых и отслеживание контактов заболевших лиц. Не менее важны объединение усилий и координация действий между всеми участниками сектора (государственными и частными) и государством. Большую роль в этом процессе сыграл фонд «Старость в радость», ставший координатором НКО в период пандемии.

Эксперты отмечают, что в ряде случаев пациенты стационаров заражались во время госпитализации в медицинские учреждения, где уже находились больные коронавирусом. Государственная статистика ведется на основе сведений, поступающих из региональных органов власти. Соответственно, она не учитывает в полной мере данные по частным учреждениям ухода. Внедрение отчетности, позволяющей обеспечить учет влияния коронавируса на заболеваемость и смертность во всех стационарных организациях, затрудняется из-за слабого взаимодействия органов власти и отдельных частных поставщиков социальных услуг, социальных предпринимателей и социально ориентированных НКО. При этом растущая потребность в уходе и ограничения, установленные для получения государственного социального обслуживания, привели к активному росту частного сектора. Стандарты ухода, предлагаемые частными стационарами, также значительно разнятся с учетом цены. По оценкам НАСО, в российском секторе ухода действует от 500 до 1000 частных организаций различной организационно-правовой формы, располагающих до 40 тыс. коек (в том числе 1500–2000 мест в организациях, входящих в реестры поставщиков социальных услуг). Наибольшее предложение услуг приходится на «серый» сектор — проживание и уход в коттеджах. При этом помещения, как правило, не оборудованы для малоимобильных граждан, в них отсутствует пожарная сигнализация, уход осуществляет низкоквалифицированный персонал. Необходимо отметить, что в России появляются и современные дома престарелых, ориентированные на международные стандарты качества и обеспечивающие современный уровень ухода, однако таких пока очень мало.

Коронавирус ударил не только по домам престарелых и интернатам, но и по всей системе социального обслуживания и ухода — как формального (государственного и частного), так и неформального (частные сиделки, родственники) (рис. 9). Люди, которым нужен уход (граждане старшего поколения и инвалиды), независимо от места проживания имеют более слабое состояние здоровья, много хронических заболеваний и зависят от помощи



Рис. 9. Примерная структура потребности в уходе

Источник: оценки авторов на основе данных Росстата и ведомственной статистики.

других лиц, которые необязательно живут вместе с ними и, соответственно, могли выступать источником распространения коронавируса. Граждане, за которыми ухаживают родственники, частные сиделки и сотрудники частных организаций стационарного социального обслуживания пока исключены из системы государственного мониторинга нуждающихся в социальном обслуживании, это привело к тому, что социальные контакты данной группы населения оказались вне зоны регулирования и надзора, а в ряде случаев из-за ограничений социальных контактов они не могли получить социальную поддержку. Поэтому сегодня в рамках проводимой модернизации системы социального обслуживания граждан, нуждающихся в постороннем уходе, целесообразно предусмотреть не только заявительный, но и выявительный принцип оценки потребности таких граждан в уходе. При этом мониторинговый и управленческий учет должен видеть всех нуждающихся независимо от того, кто для них является поставщиком услуг.

Значительную часть ухода обеспечивают родственники на дому. По данным «Выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения Росстата (КДУ), 2019 г.», 2,3% граждан без какой-либо оплаты

РАЗДЕЛ 3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ

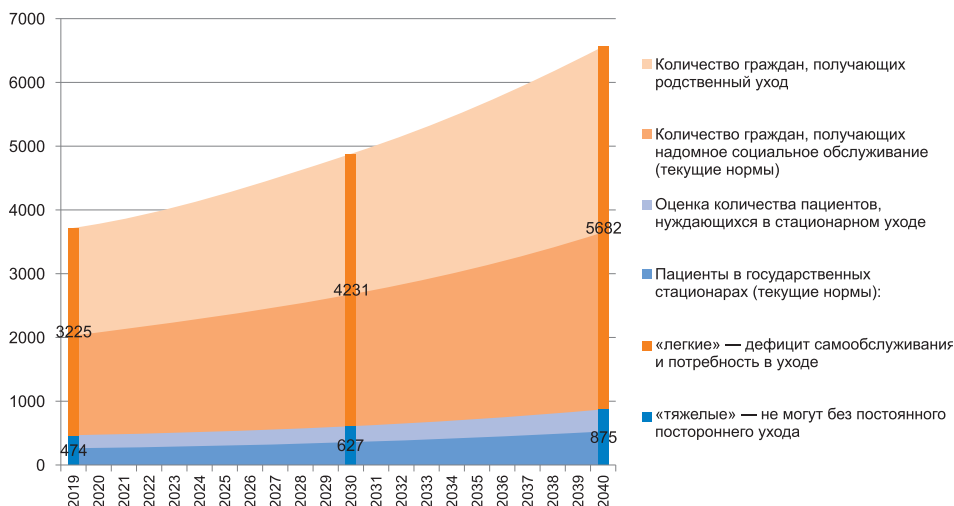


Рис. 10. Прогноз потребности в уходе, тыс. человек

Источник: авторские актуарные расчеты.

вовлечены в уход за проживающими отдельно лицами, которые нуждаются в посторонней помощи¹.

Введенный режим самоизоляции ограничил возможность оказания услуг по уходу со стороны отдельно проживающих родственников и соседей. Одним из общественных ответов на ситуацию стало появление различных волонтерских движений^{2,3}, взявших на себя доставку продуктов и предметов первой необходимости. Однако, несмотря на усилия представителей государственных социальных служб и волонтеров, влияние режима самоизоляции на качество жизни, состояние здоровья и риски 3,4 млн человек, получающих уход в надомной форме, оценить пока сложно.

Старение населения приведет к росту числа граждан с дефицитом самообслуживания. По прогнозам Института социальной политики ВШЭ⁴, общее количество лиц, которые нуждаются в постороннем уходе, увеличится с 3,7 млн человек в 2020 г. до 6,6 млн человек к 2040 г. (рис. 10). Сложившаяся система социального обслуживания и долговременного ухода нуждается в серьезном развитии, чтобы удовлетворить эту растущую потребность в уходе.

Подводя итог, отметим следующее.

- Пожилые граждане с ограничениями в самообслуживании являются одной из наиболее не защищенных от COVID-19 групп. Зависимость

¹ URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/GKS_KDU_2019/index.html.

² Альянс НКО «Серебряный возраст». URL: <http://silveragemap.ru/>.

³ Агрегатор добрых дел «Я дома». URL: <https://ya-doma.ru/>.

⁴ URL: https://isp.hse.ru/pension?_t=5334656&_r=365581585719125.39302&_r=OK.

от регулярной помощи и возрастные хронические заболевания увеличивают риски заражения и смерти.

- По данным зарубежной статистики, дома престарелых являются очагами заболеваний и вносят значительный (иногда до половины) вклад в показатели смертности. Прозрачность данных позволяет учитывать эти факторы при планировании карантинных мероприятий. Таким образом, регулярный сбор информации о числе зараженных и умерших от коронавируса или от сопутствующих заболеваний в связи с ним — важное условие для выработки эффективной стратегии по предотвращению распространения заболеваемости и снижению смертности.
- Важны комплекс мер, направленных на снижение рисков проникновения вируса в дома престарелых, и раннее выявление очагов инфекции.
- Прогнозируемый рост численности граждан, которые нуждаются в постоянном постороннем уходе, вызван объективными демографическими тенденциями. Нужны новые подходы к созданию современной инфраструктуры для пожилых, а также новые механизмы организации ухода, прежде всего за счет создания качественной конкуренции между социальными предпринимателями, социально ориентированными НКО и государственными учреждениями. Способствовать этому призван пилотный проект по системе долговременного ухода, который осуществляется в настоящее время в 24 регионах, а с 2022 г. будет реализован в стране в целом.

* * *

Масштабный эпидемиологический и последовавший за ним социально-экономический кризис не могли не привести к ухудшению материального положения населения. При этом сокращение трудовых доходов в большей степени испытали жители мегаполисов и крупных городов, в которых существенная доля работников занята в неформальном секторе.

Сокращение доходов в большей степени затронуло семьи с детьми и семьи, состоящие из лиц трудоспособных возрастов, нежели семьи пенсионеров, которые имели стабильный источник в виде пенсий, выплачиваемых в полном объеме.

Перед правительством стояла задача не допустить резкого снижения доходов населения и стремительного нарастания бедности. Предыдущий опыт решения подобных задач — например в ходе кризиса 2009–2010 гг. — мог быть использован лишь частично в силу уникального характера нынешнего эпидемиологического кризиса.

Правительство выбрало два приоритетных направления социальной поддержки. Как и в большинстве стран, один из приоритетов — поддержка работников, потерявших работу, которые стали главной жертвой кризиса. Другой приоритет — масштабная поддержка семей с детьми, и это был ключевой и осознанный выбор российского государства. Общий объем расходов на ма-

теринские и детские пособия в России по итогам 2020 г. может возрасти более чем в два раза по сравнению с уровнем 2018 г. Значимая составляющая обеспечения поддержки этих групп граждан — технологическая. Все вновь вводимые на федеральном уровне меры по поддержке населения предоставлялись дистанционно, в беззаявительном режиме или только по заявлению со стороны гражданина, что позволило минимизировать социальные контакты при получении мер поддержки и обеспечить быструю доставку средств.

Эти действия, несомненно, дали положительный эффект и позволили избежать критического снижения доходов и потребления.

Результаты сценарного моделирования свидетельствуют, что мартовский локдаун повлек за собой рост бедности практически в два раза. Однако принятые меры на 48% погасили прирост уровня бедности.

Из кризиса можно извлечь некоторые уроки, которые необходимо учесть при выработке стратегии дальнейшего развития системы социальной защиты населения.

Во-первых, отдельные уязвимые социальные группы не были охвачены в достаточной степени социальной поддержкой (например, работники неформального сектора, молодежь, семьи, имеющие детей только школьного возраста), что делает более актуальной потребность в создании заявленного социального казначейства, позволяющего оперативно оказывать адресную поддержку гражданам.

Во-вторых, одной из наиболее незащищенных групп являются пожилые граждане с ограничениями в самообслуживании. Зависимость от регулярной помощи со стороны и сопутствующие возрастным хронические заболевания увеличивают риски заражения и смерти. Прогнозируемый рост численности граждан, которые нуждаются в постоянном постороннем уходе, вызван объективными демографическими тенденциями. Новые подходы к созданию современной инфраструктуры для пожилых и реализация новых механизмов организации ухода, прежде всего за счет качественной конкуренции между социальными предпринимателями, социально ориентированными НКО и государственными учреждениями, должны найти отражение во внедряемой системе долговременного ухода.

В-третьих, большая часть дополнительных мер социальной поддержки предоставлялась на безадресной основе, то есть без учета нуждаемости. Наличие эффективной адресной системы позволило бы осуществить социальную поддержку нуждающихся либо за меньшую цену для государства (экономию бюджетных средств), либо в большем объеме для получателей (выше размер пособий). Таким образом, существующая система предоставления адресной помощи населению на основе нуждаемости требует дальнейшего активного развития и внедрения.

В-четвертых, кризис, вызванный пандемией коронавируса, выявил необходимость развития системы социальных услуг для уязвимых категорий гра-

ждан, в том числе для пожилых, инвалидов, лиц, имеющих хронические заболевания, бездомных.

В-пятых, важны институциональные реформы и формирование широкого рынка социальных услуг населению, субъектами которого, помимо государства, должны стать бизнес и некоммерческий сектор — НКО, общественные объединения и волонтерское движение.

Глава 3.3

Социальные настроения населения России в ситуации пандемии

3.3.1. СОЦИАЛЬНОЕ САМОЧУВСТВИЕ РОССИЯН

Картина мира современных россиян достаточно устойчиво структурирована по нескольким уровням, в разной степени связанным с жизнью человека; их образ поддерживается и обновляется за счет различных информационных каналов — от собственного, личного опыта, через разговоры в близком кругу, далее к информации из социальных сетей и средств массовой информации. К началу пандемического кризиса эта структура выглядела следующим образом:

- «семья, ближний круг» — в котором все более или менее привычно, устойчиво и комфортно;
- «город, населенный пункт» — среда, которая понятна, предсказуема, а главное — наблюдаема;
- «страна» — ассоциирующаяся с мощным, но довольно неповоротливым государством, а также со сложностью и разнообразием географической и социальной структуры;
- «мир» — непредсказуемый и конфликтный, таящий скорее угрозы, чем возможности.

Оценка ситуации на различных уровнях обычно сильно различается, при этом в наибольшей степени позитивно выглядит для респондентов ситуация в семье, ближнем кругу, несколько более критично — в месте проживания, еще хуже — в стране и мире в целом. С началом пандемии эти оценки менялись в основном в зависимости от того, как распределялась информация по шкале угрозы/безопасность, связанная с каждым из уровней оценки (рис. 1).

Ситуация на макроуровне к началу пандемии оценивалась россиянами наиболее пессимистично (–40 пунктов), затем оценки ухудшались вплоть до конца апреля (–55 пунктов), после этого наступил поворот к лучшему. Позитивная тенденция с этого момента развивалась практически без срывов, и в середине июня индекс наконец превысил стартовый уровень середины марта (–35 пунктов).



Рис. 1. Индексы оценки ситуации в мире, стране, месте проживания, собственной семье

По похожему графику менялись оценки ситуации в России, при этом они стартовали с более высокого уровня и на протяжении всего пандемического кризиса выглядели лучше, чем общемировые. Индекс оценок стартовал с -6 пунктов в середине марта, резко — до -26 пунктов — упал к концу апреля, начал восстановление в мае и к середине июня превысил докризисный уровень (-3 пункта).

Контрастно выглядит траектория оценок ситуации в месте проживания: в марте она, в отличие от общемировых и страновых оценок, не падала, а росла (с -1 до 12 пунктов). Только в апреле было зафиксировано реальное снижение оценок (до -1 пункта), но оно быстро перешло в рост. В результате к середине июня оценки кардинально превысили стартовый мартовский уровень (15 пунктов), что можно охарактеризовать как эффект облегчения и разрядки после тяжелого стресса.

Оценка ситуации в собственной жизни, семье, ближнем кругу с самого начала былакратно выше, чем все другие (39 пунктов). Оценки начали падение с некоторым запозданием — в начале апреля; низшей точкой стал конец апреля (22 пункта), затем началось быстрое восстановление, продолжившееся до середины июня. Последний замер показал, что индекс оценок превысил докризисный уровень (45 пунктов).

Наблюдения за оценками ситуации на микро- (личная жизнь), мезо- (населенный пункт) и макроуровне (мир, страна) подтверждают, что именно



Рис. 2. Распределение ответов на вопрос: «Какие проблемы вы считаете наиболее важными для страны в целом?», % от числа опрошенных, открытый вопрос, не более 5 ответов, представлены данные без варианта «затрудняюсь ответить»

ближний круг (семья и личная жизнь) воспринимаются как островок стабильности, в котором обычный российский человек чувствует себя уверенно в любой ситуации. Основные надежды ожидаемо возлагались на семью, родственников, друзей. Неожиданно частью ближнего круга стали коллеги.

Раскоординированность движения различных индексов связана прежде всего с различными источниками информации, используемыми людьми для оценки ситуации на разных уровнях. В период пандемии чем дальше от человека был объект оценки, тем более проблемным и страшным он казался, и, наоборот, чем ближе к респонденту была оцениваемая реальность, тем спокойнее и умереннее были выводы и оценки людей. Если мир представлял в глазах россиян как некое пугало, то ситуация в стране колебалась в зависимости от принимаемых государственных решений. Фактором, определяющим положение в населенном пункте, выступали собственные наблюдения граждан — они говорили о том, что ситуация находится под контролем, службы выполняют свою работу, дефицита товаров и продуктов питания не наблюдается.

Таким образом, главным фактором роста тревожности в период кризиса стали средства массовой коммуникации, создавшие сугубо кризисную, остро тревожную картину мира, которая, однако, не подкреплялась тем, что люди наблюдали непосредственно в своей жизни и в месте проживания. По выражению социолога Игоря Задорина, пандемия коронавируса была допол-

нена и перекрыта «пандемией страха», индуцированного средствами массовой коммуникации.

В проблемном поле — при спонтанных ответах на открытый вопрос — преобладали проблемы в сфере экономики и в части уровня жизни населения в целом (87% ответов). Однако доля таких ответов снизилась с марта по июнь с 92 до 87%. В качестве наиболее острых проблем в стране россияне называли состояние экономики в целом (24%), безработицу (19%), низкие зарплаты и пенсии (19%) (рис. 2).

Социальное самочувствие населения после завершения острой фазы пандемии характеризуется как сдержанно-позитивное. Опасения за свое здоровье и здоровье близких сошли на нет. Снижению тревоги способствуют в первую очередь внешние факторы: окончание режима самоизоляции, снятие ограничений, отсутствие пострадавших от COVID-19 в ближайшем окружении, наступление теплого летнего сезона, отсутствие видимой угрозы от вируса. Значимыми факторами восприятия являются адаптация к ситуации с коронавирусом, психологическая усталость от режима самоизоляции и самопроизвольное включение «информационного фильтра на негатив», отторжение развязанной средствами массовой коммуникации «пандемии страха».

3.3.2. ТРЕВОЖНОСТЬ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ СТРАХИ

Ключевым изменением в эмоциональном состоянии россиян в ситуации пандемии стал всплеск тревожности. Он был вызван первыми известиями об опасности эпидемии коронавируса для здоровья человека, усилен сообщениями о приближении вируса к границам России и достиг максимального уровня после введения режима самоизоляции и нарушения привычного образа жизни в связи с этим. Неоднократное продление режима самоизоляции, неясность с перспективами и сроками окончания пандемии породили высокую неопределенность, которая сама по себе стала важнейшим фактором усиления тревожности и ухудшения эмоционального баланса в российском обществе. Несмотря на то что в период пандемии в нашем обществе, судя по оценкам людей, преобладали скорее позитивные настроения (уверенность, доброжелательность, радость, оптимизм, 54–81%), были выражены и ощущение нестабильности (60%), тревога (52%), уныние (35%), растерянность (33%), раздражение (26%) и злость (19%).

Страх заражения стал основной причиной стресса для людей во всем мире. Вряд ли существуют национальные отличия в этом вопросе: беспокойность по этому поводу испытывали во всех странах примерно на одном уровне, что обусловлено витальной природой этого страха. Другое дело — комплексы страхов, ведь именно их суммарное давление и соотношение определяют вероятность погружения общества в паническое состояние или, наоборот, возвращение к ситуации эмоциональной устойчивости и баланса.

Как показывают опросы населения, всплеск страха заражения коронавирусом произошел в России на неделе между 24 марта и 1 апреля, когда

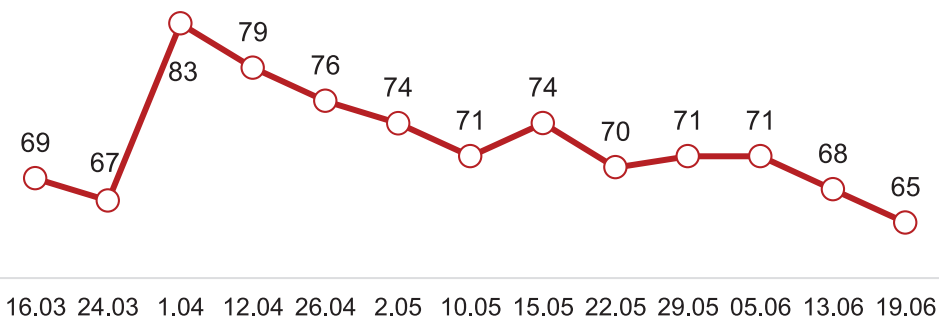


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос: «Опасаетесь ли вы сейчас, что вы сами или ваши близкие могут заболеть коронавирусом?» (сумма ответов «очень боюсь» и «в какой-то мере опасуюсь»), % от числа всех опрошенных

негативный информационный фон был подкреплен резкими изменениями в привычном образе жизни ввиду решения ввести режим самоизоляции (рис. 3). За эту неделю доля опасующихся заразиться выросла с 67 до 83%, то есть страх заражения стал, по сути, всеобщим. После этого пика, который далее никогда не повторился, довольно быстро — примерно через десять дней — началось постепенное снижение страха заражения, которое набрало силу на протяжении апреля — мая. К середине июня доля опасующихся заражения (65%) стала меньше стартовой (69% в середине марта), хотя и остается весьма высокой — на уровне $2/3$ взрослого населения страны.

Эмоциональная устойчивость отражает готовность граждан принять и справиться с текущими жизненными трудностями, вызванными дестабилизирующими факторами (кризис, пандемия). Для измерения данного фактора была использована методика «карты страхов» с последующей кластеризацией респондентов по степени подверженности страхам и проблемам. Это позволило провести сегментацию населения по степени эмоциональной устойчивости (подверженности страхам).

Как показало исследование, несмотря на общий рост страхов, большинство россиян оставались в зоне уравновешенности и были далеки от паники в течение всего периода пандемического кризиса. Доля «уравновешенных» респондентов — тех, кто испытывает малое число страхов и рационально трактует их, — лишь в самый напряженный с психологической точки зрения период (конец апреля — начало мая) опускалась ниже половины. «Уравновешенные», отмечая как высоковероятные всего 1–2 риска из широкого перечня, сужают поле страхов; как правило, это возможно в случае, если респондент способен рефлексировать и рационализировать. У каждого из числа



Рис. 4. Распределение ответов на вопрос: «Как вы оцениваете вероятность появления следующих проблем, в том числе и в вашей жизни? (ожидаемые страхи)»

«уравновешенных» свой отдельно взятый страх, с которым он, скорее всего, способен справиться.

Другую группу образовали «эмоционально заряженные» граждане, которых кризис напугал всерьез: он нарушил их ориентиры, поставил под вопрос привычное для них понимание ситуации и устойчивость их собственной жизненной траектории. В общей сложности к таковым можно отнести около половины россиян, но эта половина делится по степени глубины эмоциональной неустойчивости на «паникующих» — тех, кто испытывает воздействие широкого комплекса страхов (в среднем они ожидали реализации 6 из 12 перечисленных страхов), — и «взволнованных», находящихся в промежуточной зоне между «паникующими» и «уравновешенными» (3–4 страха) (рис. 4).

Динамика изменения долей трех выделенных групп показывает, что наиболее опасным в эмоциональном плане этапом пандемического кризиса оказался апрель: на протяжении этого месяца доля «паникующих» выросла с 20 до 29%, то есть с 1/5 до почти 1/3 всего взрослого населения! Затем эта доля стала снижаться и к середине июня опустилась ниже стартовой отметки (16% против 20% в середине марта).

Одновременно наблюдался рост индексов социального оптимизма. При общем снижении показателя «жизнь будет такой же, как и сейчас» (в среднем с 41% в 2019 г. до 34% в марте — июне 2020 г.) выросла доля оптимистов, кто ожидает улучшения жизни семьи в течение года (рост с 24 до 28% за этот же период), и снизилось среднее число пессимистов (с 25 до 20% опрошенных).

Самым неожиданным результатом наблюдений оказалось низкое место в «рейтинге страхов» проблемы собственно пандемии коронавируса. В начале апреля она была принята большинством россиян как свершившийся факт, и впоследствии ее рассматривали как возможную угрозу не более 20%. Больше, чем заражение, россиян беспокоили опасения катаклизмов социального и политического порядка — такие, например, как страх потери контроля над ситуацией в стране в целом. Эта угроза «закодирована» в декларации таких страхов, как «беспорядки в стране, вызванные акциями протеста против власти» (10% участников опроса считали, что они уже происходят, а 36% предрекали такой сценарий), а также «разгул преступности» (14% полагали, что он уже налицо, 28% ожидали его в будущем). Конкурировало с этими страхами только ожидание удорожания привычных товаров настолько, что люди не смогут их покупать (15% считали, что такая ситуация уже наступила, 33% прогнозировали ее наступление). Широко распространился также страх обострения конфликтов между Россией и другими странами (по 26% респондентов считали, что они уже начались, или ожидали, что вот-вот начнутся).

Таким образом, содержание и динамика страхов были мало связаны с самим коронавирусом. Граждан волновали прежде всего социальные и экономические последствия, триггером которых пандемия с высокой вероятностью могла стать. Вероятно, это связано прежде всего с информационной природой «пандемии страха», не подкрепленной для большинства россиян реальными свидетельствами и доказательствами опасности коронавируса для жизни и их близких. В отличие от непонятного по своим масштабам и последствиям эпидемического заражения, результаты кризиса для экономики и социальной сферы понятны и предсказуемо негативны для абсолютного большинства ныне живущих россиян — на протяжении своей жизни они (исключая самую молодую возрастную когорту) уже не раз переживали крупномасштабные кризисы и объяснимо опасаются наступления очередного. Не только «генералы», но и «рядовые», как видим, готовятся обычно не к новой, а к прошлой войне.

Новая реальность в период пандемии оказалась связана не столько с явно выраженными социальными проблемами, сколько с высокой степенью неопределенности. Причина стресса у всего мира была одна, и даже проявления его были в целом схожи, а вот способы его преодоления у каждого индивида оказались свои. Разум человека, находящегося в ситуации неопределенности, подвержен риску неадекватных оценок ситуации, и этот риск усиливается в ситуации постоянного распространения непроверенной, а то и откровенно ложной информации, эпидемии «фейкньюс».

3.3.3. ПРОТИВОЭПИДЕМИЧЕСКИЕ МЕРЫ И ИХ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА

25 марта в своем обращении к гражданам Президент России объявил нерабочими днями период с 26 марта по 3 апреля с сохранением заработной платы. Это стало началом масштабных ограничительных мер, направленных на пред-

отвращение распространения эпидемии коронавируса в стране. Стартовый кредит доверия властям по борьбе с коронавирусом можно охарактеризовать как высокий: 2/3 опрошенных (66%) полагали, что российские власти смогут защитить население России от распространения коронавируса, 28% отказывали им в такой способности. Решение президента о введении периода нерабочих для всех, кроме структур жизнеобеспечения, было поддержано огромным большинством опрошенных (82%).

Рассуждая о том, по какому пути борьбы с пандемией — мягкому или жесткому — лучше пойти, россияне привычно склонились к более жесткому варианту, считая, что, несмотря на возможные негативные последствия для экономики, он позволит не допустить большой смертности от коронавируса (с 60 до 65% в апреле и мае соответственно). Доля сторонников более мягких мер не превысила 1/4 взрослого населения (25% респондентов).

Позже период нерабочих дней был продлен до 30 апреля и введен режим полной самоизоляции граждан, предполагавший их обязательное пребывание в пределах дома или квартиры. Это решение поддержали 75% опрошенных россиян, оценили отрицательно 14%. Однако по сравнению с первым предложением о введении нерабочего периода с 30 марта по 3 апреля доля тех, кто оценивает меру как избыточную, выросла с 12 до 21% респондентов. Изменения по сравнению с первым решением произошли в основном за счет группы «затруднившихся ответить»: за первую неделю самоизоляции людей, индифферентных к проблеме пандемии, в России практически не осталось, в этой связи выросли группы и сторонников, и противников ограничительных мер.

В дальнейшем, оценивая отдельные ограничительные меры, большинство опрошенных (от 64 до 93% в зависимости от конкретной меры) регулярно признавали их оправданными и адекватными сложившейся ситуации. Наиболее критично были встречены такие меры, как введение штрафов за нарушение режима самоизоляции, отслеживание нарушителей режима самоизоляции с помощью видеонаблюдения и по номеру телефона (табл. 1).

Оценивая в целом эффективность принятых российскими властями мер по противодействию распространению коронавируса, 63% опрошенных россиян признают их скорее эффективными, 29% — скорее неэффективными. Такой расклад слабо отличается от зафиксированного в момент введения ограничительных мер. Вероятно, общественная оценка эффективности связана не столько с реальными последствиями принятых мер, сколько со сложившимися в обществе к началу пандемии установками на поддержку политики Президента России либо на ее критику. Сторонники В. Путина, несмотря на все издержки борьбы с пандемией, оценили государственную стратегию борьбы с ней скорее положительно, противники оценили ее скорее отрицательно. Особенно интересно, что расстановка политических сил и картина политических симпатий в обществе в ситуации пандемии существенным образом не изменились, что говорит о ее значительной укорененности и устойчивости.

Таблица 1

ОТНОШЕНИЕ К ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫМ МЕРАМ
(% ОТ ВСЕХ ОПРОШЕННЫХ)

	Оправданность меры		Переносят ограничения	
	скорее оправданная	скорее неоправданная	скорее легко	скорее с трудом
Закрытие кинотеатров, театров, клубов	93	4	43	7
Закрытие кафе, ресторанов	90	7	38	5
Рекомендации соблюдать дистанцию в 1,5–2 метра между людьми в общественных местах	86	12	65	11
Закрытие детских садов	85	10	18	12
Закрытие школ, вузов, переход на дистанционное обучение	80	14	20	24
Продление режима самоизоляции до 30 апреля	78	15	41	33
Рекомендации по ограничению встреч с родственниками, друзьями	75	19	37	38
Режим самоизоляции, ограничения на выход из дома	72	22	38	35
Переход на удаленный режим работы	72	16	20	16
Ограничения на передвижение по городу/населенному пункту	69	24	31	30
Пропускной режим передвижения по г. Москве и Московской области (среди жителей г. Москвы и МО)	60	31	31	33
Отслеживание нарушителей с помощью видеонаблюдения и по номеру телефона	55	35	18	15
Введение штрафов за нарушение режима самоизоляции	51	41	19	24

Сравнивая ситуацию в России и других странах, большинство россиян (68%) отмечали, что уровень смертности скорее ниже по сравнению с большинством других стран. Каждый пятый (20%) считал, что уровень смертности примерно такой же, как и в других странах. И только 4% опрошенных полагали, что летальность в России выше. Оценки собственно противоэпи-

девических мер и мер по поддержке системы общественного здравоохранения в России также оказались высокими и колеблются в интервале 60–73%.

- Благодаря своевременно принятым мерам российские власти выиграли время, и эпидемия коронавируса начала распространяться в России позже, чем в других странах. Это позволило учесть уже накопленный зарубежный опыт (73% согласны с суждением, 23% — не согласны).
- Благодаря предпринятым российскими властями действиям эпидемию удалось растянуть во времени, что дало возможность подготовить систему здравоохранения к росту заболеваемости. В результате эпидемия коронавируса в России будет длиться дольше, чем в других странах, но это позволяет медикам спасти больше жизней (+70%/–22%).
- России удалось оперативно и своевременно принять соответствующие меры по подготовке медицинских учреждений для приема больных и развертыванию системы тестирования населения (+61%/–33%).
- Своевременная подготовка отечественной системы здравоохранения к коронавирусной эпидемии позволила оказывать помощь всем нуждающимся (+60%/–33%).

Период нерабочих дней завершился 12 мая, при этом санитарные требования Президент оставил в силе до полного окончания эпидемии. Такое решение нашло поддержку у 63% опрошенных, негативную оценку дали 12%. Решение снимать ограничения поэтапно поддержали 85% опрошенных, осудили — 12%. Делегирование Президентом России на региональный уровень права самостоятельно решать вопрос о снятии или продлении ограничительных мер также получило широкую поддержку (73% респондентов «за», 25% «против»).

Вопреки ожиданиям, что выход из режима изоляции окажется для многих болезненным или сложным, большинство (74%) россиян декларировали отсутствие каких-либо проблем при выходе из режима самоизоляции. В список обнаруженных трудностей вошли в основном экономические: нехватка товаров/услуг, потеря работы, материальные сложности, а также издержки пандемии (масочный режим, очереди к врачам, сложности передвижения в другие города). Вероятно, такой оптимизм связан со всеобщим желанием вернуться к привычному образу жизни, нарушенному противоэпидемическими ограничениями, и слабо коррелирует с реальной экономической и эпидемической ситуацией в стране, негативные аспекты которой станут более очевидны позже. Пока же нужно констатировать высокую организованность россиян, за небольшими исключениями весьма дисциплинированно ушедших на самоизоляцию в конце марта и так же дисциплинированно возвращающихся к нормальной жизни, в зависимости от места проживания, на протяжении июня — июля.

Таким образом, ограничительные меры, реализованные в целях предотвращения распространения коронавируса в России, преимущественно положительно оцениваются ее гражданами. Большинство мер, в том числе жестких и болезненных, были признаны обществом адекватными сложившейся эпидемической ситуации.

3.3.4. ИЗМЕНЕНИЕ ОБРАЗА ЖИЗНИ РОССИЯН В СИТУАЦИИ ПАНДЕМИИ

Изменения в моделях повседневности обычно происходят исподволь — под влиянием социально-экономических условий, моды, поколенческих сдвигов, которые в основном и определяют образ жизни, интересы, привычки. Периодические «обычные» кризисы, неизбежные при капитализме, чаще всего лишь временно ограничивают сформировавшиеся потребительские планы, откладывают их реализацию на какой-то период, в крайнем случае побуждают сменить профессию либо место проживания. Пандемия коронавируса с ее режимом самоизоляции смогла подтолкнуть людей к пересмотру многих распространенных жизненных практик.

Этот пересмотр затронул широкий круг аспектов — начиная с распространения цифровой коммуникации на деловую, образовательную и личную среду и заканчивая новыми практиками сохранения здоровья, изменения режимов физической активности, сна и питания. Изменения в привычном образе жизни действительно произошли и коснулись абсолютного большинства россиян — по крайней мере на три месяца, в которые уложилась острая фаза пандемии.

Отметим широкий масштаб изменений. Уже в середине апреля большинство россиян (73% участников опроса) признались в том, за последний месяц их образ жизни изменился. Прежде всего отмечалось соблюдение режима самоизоляции дома (53%), гораздо реже — отсутствие работы (12%, чаще 25–34-летние — 18%), снижение доходов (6%), дистанционная работа (5%) или учеба (4%), ограничение общения (4%). Только каждый четвертый (25%) отметил отсутствие каких-либо значимых изменений в привычном образе жизни, чаще других — в возрастной группе 60 лет и старше (31% респондентов). Пик изменения привычных практик пришелся на середину — конец апреля (рис. 5).

Каждый второй россиянин (51%) спонтанно при ответе на открытый вопрос называл факторы раздражения в связи с изменением привычного образа жизни. Раздражение наиболее выражено среди 25–34-летних (63%) и 35–44-летних (57%). Ключевые факторы раздражения россиян в связи с изменением образа жизни: самоизоляция (25%), отсутствие работы (8%), снижение доходов (8%) и повышение цен (3%). Больше всего людям не хватало во время режима самоизоляции личных встреч с родными и друзьями (31%), прогулок на свежем воздухе (30%), работы непосредственно на рабочем месте (22%), возможности свободно перемещаться пешком по городу/населенному пункту (18% респондентов) (рис. 6).

Лояльность/адаптивность россиян к введенным ограничениям в значительной степени обусловлена их возрастом и связанными жизненными приоритетами — обучением, работой, воспитанием детей. Так, россияне в возрасте до 45 лет — наиболее трудоспособная часть населения, находящаяся на пике экономической активности, — испытывали больше неудобств, чем представители старших поколений, чья подвижность, а также социаль-

Вариант ответа: «стал делать это реже или перестал делать совсем»

	<u>Максимальное значение</u>
ЛИЧНЫЕ ВСТРЕЧИ С ДРУЗЬЯМИ	87% (20 апреля)
ВЫХОДИТЬ НА УЛИЦУ, ГУЛЯТЬ	82% (20 апреля)
ПОСЕЩЕНИЕ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ (КИНО, ТЕАТР, ВЫСТАВКИ и т.д.)	77% (20 апреля)
РУКОПОЖАТИЯ, ОБЪЯТИЯ ПРИ ВСТРЕЧЕ	76% (20 апреля)
ВЫХОДИТЬ ИЗ ДОМА В МАГАЗИН, В АПТЕКУ ЗА ПОКУПКАМИ	76% (20 апреля)
ВСТРЕЧИ С ПОЖИЛЫМИ РОДСТВЕННИКАМИ, ЗНАКОМЫМИ	73% (23 апреля)
ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ТРАНСПОРТОМ	61% (13 апреля)

Вариант ответа: «стал делать это чаще, чем раньше»

	<u>Максимальное значение</u>
ИСПОЛЬЗОВАТЬ АНТИСЕПТИКИ	68% (20 апреля)
НОСИТЬ МЕДИЦИНСКИЕ МАСКИ В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ ИЛИ МЕСТАХ СКОПЛЕНИЯ ЛЮДЕЙ	61% (20 апреля)

Рис. 5. Распределение ответов на вопрос: «Скажите, пожалуйста, в течение последней недели-двух вы делаете или не делаете следующее? И если делаете, то за последние неделю-две вы стали делать это реже, чаще или так же, как и раньше?», % от числа опрошенных по стране в целом



Рис. 6. Распределение ответов на вопрос: «Скажите, пожалуйста, чего больше всего вам не хватает во время режима самоизоляции?», % от числа опрошенных, открытый вопрос, не более 3 ответов

ные и материальные обязательства и без того ограничены. Режим самоизоляции наиболее остро воспринимался 25–34-летними (47% опрошенных), для них же наибольшие трудности представляли ограничения на передвижения по городу (39%), введение штрафов за нарушение самоизоляции (32%), закрытие детских садов (21%). Наибольшие проблемы для респондентов 35–44 лет связаны с закрытием школ, вузов, переходом на дистанционное обучение (44%), ограничением встреч с родственниками, друзьями (42%), переходом на удаленный режим работы (25%). Молодежь в возрасте 18–24 лет более всего раздражали режим самоизоляции (41%), ограничение на передвижение по городу (34%), закрытие школ, вузов и переход на дистанционное обучение (34%), удаленный режим работы (21% респондентов).

Обретя значительное количество свободного времени, которое ранее расходовалось на дорогу и дела вне дома, оказавшиеся на самоизоляции россияне одновременно обрели и новые, расширенные семейные обязанности — от присмотра за детьми и помощи им в обучении до приготовления пищи и помощи старшим родственникам. Поэтому они стали чаще общаться с родными, близкими (32% респондентов), смотреть кино, видеофильмы (28%), получать образование онлайн, в том числе проходить краткосрочные курсы, просматривать образовательные видео, заниматься своим хобби (по 19%), спортом, зарядкой (15%), играть в том числе в компьютерные игры (7% опрошенных). Увеличилось время, которое родители стали проводить со своими несовершеннолетними детьми (48% участников опроса). Наиболее распространенные практики времяпрепровождения с детьми — совместные занятия домашним хозяйством (47%), обучение, помощь с подготовкой школьных домашних заданий (45%), просмотр телевидения, настольные, компьютерные игры (по 33%), чтение книг, совместное приготовление пищи (по 29% респондентов).

«Окном в мир» для людей, находящихся на самоизоляции, предсказуемо стал Интернет. Сетевые практики получили большее, чем прежде, распространение; в первую очередь это коснулось информационной, финансовой и образовательной сфер, а также работы «на удаленке». Благодаря высокой степени распространенности сетевых практик в России к моменту старта пандемии было упрощено приобщение к ним тех, кто прежде их избегал.

Так, в конце апреля 16% респондентов отметили, что полностью или частично перешли в формат удаленной работы. Каждому пятому из них (19%) пришлось осваивать новые цифровые навыки в связи с переходом на дистанционный формат работы. Выросла — впрочем, ненамного — доля тех, кто использовал Интернет для получения новостей о жизни в городе, стране или мире (с 83 до 89%), совершал банковские переводы через Интернет (с 72 до 78%), использовал Интернет для обучения и самообразования (с 63 до 69%). Выросла и частота использования сервисов доставки. Теперь каждый второй россиянин (48%) пользуется услугами доставки товаров и продуктов на дом или на работу. При этом за последние несколько месяцев каждый пятый (22%) стал пользоваться доставкой чаще, преимущественно молодежь (33% участников опроса).



Рис. 7. Распределение ответов на вопрос: «Что, по вашему мнению, из появившегося в нашей жизни во время коронавирусной эпидемии нужно сохранить после ее окончания?», % от числа опрошенных, закрытый вопрос, любое число ответов

Интересно, что лишь 6% опрошенных отметили, что в период самоизоляции стали есть более здоровую пищу. Большинство опрошенных (82%) отметили, что питание в этот период не изменилось. Каждый десятый (11%) признался, что стал чаще есть «вкусную и вредную пищу». Вероятно, сработали как финансовые ограничения, так и потребность в «заедании стресса», в компенсации эмоциональных потерь и расстройств пусть и вредной, но обильной и дающей чувство насыщения пищей.

Важным позитивным изменением стало расширение практик волонтерства и благотворительности. Абсолютное большинство (91%) россиян слышали о том, что некоторые граждане — волонтеры оказывают безвозмездную помощь гражданам, находящимся в самоизоляции, в том числе одиноким людям. О благотворительной помощи со стороны бизнеса знают несколько меньше (58%). Преобладает мнение о том, что волонтеры оказывают существенную помощь людям в условиях распространения коронавируса (77%), мнение о незначительности помощи крайне ограничено (12%). При этом 2/3 опрошенных сами декларировали готовность оказать помощь людям на самоизоляции, только 1/3 не были готовы это делать. Уже в апреле 15% опрошенных отметили, что лично оказывали безвозмездную помощь людям, которые находятся в режиме самоизоляции, в том числе пожилым. Чаще всего помощь оказывали соседям или знакомым, а также близким, с которыми проживают раздельно.

Под воздействием пандемии существенно изменились планы россиян на отдых. 61% отметили, что планируют провести свой отпуск летом — прежде этот показатель составлял 44–45%. Выросла доля тех, кто планирует провести отпуск на даче, в садовом участке (31%, + 5 пунктов по сравнению с аналогичными результатами опроса 2019 г.).

В период самоизоляции большинство россиян столкнулись с новой для себя реальностью. Промежуток в три месяца вместил существенные изменения в привычном образе жизни (рис. 7). Но мы пока не знаем, закрепились они или нет. Большинство населения восприняло эпидемию как период ограничений и только часть — как время для расширения собственных горизонтов, поисков чего-то нового. Что-то из этого опыта станет частью обыденности, что-то останется лишь как воспоминание о необычном периоде в нашей жизни.

3.3.5. КРИЗИСНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПОВЕДЕНИИ

Опыт кризисной мобилизации, в том числе неоднократный, есть у всех взрослых россиян, за небольшим исключением (часть самой молодой возрастной когорты, то есть те, кому сегодня от 18 до 24 лет). Люди этой когорты впервые переживают кризис самостоятельно, тогда как ранее всегда находилась под защитой родителей и семьи. Все остальные жители страны уже пережили как минимум один, некоторые — два, а есть и такие, которые пережили до пяти глубоких кризисов. Таким образом, наиболее устойчивым к кризисным вызовам оказывается самое старшее поколение, чьи потребности довольно ограничены, а поддержка от государства в виде пенсий гарантирована. На противоположном полюсе, как показано выше, оказываются самые молодые, не имеющие пока навыков выживания в кризис и воспринимающие его зачастую как «конец света».

Между этими двумя полюсами располагаются средние возрастные группы, испытывающие наибольшее реальное давление как в материальном, так и в психологическом плане: они сами отвечают за благосостояние свое и своих семей, в полной мере испытывают на себе риски увольнения, снижения зарплаты, потери бизнеса и при этом имеют минимальную государственную поддержку и защиту. Однако в 2020 г. важные сегменты этой возрастной когорты — россияне с несовершеннолетними детьми и безработные — впервые получили существенную финансовую поддержку от государства.

Имеющийся опыт переживания кризиса не означает, что тревоги по поводу наступления нового не возникло. Наоборот, негативные воспоминания в связи с прошлыми кризисами предопределяют страхи тяжелых последствий очередного из них. Глубину охватившей россиян тревоги по поводу кризиса показывает соответствующий индекс. Фоновое значение данного показателя складывалось из примерно четверти тех, кто считал, что трудные времена позади; притом что половина населения ожидала, что трудные времена скоро наступят. Такое соотношение отмечалось в течение всего 2019 г. — начала 2020 г. В середине марта показатель распространенности тревожных ожиданий подскочил до 57%, во второй половине апреля достиг рекордных 71%. Ситуация стала выправляться в мае, а к середине июня значения вернулись к показателям середины марта (рис. 8).

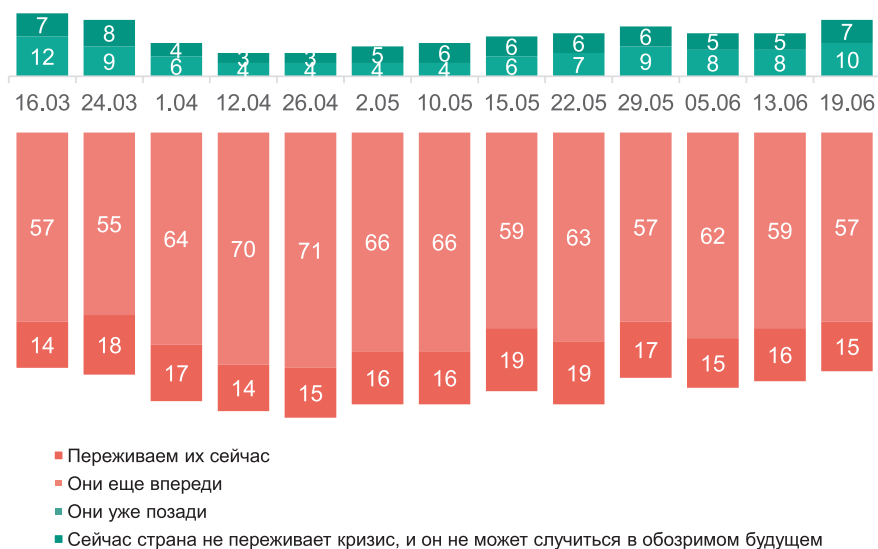


Рис. 8. Распределение ответов на вопрос: «Как вы думаете, мы переживаем сейчас самые тяжелые времена или они позади, или еще впереди?», % от числа всех опрошенных

Что касается опросных показателей, отражающих реальное развитие кризиса, то с марта по май 2020 г. росла доля тех, у кого сократились доходы (с 30 до 39%), в июне этот показатель стабилизировался на высоком уровне (39%), затем начал медленно снижаться (36–37% в июле). Но все же у большинства уровень доходов не изменился (53–57%).

В течение апреля — июня значительно выросла доля тех, кто говорит о потере работы с представителями своего ближайшего окружения (с 25 до 45%). И только в июле этот показатель снизился до 40%. При этом каждый третий россиянин (33%) выражал опасения, что в случае потери работы равноценную работу можно будет найти с трудом. Оптимистичных оценок придерживался только каждый пятый (20%).

Традиционно важнейший «поражающий фактор» кризиса — рост цен. «Народный прогноз» роста цен в марте значительно ухудшился за счет роста в 1,5 раза доли тех, кто считал, что в ближайшие один-два месяца цены значительно вырастут (с 31 до 45%). Это прошло преимущественно за счет снижения уверенности в незначительном масштабе роста цен (с 49 до 39%). В апреле показатель ожидания значительного роста цен сохранялся на уровне 46%. Затем в мае — июне напряжение разрядилось, прогнозы улучшились, и о возможности резкого роста цен говорили лишь 26–28% респондентов.

Такая динамика полностью коррелирует с оценками реальных изменений в ценах на основные продукты питания, потребительские товары и услуги. Доля тех россиян, кто оценивал этот рост как высокий, в период пандемии колебалась в узком интервале 38–41%, что необычно мало (так, в июне 2019 г. показатель

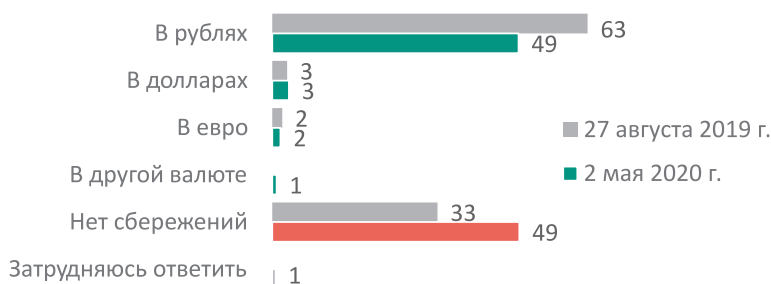


Рис. 9. Распределение ответов на вопрос: «Скажите, в какой валюте вы храните свои сбережения?», % от числа всех опрошенных, не более 4 ответов

составил 46%). Напротив, умеренным рост цен считали 33–38% опрошенных. Таким образом, инфляционного скачка в ситуации пандемии не произошло, и это сыграло важную стабилизирующую роль для массовой психологии.

Ухудшение самооценки потребительских возможностей продолжалось и в апреле — мае: доля опрошенных, утверждающих, что им хватает денег только на продукты или же не хватает денег даже на продукты, выросла с 33 до 38%. Однако уже в июне показатель скорректировался и составил 34%, что сопоставимо с аналогичным показателем начала года. Важную роль в этом сыграли государственные меры поддержки населения: доля положительных оценок социальной политики российских властей выросла за этот период с 31 до 35%, доля негативных снизилась с 34 до 30% респондентов.

Половина россиян (49%) в разгар кризиса — в мае 2020 г. — не имели «подушки безопасности» в виде накоплений и личных сбережений, что потенциально ставило их в уязвимое положение в условиях экономического кризиса. Для сравнения: в докризисный период только треть опрошенных декларировали отсутствие сбережений (рис. 9).

На фоне пандемии значительно снизилось доверие к банковской системе: с 48 до 28% за период с января по май 2020 г. упала доля тех, кто считает, что сейчас свободные деньги лучше положить в банк. Уже в июне, после прохождения пика кризиса, этот показатель стал расти (34%). Однако мнение о том, что в текущей ситуации деньги из банка лучше забрать, пока преобладает (42–45%). Инвестиционной стратегией — как сберечь свои средства или приумножить их, вложив в какое-либо дело или с помощью инвестиционных инструментов, — руководствовались только 3–4% опрошенных.

В ситуации кризиса россияне также столкнулись со следующими трудностями:

- каждый четвертый (24–28%) в период с мая по июль признавался, что за последний месяц ему приходилось занимать деньги или брать кредит на покупку продуктов питания или товаров первой необходимости;
- каждый пятый (17–20%) столкнулся с трудностями по выплате кредита. Однако каждый третий (33%) отметил, что существенных трудно-

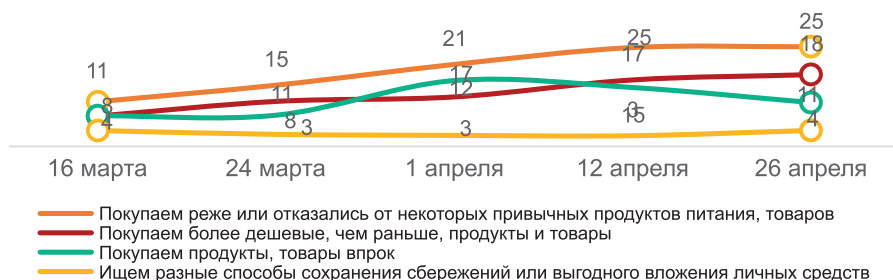


Рис. 10. Распределение ответов на вопрос: «Скажите, пожалуйста, что-то из перечисленного вы (члены вашей семьи) делаете или не делаете? Если делаете, то как давно?», % от числа тех, кто начал делать перечисленное в течение последней недели

стей при оплате кредита не было. Тревога по поводу возможности погасить вовремя кредит выражена среди 16% россиян;

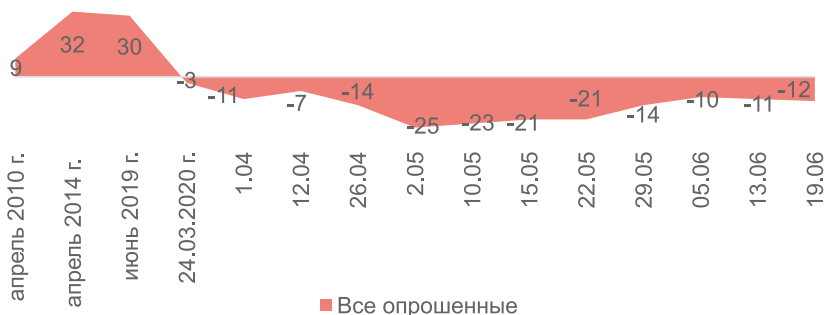
- проблемы с занятостью коснулись 13% работающих россиян: 4% респондентов не работали в связи с самоизоляцией без сохранения заработной платы; 5% попали под сокращение; 1% работают только по вызову работодателя при сокращении графика, часов работы; 2% были отправлены во внеплановый отпуск без содержания; 1% опрошенных указали, что работают, но с уменьшенным уровнем оплаты труда.

При этом большинство респондентов не сталкивались с нарушением своих прав со стороны работодателя (73%). Основные изменения выразились в переводе сотрудников на сокращенный рабочий день/неполную рабочую неделю, в отправке их в неоплачиваемые отпуска, в задержках заработной платы.

Наиболее распространенной стратегией реагирования людей на кризис стало выжидание по принципу «жди улучшения, не рискуй, экономь!». Так, в апреле выросло число граждан, придерживавшихся мнения, что в текущей ситуации наиболее подходящей стратегией является снижение трат к минимуму и сбережение накоплений (с 70 до 80%); в мае — июне этот показатель сохранялся на уровне 77%. Более половины россиян отмечали, что за последний месяц им приходилось экономить на продуктах питания и товарах первой необходимости (56–61% в период с мая по июль). В середине марта — апреле происходил пересмотр потребительской корзины: 11% стали покупать реже или отказались от привычных продуктов питания и товаров, в конце апреля эта группа расширилась до 25%. В два раза выросла группа тех, кто стал искать и покупать то, что подешевле (с 8 до 18%). В начале апреля случился кратковременный бум закупок продуктов питания и предметов гигиены впрок, носивший панический характер, но и он быстро сошел на нет (рис. 10).

Негативное влияние кризиса выразилось также в снижении эмоциональной устойчивости и общей рациональности поведения людей, что хорошо видно на примере горизонта планирования. Планирование, общественное и личное, — важнейшее средство рационализации экономической деятель-

РАЗДЕЛ 3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ



Примечание. Приведенные числа означают разницу между положительными и отрицательными ответами.

Рис. 11. Индекс горизонта планирования; распределение ответов на вопрос: «Одни люди стараются планировать свою жизнь на несколько лет вперед. Другие — строят планы только на короткий срок. А как поступаете вы?», % от числа всех опрошенных

ности, снижения неопределенности и повышения уверенности в завтрашнем дне. В России горизонт планирования исторически короче, чем в развитых странах Запада, и еще больше сокращается в кризисных ситуациях. Пандемия коронавируса не стала исключением.

Если в июне 2019 г., за девять месяцев до пандемии, индекс «Горизонт планирования» в России составил 30 пунктов, то уже первый замер 24 марта 2020 г. показал его уход в зону отрицательных значений (-3 пункта) (рис. 11). Это означает, что доля тех, кто не строит сколько-нибудь долгосрочных планов, превысила долю тех, кто их строит. Затем этот индекс продолжал падать вплоть до начала мая, достигнув абсолютного минимума в -25 пунктов. Затем началось медленное восстановление, которое, однако, пока не достигло докризисных значений. В середине июня индекс составлял -12 пунктов, то есть по-прежнему был существенно ниже показателя конца марта и находился в зоне отрицательных значений.

Возврат индекса в зону положительных значений будет означать начало победы над резко возросшей неопределенностью и рост понимания, как действовать в текущей ситуации. Таким образом, преодоление кризиса в значительной степени будет связано именно с расширением горизонта планирования.

Пока же можно сказать, что прежние потребительские планы россиян «поставлены на паузу» — не отменены, но отложены на некоторое время (рис. 12). Треть опрошенных (31%) в течение ближайшего года планируют сделать ремонт в квартире, купить мебель (по сравнению с 26% в декабре 2019 г.) — возможно, этот рост вызван опытом самоизоляции. Выросли также намерения платить за обучение и купить телефон. Зато в связи с противоэпидемическими ограничениями на мобильность резко упала доля тех, кто планирует купить туристическую путевку (с 22 до 8% респондентов).

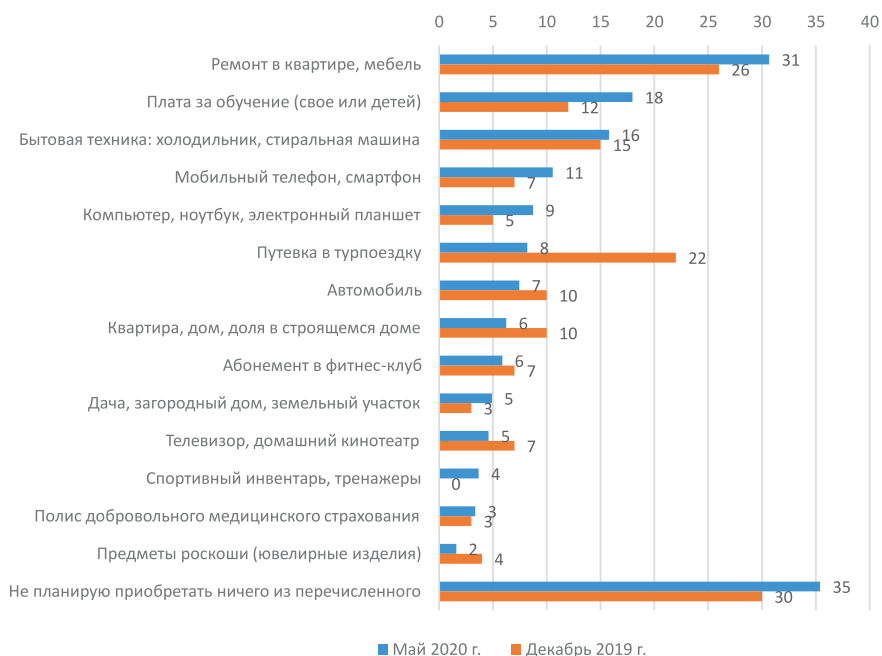


Рис. 12. Распределение ответов на вопрос: «Перечислите, пожалуйста, что из следующего списка товаров/услуг вы планируете приобрести для себя, своей семьи? На что вы собираетесь потратиться в течение ближайшего года?» (% от числа всех опрошенных, любое число ответов)

Пандемическая фокусировка кризиса-2020 предопределила повышенное внимание россиян к вопросам здоровья, безопасности семьи и места проживания. Доминирующим стало мнение о том, что более амбициозные планы следует отложить, чтобы переждать опасное время и пережить его по возможности с наименьшими потерями. В связи с кратковременностью острой фазы кризиса и обозначенными надеждами на его скорое окончание выраженной установкой на активизацию личной деятельности и поиск новых источников дохода пока не сформировалось. Самые апокалиптические прогнозы, связанные с резким ростом цен и массовыми увольнениями, крахом банков и обесценением сбережений, которыми в России обычно сопровождались предыдущие кризисы, не оправдались.

3.3.6. МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ И ИХ ОЦЕНКА

Оценка эффективности господдержки экономики и населения в период кризиса в целом оказалась умеренно позитивной. Так, только половина (50%) респондентов в июне признавали меры федеральных властей эффективными,

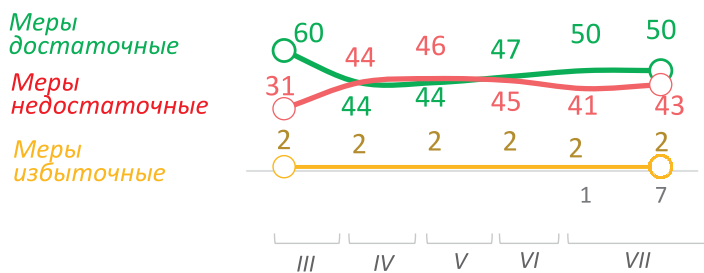


Рис. 13. Распределение ответов на вопрос: «В связи с распространением коронавируса российские власти приняли ряд мер социальной поддержки различных групп населения (например, повышение минимального пособия по уходу за ребенком, разовая выплата на детей с 3 до 15 лет, повышение минимального прожиточного минимума, введение кредитных и ипотечных каникул, увеличение выплат многодетным семьям и т. д.). Как вы считаете, эти меры достаточные, недостаточные или избыточные?», % от числа опрошенных

треть (31%) — неэффективными, оценки же региональных властей были преимущественно отрицательными (+41%/–46%). Если же речь идет о конкретных мерах поддержки, то практически все они получили высокую оценку населения.

На оценку населением эффективности мер господдержки повлияли многие факторы: состояние информационного поля, эмоциональная составляющая (уровень тревоги, усталость от режима самоизоляции и ограничительных мер), мнение о справедливости принципов распределения помощи и т. д.

Оценка эффективности мер поддержки также напрямую зависела от интенсивности информационной кампании, которая в этот раз демонстрировала стремительную динамику. Так, в мае лишь 8% отметили, что ничего не знают о мерах господдержки. Информацию о них считали достаточной половина населения (рост с мая по июнь составил с 49 до 55%), а доля считавших ее недостаточной снизилась за этот же период с 41 до 37%.

Ключевым компонентом информационной кампании стали обращения Президента России к гражданам, а также его участие в публичных совещаниях с другими руководителями, на которых озвучивалась поддержка населения и различных сфер экономики. Резонансность этих выступлений была высокой, а временами была близка к абсолютной (от 73 до 97% отмечали, что хорошо знают или что-то слышали о выступлениях президента).

На начальном этапе эпидемии был зафиксирован умеренно высокий уровень общей оценки мер социальной поддержки населения со стороны российских властей: 60% считали, что российские власти принимали достаточные меры для поддержки, обратного мнения придерживался 31% опрошенных (рис. 13). Однако в апреле — мае негативные оценки несколько превысили позитивные (+44%/–46%), в июне ситуация сохранилась (+47%/–45%). Вероятно, причина не только в характере и объеме самих мер господдержки, но и в эскалации запроса на господдержку со стороны населения.

Большинство россиян (81%) отмечали, что принимаемые меры значимы для населения; при этом положительные оценки по конкретным мерам поддержки населения оставались высокими и колебались в интервале 63–96% (табл. 2). Негатив же был ограничен — от 4 до 26% по отношению к различным инициативам. В число наиболее значимых мер вошли те, которые были направлены на контроль цен, поддержку работающих граждан, а также семей с детьми. Наименьшую, но все равно высокую оценку получили меры по поддержке ипотечного кредитования.

Таблица 2

Сводная таблица ответов, отражающих отношение к принятым с марта по июнь 2020 г. государственным мерам поддержки населения (% от числа всех опрошенных)

	Скорее важно	Скорее не важно
Контролировать ситуацию с ценами на продовольствие, лекарства, средства индивидуальной защиты, другие востребованные товары	96	4
Предоставить гражданам возможность получать меры социальной поддержки и социальных услуг без личного посещения органов и организаций	85	13
Не допускать необоснованных увольнений работников по причинам, связанным с мерами, принимаемыми в целях противодействия распространению новой коронавирусной инфекции на территории России	85	13
Усилить контроль за поступающими обращениями граждан по возникающим конфликтным ситуациям на рынке труда. В случае установления фактов невыплаты (несвоевременной выплаты) заработной платы или увольнения работника обеспечить проведение внеплановых проверок соответствующих работодателей	83	15
Установить выплаты по больничному листу исходя из суммы не менее одного минимального размера оплаты труда в месяц	83	16
Проанализировать динамику изменения операторами мобильной связи тарифов (цен) на услуги, предоставление которых связано с обеспечением возможности перевода населения на дистанционные (удаленные) формы работы (обучения)	80	18
Проводить еженедельный мониторинг ситуации с невыплатой заработной платы	79	19
Сократить до двух недель время уведомления работников в связи с возможной остановкой предприятия из-за последствий распространения новой коронавирусной инфекции*	77	20

РАЗДЕЛ 3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ

	Скорее важно	Скорее не важно
Увеличить максимальную сумму пособия по безработице с 8 тыс. до 12 тыс. руб. (до размера МРОТ)	77	22
С 1 июня осуществлять разовую выплату в размере 10 тыс. руб. на каждого ребенка с 3 до 15 лет включительно. Такую поддержку получают 27 млн российских детей — от младенцев до учеников школ*	76	5
В 2 раза повысить минимальный размер пособия по уходу за ребенком — с 3375 до 6751 руб. Такое пособие получают неработающие граждане, в том числе студенты, и, как правило, это молодые родители*	76	4
Предусмотреть каникулы по ипотечным и потребительским кредитам для граждан, чьи доходы резко снизились более чем на 30%	76	22
Установить выплаты в размере 5000 руб. в месяц на каждого ребенка до 3 лет для всех российских семей, имеющих детей в возрасте до 3 лет (ранее эта мера распространялась только на семьи, имеющие право на материнский капитал). Эти средства семья будет получать 3 месяца — с апреля по июнь*	75	9
Произвести раньше обычного выплаты к 75-летию Великой Победы ветеранам и труженикам тыла (уже в апреле, а не в мае)	74	24
Предоставление отсрочки по кредитам на 6 месяцев для населения и индивидуальных предпринимателей, если их доход снизился на 30%	74	23
Предоставить возможность дистанционной подачи гражданами заявлений о выплате пособий по безработице	72	26
Уже с 1 июня (а не с 1 июля, как предполагалось ранее) предоставить возможность оформить выплаты на детей от 3 до 7 лет для нуждающихся семей, где доход на одного члена семьи ниже прожиточного минимума. Подав заявление в июне, семья разово получит деньги за первое полугодие текущего года; в среднем по стране это 33 тыс. руб. на одного ребенка. И в дальнейшем семья будет получать ежемесячно в среднем порядка 5,5 тыс. руб. на одного ребенка в месяц*	72	6
С 1 июня запустить специальную кредитную программу поддержки занятости, так называемые зарплатные кредиты для предприятий в пострадавших отраслях, а также для социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СОНКО). Ставка зарплатного кредита будет льготной — 2%, срок погашения — до апреля 2021 г. Объем кредита будет исчисляться из расчета МРОТ на одного сотрудника в месяц, предприятия также должны будут софинансировать выплату зарплат за счет собственных средств.	72	6

	Скорее важно	Скорее не важно
При этом если предприятие будет сохранять занятость на уровне не ниже 90%, то кредит и проценты по нему погасит государство. Если занятость будет поддерживаться на уровне не ниже 80%, то государство погасит половину суммы кредита и процентов*		
Установить специальную федеральную доплату для сотрудников социальных учреждений на три месяца с 15 апреля по 15 июля: от 10 тыс. — для технического персонала, до 40 тыс. руб. за двухнедельную смену — для врачей, работающих в социальных учреждениях*	71	13
Сделать на месяц раньше выплаты на детей в возрасте от 3 до 7 лет (уже в июне, а не в июле, как планировалось ранее)	70	28
Выплачивать в апреле — июне всем семьям, имеющим право на материнский капитал, дополнительно по 5 тыс. руб. ежемесячно на каждого ребенка в возрасте до 3 лет (уже в июне, а не в июле, как планировалось ранее)	69	30
Ограничить максимальную величину банковских комиссий за переводы между физлицами в системе быстрых платежей с 1 мая (переводы между физлицами в системе быстрых платежей до 100 тыс. руб. — бесплатно, свыше 100 тыс. руб. — не более 0,5% от суммы, или 1,5 тыс. руб.)	68	29
Предусмотреть меры по поддержке ипотечного кредитования	63	33

* Предполагались варианты ответов: «скорее поддерживаю» и «скорее не поддерживаю».

3.3.7. МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ БИЗНЕСА И ИХ ОЦЕНКА

Пандемия коронавируса, нестабильность мировых рынков, закрытие границ, введение ограничительных мер значительно ухудшили состояние экономики и связанные с этим оценки людей. Пик негатива пришелся на конец апреля — начало мая. Затем, по мере осознания, что дальнейшее ухудшение ситуации в аспекте инфляции и безработицы не происходит, оценки стали возвращаться к докризисным значениям, а в некоторых случаях даже превосходить их, что можно объяснить всплеском оптимизма по случаю завершения периода самоизоляции и возвращения к привычному образу жизни.

С марта по май значительно (с 29 до 43%) выросла доля негативных оценок гражданами экономической ситуации в стране — в первую очередь за счет тех, кто оценивал экономическое положение в стране как среднее (доля тех, кто придерживается данного мнения, снизилась с 51 до 42%). Доля положительных оценок экономической ситуации в период эпидемии снизилась и колеблется в интервале 9–12% респондентов (рис. 14).

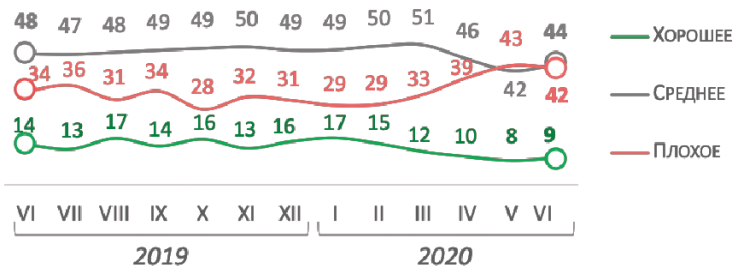


Рис. 14. Распределение ответов на вопрос: «Как вы в целом оцениваете текущее экономическое положение в России?», % от числа опрошенных

Несмотря на негативный тренд в оценках ситуации, оценки экономической политики, которую проводят российские власти, с началом пандемии улучшились: доля положительных оценок выросла в марте — июне с 24 до 27%, негативных — снизилась с 41 до 38%. При этом число тех, кого экономическая политика устраивает лишь отчасти, относительно стабильно и колеблется в интервале 27–30%. Общий негативный настрой по поводу экономической политики государства несколько снизился в связи с обширной программой антикризисных мер, которые были позитивно встречены обществом.

Бизнес независимо от масштабов стал одной из наиболее пострадавших от последствий коронавируса сфер деятельности. Социальные последствия ощутили и сами предприниматели, и занятые в сфере услуг и производства граждане, и даже рядовые потребители. Наличие проблем не требовало особой артикуляции со стороны предпринимателей — все проблемы были очевидны, а возможные решения лежали на поверхности. Вопрос стоял лишь в наличии ресурсов, адресности и размерах помощи.

Необходимые для борьбы с распространением коронавируса ограничительные меры привели к тому, что большинство организаций и предприятий столкнулись с сокращением спроса и клиентов (78%), с закрытием точек продаж (22%) и, как следствие, с сокращением прибыли (87%). Столкнулись бизнесмены и с такими сложностями, как выплата заработной платы (54%), оплата аренды помещений (48%), задержка оплаты контрагентами — коммерческими структурами (40%).

Информированность представителей бизнеса о мерах государственной федеральной поддержки предприятий была высокой — о них слышали 91% респондентов. Но при этом о дополнительных мерах поддержки со стороны региональных властей им было известно существенно меньше (33%).

Большинство опрошенных представителей бизнеса невысоко оценили меры, предпринятые Правительством РФ и региональными властями: 81 и 79% соответственно. По шкале от 1 до 10 (где 1 — меры не помогают биз-

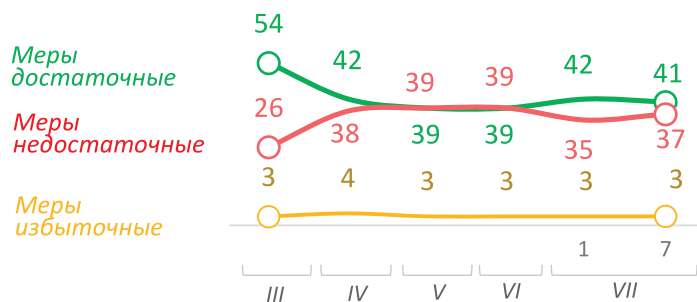


Рис. 15. Оценка мер поддержки бизнеса

несу, 10 — меры помогают бизнесу) респонденты, представляющие бизнес-сообщество, оценили их в интервале от 1 до 4 баллов, то есть как малоэффективные.

Среди обычных граждан информированность о мерах поддержки бизнеса была ожидаемо ниже, чем о мерах поддержки населения: почти каждый пятый (21%) затруднился их оценить. С мая по июль доля хорошо информированных выросла, но незначительно — с 41 до 46%. Запрос к информации о мерах поддержки бизнеса снизился, но сохраняется на уровне 33% респондентов.

Интерес населения к проблемам бизнеса можно считать достаточно высоким, как и неравнодушие к его судьбе. Не в последнюю очередь такое мнение было обусловлено приоритетом на поддержание функционирования экономики. За весь период наблюдений более половины (от 51 до 61%) граждан считали, что в сложившейся ситуации российские власти должны в первую очередь сохранить экономику, не допустить массовых увольнений и роста цен, нехватки продовольствия. И только треть (от 28 до 37%) при предложенной альтернативе выбирали в качестве приоритета эпидемиологическую безопасность.

В начале замеров общие положительные оценки мер поддержки бизнеса преобладали: судя по результатам опросов, половина населения (54%) считала их достаточными и лишь четверть (26%) — недостаточными (рис. 15). Однако с апреля наметилась тенденция снижения положительных оценок и роста негативных (+42%/–38%). В мае — июне оценки стабилизировались и характеризовались как неоднозначные (+39%/–39%). В июле оценки скорректировались, позитив преобладает.

Большинство конкретных мер, предложенных президентом, получили одобрение населения. В числе мер, с которыми связывается будущее оживление бизнеса, лидируют послабления по налогам и сборам, реструктуризация кредитов, помощь предпринимателям с выплатой зарплат сотрудникам. Меньше половины опрошенных поддержали только две меры из длинного списка (распространение на всю страну нового режима налогообложения самозанятых и поддержка авиакомпаний), все остальные получили одобрение от 50 до 76% опрошенных (табл. 3).

Таблица 3

Сводная таблица ответов, отражающих отношение населения к принятым с марта по июнь 2020 г. государственным мерам поддержки предпринимателей (% от всех опрошенных)

	Скорее поддерживаю	Скорее не поддерживаю
Вернуть самозанятым гражданам их налог на доход, уплаченный в 2019 г., в полном объеме. Также предоставить всем самозанятым гражданам так называемый «налоговый капитал» в размере 1 МРОТ, за счет которого они смогут в этом году проводить налоговые платежи, не привлекая собственные средства, сохраняя свои доходы	76	5
Отменить для предприятий пострадавших отраслей платежи по налогам и страховые платежи за апрель – июнь, кроме налога на добавленную стоимость. Эта мера распространится на индивидуальных предпринимателей, на компании малого и среднего бизнеса в пострадавших отраслях и на СОНКО	76	4
Предоставлять отсрочку по налоговым платежам на 3 месяца отраслям, пострадавшим от ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции	72	25
Предоставить малым и средним предприятиям пострадавших отраслей прямую безвозмездную помощь от государства для выплаты зарплат сотрудникам, сохранения уровня оплаты труда в апреле и мае	71	3
Реструктурировать кредиты в пострадавших отраслях для предприятий любого уровня, индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан, если их финансовое положение ухудшилось из-за пандемии коронавируса	71	26
С 12 мая везде, где это возможно, создать условия для восстановления деятельности предприятий базовых отраслей экономики (строительство, промышленность, сельское хозяйство, связь, энергетика, добыча полезных ископаемых)	70	5
Индивидуальным предпринимателям, занятым в наиболее пострадавших отраслях экономики, предоставить в этом году налоговый вычет в размере 1 МРОТ в отношении страховых взносов	70	5

	Скорее поддерживаю	Скорее не поддерживаю
Снизить размер страховых взносов для малых и средних предприятий с 30 до 14% на сумму зарплаты, превышающую минимальный размер оплаты труда (МРОТ)	66	29
Меры финансовой поддержки организаций транспорта, пострадавших от ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, включая компенсацию убытков	66	30
Освободить от весового контроля транспортные средства, перевозящие продовольственные и непродовольственные товары первой необходимости	66	30
Ввести мораторий на проверки малого, среднего и микробизнеса, в том числе налоговые, за исключением вопросов, несущих риски для жизни и здоровья граждан	64	31
Предоставить дополнительный капитал (в виде кредита на выгодных условиях) государственным структурам, которые оказывают микрофинансовую поддержку индивидуальным предпринимателям, семейным предприятиям, небольшому бизнесу практически во всех регионах. Направить на эти цели 12 млрд руб.	63	12
Дополнительные меры обеспечения устойчивого кредитования отраслей экономики, производящих товары и услуги (кроме финансовых операций), включая предоставление государственных гарантий и субсидирование	63	31
Меры поддержки занятости: организация переобучения и повышения квалификации, организация общественных работ	62	35
Дополнительно направить 200 млрд руб. на обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных бюджетов	60	2
Компенсировать затраты авиаперевозчикам, которые осуществляют вывоз людей из стран, где ситуация с распространением коронавирусной инфекции развивается по неблагоприятному сценарию	60	37
Ввести с марта текущего года отсрочку на 3 месяца по уплате страховых взносов, включая наемных работников, для микро-, малых и средних предприятий	59	37

	Скорее поддерживаю	Скорее не поддерживаю
Реализовать меры поддержки учреждений культуры, физической культуры и спорта, столкнувшихся с сокращением потока посетителей	59	38
Продлить действие лицензий и иных разрешений для бизнеса	56	37
Не менее 75% беспроцентных кредитов малому и среднему бизнесу на выплату зарплат сотрудникам должно быть обеспечено гарантиями Внешэкономбанка	54	3
Добавить в перечень наиболее пострадавших от коронавируса отраслей малые и средние компании, которые ведут торговлю непродовольственными товарами	51	4
Выдавать системообразующим компаниям льготные кредиты на пополнение оборотных средств, необходимых для закупки комплектующих и выплаты авансов поставщикам	50	5
С июля расширить на всю страну режим налогообложения самозанятых, при этом вводить налог для самозанятых регионы России смогут по своему усмотрению	47	44
Направить более 23 млрд руб. на поддержку авиакомпаний, в том числе на лизинг авиатехники, оплату стоянки воздушных судов, выплату зарплат сотрудникам	39	6

3.3.8. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Важно понимать, что ответственность за результат борьбы с пандемией граждане возлагали в первую очередь на власти и только во вторую — на систему здравоохранения. Дело заключается не только в том, что за эффективность ограничительных мер и эпидемиологическую безопасность органы власти всех уровней взяли ответственность на себя. Система здравоохранения не рассматривается гражданами как самостоятельный субъект — ее состояние и возможности в значительной степени зависят от результатов многолетней работы и внимания со стороны властей. Но с поставленной задачей — оказать помощь и вылечить заболевших — по мнению респондентов, наша медицина скорее справилась.

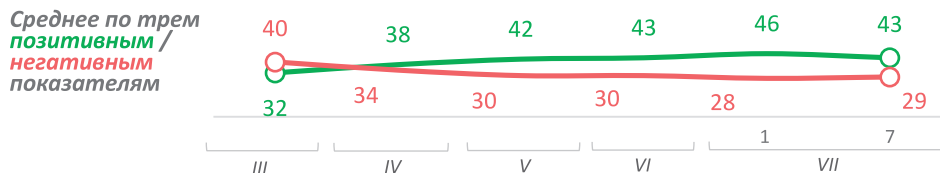


Рис. 16. Распределение ответов на вопрос: «Как вы считаете, российские власти принимают достаточные или недостаточные меры?...»¹

На старте пандемии в России преобладали негативные оценки ситуации в здравоохранении (обеспеченность медицинских учреждений медикаментами, оборудованием, кадрами, готовность принимать больных): скорее позитивно ее оценивали 32% опрошенных, скорее негативно — 40% (рис. 16). По мере распространения пандемии и активизации государственной политики по борьбе с ней это мнение стало меняться в лучшую сторону. Уже в апреле 2020 г. наметилась устойчивая тенденция роста доли тех, кто считает, что власти принимают достаточные меры по поддержке медицины, а в июле баланс оценок принял выраженно позитивный характер (+43%/–29%). Таким образом, работа системы здравоохранения в период пандемии получила скорее положительную оценку россиян.

Косвенным показателем эффективности работы системы здравоохранения в период пандемии стало снижение страхов по поводу возможного отказа в бесплатной медицинской помощи или ее плохом качестве: в марте он был выражен у 60% опрошенных, в мае — только у 42%, и этот показатель достиг минимальных значений за последние годы (в среднем — 65%).

В июле каждый второй (53%) высоко оценивал работу региональных медицинских учреждений по борьбе с коронавирусом (рис. 17). Наибольшую удовлетворенность демонстрировали самые молодые и пожилые россияне (58%). Негативные оценки были характерны для трети опрошенных (36%).

Важными факторами, повлиявшими на эффективность борьбы с коронавирусом, россияне называют:

- увеличение количества больничных коек для лечения заболевших коронавирусом, а также производства аппаратов искусственной вентиляции легких, что позволило больным с тяжелой и средней степенью тяжести проходить лечение в стационарах (80%);
- увеличение числа проведенных в России тестов, что приводит к выявлению все большего количества случаев заболевания на ранней стадии (76%);

¹ Рассчитано среднее значение по трем показателям: 1) меры по обеспечению медицинских учреждений медикаментами, оборудованием, необходимыми для лечения коронавирусной инфекции; 2) меры по обеспечению медицинских учреждений кадрами для лечения коронавирусной инфекции; 3) меры по обеспечению подготовки медицинских учреждений к приему больных коронавирусной инфекцией.

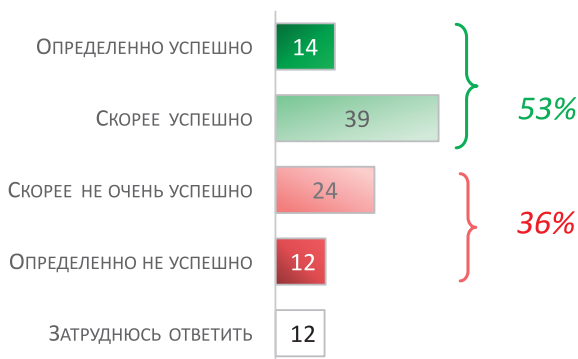


Рис. 17. Распределение ответов на вопрос: «Как вам кажется, медицинские учреждения вашей области (края, республики) скорее успешно борются с эпидемией коронавируса или скорее не успешно?», % от числа всех опрошенных

- оперативные и своевременные меры по подготовке медицинских учреждений для приема больных и развертывания системы тестирования населения (61%);
- своевременная подготовка отечественной системы здравоохранения к коронавирусной эпидемии, позволившая оказывать помощь всем нуждающимся (60%).

Информированность о мерах дополнительной поддержки медицинских работников, работающих с пациентами с коронавирусом, была близка к абсолютной (97%). При этом, судя по результатам опросов, большинство россиян (85%) считают, что вопрос дополнительных выплат медицинским работникам находится на личном контроле у президента страны. Высоким остается и кредит доверия: 76% полагают, что данное поручение будет реализовано, только 16% — что нет.

Также зафиксирована высокая степень одобрения мер по поддержке производителей фармацевтической продукции, средств индивидуальной защиты и дезинфицирующих средств, включая выдачу специальных займов из средств Фонда развития промышленности (+76%/–21%), разрешение дистанционной торговли безрецептурными лекарственными средствами и медицинскими изделиями (+72%/–22%).

При этом оценки ситуации со стороны самих врачей были гораздо более критичными, что объясняется лучшим знанием и пониманием происходящего¹. Больше половины опрошенных в июне 2020 г. врачи сообщили,

¹ В рамках исследовательского конкурса ESOMAR Got Talent сборная команда исследователей из ведущих российских социологических организаций провела в России опрос 500 врачей о ситуации с COVID-19. Опрос проведен по онлайн-панели медицинских работников с 8 по 17 июня, N = 502 человека. Среди опрошенных врачей 75% респондентов работают в учреждениях, оказывающих амбулаторно-поликлиническую помощь, 38% — стационарную помощь, 7% — скорую помощь и 5% — паллиативную помощь (респондент мог

Таблица 4

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС: «КАК ВЫ СЧИТАЕТЕ, НАСКОЛЬКО ДОСТОВЕРНА ОФИЦИАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА?...»

	...по числу выявленных зараженных COVID-19	...по числу умерших от COVID-19
Достоверна	23	21
Данные преувеличены	9	11
Данные занижены	49	47
Затрудняюсь ответить	20	22

Таблица 5

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС: «КАК ВЫ СЧИТАЕТЕ, НАСКОЛЬКО ДОСТОВЕРНА ОФИЦИАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА ПО ЧИСЛУ ВЫЯВЛЕННЫХ ЗАРАЖЕННЫХ COVID-19?»

	Всего	Работают с пациентами, имеющими симптомы COVID-19	Не работают с COVID- пациентами
Число респондентов	502	299	203
Достоверна	23	23	22
Данные преувеличены	9	8	10
Данные занижены	49	54	43
Затрудняюсь ответить	20	16	26

что не доверяют официальной статистике выявленных зараженных и умерших; практически половина врачей считают, что данные занижены. Данные по числу зараженных считают достоверными только 23% опрошенных врачей, статистику по числу умерших — 21% респондентов (табл. 4).

Врачи, работающие с COVID-пациентами, чаще остальных сомневаются в достоверности данных — половина из них считают статистику заниженной (54%). Эти респонденты лучше осведомлены (реже затрудняются ответить), чем коллеги без опыта работы с COVID-пациентами. Среди тех, кто

работать в нескольких организациях). Практически две трети (60%) опрошенных врачей имеют опыт работы с пациентами, имеющими симптомы COVID-19, а 16% работают в так называемой красной зоне, где размещаются больные коронавирусом.

Здесь и далее до конца параграфа текст Ирины Осиповой (ФОМ), Ксении Агапеевой, Степана Гончарова, Ольги Караевой («Левада-Центр»).

Таблица 6

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС: «КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ, В КАКОЙ МЕРЕ ГОСУДАРСТВОМ СОЗДАНЫ УСЛОВИЯ ПО РАБОТЕ В ПЕРИОД COVID-19?»

	Сделано все необходимое	Что-то сделано, но недостаточно	Практически ничего не сделано	Затрудняюсь ответить
По оказанию необходимой помощи заболевшим	29	60	8	4
По выявлению заболевших	23	64	9	4
По оснащению и подготовке медицинских учреждений	16	64	16	5
По подготовке и обучению медицинских работников к работе с COVID-19	29	48	20	4
По защите медицинских работников от заражения	10	57	29	4
По достойной оплате труда	13	51	25	10
По обеспечению адекватной нагрузки на медицинский персонал	9	41	44	6

не работает с COVID-пациентами, 43% считают статистику по числу заболевших заниженной (табл. 5).

Врачам было также предложено оценить действия государства по нескольким направлениям: выявление заболевших, оказание помощи больным, оснащение медучреждений, подготовка медработников, защита медработников, оплата труда и загрузка персонала (табл. 6). В отношении всех предложенных пунктов большинство респондентов отметили, что сделано недостаточно. Тем не менее врачи выше прочих оценивают действия государства по оказанию медицинской помощи, выявлению заболевших и подготовке медработников.

Таблица 7

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС: «КАК БЫ ВЫ ОЦЕНИЛИ
ВОЗМОЖНОСТИ ПОЛУЧЕНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ БОЛЬНЫМИ
ПО ВАШЕЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ НА ДАННЫЙ МОМЕНТ?»

	Всего	Амбулатория	Стационарная помощь
Ничего не изменилось, помощь оказывается в полном объеме	25	27	17
Помощь оказывается, но попасть на прием сложнее	41	43	40
Прием ведется преимущественно онлайн или по телефону	8	10	5
Помощь оказывается только в экстренных случаях	25	19	37
Другое (запишите)	1	1	1

А хуже всего, по их мнению, дела обстоят с обеспечением адекватной нагрузки на персонал, достойной оплатой труда и защитой медработников от заражения. Врачи, работающие с пациентами, имеющими симптомы COVID-19, настроены более критично. Например, среди них половина ответили, что государство практически ничего не смогло сделать для распределения адекватной нагрузки на врачей (49%). Среди врачей, которые не сталкиваются с COVID-пациентами в работе, такого мнения придерживается треть (34%).

Три четверти опрошенных врачей отметили, что возможности оказания помощи пациентам в своих учреждениях изменились: 41% врачей отметили, что попасть на прием стало сложнее, 25% — что помощь оказывается только в экстренных случаях, 8% обратили внимание, что прием ведется преимущественно онлайн или по телефону (табл. 7). Четверть врачей отметили, что ситуация за период эпидемии не изменилась (25%). Респонденты, работающие в стационарах, чаще других своих коллег указывали, что помощь в их учреждениях оказывается только в экстренных случаях (37%).

3.3.9. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ СРЕДНИХ ШКОЛ В СИТУАЦИИ ПАНДЕМИИ

Самый серьезный вызов, возникший для системы образования, — невозможность использования базовой коммуникационной инфраструктуры традиционной средней и высшей школы (занятия в классах и аудиториях)¹. Для бы-

¹ Детально эти проблемы рассматриваются в разделе «Образование» настоящей монографии.



Рис. 18. Распределение ответов на вопрос: «Если учитывать все стороны, скажите, пожалуйста, вы удовлетворены или не удовлетворены организацией дистанционного образования в школе, где учится ваш ребенок?», % от числа опрошенных родителей школьников

строго и успешного перехода на дистанционный формат обучения должны были сложиться несколько условий: обеспеченность обучающихся средствами коммуникации (компьютеры и гаджеты, доступ к Интернету), готовность преподавателей вести предметы в школе или вузе на электронной платформе, способность организаторов учебного процесса к кризисному менеджменту, а также соответствующая материально-техническая база школ и вузов.

Большинство родителей школьников (74%) заявили, что у школы, в которой учится ребенок, не возникло проблем при переходе на дистанционный формат обучения или в основном они уже решены. Обратного мнения придерживались 18% опрошенных.

В очевидной зоне риска — но при этом и в фокусе внимания — находились выпускники средних школ, на эту группу неопределенность с выпускными экзаменами оказывала наибольшее негативное влияние. Однако удовлетворенность родителей выпускников 11-х классов организацией дистанционного образования в школе оказалась достаточно умеренной (давали положительные оценки лишь 44%). Каждый второй родитель (55%) не был удовлетворен организацией дистанционного обучения в школе (рис. 18).

Готовность самих школ к дистанционному обучению, их уровень оснащенности, а также преподавания оценивались амбивалентно, с некоторой ноткой негатива:

- преобладало мнение, что уровень преподавания в школе в дистанционном формате является скорее средним (43%). Содержательные оценки неоднозначные: 25% оценивают уровень преподавания как высокий и почти столько же (29%) — как низкий;
- преобладало мнение, что уровень оснащения школ оборудованием, необходимым для организации дистанционного образования, явля-

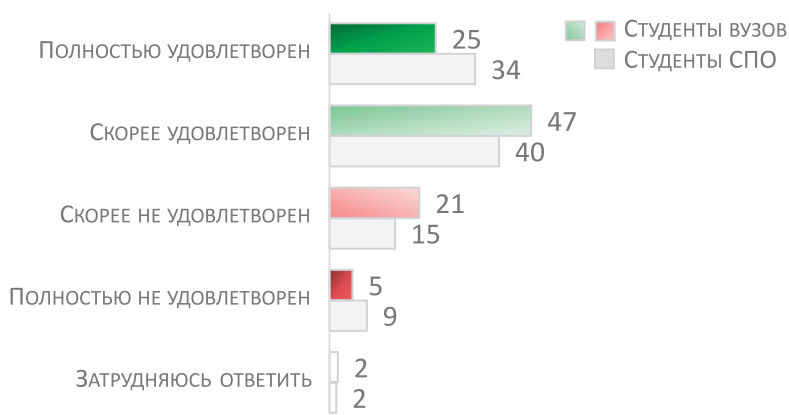


Рис. 19. Распределение ответов на вопрос: «Если учитывать все стороны, скажите, пожалуйста, вы удовлетворены или не удовлетворены организацией дистанционного обучения?»

ется скорее средним (44%). В содержательных оценках преобладали негативные: 31% оценивали уровень оснащения как низкий и только 16% — как высокий.

Дистанционное образование вызвало интерес именно как инновация, имеющая большой социальный эффект. Родители видели очевидные преимущества дистанционного обучения: безопасность детей из-за нахождения дома и более удобный график учебы. Однако половина родителей остались не удовлетворены качеством дистанционного образования, видя в нем больше недостатков, чем достоинств (51%), отмечая, что прежде всего сами школы оказались не готовы к такому переходу (53%). Среди проблем, с которыми столкнулся ребенок при переходе на дистанционное обучение, родители школьников называли отсутствие единой системы дистанционного школьного образования, недоработки и сбои системы, ухудшение качества образования и ухудшение работы Интернета из-за возросшей нагрузки.

Но была и группа, которая увидела большие перспективы дистанционного образования. Это — студенты. Оценки дистанционного образования среди них оказались значительно выше, чем среди родителей выпускников 11-х классов (рис. 19):

- удовлетворенность студентов организацией дистанционного образования высокая: 72% студентов вузов и 74% студентов, получающих среднее профессиональное образование, дают положительную оценку. Только каждый четвертый говорил о своей неудовлетворенности: 26 и 24% соответственно;
- каждый второй студент вуза и студент колледжа, техникума, училища (по 53%) дает высокую оценку уровню преподавания в формате дистанционного обучения. Негативных оценок немного — 10–12%. Каждый третий оценивал уровень преподавания как средний (32–35%);

- преобладали положительные оценки уровня оснащения учебного заведения для организации дистанционного обучения: 38% студентов вузов и 33% студентов колледжей, техникумов, училищ давали высокую оценку, среднюю — 38 и 44% соответственно. Низкую оценку дал только каждый пятый (19–20%).

После завершения учебного года и определения календаря ЕГЭ-2020 проблема дистанционного обучения была «поставлена на паузу». Как экстренное решение в чрезвычайной ситуации состоявшийся переход на дистанционное обучение большинство пока удовлетворяет. В случае массового и системного перехода на данный формат с началом учебного года (независимо от причин) критерии, по которым будет оцениваться качество дистанционного образования, конечно же, окажутся другими и определено более высокими.

3.3.10. ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ, ДОВЕРИЕ К НИМ В СИТУАЦИИ ПАНДЕМИИ

Кризис, как всегда и бывает, поставил под вопрос лояльность граждан избранным властям и лидерам, и им пришлось проходить испытание на эффективность в ситуации двойного кризиса. Власти попали в «тиски»: им пришлось бороться, с одной стороны, с реальными вызовами кризиса, а с другой — с резко возникшим дефицитом доверия к своим действиям. Доверие к власти и борьба с эпидемией стали «улицей с двусторонним движением»: от уровня доверия зависело, насколько население готово соблюдать противоэпидемический режим, а от эффективности принимаемых мер безопасности — будут ли готовы граждане продлить свой «кредит доверия» государству.

Как показало развитие кризиса, российским властям удалось сохранить доверие избирателей и их поддержку; в том числе избежать роста протестных настроений, по мере развития кризиса они, наоборот, снижались (рис. 20).

Во многом это произошло благодаря эффективной информационной кампании, показавшей обществу активность и целесообразность антикризисных действий власти. Уже в начале периода ограничительных мер лишь 8% отмечали, что ничего не знают или затрудняются оценить меры властей по борьбе с коронавирусом. В период эпидемии, судя по результатам опросов, действия властей признавались населением в целом адекватными, и это мнение, хотя и незначительно, усиливалось (с 55 до 60%). За это же время мнение о недостаточности принимаемых мер снизилось в 1,5 раза (с 32 до 22%). И только в июне проявилась некоторая усталость от принимаемых властями мер по борьбе с эпидемией (рост за март — июнь составил с 4 до 13% опрошенных) (рис. 21).

Огромную роль для оценки эффективности антикризисных мер играет уровень поддержки и доверия к основным лицам во власти. В России с ее традицией избыточной персонализации политики и слабостью институтов

ГЛАВА 3.3. СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ В СИТУАЦИИ ПАНДЕМИИ

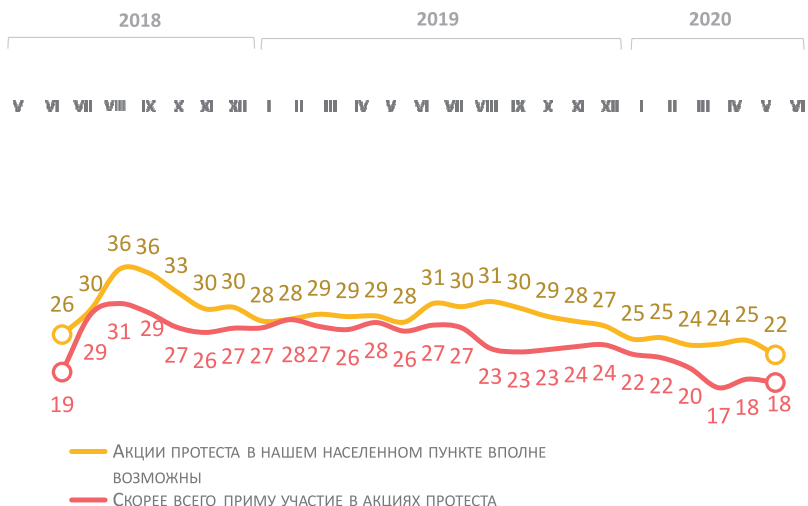


Рис. 20. Отношение к акциям протеста против падения уровня жизни, несправедливых действий властей, в защиту своих прав и свобод, % от числа опрошенных

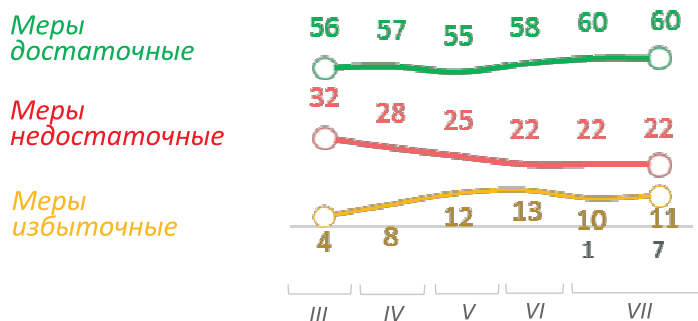


Рис. 21. Распределение ответов на вопрос: «Как вы считаете, российские власти принимают достаточные или недостаточные меры для предотвращения дальнейшего распространения коронавируса в России», % от числа опрошенных

эта закономерность проявляется очень рельефно. Главной фигурой власти был и остается президент. Комплексное положительное восприятие главы государства, несмотря на кризис, осталось доминирующим; это во многом объясняется высокой степенью его вовлеченности в борьбу с пандемией и ее последствиями. Только с марта по июнь президент выступал с прямыми обращениями к гражданам более десяти раз. Практически все его выступления стали резонансными, удовлетворяя запрос населения на информирование о ситуации, позиции, планах и действиях по борьбе с кризисом (рис. 22).

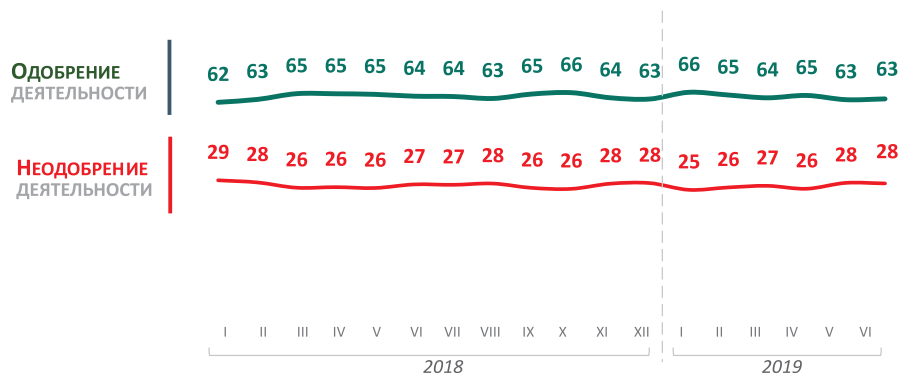


Рис. 22. Оценка работы Президента Российской Федерации, % от числа опрошенных

Рассмотрим, как на фоне пандемии менялась комплексная оценка деятельности Президента России:

- показатели одобрения сохранялись на стабильно высоком (63–65%) уровне, соответствующем допандемическому уровню, и были практически идентичны показателям аналогичного периода (марта — июня) 2019 г.;

- показатель легитимности пережил небольшую временную негативную коррекцию в апреле (с 59 до 53%), что совпало с пиком тревожности в обществе. В этот же промежуток времени немного увеличилась доля тех, кто отметил ухудшение личного отношения к президенту. В мае оба показателя вернулись к допандемическим значениям;

- в марте — апреле показатель дистанции (мнение, что президент понимает реальную ситуацию и проблемы людей) сохранялся на умеренно высоком уровне (59–60%), в мае — июне он несколько вырос (до 62%);

- усилилось мнение об успешной реализации президентом своей контрольной функции: с 54 до 58% выросла доля тех, кто считает, что глава государства полностью контролирует ситуацию внутри страны и то, как работают органы власти. Показатель достиг максимальных значений за период с мая 2018 г. — с момента старта пенсионной реформы. В апреле — июне мнение о контролирующей функции президента сохранялось на уровне максимальных значений (56–57%), несмотря на последующее снижение резонансности ситуации с коронавирусом.

В период эпидемии значительно выросла оценка деятельности Председателя Правительства Российской Федерации, а в мае — июне она стабилизировалась на уровне максимальных значений с начала вступления М. Мишустина в должность главы Правительства России. В марте содержательные оценки деятельности М. Мишустина были ограничены тем, что двое из трех опрошенных (63%) пока еще ничего не знали о его деятельности на посту главы правительства и затруднились оценить его работу. Однако позитив в оценках в этот период уже преобладал над негативом (+30%/–7%). В апреле

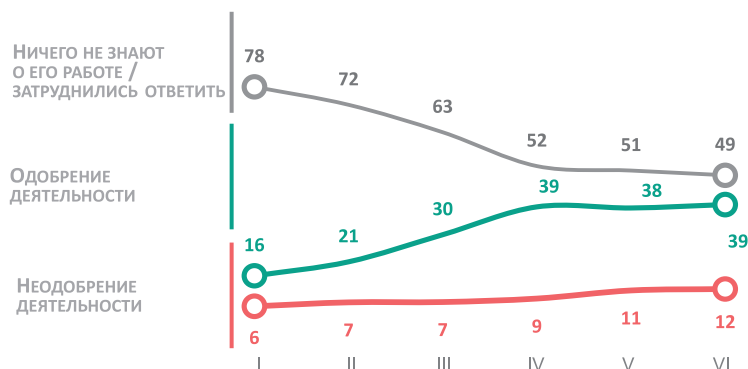


Рис. 23. Оценка работы Председателя Правительства Российской Федерации, % от числа опрошенных

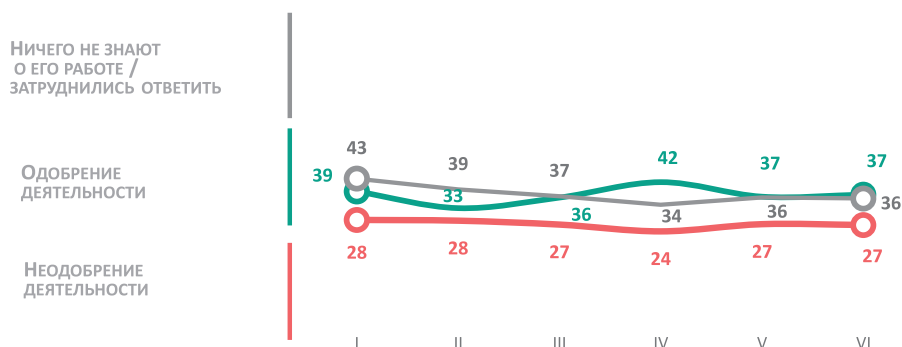


Рис. 24. Оценка работы Правительства России, % от числа опрошенных

информированность о деятельности премьера существенно выросла, равно как и оценки его работы (с 30 до 39%). В мае — июне положительные оценки деятельности М. Мишустина сохраняются на уровне максимальных значений с ноября 2019 г. Негатив несколько усилился в мае — июне, но он ограничен уровнем 12% (рис. 23).

В самый сложный период борьбы с пандемией (в марте — апреле) положительные оценки работы Правительства РФ росли (с 36 до 42%), а вот в мае — июне они несколько скорректировались и вернулись к мартовским значениям, однако сохраняют стабильность (по 37%). Негативные оценки работы колеблются в этот период на уровне 24–27% (рис. 24).

Положительные оценки действия региональных властей по предотвращению распространения коронавируса в регионе в период начала пандемии были несколько ниже оценок действия федеральных властей (53 и 57% соответственно) (рис. 25). Решение Президента о передаче высшим должностным лицам и высшим исполнительным органам государственной власти субъ-

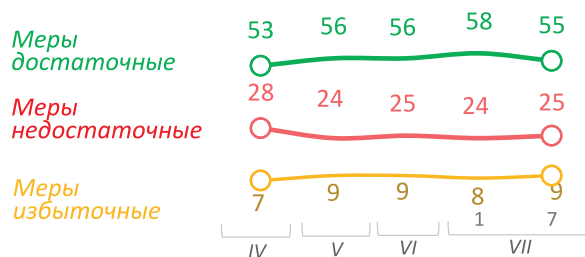


Рис. 25. Распределение ответов на вопрос: «Как вы считаете, региональные власти принимают достаточные или недостаточные меры для предотвращения дальнейшего распространения коронавируса?», % от числа опрошенных

эков Федерации дополнительных полномочий в части введения и снятия ограничительных мер было признано легитимным и позволило большинству регионов эффективно бороться с коронавирусом с учетом особенностей распространения болезни. Большинство россиян (81%) отнеслись положительно к наделению глав регионов дополнительными полномочиями; две трети (65%) посчитали, что это будет способствовать более эффективной борьбе с коронавирусом в регионах, и только 8% предположили, что главы территорий не справятся с ситуацией, при этом каждый пятый (20%) полагал, что данная мера не повлияет на ситуацию. В мае — на этапе начала снятия ограничений — большинство россиян (71%) выразили поддержку предложению президента о сохранении полномочий глав регионов, которое позволяло им принимать гибкие решения исходя из специфики ситуации в каждом регионе и уровня рисков. Произошло некоторое повышение легитимности действий региональных властей (рост положительных оценок с 53 до 56% и снижение отрицательных с 28 до 25% за апрель — июнь).

Таким образом, пандемия и связанные с ней проблемы не привели к снижению оценок легитимности действий как федеральных, так и региональных властей, а также их действий по борьбе с коронавирусом. Напротив, положительные оценки сохранились или даже выросли. Решения власти в период пандемии позволили сохранить на высоком уровне функциональные оценки. Прежде всего усилилась такая имиджевая компонента президента и государственной власти в целом, как «контролер».

3.3.11. Источники информации о происходящем и доверие им¹

Пандемия и экономический кризис одновременно вторглись в жизнь людей. Спонтанная резонансность темы пандемии (когда люди при ответе на открытый вопрос сами называют наиболее заметные события) в марте вы-

¹ Подробнее эти проблемы рассматриваются в разделе 8 настоящей монографии.

В СМИ и Интернете преувеличивают опасность коронавируса, и ситуация лучше, чем они описывают



В СМИ и Интернете преуменьшают опасность коронавируса, и ситуация хуже, чем они описывают

Рис. 26. Распределение ответов на вопрос: «Сейчас я перечислю несколько суждений о коронавирусе, выберите из них одно, с которым вы в большей степени согласны», % от числа всех опрошенных

росла в 4,5 раза (с 15 до 67%) и сохранялась на высоком уровне практически до середины апреля.

Этот период можно определить как первый этап пандемического кризиса, в котором переплелись различные аспекты экономического спада с многочисленными негативными социальными последствиями эпидемии. Это был период, когда неопределенность зашкаливала, преобладали тревожные настроения.

Затем наступил этап адаптации к ситуации кризиса: уже во второй половине апреля наметилось снижение резонансности темы коронавируса, а к концу месяца показатель снизился с 67 до 47% респондентов.

На третьем этапе (май — июнь) резонансность продолжала снижаться по мере преодоления острой фазы пандемии и постепенного снятия противоэпидемических ограничений, завершения локдауна (к концу мая показатель упал до 36%, к концу июня — до 12% участников опроса).

Дефицита информации о ситуации с коронавирусом россияне не испытывали: более 85% в течение всего периода утверждали, что информации достаточно. Высокий уровень информированности давал возможность формировать общественные настроения в конструктивном ключе: 2/3 опрошенных во время пандемии считали, что от вируса защититься можно; доля тех, кто испытывал крайнюю степень страха, была ограниченной, достигала на пике (апрель) 22%. В июле она составляет 14%, а доминирующими остаются умеренные опасения (58%); по мере поступления информации о сокращении числа заболевших росла и доля тех, кто был уверен в дальнейшем снижении масштабов эпидемии.

Одна из дискуссионных тем: насколько адекватно источники информации определяют степень опасности вируса COVID-19. Практически все время доминировало мнение, что опасность коронавируса представлена в преувеличенном виде, что «картинка» нарисована ими в более мрачных тонах, чем реальность (рис. 26).

Таблица 8

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС:
 «ВЫ ЛИЧНО СЛЕДИТЕ ИЛИ НЕ СЛЕДИТЕ/ДОВЕРЯЕТЕ ИЛИ НЕ ДОВЕРЯЕТЕ
 СЛЕДУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИИ В СМИ?»,
 % ТЕХ, КТО ДОВЕРЯЕТ ТОЙ ИЛИ ИНОЙ ИНФОРМАЦИИ

	29 мая		19 июня	
	Следят за информацией	Доверяют	Следят за информацией	Доверяют
О смягчении/снятии ограничений, режима самоизоляции	81	66	88	65
О государственных мерах по борьбе с коронавирусом	80	57	84	52
О медицинских разработках по борьбе с вирусом	73	49	81	52
О возможных экономических последствиях коронавируса	68	48	77	46
Информация региональных властей о режиме самоизоляции	78	58	79	45
Статистика заболеваемости коронавирусом в России (зараженные, умершие, выздоровевшие)	84	45	84	42
О том, как изменится жизнь после коронавируса	63	37	75	38
О государственной поддержке населения и бизнеса	80	32	71	34

В динамике информационной повестки в период пандемии происходили малозаметные на первый взгляд, но важные изменения. Наиболее ожидаемой была информация о снятии режима самоизоляции, и большинство доверяло ей. Государственные меры по борьбе с распространением коронавирусной инфекции также вызвали растущий интерес, но доверие к ним



Рис. 27. Распределение ответов на вопрос: «Поговорим о различных источниках информации. Что для вас служит главным источником новостей о событиях в стране?», % от числа всех опрошенных

снижалось. Интерес к разработкам вакцины свидетельствовал и свидетельствует о распространённости надежды на скорейшее решение проблемы, а высокий интерес к статистике сопровождался невысоким уровнем доверия к официальным цифрам. Меньше всего доверяли информации о мерах по поддержке бизнеса, хотя и интерес к ним был довольно высок (табл. 8).

Современное общество зиждется на двух столпах массовой коммуникации: это все еще сохраняющие влияние традиционные СМИ, прежде всего телевидение, и современные интерактивные средства информационного потребления, реализуемые через Интернет, — новостные сайты, социальные сети, видеохостинги (рис. 27). Несмотря на длящиеся уже десятилетие «похороны» традиционных СМИ, они в очередной раз доказали свою эффективность и гибкость.

Между потребителями традиционных и новых источников информации существует вполне осязаемая граница — по принадлежности к возрастным группам. В возрастной группе 60+ доля тех, кто получает новости из телевизора, составляет 70%, а из Интернета — только 18%. Диаметрально противоположна ситуация в молодежной группе до 25 лет: 75% получают информацию из новостных сайтов и социальных сетей и только 11% — из телевидения.

Границы, предопределенные каналами коммуникации, оказывают влияние и на уровень тревожности. Те, кто отдает предпочтение телевизору, в 1,5 раза чаще оказывались в группе «спокойных» (53% против 35%), и тоже в 1,5 раза выше оказалась вероятность потребителей Интернета попасть в группу «тревожных» (49% против 32%).

РАЗДЕЛ 3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ

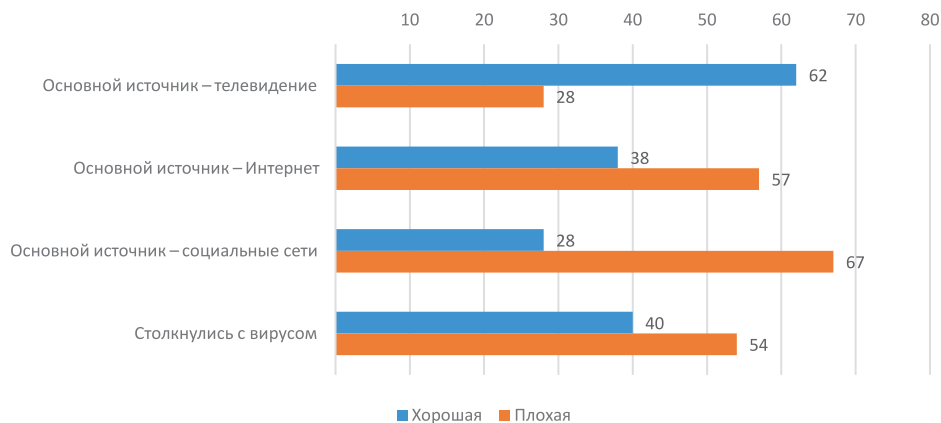


Рис. 28. Распределение ответов на вопрос: «Как вы в целом оцениваете ситуацию, сложившуюся в стране», % от числа опрошенных

Наиболее выпукло влияние источника информации на интерпретации проявилось в оценках ситуации в стране (рис. 28). Телезрители видели в основном позитив (62% против 28%). Читатели новостных сайтов отмечали позитив и негатив в той же мере, в какой это фиксировали те, кто лично столкнулся с болезнью (заболели близкие, коллеги и другие знакомые). Значительно хуже оценивалась ситуация в стране теми, кто получал новости из социальных сетей.

Таким образом, преимущественное потребление интернет-контента в ситуации пандемии существенно повышало уровень тревожности среднестатистического гражданина, тогда как преимущественное потребление контента офлайн-СМИ снижало его.

Глава 3.4

Хроника восприятия коронавирусной инфекции

Институт социального анализа и прогнозирования (ИНСАП) РАНХиГС организовал онлайн-мониторинг общественного мнения, дополняющий и расширяющий классические приемы организации опросов¹.

Основанный на выборке, реализованной посредством таргетированных информационных кампаний в социальных сетях, мониторинг позволил провести замеры мнений хотя относительно ограниченной, но социально значимой аудитории². Критичность и эмоциональность высказываний выходят за рамки привычных стандартизованных схем, как правило дающих обширную, но недостаточно объемную, как представляется, картину происходящего.

¹ Опросы (пять волн) проводились главным образом среди аудитории социальной сети Facebook. Социально-демографические характеристики респондентов пяти волн в целом были схожи. Большинство участников опроса являются жителями России, проживают в региональном центре или других городах региона, имеют незаконченное высшее или высшее образование, отмечают в составе домохозяйства двух и более членов семьи старше 18 лет, более половины опрошенных составляют занятые граждане, чуть более трети являются гражданами пенсионного возраста.

² *Рогозин Д. М., Вырская М. С., Вьюговская Е. В.* Восприятие проблемы пандемии и оценка принимаемых мер и рисков. Итоги социального мониторинга 22–25 мая 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 15. С. 95–109; *Они же.* Восприятие рисков пандемии в текущей ситуации и представления о будущем. Итоги социального мониторинга 18–21 июня 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 19. С. 43–57; *Они же.* Социальное самочувствие населения в посткарантинный период. Итоги 5-го социального мониторинга 18–21 июня 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 19. С. 33–42; *Рогозин Д. М., Вьюговская Е. В.* Образ жизни и социальные связи экономически неактивного населения. Итоги социального мониторинга 22–25 мая 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 15. С. 110–119; *Они же.* Экономическое положение населения в период постпандемии. Итоги социального мониторинга 18–21 июня 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 19. С. 58–65.

За четыре месяца пандемии — с марта по июнь — было проведено пять волн онлайн-опроса. Всего опрошено 15 202 человека, которые поделились своими страхами, ожиданиями и надеждами, многие не ограничились ответами на закрытые вопросы, оставив развернутые комментарии.

3.4.1. ПЕРВАЯ РЕАКЦИЯ

Пандемия в России началась с потребительских страхов, тревожных настроений среди населения, непонимания происходящего ввиду плотного и одновременно противоречивого информационного потока, освещающего тему коронавируса, что и вызвало несколько хаотичное поведение населения, характеризующееся прежде всего специфической потребительской активностью. Последняя различалась в Москве и регионах — жители столицы стали реже посещать продовольственные магазины (61% отказались полностью или ограничили их посещение) и чаще закупать впрок продукты питания (42%), а также средства индивидуальной защиты (24% от опрошенных москвичей) (табл. 1).

В открытых комментариях отмечались быстрый рост цен на продукцию постоянного спроса и узкий ассортимент лекарственных препаратов, медицинских масок и антисептиков, которые также повысились в цене. Спрос в регионах сдерживался лишь дефицитом товаров:

Я (как и очень многие мои знакомые) был бы рад использовать маски, но у меня нет масок — они давно исчезли из всех аптек города, а покупать в Интернете по бешеным ценам доходы не позволяют (мужчина, 38 лет, Тверь).

Антисептики, парацетамол и маски завезите в аптеку... может быть, ситуация гораздо хуже, чем в Италии (женщина, 31 год, город, Московская область).

Почему не может наше государство обеспечить аптеки масками и средствами гигиены?! Ни в одной аптеке не продаются маски, и почему растут цены на крупы и продукты? (мужчина, 51 год, г. Ставрополь).

В первую волну опроса 32% опрошенных выразили недоверие к любым источникам информации о коронавирусе, демонстрировали неудовлетворенность достоверностью любых сведений о заболеваемости, публикуемых в медиа. Многие вовсе не знали, что ответить: процент затруднившихся был максимальным и доходил до трети опрошенных. Наибольшую критику вызывала «псевдоэкспертность» распространенных мнений и слухов:

Больше независимых мнений со стороны настоящих специалистов хотелось бы (мужчина, 20 лет, г. Санкт-Петербург).

Я мечтаю о том, чтобы придумать и запустить в соцсетях систему контроля, которая не позволяла бы комментировать ситуацию

Таблица 1

ПОКУПКА ВПРОК ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ТОВАРОВ, % (ПО СТОЛБЦУ)

Ответы на вопрос: «За последние семь дней вы или члены вашей семьи покупали ли впрок, больше, чем обычно?»	Продукты питания		Средства личной гигиены (мыло, туалетную бумагу)		Лекарства, марлевые повязки	
	Москва (n = 971)	Не Москва (n = 1284)	Москва (n = 971)	Не Москва (n = 1284)	Москва (n = 971)	Не Москва (n = 1284)
Да, покупали	42	32	23	21	24	19
Нет, не покупали	57	67	76	79	76	80
Затрудняюсь ответить	1	1	1	1	0	1

с коронавирусом не медикам, не биологам, не вирусологам, то есть неспециалистам (женщина, 42 года, Москва).

Большинство респондентов (59%) поддержало принятые государством меры по предотвращению эпидемии, более того, требовало их ужесточения через введение строгого карантина, военного положения, чрезвычайной ситуации, через закрытие Москвы и городов-миллионников как очагов инфекции, ограничение передвижения населения, повышение ответственности за нарушение режима самоизоляции. Тема закрытия столицы, других российских городов и страны в целом на карантин оказалась одной из наиболее популярных в комментариях к опросу. Центральная Россия демонстрировала наибольшую лояльность принятым властями мерам и готовность им следовать (65% москвичей считали, что в их городе принимаются/скорее принимаются необходимые для предотвращения коронавируса меры).

Очень высока была доля респондентов, которые с самого начала пандемии понимали, что в скором времени они окажутся в нестабильной финансовой ситуации. Четверть ожидала, что не будет получать заработную плату, и половина не смогла с уверенностью ответить на вопрос о состоянии своего заработка в случае приостановления работы организации. Очевидно, что среди наиболее уязвимых категорий экономически активного населения оказались представители малого бизнеса, индивидуальные предприниматели и самозанятые.

3.4.2. ВОСПРИЯТИЕ ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ И ФИНАНСОВЫХ УГРОЗ

Меры властей по введению самоизоляции и соблюдению социального дистанцирования, принятые во второй половине марта, спустя некоторое время вызвали недовольство и критику населения. Если в первой половине

Таблица 2

ОТНОШЕНИЕ К ПРИНИМАЕМЫМ МЕРАМ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РЕЖИМА
САМОИЗОЛЯЦИИ, % (ПО СТОЛБЦУ)

Ответы на вопрос: «По вашему мнению, меры, которые принимало государство по обеспечению режима самоизоляции (в связи с распространением коронавируса), избыточны, достаточны или недостаточны?»	2-я волна 14–17.04 (n = 5011)	3-я волна 28–30.04 (n = 2553)	4-я волна 22–25.05 (n = 4294)	5-я волна 18–21.06 (n = 2153)
Были избыточны	26	32	49	33
Были достаточны	23	29	30	24
Были недостаточны	41	32	11	35
Затрудняюсь ответить	9	7	8	8

апреля эти меры чаще воспринимались как недостаточные, то ко второй половине мая стали нередко рассматриваться как избыточные (табл. 2).

Люди жаловались, но в основном соблюдали предписания. Сидели дома, не работали, не ходили по улице, не общались. Самоизоляция сформировала социальное дистанцирование, создавшее серьезный риск для маломобильных граждан: пожилых, инвалидов, людей в трудных жизненных ситуациях, возникших еще до пандемии, будь то отсутствие работы, проблемы со здоровьем или общий упадок сил.

Страхи личного заражения, угрозы для семьи на протяжении всего периода самоизоляции не были распространены слишком сильно: не более четверти опрошенных сообщали о значительной угрозе личному здоровью. Напротив, ограничения, прежде всего направленные на профилактику заболеваний, провоцировали представления о серьезных финансовых рисках. Экономические проблемы, особенно в первые недели самоизоляции, вызывали наибольший страх. В середине апреля о значительной угрозе для экономики страны говорили 85% и для себя лично — 56% опрошенных. По мере информирования населения о происходящем, реализации пакетов помощи страхи постепенно снижались, но на всем протяжении карантинных мер оставались на весьма высоком уровне (табл. 3).

3.4.3. ПАНДЕМИЧЕСКИЙ РАСПОРЯДОК ДНЯ

Основным следствием самоизоляции стало сокращение мобильности всех групп населения. В середине апреля большинство опрошенных независимо от возраста отмечали значимые изменения в обычном распорядке дня (65%),

Таблица 3

ВОСПРИЯТИЕ УГРОЗ ЭКОНОМИКЕ СТРАНЫ И ЛИЧНОМУ МАТЕРИАЛЬНОМУ ПОЛОЖЕНИЮ, % (ПО СТОЛБЦУ)

Ответы на вопрос: «На сегодняшний день угроза экономике России от распространения коронавируса»	2-я волна 14–17.04 (n = 5011)	3-я волна 28–30.04 (n = 2553)	4-я волна 22–25.05 (n = 4294)	5-я волна 18–21.06 (n = 2153)
Значительная	85	82	79	69
Умеренная	9	10	12	18
Незначительная	1	2	2	4
Нет никакой угрозы	2	2	2	4
Затрудняюсь ответить	3	4	5	5
Ответы на вопрос: «Угроза вашему материальному положению от распространения коронавируса»				
Значительная	56	52	49	41
Умеренная	27	29	30	32
Незначительная	8	10	11	14
Нет никакой угрозы	6	7	8	11
Затрудняюсь ответить	3	2	2	2

а также в количестве времени, которое стали проводить в кругу родственников в связи с пандемией: почти половина (46%) всех незанятых респондентов признались, что стали проводить больше времени в общении с родными, в то же время 37% людей пенсионного возраста, очевидно проживающих отдельно от родственников, ответили, что сократили близкие контакты в связи с коронавирусом (табл. 4).

Различия между домом и работой начали стираться. Лишь чуть более четверти опрошенных смогли продолжить работать как обычно, большинство были вынуждены так или иначе адаптироваться к изменившимся условиям труда (табл. 5).

К концу апреля респонденты понизили оценки эффективности мер государственной материальной поддержки (44% даже считали, что вовсе не принимается никаких мер) и все больше рассчитывали на собственные силы. На вопрос, что респонденты планируют предпринять самостоятельно, чтобы улучшить личное материальное положение, опрошенные чаще всего отвечали, что они стали «экономить» (42%), старались «найти работу

Таблица 4

ИЗМЕНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА ВРЕМЕНИ, ПРОВОДИМОГО В КРУГУ РОДНЫХ
И БЛИЗКИХ ЛЮДЕЙ, % (ПО СТОЛБЦУ)

Ответы на вопрос: «За последние две недели вы стали больше, меньше или столько же проводить времени с родными и близкими?»	2-я волна 14-17.04 (n = 5011)	3-я волна 28-30.04 (n = 2553)
Больше	46	35
Меньше	25	31
Столько же	25	29
Затрудняюсь ответить	4	5

Таблица 5

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ В ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ КОРОНАВИРУСА,
% (ПО СТОЛБЦУ)

Ответы на вопрос: «Как организована ваша работа в текущей ситуации коронавируса?»*	2-я волна 14-17.04 (n = 3246)	3-я волна 28-30.04 (n = 1605)
Продолжили работать как обычно	26	28
Перешли на удаленную работу из дома	37	34
Перешли на сокращенное рабочее время	12	13
Находитесь в оплачиваемом отпуске	6	6
Находитесь в неоплачиваемом отпуске	8	7
Находитесь на больничном	2	3
Потеряли работу	5	4
Другое	3	4
Затрудняюсь ответить	1	1

* Вопрос задавался лишь работающим респондентам.

или подработку» (16%) и «выращивать овощи, продукцию на приусадебном участке» (15%). Лишь треть опрошенных придерживались активной экономической позиции и были готовы реализовать свой профессиональный, трудовой потенциал, предпринять активные действия для выхода из кризисной ситуации. Большинство высказывали надежду на государство, обращались к власти, критиковали ее и хотели быть услышанными.

Объявленные оплачиваемые нерабочие дни убивают частный бизнес. Если предприятие не работает и не получает доходов, то и источник для выплаты зарплат персоналу отсутствует. Если сейчас не поддерживать малый бизнес, то государство получит массу безработных с необходимостью платить пособия и в то же время недополучит налогов в бюджет (женщина, 62 года, Санкт-Петербург).

Во второй половине мая 46% опрошенных отметили ухудшение самочувствия с начала самоизоляции. Люди заговорили о необходимости вернуться к прежнему ритму жизни. В качестве наиболее предпочтительных ответов на ситуацию респонденты называли сохранение прежнего образа жизни в стенах своего дома без каких-либо изменений (35%), а также возможность переезда к родственникам, способным оказать ту или иную помощь (21%). Пандемический распорядок дня смог продержаться не больше полутора-двух месяцев. Далее латентный дискомфорт от неподвижного образа жизни подтолкнул одних отказаться от фактического выполнения требований самоизоляции, других — погрузиться в состояние депрессии.

3.4.4. ПРИВЫКАНИЕ К НОВОСТНОЙ ПОВЕСТКЕ И СНИЖЕНИЕ ИНТЕРЕСА

К концу апреля тема коронавируса заняла доминирующее место как в публичных, так и в частных обсуждениях. Однако именно с этого момента началось снижение интереса к сообщениям в СМИ об инфекции: 68% читали или слышали их каждый день в конце апреля по сравнению с 79% в марте. Произошло постепенное привыкание к новостной повестке, переход в фоновый режим восприятия разговоров о пандемии.

Четвертая волна опроса, проведенная в двадцатых числах мая, стала весьма показательной с точки зрения восприятия угрозы распространения коронавируса: доля людей, оценивающих угрозу как значительную для здоровья населения (34%), экономики страны (79%) и личного материального положения (49%), снижалась.

Информационное перенасыщение, нетерпимость ко все еще продолжающейся самоизоляции выражались также в оценке принимаемых ограничительных мер (49% респондентов оценили их как избыточные) и мер материальной поддержки (53% сочли их недостаточными). Суждения респондентов оказывались теперь прямо противоположными высказываниям в ходе первой и второй волн — вместо предложений о введении строгого карантина люди призывали к смягчению или полному снятию режима самоизоляции для возобновления работы или ее поиска.

Ослабить самоизоляцию, помочь нуждающимся без бюрократических заморочек, а то пишут, что можно встать на биржу труда, а там невозможно (женщина, 58 лет, Омская область).

Я убеждена, что многие меры, которые принимаются, уже бесполезны. Мы все уже контактные, и хуже не будет. Проблема в неграмотности людей в плане своего здоровья. Многие перекадывают ответственность на врачей и не умеют лечиться дома. Нужно этому обучать. В том числе онлайн и в школах при поликлиниках, больницы сейчас — самое опасное место (женщина, 41 год, Московская область).

3.4.5. ПОСТКАРАНТИННОЕ СОСТОЯНИЕ

К моменту снятия карантина интерес к теме распространения коронавируса продолжал падать, а усталость от мер санитарной безопасности росла (табл. 3). При этом среди респондентов, чьи близкие оказались инфицированы, увеличился и страх за состояние собственного здоровья и здоровья населения (45%). Но большим оказался страх неопределенности и личной беспомощности перед возникшей бедой, и росла потребность в достоверной информации и качественной поддержке.

Как можно чаще говорить правду. Люди уже не знают, кому верить. Очень много различной информации, особенно в Интернете, данные противоречивы. И очень много [плохого] (женщина, 68 лет, Краснодарский край).

Необходимо собирать точные данные по статистике заболеваний, продумать организацию оказания плановой медицинской помощи для хронических больных аутоиммунными заболеваниями типа рассеянного склероза, онкологических заболеваний и плановых хирургических вмешательств (женщина, 39 лет, Новосибирск).

Разработка эффективных способов лечения заболевания в этом или следующем году и повышение качества медицинского обслуживания в будущем вызвали большие сомнения. При этом 45% респондентов верили в рецидив заболевания.

Недостаточная значимость мер материальной поддержки отражалась в ответах на вопросы об эффективности материальной помощи. Большинство говорило о недостаточности или отсутствии дополнительных механизмов материального обеспечения: 74% среди получателей пособий и льгот и 79% среди тех, кто их не получал. Размеры выплат не позволяли, с точки зрения респондентов, в полной мере компенсировать издержки, связанные с продолжительным отсутствием регулярного дохода в семье.

Поскольку пятая волна проводилась после смягчения и частичной отмены ограничений, это давало возможность оценить, насколько быстро люди стали возвращаться к привычным моделям поведения. Большинство респондентов включились в прежнюю повседневную жизнь, например стали посещать такие общественные места, как торговые центры и парикмахерские (55%). И все же более половины опрошенных решили воздержаться

Таблица 6

ИЗМЕНЕНИЕ САМОЧУВСТВИЯ ПОСЛЕ ОТМЕНЫ САМОИЗОЛЯЦИИ, %
(ПО СТОЛБЦУ)

Ответы на вопрос: «За последнее время, с момента отмены режима самоизоляции, ваше самочувствие улучшилось, ухудшилось или не изменилось?»	5-я волна 18–21.06		Всего (n = 2153)
	Работающий респондент (n = 1254)	Неработающий респондент (n = 899)	
Улучшилось	13	13	13
Ухудшилось	17	17	17
Осталось без изменения	68	64	66
Затрудняюсь ответить	3	5	4

от поездок на общественном транспорте (54%), от очных встреч с родственниками, проживающими отдельно, или от встреч с друзьями (57%). 33% выходили на улицу каждый день, что стало самым высоким показателем за весь период мониторинга.

Мобильность, социальная активность и, как следствие, высокие оценки субъективного благополучия в обычное время больше свойственны занятому, нежели незанятому, населению. Однако общие условия самоизоляции выравняли ситуацию: работающие стали практически не отличаться от неработающих, экономически неактивных граждан: 68% работающих и 64% неработающих респондентов отметили, что их самочувствие осталось без изменения с момента отмены самоизоляции (табл. 6), и 53% работающих и 48% неработающих никогда не чувствовали себя одинокими за последний месяц.

В качестве наиболее предпочтительной формы поддержки в условиях, когда человек может полностью или частично утратить способность к самообслуживанию и перестать вести привычный образ жизни, чаще рассматривается вариант «ничего не менять, просто жить в своей квартире» (36%). Однако среди занятых респондентов, в отличие от незанятых, оказались востребованы современные способы профессиональной долговременной помощи: 18% готовы обратиться за услугами в социальные службы/нанять сиделку, 12% — переехать в специальный пансионат, где есть уход и врачи.

* * *

Несмотря на значительные трудности, общую неустроенность и страхи перед будущим, удалось не допустить паники, предотвратить значительные экономические потери, снизить угрозу заражения.

Первые дни непонимания, недоверия и недостатка информации об инфекции сменились взвешенным осознанием эпидемиологических и финансовых угроз, изменением распорядка дня и поиском решений, позволяющих снизить возникшие риски. Несколько месяцев страна боролась с распространением эпидемии, и сейчас уже можно сказать, что на этом этапе вышла победителем. Накопленной усталости сопутствуют опыт, освоение новых форм занятости и досуга, пересмотр представлений о доме и семье.

Раздел 4

Образование: испытание дистанцией

Я считаю, что дистанционное образование должно найти место в обычной нашей жизни. Связь контента и дистанционного образования — это возможность создания для ребенка некоей индивидуальной траектории уже на ранних стадиях среднего образования.

Т. А. Голикова, заместитель Председателя Правительства
Российской Федерации

Мы стали развивать цифровую образовательную среду, но я подчеркну, что мы не отказываемся от традиционной формы обучения.

С. С. Кравцов, министр просвещения

По проекту «Цифровая экономика» (там есть раздел «Цифровой университет»): у нас, как оказалось, нет масштабируемых решений, простых, понятных, которые можно было бы легко и быстро развернуть для всех участников сети или для большинства. Это один из главных тезисов, который мы недавно обсуждали с пятью лучшими университетами... Они сами действительно демонстрируют достойные результаты, у них действительно есть хорошая образовательная среда, комфортная для студентов. Но как нам сделать так, чтобы эти решения были восприняты десятками, а то и сотнями вузов? Это главный вопрос сегодня.

В. Н. Фальков, министр науки и высшего образования¹

¹ Фрагменты из интервью авторского коллектива с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голиковой, министром просвещения Российской Федерации С. С. Кравцовым, министром науки и высшего образования Российской Федерации В. Н. Фальковым.

В первой половине 2020 г. более полутора миллиардов школьников и студентов, миллионы учителей и преподавателей во всем мире оказались в новой реальности. Впервые за продолжительное время одновременно закрылись двери школ и университетов в десятках стран. При этом шок был двояким. С одной стороны, системе образования пришлось перестраивать привычные процессы в стрессовом режиме, что потребовало пересмотра подходов к организации учебного процесса, образовательным технологиям и материалам, а также к оценке образовательных результатов. С другой стороны, изменились и внешние условия функционирования системы образования: привычные практики взаимодействия школ и вузов с семьями, экономическими агентами, провайдерами цифровых технологий.

Полученный системой образования опыт был не только опытом преодоления и выживания, но и открытия новых возможностей. Соответственно, осмысление произошедшего может помочь оценить и слабости системы, и ее перспективы в быстро меняющемся мире.

Анализ в данном разделе фокусируется на ключевом компоненте адаптации — переходе образовательного процесса в дистанционный формат. Особое внимание уделено проблематике неравенства образовательных возможностей, проявившегося в условиях пандемии.

Раздел организован традиционно — в три главы по уровням образования: общее (дошкольное, школьное, дополнительное), среднее профессиональное, высшее. В каждой главе дается анализ исходной ситуации, трансформации деятельности основных участников и обсуждаются перспективы и задачи на будущее. При обсуждении задач на будущее принимается в расчет, что пандемия пойдет на спад, но, несмотря на это, система образования должна быть готова к сильным внешним потрясениям, а также суметь воспользоваться новыми возможностями.

Глава 4.1

Общее образование

4.1.1. ГОТОВНОСТЬ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ШКОЛЫ К ДИСТАНЦИОННОМУ ФОРМАТУ

За последние 15 лет в системе школьного образования страны были реализованы различные масштабные проекты информатизации (цифровизации), включая подключение к Интернету, поставку компьютеров и ноутбуков, развитие ИКТ-компетентности учителей. В настоящее время в 99% школ обеспечен доступ к Интернету, однако примерно в 22% из них скорость подключения ниже 1 Мбит/с. В 86% общеобразовательных организаций внедрены сервисы электронных дневников и журналов. Однако эти сервисы обеспечивали в основном лишь простую регистрацию оценок и в лучшем случае коммуникацию с родителями.

Вместе с тем доля учащихся, которые имели регулярный опыт дистанционного обучения до пандемии, сильно различается по субъектам Российской Федерации. В наибольшей степени дистанционные образовательные технологии (далее — ДОТ) применялись в Тюменской области, где до пандемии от 47 до 52% учеников начальной, основной и старшей школы имели опыт дистанционных занятий. Похожая ситуация была в ХМАО, там с применением дистанционных технологий обучалось в 2019 г. в начальной школе 26,3%, в основной — 29,2%, в старшей — 31,4%. Еще семь российских регионов имели опыт дистанционного обучения 10–28% учащихся. При этом, например, в Москве применение ДОТ было ограничено 9,2–9,5% школьников, в Московской области — примерно 4,0–4,8%.

На федеральном уровне были созданы различные коллекции цифровых образовательных ресурсов, платформа дистанционного обучения «Российская электронная школа», которая на данный момент включает более 140 тыс. уникальных ресурсов. В отдельных регионах сформированы свои цифровые платформы и сервисы, которые можно использовать для обучения (наиболее известной является Московская электронная школа (МЭШ)). Большинство этих ресурсов помогало учителю в представлении нового материала. Значительно меньше было создано ресурсов с обратной связью, направленных на поддержку самостоятельной учебной работы школьников.

За последние 15–20 лет в стране начал формироваться рынок частных цифровых образовательных ресурсов и сервисов как для организации образовательного процесса в режиме онлайн, так и для смешанного обучения. С провайдерами заключались контракты на уровне регионов, муниципалитетов и общеобразовательных организаций. «Карта» использования государственных и частных платформ и сервисов до пандемии выглядела довольно разнообразной, но не покрывала всю территорию страны и все дисциплины школьного учебного плана.

Вместе с тем общее развитие цифровых технологий в России не могло не затронуть детей и учителей — у них в большинстве случаев была сформирована базовая цифровая грамотность.

Таким образом, российская школа подошла к ситуации пандемии коронавируса с опытом внедрения базовых цифровых технологий, но без достаточного набора современных цифровых интерактивных образовательных ресурсов и без массовых компетенций их использования педагогами.

4.1.2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКШИЕ ПРИ ПЕРЕХОДЕ В ДИСТАНЦИОННЫЙ ФОРМАТ

В ситуации пандемии подавляющее большинство российских школ (91%) организовало дистанционное обучение. В очном режиме работало 2,4% (в малонаселенных и удаленных территориях). Однако накопленный задел цифровизации оказался во многом нерелевантным и недостаточным. Прежде всего система оказалась не готова к тому, что обучение будет вестись преимущественно не на базе образовательных организаций. Задача массовой учебы детей и работы педагогов на дому в системе общего образования ранее не ставилась.

Основными ограничениями, с которыми столкнулась система школьного образования, решая задачи организации обучения в период пандемии, стали отсутствие в ряде территорий Интернета и/или его низкая скорость, компьютерной техники (десктопов, ноутбуков, планшетов) у учащихся и педагогов, надежных и универсальных платформ (сервисов) дистанционного обучения, опыта дистанционного образования у всех участников образовательного процесса, нехватка современных образовательных ресурсов.

В июле 2020 г. министр просвещения Российской Федерации Сергей Кравцов заявил, что только 25% школ были готовы к качественному дистанционному образованию, остальные нуждаются в поддержке¹.

Ситуация обнаружила также дефицит нормативного регулирования вопросов обучения в дистанционном режиме, в том числе организации педагогического труда.

Массовый вынужденный переход в дистанционный режим наглядно проявил существующую в России проблему цифрового разрыва — комплекса раз-

¹ URL: <https://yandex.ru/turbo/s/pnp.ru/social/minprosveshheniya-k-kachestvennoy-distancionnoy-rabote-gotovy-25-shkol.html>.

личий между детьми в условиях обучения, связанных с территорией проживания (доступ к Интернету, качество связи), материальным благополучием семьи (наличие компьютера, рабочего места, возможности оплаты Интернета), культурным капиталом и вовлеченностью в образование. В большей степени пострадали дети из малообеспеченных многодетных семей, доля которых составляет более четверти всех российских школьников.

По оценкам Министерства просвещения России, доля школьников, которые к 30 апреля 2020 г. не могли пользоваться персональным компьютером или ноутбуком, составила менее 5%, а по данным социологических опросов родителей, у четверти семей не хватало технических возможностей для организации учебы детей.

В условиях пандемии разнообразие региональных особенностей, инфраструктурных и ресурсных возможностей субъектов Российской Федерации (в том числе дифференциация внутри них) закономерно предопределило различие условий, в которых дети обучались в этот период. Серьезные проблемы возникли в республиках Северного Кавказа, а также в регионах, имеющих труднодоступные удаленные территории (Чукотский АО, Магаданская область, ряд других регионов Сибири и Дальнего Востока). Для сельской местности наиболее серьезными стали такие проблемы, как нехватка компьютерной техники в домохозяйствах, отсутствие или низкая скорость Интернета.

В городах даже при достаточном наличии компьютерной техники и Интернета возникали серьезные проблемы из-за высоких нагрузок на сеть, поскольку удаленно не только учились дети, но и работали взрослые.

Созданные ранее цифровые образовательные платформы, включая Российскую электронную школу (РЭШ), не смогли полноценно обеспечить все возникшие потребности участников образовательного процесса: например, РЭШ не выдерживала одновременного подключения большого количества пользователей. Распределение пользователей между разными образовательными платформами и сервисами позволяло частично решить данную проблему. В некоторых регионах использовались также механизмы создания зеркальных сайтов, хостинг образовательных ресурсов. Надо отметить, что большинство интернет-провайдеров проявили готовность помочь школам, снизив плату за соответствующие услуги на период дистанционного обучения.

Вместе с тем в ряде случаев произошел переход к заочному обучению, для организации которого были использованы следующие форматы: передача заданий на разных носителях на вахте школ или в магазинах, курьерская доставка (зачастую учитель сам выступал курьером), отправка по почте, отправка заданий и получение фотографий ответов с использованием смартфонов и т. п.

Существенным ограничением стала недостаточная компетентность педагогов в использовании платформ дистанционного обучения и электронных сервисов. 31% педагогов не использовали образовательные онлайн-ресурсы до перехода на дистанционное образование. Только 48% учеников

и 36% родителей считают, что учителя оказались достаточно компетентными для организации обучения в дистанционном формате¹. Кроме того, при использовании учителями различных платформ дистанционного обучения и сервисов занятия нередко прерывались, сложно было обеспечить контроль вовлеченности учащихся.

Отсутствие необходимых компетенций стало одним из основных факторов, повлиявших на рост нагрузки на учителей. В условиях дистанционного обучения больше времени стала занимать подготовка к урокам, заметно увеличился объем коммуникаций с учащимися и родителями. Переход на дистанционное обучение стал серьезным вызовом для родителей.

Наконец, в новой ситуации сами дети продемонстрировали дефицит умения самостоятельно учиться: 32% российских учеников основной школы в международном исследовании «Школьный барометр» отметили, что для них самой сложной задачей оказалось планирование собственного дня, 28% указали, что в связи с переходом на дистанционный режим обучения они ощущают себя плохо или очень плохо².

4.1.3. МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ В ОТВЕТ НА КРИТИЧЕСКУЮ СИТУАЦИЮ

Несмотря на то что регионы и муниципалитеты являются учредителями школ, большинство из них ждало обнародования позиции федеральной власти. В ответ на эти ожидания Министерство просвещения Российской Федерации с первых дней пандемии COVID-19 не только предложило школам, педагогам, обучающимся и их родителям рекомендации и инструкции по организации образовательного процесса в этот период, но и выступило инициатором (заказчиком) конкретных организационных и технических решений возникающих проблем.

Предложение завершить IV четверть в марте и фактически оставить детей без образования мы сразу отвергли. Вместо этого, во-первых, создали на базе Академии повышения квалификации федеральный координационный центр, на горячую линию которого позвонили около 100 тысяч учителей и родителей. По всей стране тоже работали такие центры, привлекая методистов и лучших практиков, оказывая перекрестную поддержку региональным учителям, — отметил министр просвещения С. С. Кравцов³.

Уже 20 марта 2020 г. вышли первые Методические рекомендации по реализации образовательных программ... с применением электронного обуче-

¹ Сапрыкина Д. И., Волохович А. А. Проблемы перехода на дистанционное обучение в Российской Федерации глазами учителей. М.: НИУ ВШЭ, 2020. URL: <https://ioe.hse.ru/mirror/pubs/share/368265542.pdf>.

² URL: https://www.hse.ru/data/2020/06/19/1607522628/HSE_Covid_06_2020_4_3.pdf.

³ Здесь и далее фрагменты из интервью авторского коллектива с министром просвещения Российской Федерации С. С. Кравцовым 30 июля 2020 г.

ния и дистанционных образовательных технологий¹. В этом документе образовательным организациям, региональным и местным органам управления в сфере образования была предложена примерная модель реализации образовательных программ, определявшая полномочия образовательных организаций по разработке локальных актов об организации дистанционного обучения, формированию расписания занятий, учитывающего сокращение уроков до 30 минут и дифференциацию по классам, ведению учета результатов образовательного процесса в электронной форме.

Последующие инструктивно-методические документы были направлены на уточнение и конкретизацию механизмов и норм реализации указанной модели, в том числе регулирование государственной итоговой аттестации (ГИА) в период пандемии и изменений в проведении Всероссийской олимпиады школьников.

Ключевыми решениями по ГИА стали отмена ОГЭ, перенос сроков ЕГЭ, соблюдение при проведении ЕГЭ всех требований Роспотребнадзора, рекомендованных в условиях пандемии (соблюдение дистанции, перчаточный и масочный режим, санитарная обработка помещений, проветривание, санитарная обработка рук, измерение температуры и др.), отмена ЕГЭ по базовой математике и для тех, кто не планировал поступать в вуз.

Как отметил в интервью авторам этого раздела С. С. Кравцов, «в случае отмены ЕГЭ мы бы не обеспечили объективное поступление в вузы. Кроме того, многие ректоры, учащиеся и родители были категорически против отмены, поэтому мы выбрали лучшее время, когда уже не было угрозы для здоровья ни для организаторов, ни для выпускников, провели пробные экзамены, а коллеги из Роспотребнадзора сформировали методические требования, неукоснительно выполнявшиеся, — и ЕГЭ сдали с соблюдением всех норм».

Министерство просвещения России также сформировало перечень рекомендуемых к использованию федеральных и региональных образовательных онлайн-платформ, доступных для каждого школьника, студента, учителя, родителя бесплатно².

В части организационных и технологических решений, инициированных и/или поддержанных Минпросвещения России, особого внимания заслуживают следующие проекты:

- телепроекты для старшеклассников (в партнерстве с «Триколором» и ОТР);
- платформа «Моя школа в online» (<https://cifra.school/>). На ней были размещены учебные материалы для самостоятельной работы в помощь учителям, ученикам 1–11-х классов и их родителям. Это позволило школьникам получать качественные материалы по всем основным учебным дисциплинам;
- горячие линии по вопросам работы в формате дистанционного обучения для директоров школ и региональных органов управления образованием, методической поддержки учителей и родителей, по вопросам среднего

¹ URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/id/1792>.

² URL: <https://edu.gov.ru/distance>.

профессионального образования, обучения для людей с ограниченными возможностями здоровья;

- консультационный проект — онлайн-марафон Министерства просвещения «Домашний час»;

- обеспечение школьников из особо нуждающихся семей компьютерами для дистанционного обучения: Минпросвещения России 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. Позднее (13 апреля 2020 г.¹) к этой акции присоединились Агентство стратегических инициатив (АСИ) и партия «Единая Россия», совместно с которыми был запущен всероссийский проект «Помоги учиться дома»²; доля школьников, которые в период пандемии были обеспечены персональными компьютерами, составила 1,5%;

- проект «Волонтеры просвещения» в поддержку педагогов, которые в ситуации пандемии COVID-19 переходят на обучение школьников на дому с использованием дистанционных технологий³;

- разработка и апробация (совместно с Министерством цифрового развития и массовых коммуникаций РФ, ПАО «Ростелеком») отечественного сервиса, призванного стать альтернативой ZOOM, основными претензиями к которому стали недостаточная пропускная способность и низкий уровень защиты.

Во многих субъектах РФ была организована выдача школьной компьютерной техники учащимся и педагогам (ХМАО, ЯНАО, Самарская область, Республика Татарстан и др.). Отмечены примеры, когда специальное внимание было уделено детям из семей мигрантов (Ярославская и Калининградская области, Республика Саха (Якутия)), детям с особыми образовательными потребностями (Республика Коми). В некоторые регионы министерства организовали трансляцию занятий по местному телевидению, радио и в соцсетях (Новгородская область, Республика Саха (Якутия)).

Кроме того, регионы заключали договоры с интернет-провайдерами о льготном предоставлении в период пандемии услуг и использовании региональных непрофильных ресурсов для образовательных нужд.

Таким образом, 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 в очередной раз проявились различия уже не только ресурсной базы, но и управленческого потенциала регионов и созданных заделов.

¹ URL: <https://edu.gov.ru/press/2408/bole-220-tysyach-shkolnikov-i-uchiteley-poluchili-adresnyu-pomosch-v-vide-kompyuternoy-tehniki-dlya-obespecheniya-obrazovatel'nogo-processa>.

² URL: <https://помогиучитьсядома.рф>.

³ URL: <https://vk.com/@minprosvet-volontery-prosvescheniya>.

В условиях пандемии органы управления образования стали более открытыми. На всех уровнях заработали электронные приемные для родителей и учащихся, в практику работы вошли интернет-трансляции, ответы на вопросы, консультирование, регулярные публичные выступления руководителей органов управления образования. Заметный «цифровой» сдвиг произошел и в системе коммуникаций между уровнями управления образованием.

4.1.4. КАК РЕАГИРОВАЛИ НА ПАНДЕМИЮ ШКОЛЫ В ДРУГИХ СТРАНАХ

Россия не стала исключением в ряду стран, которым пришлось принять экстраординарные меры для обеспечения функционирования своей образовательной системы.

Ситуация пандемии коронавируса COVID-19 стала очень серьезным испытанием для национальных образовательных систем. По оценкам Всемирного банка, в условиях пандемии не менее 826 млн школьников оказались лишены доступа к образовательным ресурсам (не имея доступа к компьютеру), около 706 млн школьников не имели доступа к Интернету¹.

В Китае, который первым столкнулся с пандемией, был реализован ряд мер, включающих мобилизацию всех основных поставщиков телекоммуникационных услуг для расширения услуг Интернета для онлайн-образования, особенно в регионах с недостаточным обслуживанием; использование непрофильных цифровых платформ для распространения образовательного контента; принятие гибких методик для облегчения обучения; расширение использования мобильных приложений, доступ к массовым открытым онлайн-ресурсам (МООС); предоставление психосоциальной поддержки и курсов по распространению знаний о вирусе и защите от него².

Страны по-разному решали проблемы, связанные с обеспечением дистанционного режима. В ряде государств, где уже функционировали национальные образовательные платформы (Швейцария, Франция, Эстония, Финляндия, Южная Корея и др.), основной упор был сделан на размещении необходимых обучающих материалов для учащихся и учителей. При этом Финляндия, Грузия и некоторые другие страны предложили для учащихся в рамках работы образовательных платформ выход на ресурсы музеев, выставочных центров и центров искусств, музыкальных платформ, платформ библиотек для реализации возможностей образования за пределами непосредственно учебного плана или продуктивной деятельности в рамках проектов и исследований.

Страны, не обладавшие масштабными технологическими возможностями, сосредоточились на иных способах организации дистанционного обуче-

¹ URL: <https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>.

² URL: <https://en.unesco.org/news/how-china-ensuring-learning-when-classes-are-disrupted-coronavirus>.

ния. В небогатых государствах Азиатского региона, Африки и Южной Америки в зависимости от имеющихся в них возможностей были использованы ресурсы телевидения (например, в странах Средней Азии) или национального радио (в странах Африки).

Многие государства (среди них, например, Великобритания, Швеция, США) отменили или изменили национальные экзамены и по умолчанию использовали другие средства оценки¹. Немало стран раньше времени закончили учебный год (Армения, Великобритания, Индонезия, Италия, Испания, Казахстан, Нидерланды, США и др.)².

Некоторые страны подошли к мерам противодействия пандемии системно. Так, Сингапур, стремясь минимизировать потери для учеников и учителей, закрыл школы на месяц для того, чтобы осмыслить ситуацию и подготовить учителей к работе в новых условиях, а затем продлил учебный год.

4.1.5. ПЕДАГОГИ: ПЕРЕЗАГРУЗКА

В период пандемии произошло радикальное изменение характера труда и взаимоотношений педагогов со всеми участниками образовательного процесса. Проявилась ограниченность существующей модели регулирования трудовых отношений в школьном образовании в следующих вопросах: увеличение рабочего времени, выполнение трудовых обязанностей работниками, специфика работы которых не предполагает возможности перевода в дистанционный режим (например, педагог группы продленного дня, педагог-библиотекарь, старший вожатый, лаборант, работник столовой, водитель автобуса и т. п.), оплата труда, компенсация расходов на использование собственного оборудования, на пользование услугами связи, стимулирующие выплаты. Особо острыми были проблемы у учителей ИЗО, музыки, физкультуры, преподавание которых в период пандемии было ограничено или прекращено в том числе из-за нехватки материалов по этим предметам на доступных образовательных платформах и по причине отсутствия адекватных практик.

В условиях нового формата обучения обнаружилась внутренняя стратификация педагогического корпуса по уровню профессионального мастерства: учителя, которые не перешли на использование дистанционных технологий; учителя, освоившие базовый набор инструментов и сервисов с готовым контентом; учителя, перешедшие к самостоятельной разработке занятий.

Почти половина педагогов в начале пандемии указали, что им нужна помощь, чтобы эффективно работать в дистанционном режиме³. При этом ре-

¹ URL: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ndHgP53atJ5J-EtxgWcpSfYG8LdzHpUsnb6mWy-bErYg/dit?ts=5e6f893e#gid=1899359257>.

² URL: <http://tcg.uis.unesco.org/survey-education-covid-school-closures/>.

³ URL: <https://nafi.ru/analytics/sistema-obrazovaniya-okazalas-ne-gotova-k-perekhodu-na-distantsionnoe-obuchenie-v-usloviyakh-pandemi/>.

гиональные структуры повышения квалификации и методической поддержки учителей в период пандемии по-разному отреагировали на этот запрос. Часть из них активно включилась в деятельность по организации дистанционного обучения для коллег-учителей (к примеру, институты развития образования (ИРО) Калининградской и Ярославской областей, Алтайского края), но были структуры, которые оказались не готовы к быстрому включению в непривычную проблематику и фактически оставили педагогов наедине со своими трудностями.

Условия кризиса стимулировали педагогов к тому, чтобы лучше освоить имеющиеся ресурсы профессионального развития и методической поддержки, оценить их качество и полезность. Альтернативные формы профессионального развития, в частности взаимное обучение и обмен опытом, отчасти компенсировали недостатки систем повышения квалификации. Две трети педагогов (63%) указали, что их образовательная организация проводила оперативное обучение и консультации по вопросам организации и проведения дистанционного обучения, использования технологий и электронных ресурсов¹. Профессиональные ассоциации и сообщества проводили вебинары и видеоконференции, создавали ресурсы в Интернете.

Важную роль в поддержке профессионального сообщества и родителей в условиях пандемии сыграли вузы. Часть вузовских проектов были их собственной инициативой, часть — включением в федеральную инициативу «Волонтеры просвещения», в рамках которой студенты и преподаватели педагогических и иных вузов страны помогали педагогам осваивать современные ресурсы для проведения занятий, новые электронные платформы, знакомили учителей с особенностями работы в дистанционном режиме, проводили видеоконференции и трансляции, помогали в работе классных руководителей и тьюторов².

В итоге в этой сложной ситуации дистанционного обучения профессионализм учителей в использовании цифровых ресурсов и технологий заметно вырос, как и готовность к их применению в будущем.

4.1.6. ЦИФРОВЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ И СЕРВИСЫ

Как отмечалось выше, российские школы, учителя и школьники перед началом эпидемии имели доступ к обширному и разнообразному корпусу учебных материалов по большинству предметов школьной программы, который обеспечивал покрытие практически всех тем и уровней освоения по мно-

¹ URL: <https://nafi.ru/analytics/sistema-obrazovaniya-okazalas-ne-gotova-k-perekhodu-na-distantionnoe-obuchenie-v-usloviyakh-pandemi>.

² URL: <https://edu.gov.ru/press/2369/k-proektu-volontery-prosvescheniya-prisoedinyayutsya-studenty-pedvuzov-iz-raznyh-regionov-rossii/>; <https://edu.gov.ru/press/2469/k-proektu-volontery-prosvescheniya-prodolzhayut-prisoedinyatsya-buduschie-pedagogi>.

гим предметам. Однако ситуация с сервисами собственно обучения, с обратной связью, с поддержкой самоорганизации и групповой работы была иной — их было недостаточно, и почти все они были платными. Между тем именно они стали наиболее востребованными.

По данным многочисленных опросов, проведенных в период пандемии среди учителей, обучающихся и их родителей, наибольшей популярностью пользовались Учи.ру, РЭШ и сервисы «Яндекса». К концу апреля число уникальных пользователей на платформе Учи.ру превысило 3 млн человек в день, всего на ней было зарегистрировано более 7 млн учащихся. К школьной цифровой платформе, недавно запущенной Сбербанком, присоединились в период пандемии 2200 школ из 23 регионов страны. Активную помощь школам оказал и один из лидеров ИТ-отрасли — компания «Яндекс». Несмотря на наличие у нее отдельных образовательных сервисов, ситуация, возникшая в результате ограничения работы школ, продемонстрировала необходимость создания комплексного решения. Ответом компании на возникший вызов стал запуск сервиса «Яндекс.Школа» — бесплатной онлайн-школы, которая работала в режиме полного учебного дня и в рамках которой была специально создана видеоплатформа для учителей, позволяющая им проводить дистанционные уроки со своими классами. Чтобы помочь учителям быстрее адаптироваться к условиям дистанционного образовательного процесса, «Яндекс» запустил также программу их подготовки.

В большинстве случаев для синхронной онлайн-работы с обучающимися школьные педагоги использовали различные сервисы видео-конференц-связи, среди которых наиболее популярными являлись ZOOM и Skype¹. Также активно использовались основные мобильные мессенджеры (WhatsApp, Viber, Telegram).

Серьезной проблемой большинства существующих решений для учебной работы в цифровой среде оказалась их неполнота — они включают лишь часть инструментов, необходимых для реализации полноценного образовательного процесса, например только интерактивные задачки или учебные ролики. Оказалось, что подавляющая часть ресурсов рассчитана на 7–11-е классы, поскольку требуют не только относительно высокого уровня компьютерной грамотности, но и самоорганизации, самоконтроля. При этом проблемы создания ресурсов для начальной школы, младших классов основной школы теоретически и практически недостаточно разработаны.

В массовой школе отсутствуют современные системы управления образовательным дистанционным процессом — как простейшие решения класса LMS (Learning Management System), так и более сложные и системные продукты класса VLE (Virtual Learning Environment) и EMS (Educational Manage-

¹ Опрос, проведенный в рамках проекта «Равные возможности — детям» Фондом «Национальные ресурсы образования». URL: <https://nro.center/news/borba-s-soboj-ili-novye-vozmozhnosti-distancionnoe-obuchenie-glazami-shkolnikov-i-roditelej-po-dannym-oprosov-fonda/>; опрос пользователей сайта «Летово». URL: <https://letovo.ru/blog-i-novosti/novosti/distantsionnoe-obuchenie-realnost-i-ozhidaniya/>.

ment System). Это привело к тому, что дети стали «теряться» в учебном процессе.

В условиях использования широкого перечня платформ, ресурсов и сервисов активные общественные дискуссии вызвали вопросы о хранении и обмене персональными данными, а также о безопасности обучающихся и педагогов в цифровой среде. Как и «Яндекс», многие компании ИТ-рынка стали срочно ликвидировать эти дефициты. Они оперативно меняли функциональные стратегии, расширяли возможности, решали проблемы пропускной способности сетей связи, мощности платформ, методической поддержки пользователей, контента (учебного материала)¹.

Несмотря на все сложности, связанные с переходом школ на удаленный режим работы, можно отметить несколько положительных моментов, которые при управленческой поддержке позволят эффективно использовать цифровые технологии для повышения качества общего образования в России. Во-первых, многие учителя из числа тех, которые никогда ранее не использовали цифровые инструменты в рамках образовательного процесса, начали рассматривать их как еще один работающий инструмент. Во-вторых, как указала компания «Яндекс», изменилось отношение общества к применению цифровых сервисов в образовании: многие родители смогли убедиться в том, что они приносят очевидную пользу в учебном процессе и в коммуникации со школой.

4.1.7. ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДЕТЕЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Для системы дополнительного образования в условиях массового перехода на дистанционное обучение наиболее острой можно признать техническую проблему, суть которой заключается в отсутствии достаточной скорости Интернета у обучающихся дома, а также нехватку в семье технических средств для организации дистанционных занятий (отсутствие компьютера или наличие единственного компьютера, которым пользуются все члены домохозяйства). Особенно это касается сельской местности, малых городов и поселков городского типа, а также удаленных территорий.

Вторая проблема — организационно-техническая, связанная с выбором и использованием образовательных платформ.

Третья по значимости проблема — социальная, которая в значительной мере обусловлена сопротивлением со стороны родителей и детей, их неготовностью к получению дополнительного образования дистанционно наряду с обязательными школьными занятиями.

Четвертая проблема — это низкий уровень цифровизации, в том числе дефицит специализированных цифровых платформ и сервисов, а также слабый уровень компетентности педагогов и руководителей дополнительного

¹ Исследование Комитета гражданских инициатив. URL: <https://komitetgi.ru/news/news/4212/>.

образования в использовании ИКТ в отличие от школьных учителей и директоров школ.

Часть факторов, обуславливающих остроту негативных реакций родителей на дополнительные занятия, были вызваны общей загруженностью детей в период пандемии. Многих родителей смутило большое количество времени, которое приходилось проводить детям перед экраном компьютера в течение дня для занятий по общеобразовательным программам. Дополнительные занятия по общеразвивающим программам еще больше усугубляли эту ситуацию, а суммарное время, которое ребенок должен был тратить на дистанционные занятия, превышало установленные санитарными нормами.

Приоритет родителей в большинстве случаев был закреплен за общим образованием, что поставило дополнительное образование в невыгодное положение, поскольку родители часто исключали общеразвивающие программы из ежедневного графика занятий своих детей.

Осенью 2019 г. «Открытым образованием» было проведено исследование, охватившее более 300 тыс. родителей и 60 тыс. детей по всей стране. Среди обеих групп респондентов формат дистанционных образовательных программ в дополнительном образовании был признан приемлемым только 9% детей и 12% родителей, что очень ярко проявилось во время режима самоизоляции. Таким образом, общая установка на то, что дополнительное образование обеспечивает учет индивидуальных интересов и потребностей детей и должно все больше учитываться школой, в условиях пандемии была, по сути, поставлена под вопрос. Тем не менее большую часть программ дополнительного образования детей все-таки удалось перевести в дистанционный формат. По опросу родителей, 73% детей занимались дистанционно. Многие организации смогли проводить онлайн-конкурсы и соревнования.

Ситуация пандемии изменила ландшафт дополнительного образования. Если практики, аналогичные школьным предметам, хорошо переводятся в онлайн-формат, то практико-ориентированные занятия и занятия, связанные с физической активностью, трудно перевести в дистанционный формат с сохранением качества и мотивирующего воздействия. Однако образовательные программы, которые раньше вообще не предполагали дистанционной реализации (прежде всего программы художественной и спортивной направленности), в экстремальных условиях все же попытались перевести на такой формат.

Частный сектор дополнительного образования довольно серьезно пострадал в острый период пандемии, хотя и продемонстрировал выживаемость и начал предлагать новые решения: поставки оборудования семьям во временное пользование (как, например, в робототехнике), переход на изучение сопутствующих предметных областей, которые легче трансформируются в онлайн-курсы (например, предметная подготовка по физике, информатике или программированию), предложение наборов для самостоятельных опытов, конструирования и т. д. Появившиеся гибридные программы могут оказаться наиболее конкурентоспособными и после выхода из пандемии.

В период пандемии открылись широкие возможности для профессиональной мобильности педагогов дополнительного образования: стали более интенсивно формироваться разнообразные навигаторы дополнительных образовательных услуг¹, а некоторые организации начали уделять больше внимания продвижению и маркетингу своих программ, что может позитивно сказаться на развитии рынка дополнительного образования в будущем, в том числе повысить его доступность в любом месте страны, а также для детей с ограничениями здоровья.

Ситуация пандемии расширила участие родителей в дополнительном образовании их детей. При дистанционном обучении исчезли критерии территориальной доступности образовательных услуг и родители начали осуществлять выбор на других основаниях, ориентируясь на содержание образовательных программ, возможность индивидуализации и доступности при подаче материала педагогами. Они смогли в режиме реального времени наблюдать за занятиями детей и даже вовлекаться в них.

Вместе с тем большая вовлеченность родителей привела к росту неравенства участия детей в дополнительном образовании. Оно стало в еще большей степени зависеть от уровня образования и достатка семей, проявился риск превращения дополнительного образования из механизма социального выравнивания и развития таланта независимо от места проживания и социального происхождения в механизм социальной и образовательной стратификации.

В то же время образовательная самостоятельность открыла дополнительные возможности для организации самообразования с использованием различных ресурсов дополнительного, неформального и информального (спонтанного, альтернативного) образования.

4.1.8. ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Раннее развитие ребенка является важнейшим этапом в его дальнейшем образовании. Потери в познавательной деятельности детей на этом этапе их жизни трудно восполняются в дальнейшем. Поэтому серьезным вызовом стало сохранение хотя бы какого-то уровня поддержки раннего развития детей в условиях закрытия большинства организаций дошкольного образования. Эта сфера, пожалуй, оказалась наиболее уязвимой во время пандемии.

В этот период образовательная работа с детьми 3–7 лет в дошкольных образовательных организациях (ДОО) в основном осуществлялась по двум направлениям: во время пребывания детей в дежурных группах и при организации образования в семье в дистанционном режиме.

¹ В мае Агентство стратегических инициатив и Минпросвещения России запустили онлайн-навигатор по лучшим цифровым курсам и практикам дополнительного дистанционного обучения детей от лидеров онлайн-образования России.

Руководители субъектов Российской Федерации имели право самостоятельно принимать решения, какие организации могут продолжить работу в период самоизоляции, с учетом социально-экономических, демографических особенностей региона и сложившейся эпидемиологической ситуации. В нескольких субъектах РФ полностью закрыли все детские сады (Рязанская область, Республика Карелия, Еврейская автономная область). Из-за высокого спроса на услуги присмотра и ухода за детьми в некоторых регионах количество дежурных групп было увеличено (Челябинская, Самарская, Кировская области и др.). В Волгоградской области и некоторых других регионах дежурные группы не работали, но ДОО были даны рекомендации по организации дистанционного обучения. В помощь педагогическим работникам был открыт интернет-ресурс «Игры и занятия для дошкольников», созданный специалистами Городского методического центра г. Москвы.

Согласно исследованию Федерального института развития образования РАНХиГС, 87% воспитателей, работавших в период пандемии в дежурных группах, считают, что они не смогли обеспечить реализацию основной образовательной программы в работе с детьми по следующим причинам:

- кратковременное пребывание детей в дежурных группах и их разновозрастной состав. В таких группах воспитатели чаще всего ограничивались уходом и/или присмотром, проведением игр и развлечений, чтением книг и т. п.;

- отсутствие у воспитателей профессиональной подготовки и специальных (расходных) дидактических материалов, обеспечивающих решение образовательных задач с учетом возрастных особенностей детей при проведении образовательной деятельности в условиях разновозрастных групп.

78% воспитателей, работающих в период пандемии в дистанционном режиме, считают, что не удалось организовать систематическую образовательную деятельность с детьми своей группы и обеспечить реализацию основной образовательной программы¹. Основными причинами этой ситуации указывают:

- отсутствие у воспитателей профессиональной подготовки по проведению образовательной деятельности с детьми с использованием дистанционных технологий обучения;

- низкий уровень технической оснащенности ДОО, воспитателей и семей воспитанников;

- отсутствие специально разработанного содержания и дидактических материалов для решения образовательных задач с детьми 3–4, 4–5 и 5–7 лет в дистанционном режиме;

- нежелание и неумение значительной части родителей поддерживать деятельность детских образовательных организаций по образованию ребенка в дистанционном режиме.

¹ URL: <https://firo.ranepa.ru/novosti/105-monitoring-obrazovaniya-na-karantine/826-ekspertiza-do-rez-oprosa>.

При переходе в дистанционный формат только незначительная часть ДОО смогла наладить содержательные занятия, поскольку фактически это была работа не только с детьми, но и с родителями. Воспитатели ежедневно планировали и выкладывали в родительские группы WhatsApp в соответствии с расписанием задания по продуктивной, познавательной деятельности, игре, чтению художественной литературы и рекомендации по их выполнению.

Наиболее простым оказалось дистанционно решать задачи по реализации такой культурной практики, как продуктивная деятельность. Чтение художественной литературы и игра (игры с правилами) также могут быть реализованы при условии включения родителей.

Задачи в области познавательно-исследовательской деятельности решать было значительно сложнее. Часть родителей не были готовы полностью включиться в дистанционное обучение совместно с детьми, задания выполнялись эпизодически, качество выполнения также было различным: некоторые работы родители выполняли за ребенка, чтобы продемонстрировать педагогам его успешность. При этом родители с более высоким уровнем образования легче адаптировались к роли педагога и были в большей степени мотивированы и компетентны в работе с дистанционными технологиями. Как и в случае с дополнительным образованием, оказалось, что такой формат дошкольного образования усиливает неравенство, связанное с социальным и образовательным капиталом семьи. К сожалению, не было принято специальных мер поддержки семей с дефицитом образовательного и социального капитала, с большим числом детей.

Одна из основных проблем дистанционного обучения состоит в том, что воспитатель не всегда имеет возможность увидеть образовательный процесс в семье, во многом его реализация зависит от родителей и их ответственности. Вне поля зрения остаются процессы чтения, игры, формирования санитарно-гигиенических навыков, навыков самообслуживания и коммуникации.

Вместе с тем оказалось, что задачи по музыкальному развитию детей дистанционно вполне удается решать, а с задачами физического развития дело обстоит сложнее: большинство детей находятся в замкнутом пространстве квартир с очень ограниченной площадью. Тем не менее простые физические упражнения они могут выполнять.

С помощью дистанционных технологий многие педагогические работники ДОО относительно успешно решали задачи по организации взаимодействия с семьями воспитанников. Дистанционный режим оказался достаточно удобным для психолого-педагогического просвещения родителей, проведения родительских собраний, консультаций, мастер-классов в формате видеоконференций (например, на платформе ZOOM). Родители могли подключиться к онлайн-конференции, находясь в любом месте (дома, в дороге, на работе и т. д.). У родителей, которые не могли по разным причинам участвовать в видеоконференции, была возможность посмотреть прошедшее мероприятие в записи.

Основными трудностями и издержками этого периода воспитатели считают невозможность организации дистанционных занятий со значительной частью детей, их достаточно длительное «выпадение» из образовательного процесса, нежелание многих родителей вступать в ежедневную коммуникацию с педагогами по вопросам дистанционного обучения их детей, заниматься вместе с ребенком.

В дошкольном возрасте велика зависимость развития детей от своевременности, разнообразия и полноты решения образовательных задач. В этом возрасте ребенку необходимо тактильное взаимодействие со взрослым с проговариванием всех действий. Ребенок дошкольного и особенно раннего возраста развивается через сенсорное восприятие окружающего мира. Формат дистанционного образования не может его обеспечить. Воспитатели осознают, что результатом дистанционного обучения детей дошкольного возраста в условиях пандемии, вполне возможно, станет определенное отставание детей 3–7 лет в развитии и его устранение потребует дополнительных усилий.

Во время дистанционного общения воспитателя с ребенком обязательно присутствие взрослого (родителя), а это не всегда можно было обеспечить в силу разных причин (например, взрослый в это время работал удаленно). Кроме того, многие родители ожидали получения от ДОО в условиях самоизоляции образовательной услуги с минимальным их участием, а воспитатели не могли оказывать эти услуги дистанционно, не вовлекая в этот процесс родителей. В результате возросло недовольство семей деятельностью ДОО в период пандемии коронавируса, что подтверждает большое количество жалоб родителей, полученных дошкольными организациями за период самоизоляции.

Наибольшие проблемы в дистанционном обучении детей были у малообеспеченных семей, как правило, в силу отсутствия у них необходимых технических средств и программных приложений. Соответственно, перевод деятельности ДОО в дистанционный режим усилил неравенство детей в части доступа к качественному дошкольному образованию.

Вместе с тем в этот период проявились возможности, о которых многие организации дошкольного образования и не догадывались.

Во-первых, это возможность для педагога дистанционно обеспечить включение родителей в процесс каждодневных занятий с детьми, лучшее понимание ими специфики деятельности дошкольных образовательных организаций.

Во-вторых, существенно облегчилась коммуникация родителей и воспитателей. В том числе ДОО могли оказывать родителям психолого-педагогическую помощь в период пандемии, когда и родители, и дети оказались надолго ограничены пространством квартиры, что нередко порождало напряжение, особенно когда взрослые и сами должны были работать удаленно.

4.1.9. НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ (РИСКИ) ПЕРИОДА ПАНДЕМИИ ДЛЯ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Все эксперты, педагоги, родители согласны с тем, что экстренный дистанционный формат обучения привел к снижению результативности образовательного процесса. Для соблюдения требований СанПиН уроки шли в урезанном формате. По некоторым дисциплинам происходило сокращение части учебного плана, особенно по тем, которые подразумевали различные реальные активности детей (физкультура, ИЗО, музыка, технология и др.).

Отмечается, что особенно высока вероятность «потерь» для детей из семей с низким социально-экономическим статусом, которые и при традиционной модели обучения показывают результаты ниже, чем дети с высоким социально-экономическим статусом, а в рассматриваемой ситуации оказались в сравнительно худших условиях для дистанционного обучения. Не исключено, что эффект от ухудшения качества образования может проявиться в экономических потерях для поколения (более низкий уровень доходов) и тем самым скажется на национальном ВВП.

Вместе с тем в 2020 г. Рособрандзор не зафиксировал ухудшения результатов ЕГЭ (хотя важно отметить, что единый экзамен в этом году сдавали только те выпускники школ, которые собирались поступать в вузы).

Другой существенный риск — ухудшение психологического здоровья обучающихся как следствие негативного влияния условий, в которых они пережили пандемию (прекращение общения с друзьями, напряженные отношения в семье, насилие в семье, сокращение физической активности, существенное сокращение внешней поддержки в обучении и др.). С этим связаны также риски ухудшения отношений родителей с детьми, а равно возникновения конфликтов, обусловленных резким ростом вовлеченности родителей в образовательный процесс. Минимизация этих последствий потребует специальных усилий школьных психологических служб, фокусировки их внимания к психологической обстановке в семьях.

Несмотря на то что учителя и родители в той или иной мере признают важность дистанционного обучения, возник и серьезный риск дискредитации цифровых технологий и дистанционного формата в целом. Все участники образовательного процесса (дети, родители, педагоги и руководители образовательных учреждений) в основном желают вернуться к традиционному режиму. Скептическое отношение может негативно отразиться на развитии и адаптации цифровых образовательных сервисов.

Весьма существенным риском является также возможный рост образовательного неравенства. Он остро проявился во время карантина, когда сотни тысяч детей не могли участвовать в дистанционном образовании из-за отсутствия необходимых условий. За это время увеличилось их отставание не только в образовательных результатах, но и в опыте использования дистанционных технологий. В конечном счете это потребует в дальнейшем специальных усилий по поддержке указанных групп детей.

4.1.10. ШКОЛА ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ: ПРИОРИТЕТЫ ПОЛИТИКИ

Завершение острого периода пандемии, преодоление первого шока ставят вопросы как о среднесрочных, так и о долгосрочных приоритетах развития школьного образования.

В ближайшей и скорее всего в среднесрочной перспективе одной из наиболее актуальных задач станет проведение оценок уровня образовательной подготовленности учащихся для выявления возникших пробелов, реализации мер по их восполнению.

Наиболее сложной задачей является организация обучения в условиях сохраняющихся рисков заражения. Роспотребнадзор сформулировал ряд требований и ограничений в отношении условий обучения и жизнедеятельности детей в образовательных организациях, однако понятно, что надежда на их длительное соблюдение не выглядит реалистичной.

Актуальны подготовка методических рекомендаций для школ и описание образовательных практик разного типа, в которых должны быть рассмотрены возможные сценарии развития и модели организации образовательного процесса, обеспечивающие баланс между безопасностью и сохранением полноценного обучения, в том числе варианты комбинирования очного и дистанционного форматов, что потребует выделения школам дополнительных средств.

Одним из приоритетов должно стать обеспечение равной доступности школьников к цифровым образовательным технологиям и электронным учебным материалам независимо от места жительства и социального положения семьи.

Опыт обучения в период пандемии показал, что назрела необходимость постепенного перехода к иной модели финансирования образования с учетом развития сетевого формата образовательной деятельности. Ее основу могла бы составить экономика цифровой персонификации, которая предоставляет семьям право распоряжаться частью общественных ресурсов (в том числе частью бюджетных средств, переданных по специальному сертификату) при сохранении финансового обеспечения деятельности образовательных организаций с учетом как качества образования, так и стимулирования их развития и инновационной активности.

В более длительной перспективе необходимы коррекция программ и планов цифровой трансформации школьного образования и их оперативное развертывание.

В контексте особенностей деятельности педагогов в период пандемии особое значение приобретает национальная система профессионального роста педагогических кадров. Серьезного внимания заслуживают такие вопросы, как содержание педагогического образования, программы подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров как по использованию ИКТ, так и — шире — по организации преподавания, обеспечивающего

интерактивный характер взаимодействия, вовлеченность, поддержку учебной самостоятельности. Усиление роли компетенций в области информационно-коммуникационных технологий делает необходимым их учет в системе аттестации, в формирующей системе независимой оценки квалификации и, вполне вероятно, в профессиональном стандарте.

В период пандемии почти нигде не было налажено современное дистанционное образование с использованием всех возможностей цифровых технологий. Российская школа в предельно сжатые сроки перевела традиционные уроки в дистанционный или заочный формат, но с применением лишь небольшой доли имеющегося арсенала технологических и методических решений. При этом российская школа сегодня недостаточно обеспечена адаптивными (с использованием искусственного интеллекта) цифровыми ресурсами, редко используются в учебном процессе игры, симуляторы, виртуальные лаборатории, роботы; есть проблемы также с учебной аналитикой и цифровой поддержкой самоорганизации обучающихся. Однако даже наличие указанных ресурсов не приведет к расширению доступности качественного дистанционного обучения без необходимой переподготовки педагогов и повышения их квалификации, просветительской работы с родителями.

Глава 4.2

Среднее профессиональное образование

4.2.1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СПО ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА ДИСТАНЦИОННЫЙ ФОРМАТ

Важная особенность среднего профессионального образования (СПО) — практико-ориентированность основных профессиональных образовательных программ, большой объем учебных и производственных практик, направленность на формирование профессиональных умений, значительная доля подготовки обучающихся в конкретных производственных условиях на предприятиях. Период учебного года с марта по июнь — это время проведения производственных практик и итоговой государственной аттестации на выпускных курсах. Основная форма выпускных испытаний в СПО — демонстрационный экзамен, требующий очного выполнения определенных заданий в присутствии экзаменационной комиссии. Производственная и учебные практики, демонстрационные экзамены — контактные формы обучения, для которых дистанционный режим подходит в крайне редких случаях.

Еще одна проблема СПО — уровень квалификации педагогических кадров, сочетающий хорошую практическую подготовку в определенной профессиональной сфере и часто недостаточную в части педагогических и методических компетенций; это отрицательно сказывается на готовности самостоятельно разрабатывать и внедрять новые учебные материалы.

Период с конца марта до середины апреля 2020 г. оказался для СПО наиболее трудным ввиду неожиданности ситуации и отсутствия необходимого опыта. Соответствующие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и отдельные профессиональные образовательные организации не располагали планами действий, обеспечивающих временную приостановку преподавания в очной форме.

Несмотря на оперативность принятия Министерством просвещения Российской Федерации решений по формированию нормативно-методического обеспечения дистанционного обучения в СПО, созданию горячей линии, организации консультаций и вебинаров с привлечением ведущих научно-методических центров (в том числе РАНХиГС, ВШЭ, Московского филиала ФГБОУ ДПО «Межрегиональный институт повышения квалификации спе-

циалистов профессионального образования», Союза «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)», Союза директоров ссузов России и пр.), в организациях СПО возникали сложности административно-управленческого характера, в том числе в системе оплаты труда педагогов, преподающих в дистанционном режиме; в части управления образовательным процессом в распределенной онлайн-сети, не говоря уже о технических сложностях (отсутствие высокоскоростного Интернета, электронных образовательных ресурсов, программного обеспечения и т. д.).

Еще один фактор, препятствующий переходу к дистанционному обучению в колледжах, — высокая доля в СПО обучающихся из малообеспеченных семей, которые часто не имеют дома условий, чтобы систематически учиться в удаленном режиме. В процессе дистанционной учебы они гораздо реже могут рассчитывать на помощь и поддержку в этом деле со стороны родителей.

Наконец, значительная часть студентов СПО имеет негативный опыт обучения в школе. Их главная проблема состоит в слабой учебной мотивации, отсутствии навыков самоорганизации и самообучения, что остро проявилось в период пандемии. Большинство студентов СПО не приучены к систематическому выполнению домашних заданий и учатся только в классе. Поэтому обучение в дистанционном режиме, требующее высокой самоорганизации, стало серьезным вызовом для этой категории обучающихся¹.

Вместе с тем с конца апреля по июнь 2020 г. в профессиональных образовательных организациях (ПОО) стало постепенно появляться общее понимание необходимых действий в новых условиях.

4.2.2. ЧТО БЫЛО СДЕЛАНО В ОТВЕТ НА КРИТИЧЕСКУЮ СИТУАЦИЮ

Несмотря на перечисленные трудности, перевод СПО на дистанционный формат был единственным способом сохранить связь студентов с образовательным процессом. В марте 2020 г. Министерство просвещения Российской Федерации выпустило методические рекомендации, касающиеся организации процесса обучения в колледжах в условиях пандемии. Организационная модель, предложенная для учебных заведений СПО на федеральном уровне, состояла в следующем:

- основной формой реализации программ СПО в условиях объявленного карантина становились электронное обучение и дистанционные образовательные технологии;

- при реализации программ СПО с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий предполагалось использование специально оборудованных помещений либо их виртуальных ана-

¹ Корешникова Ю.Н., Захаров А.Б., Дудырев Ф.Ф. Различия общего образования в колледжах и старших классах школ: характеристики педагогов и практики преподавания математики // Вопросы образования. 2018. № 2. С. 228–253.

логов, позволяющих обучающимся осваивать общие и профессиональные компетенции;

— допускалась работа обучающихся в «виртуальных группах» в условиях удаленности друг от друга всех участников образовательного процесса, в том числе с помощью использования систем видео-конференц-связи, а также через Интернет;

— каждая образовательная организация получила право самостоятельно определять набор электронных ресурсов и приложений для использования в образовательном процессе, а также корректировать расписание занятий с учетом ресурсов, необходимых для реализации программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий¹;

— при наличии технической возможности образовательные организации получили право организовать прохождение производственной практики с применением дистанционных образовательных технологий и электронного обучения. Если такая возможность отсутствует, обучающиеся переводятся на индивидуальный учебный план, допускающий в том числе ускоренное обучение;

— проведение государственной итоговой аттестации также предлагалось проводить с использованием электронного обучения и дистанционных образовательных технологий и, как правило, без переноса ее сроков².

Оперативные управленческие решения, связанные с деятельностью организаций СПО в новых условиях, принимали министерства образования субъектов Российской Федерации. Именно региональные власти в период эпидемии приняли на себя всю полноту ответственности за обеспечение здоровья и жизни педагогов и обучающихся СПО, а также за организацию образовательного процесса в колледжах.

Существование в «новой образовательной реальности» потребовало оперативной перестройки всех сторон образовательного процесса. При этом непривычно большое значение приобрели факторы техники и технологии. Технические системы, обеспечивающие учебный процесс в удаленном режиме, которые ранее рассматривались колледжами в лучшем случае как полезное подспорье, вышли на первый план. От их состояния зависела возможность взаимодействия преподавателей со студентами в синхронном режиме, без них оказались под угрозой передача учебных материалов, проверка домашних заданий и т. д. В первые дни перехода на обучение в удаленном фор-

¹ Методические рекомендации по реализации образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, образовательных программ среднего профессионального образования и дополнительных общеобразовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (письмо Минпросвещения России от 19 марта 2020 г. № ГД-39/04).

² Рекомендации по организации образовательного процесса на выпускных курсах в образовательных организациях, реализующих программы СПО, в условиях усиления санитарно-эпидемиологических мероприятий (письмо Минпросвещения России от 2 апреля 2020 г. № ГД-121/05).

мате региональные системы СПО столкнулись с многочисленными техническими проблемами. По данным компании «Медialogия»¹, пиковые нагрузки на сети и технические сбои прервали либо значительно затруднили переход к дистанционному обучению в колледжах двух десятков регионов России.

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. Первые недели работы в новых условиях наглядно подтвердили, что в наилучшем положении в этом плане оказались те субъекты Российской Федерации, где задолго до возникновения кризиса были подготовлены организационные и технологические решения для использования в колледжах дистанционных образовательных технологий. Региональные платформы, специально ориентированные на запросы системы СПО, функционировали к 2020 г. в Москве, Московской области, Республике Саха (Якутия), Владимирской области и ряде других субъектов Федерации.

Однако примеры заблаговременной разработки платформенных решений для системы СПО выглядели скорее исключением из правил. Подавляющее большинство систем СПО в российских регионах начали переход к дистанционным форматам обучения, не располагая технологическими возможностями цифровизации управления и учебного процесса. В этой ситуации приходилось принимать оперативные решения, которые были в данный момент доступны для ПОО. Поэтому наибольшее распространение получили открытые бесплатные платформы.

Инструментами дистанционного образования стали:

- коммуникационные («ВКонтакте», WhatsApp, Zoom, Viber, Skype, «Google-диск» и др.);
- библиотечные (ЭБС «Лань», «Юрайт», Znanium, издательство «Просвещение», «Русский учебник» и др.);
- образовательные (Moodle, «Академия-Медиа», Российская электронная школа и др.).

Подавляющее большинство региональных колледжей сообщили об использовании таких инструментов, как Moodle, Zoom, Skype, Webinar, «Цифровой колледж», «Электронный журнал», «Дневник.ру» и пр. Кроме того, социальные сети (VK, Facebook) и мессенджеры (WhatsApp, Viber и др.) также оказались хорошим подспорьем. Эти популярные и используемые практически всеми платформы позволили пересылать учебные задания, результаты домашней работы, учебные материалы, записи лекций без необходимости платы за их использование.

Важные организационные решения, принимаемые на уровне субъектов и отдельных колледжей, были связаны с проведением производственной практики студентов. Перенос практики или проведение ее в ранее установ-

¹ URL: <https://www.mlg.ru/>.

ленные сроки зависели от общей эпидемиологической ситуации в конкретных регионах, а также от режима работы в условиях пандемии тех компаний, которые принимали к себе студентов СПО для прохождения практики.

Решения о переносе сроков проведения практики студентов СПО были приняты соответствующими исполнительными органами государственной власти Астраханской, Белгородской, Вологодской, Калужской, Омской, Орловской, Саратовской, Ульяновской областей, Москвы, Ненецкого и Чукотского автономных округов, а также республик Алтай, Бурятия, Калмыкия, Дагестан, Ингушетия, Чеченской Республики и Ставропольского края. Вместе с тем более благоприятная эпидемиологическая ситуация позволила полностью сохранить привычные сроки практического обучения в колледжах Курской, Московской, Псковской областей, Республиках Адыгея и Тыва.

За субъектами Российской Федерации также сохранялось право принятия решения о проведении в дистанционном формате государственной итоговой аттестации выпускников профессиональных образовательных организаций. К числу регионов, нашедших возможность для проведения ГИА в традиционной форме в большинстве или во всех профессиональных образовательных организациях, могут быть отнесены Белгородская, Курская, Сахалинская области, Краснодарский и Приморский края, Ненецкий и Чукотский автономные округа.

Одна из сложнейших задач, связанных с адаптацией системы СПО к работе в новых условиях, — проведение демонстрационного экзамена (ДЭ) по стандартам «Ворлдскиллс Россия» в дистанционном формате. Процедура демонстрационного экзамена предусматривает моделирование реальных производственных условий для решения выпускниками практических задач, что стало во многих случаях невозможно в условиях пандемии.

В результате поиска вариантов трансформации процедуры проведения и оценки результатов ДЭ экспертами «Ворлдскиллс» были предложены соответствующие изменения, которые допустили в ряде случаев его проведение. В частности, одной из мер, принятых для обеспечения проведения ДЭ в дистанционном формате, стала адаптация комплектов оценочных документов (КОД), подразумевавшая замену/удаление из задания нескольких аспектов и, соответственно, схемы оценки, либо замену/удаление целых модулей задания, если таковые требовали использования специального оборудования, которое было доступно только в мастерской. Кроме того, процедуры проведения ДЭ были изменены с учетом требований соблюдения норм социального дистанцирования.

Одним из ключевых условий организации работы в новых условиях стала готовность педагогов организовать практическую подготовку к демонстрационному экзамену. Преподаватели и мастера должны не только обладать профессиональными знаниями и навыками, владеть методикой практико-ориентированного обучения, но и уметь организовать такое обучение с применением дистанционных технологий. До марта — апреля 2020 г. подобные задачи не ставились и не решались. Подход к постановке и решению задачи

практического обучения в дистанционном формате был апробирован в ходе реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации преподавателей и мастеров в рамках федерального проекта «Молодые профессионалы» национального проекта «Образование».

С апреля по июль 2020 г. свыше 3,5 тыс. преподавателей и мастеров прошли повышение квалификации в дистанционном и распределенном форматах. Все они сдали демонстрационный экзамен и помимо удостоверения о повышении квалификации получили скиллс-паспорт с профилем профессиональных компетенций. Кроме того, преподаватели и мастера, которые в этом новом формате сдали экзамен на 70 и более процентов от нормативного результата, получили статус сертифицированного эксперта-мастера. Большую роль в организации указанного повышения квалификации сыграл Союз «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)» (далее — Союз).

События весны 2020 г. показали, что преподавателям не хватает не только готовности работать в цифровой среде, но и нового образовательного контента, который можно было бы использовать в ходе обучения. Поэтому Академия «Ворлдскиллс Россия» (специальное структурное подразделение Союза) начала собирать библиотеку учебных и учебно-методических материалов «Ворлдскиллс-онлайн».

Вместе с тем, несмотря на перечисленные проблемы, в 2020 г. наблюдается рост численности поступающих в ПОО, что соответствует общей тенденции, сложившейся в последние десять лет. Это обусловлено следующими основными факторами: введением ОГЭ и ЕГЭ, повышением требований к качеству высшего образования, изменением конъюнктуры на рынке труда.

Наибольшим спросом у абитуриентов в 2020 г. пользуются следующие специальности: медицина, образование, правоохранительная деятельность, социальная работа, а также информационные технологии, информационные сети, мехатроника и робототехника. Неменьший интерес вызывают специальности, относящиеся к секторам с относительно стабильным трудоустройством (строительство, транспорт, промышленное производство, сервис). Несмотря на неблагоприятные последствия пандемии для таких отраслей, как сфера гостеприимства и общественное питание, не наблюдается снижения интереса поступающих по этим направлениям подготовки.

Система СПО оказалась менее однородной (по сравнению с общим образованием) с точки зрения технологической и методической готовности к дистанционному формату. Вместе с тем пример быстрой трансформации демонстрационного экзамена показал, что в тех аспектах деятельности СПО, где сформировались современные команды и подходы, удалось оперативно и относительно равномерно по всей стране преодолеть возникшие трудности. Это свидетельствует, в частности, о том, что инновационные решения не только имеют узкое значение для конкретной задачи, но и способствуют общему повышению устойчивости системы в непредвиденных (экстремальных) условиях.

4.2.3. КАКИЕ РЕШЕНИЯ ОКАЗАЛИСЬ ПОЛЕЗНЫМИ И ПЕРСПЕКТИВНЫМИ

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 наблюдались на протяжении последних лет. В первую очередь речь идет о внедрении в систему СПО современных образовательных технологий, а также о тех организационных и социальных последствиях, которые несет цифровая трансформация системы СПО.

Примеры новых решений, которые оказались чрезвычайно востребованы в условиях пандемии, продемонстрировала Московская область, где в 2018–2019 гг. была развернута информационно-технологическая платформа «Цифровой колледж Подмосковья». Она охватила 49 профессиональных образовательных организаций региона, семь региональных центров компетенций, а также органы управления образованием и организации, обеспечивающие методическое сопровождение учебного процесса системы СПО Московской области.

В ходе реализации этого комплексного проекта были использованы организационные и технологические решения, которые заслуживают особого внимания. В их числе:

1) *необходимость массового производства образовательного контента, ориентированного на потребности ПОО.* Как было отмечено выше, в отличие от общего образования, где структура основных образовательных программ ограничена относительно узким перечнем учебных дисциплин, образовательные программы ПОО, ведущие подготовку по широкой номенклатуре профессий и специальностей, включают несколько сотен отдельных дидактических единиц. Поэтому разработка качественных учебных материалов для системы СПО — масштабная задача, которая, как правило, непосильна для отдельной образовательной организации;

2) *потребность в централизованном планировании дистанционного учебного процесса, обеспечение интегрированной организации процесса обучения в ПОО региона.* Создание большого массива курсов, ориентированных на преподавание в дистанционном режиме, создает предпосылки для концентрации на региональном уровне лучших образовательных ресурсов, с тем чтобы сделать их доступными для всех студентов ПОО, изучающих соответствующие курсы.

Важная организационная новация, ставшая следствием введения дистанционного обучения, состояла в частичном «обобществлении» учебного времени. Технологические возможности, появившиеся в условиях дистанта, позволяют провести серьезную организационную трансформацию образовательного процесса в региональных системах СПО, в том числе создать единый региональный «виртуальный колледж» с едиными расписанием, принципами логистики и контроля.

Необходимо отметить, что в рамках такого процесса обучения потребовалась сложная кооперация между преподавателями, ведущими одни и те же учебные дисциплины. Каждое учебное занятие, проводимое в период пандемии, делилось теперь на несколько этапов:

- в течение первых 30 минут студенты, находившиеся в «региональном виртуальном классе», познакомились с содержанием «общего курса», получили новый материал по теме;

- затем в дело вступали преподаватели отдельных колледжей, в их задачу входила организация обсуждения изучаемой темы и получение обратной связи от студентов, изучавших курс.

В апреле 2020 г. платформа «Цифровой колледж Подмосковья» вышла за пределы региона. Губернатор Московской области А. Ю. Воробьев и губернатор Санкт-Петербурга А. Д. Беглов объявили о совместном проекте по созданию модели дистанционного обучения для системы профессионального образования. Доступ к платформе получили 45 образовательных учреждений Санкт-Петербурга, на ней зарегистрировались 18,9 тыс. студентов и преподавателей СПО. Эта инициатива была поддержана федеральным образовательным ведомством. Министр просвещения России С. С. Кравцов подчеркнул важность взаимодействия регионов страны в вопросах организации образовательного процесса: «Сейчас очень важно в регионах качественно организовывать работу по дистанционному обучению. Делиться положительным опытом, помогать друг другу — это правильный вектор сотрудничества всех субъектов страны, который мы всячески готовы поддерживать. Уверен, что опыт Подмосковья будет полезен не только Санкт-Петербургу, но и другим регионам». В дальнейшем цифровые ресурсы, разработанные в Подмосковье, стали доступны для профессиональных образовательных организаций Республики Саха (Якутия) и Чувашии.

Ключевыми преимуществами формирования такого регионального, а затем и межрегионального «виртуального колледжа» стали, во-первых, возможность массового доступа обучающихся к высококачественному образовательному контенту и, во-вторых, повышение прозрачности учебного процесса, реализация в пределах системы СПО единых методических и технологических принципов. Вместе с тем при таком «массовом производстве» могли возникнуть проблемы с индивидуальным подходом к обучающимся.

4.2.4. КАКИЕ РИСКИ ПРОЯВИЛИСЬ И ОСТАЮТСЯ АКТУАЛЬНЫМИ

Как показали события с марта по апрель 2020 г., региональные системы СПО довольно быстро адаптировались к работе в новых условиях. Основная масса организационных и управленческих решений, принимаемых в субъектах Российской Федерации в отношении школ, оказалась действенной и в отношении профессиональных образовательных организаций. Все меры технической поддержки, направленные на организацию работы в дистанци-

онном режиме, оказались актуальными в отношении ПОО в той же мере, что и для общеобразовательных организаций. Однако образовательные потери колледжей оказались более значительными, поскольку ядро их образовательной программы составляют практико-ориентированные курсы, которые очень трудно или невозможно реализовать вне лабораторной и/или производственной среды. Можно предполагать, что уровень практической подготовки выпускников СПО 2020 г. окажется ниже уровня предыдущих лет. Потребуется значительные усилия, чтобы компенсировать пробелы в практической подготовке обучающихся, возникшие в период пандемии.

Экстренный переход на дистанционный режим заставил совершенно иначе оценить значение цифровой инфраструктуры ПОО. Выяснилось, что широкополосный Интернет и прочие технические условия — это не дополнительный элемент, без которого можно обойтись. В ситуации срочного перехода в онлайн еще раз остро проявился дефицит образовательных технологических решений, ориентированных именно на систему СПО. В настоящее время в Российской Федерации действуют только два-три крупных провайдера, предлагающие соответствующие системные платформенные решения и разработанный образовательный контент.

Один из главных вызовов, связанных с обучением в режиме самоизоляции, состоит в том, 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 их части. Система СПО традиционно, начиная с советских времен, выполняет важнейшую социальную функцию — обеспечивает поддержку для студентов из малообеспеченных семей, способствует смягчению социального и имущественного неравенства. Выполнение этой социальной функции в условиях пандемии столкнулось с дополнительными препятствиями технологического характера (отсутствие дома у студентов компьютера или планшета, оборудованного рабочего места, доступа в Интернет и т. д.). В группе наибольшего риска оказались 439,5 тыс. студентов СПО, получающих государственную социальную стипендию. Это 15,7% от общего числа обучающихся в системе среднего профессионального образования. В небольших городах и в сельской местности подобные проблемы испытывал каждый пятый студент (20,8%)¹.

Отставание «цифрового сегмента» СПО связано с хронической нехваткой ресурсов развития указанного уровня образования. В настоящее время все проекты в области цифровизации образования, реализуемые на федеральном уровне (в том числе «Кадры для цифровой экономики»), ориентированы исключительно на школьное и высшее образование. Внедрение в систему СПО современных образовательно-технологических решений фактически оказалось в сфере ответственности соответствующих исполнительных ор-

¹ Мониторинг качества подготовки кадров 2019 г. URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/?m=spo>.

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации и без федеральной поддержки. Большинство регионов в условиях жестких бюджетных ограничений финансируют цифровую трансформацию СПО по остаточному принципу. Можно назвать не более пяти-семи территорий, в числе которых Республика Татарстан, Москва, Московская область, Санкт-Петербург, которые на долгосрочной основе инвестируют в цифровую инфраструктуру ПОО, переподготовку их преподавателей и пр.

4.2.5. УРОКИ НА БУДУЩЕЕ

Важнейший урок кризиса состоит в том, что субъекты Российской Федерации и профессиональные образовательные организации должны иметь заблаговременно подготовленные планы действий на случай возникновения ситуаций, в которых они будут вынуждены временно приостанавливать свою работу в очной форме. Опыт, приобретенный во время вынужденного перехода на дистанционное обучение в период пандемии, должен быть использован при разработке планов действий профессиональных образовательных организаций в условиях чрезвычайных ситуаций. Чтобы организованно и компетентно действовать в условиях форс-мажора, необходимо заранее создать основу — технологическую, методическую, кадровую — для длительного учебного процесса в дистанционном режиме. Важно, чтобы надлежащий опыт был изучен и решения по подготовке к вероятным кризисам будущего принимались уже сегодня.

К решениям, которые могли бы повысить устойчивость и эффективность региональных систем СПО в условиях растущей неопределенности и множественных рисков, относятся:

— задача преодоления российской системой СПО «цифрового разрыва» не может и дальше оставаться исключительно в сфере ответственности субъектов Российской Федерации. Разработка и распространение современных технологических решений, ориентированных на среднее профессиональное образование, должны стать частью федеральной образовательной повестки. В федеральных проектах и программах, в том числе в Национальном проекте «Образование», программе «Цифровая экономика Российской Федерации» и др., необходимо предусмотреть меры, направленные на создание цифровой инфраструктуры системы СПО;

— как показали события последнего времени, один из ключевых вызовов системе СПО состоит в обеспечении необходимого уровня практической подготовки студентов и выпускников в условиях ограниченного доступа к местам проведения производственной практики. Эффективным решением в этой ситуации является создание и внедрение современных аппаратных комплексов-симуляторов и тренажеров для отработки практических умений, обеспечение возможности цифрового освоения широкого набора технологий и квалификаций. В связи с этим традиционные направления инвестиций в инфраструктуру сети СПО должны быть скорректированы в рам-

ках Национального проекта «Образование» с учетом возможностей высокотехнологичных симуляторов и тренажеров;

— в период пандемии при проведении демонстрационного экзамена по большинству компетенций удалось реализовать модель, в рамках которой участники разделены в пространстве, взаимодействуют удаленно, но при этом сохраняется последовательность основных этапов ДЭ и обеспечивается объективность оценки навыков участников. Главными направлениями развития демонстрационного экзамена применительно к новой «цифровой» реальности будет распространение дистанционного формата на новые группы компетенций, дальнейшая унификация оценочных процедур и снижение их стоимости;

— в ситуации пандемии не декларированная, а реальная общедоступность среднего профессионального образования была поставлена под угрозу. Власти большинства регионов предпринимали попытки оперативно выявлять нуждающихся студентов и обеспечивать их необходимым оборудованием, но этим мерам недоставало системности. Эту задачу в отношении нуждающихся студентов СПО еще предстоит решить, и ее выполнение потребует от региональных властей дополнительных финансовых затрат в будущем.

Переход к обучению с использованием дистанционных технологий предъявил новые требования к цифровым компетенциям педагогов. В виртуальном классе не работают традиционные методические приемы. Каждая из дидактических задач, ежедневно решаемых преподавателями колледжей, — изложение нового материала и повторение пройденного, оценка навыков студентов и поддержание их внимания и учебной мотивации, достижение воспитательных и развивающих целей — в условиях дистанционного обучения потребовала применения совершенно нового педагогического и технического инструментария. Дальнейшее повышение цифровой грамотности преподавателей СПО (особенно в возрасте 50 лет и старше), продвижение методов активного и интерактивного обучения в цифровой среде остаются важнейшей задачей региональных методических служб.

Глава 4.3

Высшее образование¹

4.3.1. РАЗВИТИЕ СИТУАЦИИ В ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ

Уже в конце января 2020 г. Минобрнауки России выпустило ряд рекомендаций в связи с предписаниями Роспотребнадзора по усилению санитарно-противоэпидемических и профилактических мероприятий, в том числе в части иностранных студентов и международной мобильности.

14 марта Минобрнауки России создало оперативный штаб по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации и рекомендовало вузам при реализации образовательных программ предусмотреть организацию работы студентов и преподавателей только в электронной информационно-образовательной среде. В течение трех недель регулярные заседания этого штаба были посвящены решению проблем, возникавших во время перехода в дистанционный формат деятельности вузов. К 23 марта более 80% высших учебных заведений совершили указанный переход. Вместе с тем ряд отраслевых подсистем (например, вузы, готовящие профессиональные кадры для сфер культуры или сельского хозяйства) переходили к новому формату медленнее остальных, что отчасти связано с особенностями организации в них образовательного процесса.

С самого начала Минобрнауки отказалось от детальной регламентации работы университетов в период пандемии, подчеркнув важность инициативного действия коллективов вузов в зависимости от конкретных условий. Оно сделало ставку на самостоятельность и компетентность вузовских управленческих команд, обеспечив выработку нормативной базы и интенсивную коммуникацию по вертикали и горизонтали. Кроме того, были подготовлены более 15 различных методических материалов. Они касались не только

¹ В данной главе использованы данные и идеи из доклада группы ведущих университетов «Уроки стресс-теста: вузы в условиях пандемии и после нее». URL: https://www.minobrnauki.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=2777.

организации дистанционного образования, но и работы общежитий, трудоустройства студентов, организации волонтерской деятельности студентов, психологической поддержки студентов и преподавателей.

4.3.2. ПРЕПОДАВАТЕЛИ

В 2019 г. проведенные НИУ ВШЭ и РАНХиГС исследования готовности университетов к дистанционному формату и уровня цифровой грамотности преподавателей показали:

- 60% преподавателей редко или никогда не проводили лекции и занятия в дистанционном формате или формате вебинаров;
- преподаватели вузов оценивали свой уровень владения облачными технологиями на 3,2 балла из 5.

Таким образом, к началу пандемии коронавируса дистанционный формат обучения использовался преподавателями в довольно ограниченном масштабе, при этом больше половины профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов не имели соответствующей практики. При этом ключевым стал как технологический, так и методический дефицит, связанный с тем, что преподаватели не обладали компетенциями и навыками, необходимыми для качественной организации дистанционного обучения.

Тем не менее профессорско-преподавательский состав большинства вузов в значительной мере справился, хотя и с определенными издержками, с переходом в дистанционный режим обучения студентов. Применяемые формы этого обучения в существенной степени зависели от имевшихся технических возможностей, причем не только у вуза, но и у студентов, работавших удаленно, а также от используемых программных приложений (Moodle, ZOOM, MSTeams (бесплатно на время пандемии), Webinar, Skype и др.). Указанные приложения не приспособлены специально для чтения лекций, проведения семинаров и иных типов групповых работ. Но простота их использования позволила достаточно быстро организовать дистанционное взаимодействие преподавателей и студентов. Более сложным оказался процесс координации занятий и разработки удобного графика занятий с учетом интересов как преподавателей, так и студентов, а также мер контроля при проведении письменных работ и иных форм проверок.

По заданию Минобрнауки России РАНХиГС провел опрос преподавателей вузов¹, исследующий их работу в новых — во многом экстремальных с психологической точки зрения — условиях. Опрос показал, 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 Ин-

¹ Опрос РАНХиГС преподавателей вузов. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=2603, https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/opros-pokazal-zhelanie-bolshinstva-prepodavateley-vuzov-vernutsya-k-traditsionnym-zanyatiyam/?sphrase_id=181994.

тернета, образовательных платформ и онлайн-курсов. Вместе с тем большая часть опрошенных преподавателей (68,1%) не приняли дистанционное образование, рассматривая этот формат только как временный: они не были готовы к постоянному применению дистанционных технологий в своей практике¹.

В текущем латентном сопротивлении переходу на дистанционное образование нельзя провести границу между естественным и гуманитарным знанием — преподаватели всех дисциплин с недоверием относятся к попыткам систематического снижения очного присутствия студентов, и многие из них не связывают это лишь с уменьшением контроля за обучающимися. При этом 40% респондентов признали, что использование дистанционных образовательных технологий как сопутствующих к очному обучению может быть вполне продуктивным.

Следует также отметить, что деятельность преподавателей в период пандемии подверглась двойному изменению: они перешли, во-первых, на удаленную работу (на работу из дома), во-вторых, на дистанционный режим преподавания. Еще более глубокое смешение двух пространств — рабочего и домашнего (преподаватели и так много работают дома) — достаточно негативно повлияло на восприятие ими происходящего и до некоторой степени привело к отторжению дистанционного формата. Кроме того, на момент перехода на дистанционный формат около 19% ППС имели проблемы с необходимой для работы техникой и программным обеспечением, а также с необходимой скоростью домашнего Интернета, что не позволяло им эффективно проводить занятия. К концу мая доля таких преподавателей сошлась до 13%².

Вместе с тем для части преподавателей дистанционный формат оказался более удобным как при планировании собственного рабочего времени, так и в части организации обучения. Более того, 15% преподавателей сочли, что качество образования с переходом на дистант стало значительно лучше. С 30 до 70% за время удаленной работы выросла доля преподавателей, которые видят в цифровых технологиях новые возможности для повышения доступности качественного образования. Так, 41,2% преподавателей считают, что в ближайшем будущем увеличится свобода преподавателя в выборе способов и приемов преподавания. Кроме того, преподаватели полагают, что в новых условиях становится возможным чтение лекций большому потоку даже при отсутствии соответствующих аудиторий; дистанционный формат позволяет проводить занятия из командировок, в случае болезни и т. д.; расширяются возможности виртуальной академической мобильности преподавателей и студентов.

Вместе с тем почти 60% преподавателей сомневаются в качестве онлайн-обучения и не планируют продолжать его активное использование после окон-

¹ Опрос РАНХиГС преподавателей вузов.

² Второй опрос РАНХиГС преподавателей вузов. URL: <https://www.rbc.ru/society/03/08/2020/5f2414d29a7947ed990daf8e>.

чания пандемии. Преподаватели видят в переходе на дистанционный формат серьезные угрозы: они беспокоятся, что этот переход приведет к снижению заработной платы, потере работы, сокращению численности ППС, утрате идентичности, потере связи с вузом и коллегами. Они также считают, что широкое использование дистанционных образовательных технологий повлечет значительное увеличение учебной нагрузки и отчетности, бюрократизацию, а также может обернуться профанацией и/или примитивизацией педагогической работы. Кроме того, преподаватели указывают на отсутствие при дистанционном обучении живого, непосредственного общения, потерю обратной связи и эмоционального контакта со студентами, а также на невозможность индивидуального подхода, обезличенность, отсутствие творческой составляющей при проведении занятий и их унификацию. Многие из них полагают, что при дистанционном обучении нельзя обеспечить действенный контроль за вовлеченностью студентов в образовательный процесс, указывают на возможный рост некорректного поведения (списывание, отсутствие на занятиях при создании видимости их посещения и т. п.).

В качестве еще одной угрозы преподаватели рассматривают уход из вузов преподавателей старших возрастов, поскольку тем будет сложно освоить дистанционный формат преподавания. Для системы высшего образования это станет, по их мнению, невосполнимой потерей¹.

4.3.3. СТУДЕНТЫ И ДИСТАНЦИОННОЕ ОБУЧЕНИЕ

Студенты достаточно легко перешли на обучение в дистанционном режиме, поскольку современное студенчество хорошо владеет информационно-коммуникационными технологиями. Вместе с тем это не означает, что студенты были удовлетворены дистанционным форматом обучения и хотели бы дальше учиться удаленно. Кроме того, значительная часть студентов столкнулась в этот период с финансовыми и иными трудностями, с нехваткой у них технических средств, необходимых при дистанционном обучении. Это связано с тем, что студенты были вынуждены покинуть кампусы и лишились доступа к технической и информационной инфраструктуре вузов. Для многих из них проблемой стал и временной фактор: они оказались в разных часовых поясах с вузом, произошла рассинхронизация по времени с проведением преподавателями занятий и возможностью студентов в них участвовать, для части студентов занятия стали проходить ночью или ранним утром, что снижало эффективность их работы.

Опросы студентов, проведенные НИУ ВШЭ по заказу Минобрнауки², показали:

¹ Опрос РАНХиГС преподавателей вузов. URL: https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/opros-pokazal-zhelanie-bolshinstva-prepodavateley-vuzov-vernutsya-k-traditsionnym-zanyatiyam/?sphrase_id=181994.

² Опрос проведен НИУ ВШЭ. URL: <https://cim.hse.ru/covidsurvey>.

- немногим менее половины опрошенных (46%) считают, что их обучение стало менее эффективным после перехода на дистанционный формат обучения. Ожидаемо наиболее недовольными дистанционным режимом оказались студенты практико-ориентированных вузов — медицинских, сельскохозяйственных, военных, транспорта, культуры/искусства и пр. Среди студентов-медиков таких было 53%; среди студентов, связанных с искусством/культурой, — 49%; среди тех, кто изучал технические науки, — 45%. На этих направлениях также наблюдалась сравнительно большая доля респондентов, не удовлетворенных организацией дистанционного обучения в их вузе;
- 40% стали чаще откладывать выполнение заданий по учебе на потом. Эта проблема наиболее распространена среди первокурсников.

В части подготовки студентов и школьников основное, что мы выявили, — это мое наблюдение как родителя, как бывшего ректора и теперь как руководителя профильного федерального органа исполнительной власти — мы абсолютно не учим их самоорганизации. Они не могут ответственно действовать, когда над ними нет социальной или нормативной рамки... Они не умеют действовать в условиях неопределенности... У нас все-таки еще модель, где студент — это ребенок, которого надо опекать, а не центральная фигура, принимающая самостоятельные решения, — отмечает министр науки и высшего образования В. Н. Фальков¹;

- вместе с тем более трети (36%) студентов отметили, что дистанционный формат обучения им нравится больше, чем очный. Четверть опрошенных указали, что при дистанционном формате им стало проще задавать вопросы преподавателю, у 64% респондентов появилось больше времени на сон, у 49% — больше свободного времени, 55% стали меньше уставать от учебы.

Опросы свыше 750 студентов московских вузов (РЭУ им. Г. В. Плеханова, МГУ им. М. В. Ломоносова, МФТИ, МГИМО, НИУ ВШЭ, МГЛУ), проведенные в марте и июне 2020 г. по инициативе Студенческого научного общества РЭУ им. Г. В. Плеханова, показали, что 60% респондентов (студентов именно этого университета) «испытывали большую нагрузку на свое психологическое состояние» во время учебы в новых условиях. Дистанционный формат образования в условиях самоизоляции обострил значимость очных коммуникативных контактов участников образовательного процесса. Зачастую процесс социализации, налаживания связей, необходимых в будущем, личностные качества реализуются и формируются в условиях непосредственных очных коммуникаций студентов и преподавателей в образовательных организациях. Карантин значительно снизил возможность такого взаимодействия.

Несмотря на указанные трудности, студенты в целом более позитивно, чем преподаватели, оценивают опыт дистанционного обучения. К концу

¹ Из интервью авторского коллектива с министром науки и высшего образования Российской Федерации В. Н. Фальковым 10 августа 2020 г.

учебного года (июнь) доля студентов, не считающих дистанционный формат менее эффективным по сравнению с очным, составила 34%. Вместе с тем уровень полной удовлетворенности студентов организацией обучения в дистанционном формате за 2,5 месяца (с марта по конец мая) несколько снизился — с 21 до 14%.

Важнейшим вызовом оказалась недостаточная доступность дистанционного образования. В начале периода самоизоляции более 10% очных студентов не имели техники, которая отвечала всем функциональным требованиям к дистанционному обучению, при этом среди студентов — выходцев из низкодоходных групп населения эта доля достигла 30%. Минобрнауки были предложены рекомендации по поддержке таких студентов, но сами формы поддержки были отданы на усмотрение вузов. Однако самой серьезной социальной проблемой стала массовая потеря работы (подработок) студентами. У 40% опрошенных студентов снизились доходы, у части приостановилась трудовая деятельность. Вузы, пожалуй, впервые осознали, что многие их студенты подрабатывают, чтобы иметь средства к существованию и обучению. В результате Минобрнауки России были разработаны рекомендации по расширению трудоустройства студентов в университетах, и в пяти университетах был проведен соответствующий эксперимент. В итоге в вузах было трудоустроено 5 тыс. человек.

4.3.4. ИНФРАСТРУКТУРА ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

По данным мониторинга готовности инфраструктуры вузов к переходу на дистанционную форму обучения, проведенному НИУ ВШЭ по заказу Минобрнауки России в период с 16 по 27 марта 2020 г.¹, значительная доля вузов на старте пандемии имели слабую информационно-коммуникационную инфраструктуру: 40% вузов — по производительности каналов связи и 45% — по возможностям обработки и хранения данных. Эти вузы могут испытывать серьезные трудности в части обеспечения массового доступа студентов и к своим, и к внешним ресурсам, а также при развертывании полноценных LMS-платформ и других сложных информационных систем².

Только 45% вузов имели полноценные LMS-платформы (системы управления учебным процессом). При переходе в дистанционный формат обучения наиболее сильно пострадали вузы, не имевшие опыта или имевшие крайне

¹ Всего было опрошено 580 государственных и негосударственных вузов Российской Федерации.

² Шторм первых недель: как высшее образование шагнуло в реальность пандемии [Авт. коллектив: А. В. Клягин и др.]. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. М.: НИУ ВШЭ, 2020. (Современная аналитика образования. № 6 (36)). URL: [https://ioe.hse.ru/data/2020/05/26/1551527214/%D0%A1%D0%90%D0%9E%206\(36\)_%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf](https://ioe.hse.ru/data/2020/05/26/1551527214/%D0%A1%D0%90%D0%9E%206(36)_%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf).

ограниченный опыт применения дистанционных образовательных технологий и не располагавшие соответствующей инфраструктурной базой. Таких вузов оказалось примерно 25–30% от их общего числа. Еще около 15–20% вузов смогли перейти к полноценному дистанционному обучению, приблизив его к очному формату и не потеряв в процессе перехода интенсивности и качества образовательной деятельности. Этому способствовал не только имевшийся опыт преподавания в дистанционном режиме и использования онлайн-курсов, но и широкое применение современных информационно-коммуникационных технологий в управлении высшим учебным заведением, в организации учебного процесса. Те вузы, которые в условиях пандемии смогли организовать полноценное дистанционное обучение, резко ускорили работу над созданием современных дистанционных курсов, формированием систем прокторинга (удаленного контроля действий студента в обучающей среде) для сдачи экзаменов за весенний семестр и государственных экзаменов, необходимых для завершения учебы в бакалавриате, специалитете и магистратуре.

Остальные вузы (примерно 30%) заняли в условиях карантина промежуточное положение, но постепенно наращивали свои мощности, хотя по некоторым дисциплинам все же вынуждены были в значительной степени перейти к заочной форме образования. Соответственно, они использовали, по сути, смешанный тип обучения: некоторую комбинацию дистанционного и заочного форматов.

Для всех указанных групп вузов основными ограничениями инфраструктуры при переходе на дистанционное обучение стали:

- нехватка необходимой инфраструктуры и программного обеспечения;
- недостаточная квалификация преподавателей, отсутствие у них опыта работы в дистанционном режиме и использования нового программного обеспечения;
- отсутствие у студентов необходимых технических средств для дистанционного обучения (домашних компьютеров и/или ноутбуков, планшетов, Wi-Fi подключения).

В то же время опыт деятельности вузов в последние месяцы показал, что даже достаточно развитая цифровая образовательная среда в современных условиях не может обеспечить весь учебный процесс, поскольку не рассчитана на одновременную работу тысяч пользователей, а также на административное сопровождение учебной и иной деятельности вуза. Поэтому, чтобы организовать обучение на том же уровне, что и традиционное очное образование, вузы должны затратить дополнительно значительные средства на оборудование, разработку и закупку программного обеспечения, повышение квалификации ППС и АУП, создание необходимых в учебном процессе дистанционных и онлайн-курсов или адаптацию курсов, размещенных на открытых платформах, на организацию и проведение вебинаров и пр. При этом трудозатраты при дистанционном обучении в настоящее время не ниже, а существенно выше, поскольку от преподавателя требуются совер-

шенно другие навыки, подготовка иных учебных материалов, другая их подача в учебном процессе.

15–20% вузов, которые в условиях пандемии смогли организовать полноценное дистанционное обучение, в основном решили указанные проблемы путем осуществления следующих мер:

- наращивания необходимой технической и информационной инфраструктуры;
- доработки сервисов ЦОС, массивной установки приложений, позволяющих организовывать дистанционное обучение;
- выдачи студентам и преподавателям для домашнего использования стационарных компьютеров, ноутбуков, сканеров;
- выдачи преподавателям субсидий на модернизацию их личных компьютеров (ноутбуков, планшетов) и обновления программного обеспечения для использования в дистанционном обучении;
- развития ИТ-волонтерства со стороны студентов и ИТ-специалистов, помогающих преподавателям с настройкой и использованием ЦОС, а также решающих возникающие ИТ-проблемы;
- выпуска методических рекомендаций (руководств) и помощи ИТ-подразделений преподавателям по проведению занятий в дистанционном режиме (площадки, график, тематический план, сроки, подготовка учебных материалов), использование приложений по работе в дистанционном режиме (ZOOM, MStTeams, LMS и др.).

4.3.5. КАК ОТРЕАГИРОВАЛА СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Большинство вузов уже в первые дни сформировали специальные чрезвычайные управленческие структуры (штабы) для принятия оперативных решений и их реализации. Однако во многих случаях управленцы ждали инструкций и однозначных указаний от учредителей, региональных властей. Частично это было связано и с боязнью нарушить нормативные требования по обеспечению образовательной и научной деятельности. Так, около 20% руководителей вузов среди основных проблем, с которыми вуз столкнулся во время критической ситуации, называют противоречие между срочными задачами и необходимостью следовать требованиям контрольно-надзорной системы (проверки, аккредитация и пр.), плохо регулирующим деятельность в дистанционном формате. Кризис также продемонстрировал неготовность управленческих команд части вузов к работе в новой для них ситуации.

Стал очевидным разрыв между идеей автономии университетов и готовностью университетских команд правильно ее понимать и реализовывать... Минобрнауки России проводило заседания рабочей группы только как психотерапевтические сеансы, зачастую развясняя те нормы, которые уже есть в законодательстве и которые можно легко применять... Если убрать министерство, то часть вузов вполне могли перейти (на дистант. — Прим. авт.) без всякого рода семинаров и наставлений. А другие, видимо, не перешли бы,

потому что всегда оглядываются на учредителя. Это интересный момент, потому что любой университет ратует за автономию, когда дело касается финансов, каких-то академических практик. Но когда дело доходит до ответственности, оказывается, здесь автономией не пахнет, — рассказал в интервью министр науки и высшего образования В.Н. Фальков¹.

Вместе с тем, по разным оценкам, около 70% вузов перенимали лучшие практики у ведущих вузов и смогли с разной степенью успешности перестроить свою деятельность. Примерно 20% университетов ожидали указаний от регуляторов и подходили к решению проблем формально.

При развертывании дистанционного обучения острой проблемой для вузов стало существенное увеличение их расходов и необходимость пересмотра сложившихся экономических моделей.

Наиболее уязвимыми в дистанционном режиме обучения оказываются практико-ориентированные программы (творческие направления подготовки и специальности, медицинские, сельскохозяйственные, инженерные и пр.), поскольку для их реализации вузы вынуждены закупать специальные тренажеры, виртуальные лаборатории и иное программное обеспечение, необходимое для обучения.

Вместе с тем эксперты отмечают, что для всех вузов стоимость реализации образовательных программ выросла на 20–30% за счет закупки лицензий и ПО, настройки всех ИТ-процессов, увеличения пропускной способности интернет-каналов в общежитиях и других расходов, а для подготовки одного часа лекции в дистанте требуется 25 часов подготовительной работы².

Кроме того, ожидается, что дополнительное снижение доходов вузов произойдет и в силу снижения академической мобильности студентов. Сложившаяся ситуация, безусловно, повлияет также на уровень интернационализации всего высшего образования.

В связи с переходом на дистанционный формат работы университеты несут и иные издержки — например, инвестиций потребовала организация дополнительных сервисов по прокторингу. Были разработаны дополнительные онлайн-курсы и методические материалы к ним в цифровом формате, а также расширен доступ к цифровым библиотечным ресурсам. Инвестиций потребовали также экстренное развертывание служб ИТ-поддержки пользователей, закупка дополнительной техники для удаленной работы преподавателей³. В целом затраты на обучение в расчете на одного студента в дистанционной формате никак не меньше, чем в очном, а зачастую даже выше.

¹ Стенограмма интервью авторского коллектива с министром науки и высшего образования Российской Федерации В. Н. Фальковым 10 августа 2020 г.

² См., например: *Заверняева С.* Сколько стоит лекция в дистанте. URL: <https://www.pnp.ru/social/skolko-stoit-lekciya-v-distante.html>.

³ *Васильева А.* К знаниям сквозь заочную скважину. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4325771>.

4.3.6. РОССИЙСКИЕ УНИВЕРСИТЕТЫ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Пандемия стала для систем высшего образования по всему миру тем вызовом, который одновременно способен превратиться и в новый источник развития. Буквально за несколько недель 95% студентов по всей планете были вынуждены перейти в дистанционный или смешанный формат обучения. «Стресс-тест» в виде практически моментального перехода на различные формы дистанционного обучения в марте 2020 г., с одной стороны, проверил эти системы на прочность, а с другой — позволил испытать новые технологии, введение которых в предыдущие годы осложнялось отсутствием финансирования, необходимого уровня технической оснащенности, технических навыков и должного уровня мотивации.

Большинство университетов отреагировали на пандемию отказом от очного и переходом на дистанционное обучение, закрытием кампусов, мерами помощи студентам и преподавателям в освоении новых форматов коммуникации, включая предоставление необходимых технических средств и программного обеспечения. Вместе с тем при переходе на дистант руководство вузов не пошло на снижение платы за обучение (в тех вузах, где оно платное), хотя такое требование выдвигалось студенческими организациями (например, в США и Великобритании). Правительства многих стран в период пандемии оказало университетам финансовую помощь; прежде всего средства выделялись высшим учебным заведениям с высокой долей студентов из низкодходных слоев населения (так, федеральное правительство США выделило на эти цели 14 млрд).

Основной вопрос, который сейчас стоит перед всеми университетами в мире: станет ли COVID-19 тем триггером, который спровоцирует давно назревшую технологическую революцию в высшем образовании? Актуален и вопрос, действительно ли технологическая революция в данной сфере может решить те проблемы, которые в последние годы встали перед системой высшего образования и порождены далеко не только новейшими образовательными технологиями, но и социально-экономическими и технологическими изменениями в современном обществе.

В ситуации неопределенности дальнейшего развития пандемии университеты повсеместно вынуждены выработать меры реагирования и проактивного планирования своей деятельности.

В соответствии с практикуемой формой обучения в осеннем семестре 2020/21 учебного года университеты Северной Америки и Европы разделяются на три группы.

Университеты первой группы приняли однозначное решение о дистанционном обучении в осеннем семестре или рассматривают такой вариант развития событий как наиболее вероятный. Оксфордский и Кембриджский университеты планируют продлить дистанционную форму обучения до лета 2021 г., Гарвард и другие вузы «Лиги плюща» сохранят дистанционный формат в те-

чение всего первого семестра. При этом они не исключают открытия общих пространств кампуса. Сложная эпидемическая ситуация в ряде штатов США заставляет местные университеты готовиться к аналогичному сценарию.

Ко второй группе относятся университеты, колеблющиеся в настоящий момент между полностью и частично дистанционным обучением. Такие вузы (например, Университет Миннесоты, Колумбийский университет) разрешают преподавателям свободно выбрать очную или дистанционную форму ведения занятий (в случае, например, Университета Миннесоты даже без объяснения причин).

К третьей группе относятся университеты, более или менее твердо решившие проводить часть занятий очно на кампусе с соблюдением мер социального дистанцирования. Эти университеты (например, Калифорнийский университет в г. Сан-Диего) планируют массовое тестирование студентов, преподавателей и сотрудников на коронавирус и одновременно устанавливают в значительной части аудиторий оборудование для подключения к очным занятиям студентов, находящихся за пределами университета.

Пандемия поставила под вопрос казавшийся незыблемым тренд на интернационализацию (обучение за рубежом и академическая мобильность) высшего образования. Британское рейтинговое агентство Quacquarelli Symonds (QS) опубликовало в июле 2020 г. результаты опроса студентов, касающиеся академической мобильности на 2020/21 учебный год. По разным отраслям (медицина, менеджмент, инженерные науки, компьютерные науки, социальные науки) в среднем около 2/3 опрошенных ответили, что коронавирус повлиял на их планы обучения за границей, от 48 до 61% в зависимости от сферы ответили, что отложат свои планы по обучению за границей по крайней мере на год.

Реакция российских вузов на пандемию была аналогична общемировой. Вузы перешли на удаленную работу и дистанционный формат обучения, студенческие городки были закрыты. Большинство вузов помогли преподавателям и студентам в обеспечении нуждающихся необходимой техникой и программным обеспечением, поддержкой ИТ-волонтеров при переходе на дистанционный формат обучения. Вместе с тем российские вузы приняли нестандартные меры по трудоустройству студентов. В новом учебном году 92% российских вузов, по данным заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голиковой, планируют начать очное обучение студентов 1 сентября, остальные 8% — с 14 сентября. При этом она уточнила, что в случае необходимости вузы могут еще перенести начало учебного года, но не более чем на два месяца.

4.3.7. ОСНОВНЫЕ УРОКИ ПАНДЕМИИ ДЛЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Пандемия выявила значительную неоднородность российских вузов и тенденцию к еще большему их расслоению, а также проблему неравенства доступа студентов к качественному образованию.

Экстренный переход вузов на удаленную работу в условиях пандемии показал, что преподаватели вузов в целом слабо вовлечены в дистанционный формат преподавания и зачастую воспринимают его негативно, хотя и видят в его развитии определенные положительные перспективы. Необходима массовая переподготовка преподавателей вузов, направленная не просто на «прохождение курса повышения квалификации», а на внедрение новых форматов и технологий. Кроме того, требуется создание системы методической поддержки ППС, в том числе разработка методических материалов по использованию дистанционных образовательных технологий. Во многом преодоление негативного восприятия дистанционного формата может быть обеспечено за счет создания системы поощрения и мотивации преподавателей, активно включающихся в проектирование и использование цифровых ресурсов и практик, а также путем стимулирования подготовки преподавателями или их группами дистанционных и онлайн-курсов, в том числе за счет создания специальных проектов и выдачи грантов на их реализацию. При этом необходимо обеспечить как внесение соответствующих показателей в процедуры конкурсного отбора, так и поддержку преподавателей на первых этапах освоения и применения цифровых инструментов.

При увеличении доли дистанционного обучения необходимо совместно со студентами выработать его форматы и оптимальный объем времени, отводимый на дистант, с учетом изучаемых предметов и курса, на котором учится студент, а также расширить практику и возможности самостоятельного выбора студентами части образовательной программы, проходимой в дистанционном режиме. Это увеличит лояльность студентов к дистанционной форме обучения и применению новых образовательных технологий. Кроме того, целесообразно проведение исследований, направленных на выявление наиболее эффективных форм подачи материала при дистанционном обучении, оптимальной длительности лекции и семинарского занятия.

При увеличении доли дистанционного обучения необходимо обратить особое внимание на вопросы социализации студентов, это упрочит их связи с вузом и другими студентами. В дополнение к традиционным вузы могли бы обеспечить следующие механизмы социализации студенчества, используя дистанционные технологии:

- создание виртуальных проектных групп, совместно выполняющих задания;
- создание групп волонтеров, дистанционно помогающих более слабым студентам;
- развитие ИТ-волонтерства — оказание помощи в дистанционном проведении занятий как студентам, так и преподавателям;
- в качестве волонтерской деятельности — дистанционные репетиторские занятия со школьниками, слабыми студентами и студентами младших курсов.

Переход к дистанционному формату обучения выявил «технологическое» неравенство студентов в доступе к образованию. Сдерживание роста всех ви-

дов неравенства доступа к высшему образованию должно стать важной задачей для регуляторов и университетов.

Развитие дистанционных образовательных технологий потребует коррекции инвестиций в цифровую инфраструктуру вузов и решения целого ряда проблем, важнейшими среди которых являются:

- обеспечение развития национальной платформы онлайн-курсов, увеличение числа онлайн-курсов, размещенных на данной платформе;
- создание национальных сервисов для обеспечения дистанционной работы (например, системы прокторинга, сервиса по дистанционному зачислению студентов в вузы);
- объединение усилий с технологическими компаниями, переход вузов на позицию квалифицированного заказчика и стимулирование создания конкурирующих сервисов (возможно, через грантовые конкурсы потенциальных поставщиков);
- обеспечение развития цифровой образовательной среды всех вузов (но в первую очередь вузов, где она в настоящее время практически отсутствует), в том числе за счет частичной переориентации мероприятий Федерального проекта «Цифровая образовательная среда», Национального проекта «Образование», а также Национального проекта «Цифровая экономика»;
- внедрение относительно дешевых и масштабируемых технологических решений обеспечения безопасности в цифровой среде;
- разработка и внедрение программ развития цифровых инструментов и цифрового контента, требуемых для организации и проведения в онлайн-формате практических занятий, виртуальных лабораторий, использования симуляторов, виртуальной и дополненной реальности.

Необходимо уделить особое внимание вопросам трудоустройства студентов во время обучения (в том числе в самом вузе). При этом следует обеспечить финансовую поддержку вузов в обмен на трудоустройство ими студентов, потерявших возможность подработок для оплаты обучения и/или лишившихся помощи семей для оплаты проживания в других городах (отдельно от семьи). Также требует пересмотра и подход к установлению величины социальной стипендии (установление ее не ниже МРОТ для студентов, а для аспирантов — не ниже средней заработной платы по экономике региона).

Целесообразно обеспечить финансовую устойчивость вузов в кризисных условиях путем компенсации их потерь от сокращения платежеспособного спроса на платное образование; в дальнейшем необходимо развитие массового и дешевого образовательного кредита в целях реального обеспечения доступности высшего образования и снижения вероятности отсева платного контингента.

Пандемия сделала актуальной разработку новой педагогики и цифровой дидактики. Здесь одним из возможных решений может стать повышение удельного веса компонентов, обеспечивающих студентам индивидуальный подход или обучение в малых группах по узким направлениям, при сниже-

нии удельного веса образовательных компонентов, нацеленных на передачу базовых знаний.

При общем увеличении контрольных цифр приема необходимо обеспечить возможность виртуальной мобильности студентов и сетевого дистанционного взаимодействия вузов. Студентам следует разрешить дистанционно проходить обучение в течение семестра или целого года в вузах, обеспечивающих полноценное дистанционное обучение. Они также смогут выбирать в этих вузах определенные курсы (модули) с последующим зачетом соответствующих дисциплин (курсов, модулей), осваиваемых в вузе, где студент учится или куда он поступил. При этом в сложившихся условиях указанная виртуальная мобильность должна обеспечиваться без передачи средств от вуза, в который зачислен/учится студент, в принимающий вуз, ведущий полноценное дистанционное обучение.

Пандемия также выявила неготовность управленческих команд ряда высших учебных заведений к работе в кризисных условиях. В связи с этим необходимо изменить подход к повышению квалификации вузовских управленческих команд. Требуется организация системной подготовки управленческих кадров, в том числе к работе в условиях эпидемиологического кризиса.

Необходимо увеличить бюджетное финансирование научных исследований в вузах (эта мера позволит сохранить научный потенциал высших учебных заведений и российской науки в целом), а также продлить сроки выполнения научных контрактов, если их реализация была связана с лабораторными и иными работами, которые не могли быть осуществлены при переходе на удаленный формат работы.

Потребуется проработка вариантов продолжения обучения иностранными студентами, покинувшими Российскую Федерацию, включая создание для данного контингента и реализацию дистанционных образовательных программ с целью сохранения позиций российских вузов в экспорте высшего образования.

Необходимо, наконец, пересмотреть методы контрольно-надзорной деятельности с учетом опыта пандемии, перейти на риск-ориентированный подход к оценке вузов. При этом следует проявлять доверие к вузам с устойчивой репутацией. Одновременно целесообразно трансформировать традиционные плановые проверки в системный мониторинг соблюдения требований законодательства. В связи с тем, что последствия кризиса будут ощущаться в системе высшего образования еще несколько лет, возможно, имело бы смысл отменить все проверки вузов до конца 2024 г., кроме проверок финансовой дисциплины.

4.3.8. ВЫВОДЫ

Анализ уроков и рисков перехода образования в дистанционный режим в связи с пандемией свидетельствует о том, что дистанционное образование не заменит полностью традиционное очное. Вероятнее всего, в перспек-

тиве в больших масштабах будет осуществляться переход к смешанному обучению. В связи с этим потребуют дополнительной проработки на законодательном уровне вопросы отхода от жесткой регламентации и стандартизации образовательного процесса.

Переход на дистанционные технологии из-за пандемии помог образовательным организациям, учителям и преподавателям, обучающимся и их родителям увидеть новые возможности и обрести новый опыт. И это, безусловно, пойдет им на пользу. Текущая ситуация позволила апробировать множество технических решений, усовершенствовать программное обеспечение различных учебных интернет-платформ. Благодаря этому «стресстесту» стало понятно, какие составляющие учебного процесса можно проводить онлайн, а какие требуют очного взаимодействия. Накопленный опыт, несомненно, будет использован. Дистанционные технологии определенным образом впишутся в современные образовательные программы. Главное здесь — найти правильный баланс очного и дистанционного форматов.

В то же время следует ожидать, что на дальнейшее развитие цифровизации образования после пандемии будут влиять два разнонаправленных тренда. С одной стороны, значительная часть образовательных организаций научилась и адаптировалась к новым реалиям дистанционного образования, сумела извлечь уроки и сейчас гораздо лучше готова использовать все преимущества цифровизации, видя в ней серьезные перспективы. С другой стороны, ввиду вынужденного, внезапного, неподготовленного массового перехода к дистанционному обучению, связанного с самоизоляцией и значительными социальными ограничениями, внедрение цифрового формата образования не встретило поначалу широкой поддержки, а к настоящему моменту по отношению к нему накопилась определенная усталость со стороны участников образовательного процесса. Это может грозить его отторжением значительной частью образовательного сообщества.

Вместе с тем вряд ли есть основания полагать, что, как только санитарные ограничения будут ослаблены, все вернется в традиционное русло. В то же время не выглядят адекватными и предположения, что «новая реальность» станет устойчивой моделью деятельности системы образования. Уже понятно, что отдельные организации системы образования будут экспериментировать с комбинацией старого и нового опыта, методом проб и ошибок формируя новые практики, в которых традиционный формат образовательного взаимодействия будет активно включать цифровые технологии, в том числе дистанционного обучения. Страны, регионы и образовательные организации будут различаться по степени интеграции старого и нового.

Поэтому сравнительный анализ страновых и региональных особенностей прохождения пандемии разными уровнями образования представляет не только академический интерес — он важен и с точки зрения выстраивания постпандемической образовательной политики на национальном и региональном, а также на локальном (местном) уровнях. Следует сразу отметить, что неспособность учитывать местные особенности в стрессовой ситуации

РАЗДЕЛ 4. ОБРАЗОВАНИЕ: ИСПЫТАНИЕ ДИСТАНЦИЕЙ

развертывания пандемии, вероятно, привела к значительным издержкам, которых можно было бы избежать при более тонкой настройке противоэпидемиологических мер (например, можно было не закрывать в ряде случаев на карантин школы, ограничившись профилактическими мероприятиями). Однако в условиях высокой неопределенности и необходимости принятия срочных решений оценить целесообразность и эффективность подобных решений крайне сложно. В целом система образования прошла «стресс-тест» и справляется с вызовами, которые порождены пандемией и будут воздействовать на нее еще некоторое время.

Раздел 5 Экономика в условиях пандемии

Глава 5.1 Макроэкономические последствия коронавирусного кризиса и государственная политика¹

5.1.1. После глобального кризиса 2007–2009 гг.

Самым значимым событием последних десятилетий в мировой экономике стал, безусловно, глобальный кризис 2007–2009 гг., который был связан с прекращением нормального функционирования рынков и крахом крупных финансовых конгломератов, а также оказал глубокое воздействие на реальный сектор экономики. Тогда совместных, хотя и во многом неортодоксальных мер ведущих держав при координации с «Большой двадцаткой», сопровождаемых массивными денежными вливаниями со стороны центральных банков, оказалось достаточно, чтобы успокоить рынки и вернуть на них оптимизм, восстановить нормальное функционирование платежно-кредитной системы, обеспечить устойчивую платежеспособность суверенных заемщиков и заново запустить застопорившиеся механизмы глобального хозяйства. Мировая экономика довольно быстро вернулась к прежнему состоянию; развитые страны после короткого спада возобновили умеренный рост.

Экономическое восстановление, по форме напоминавшее скорее латинскую литеру *V*, нежели *U*, стало весомым подтверждением «спонтанности» кризиса и свидетельством правильности принятых мер. Сам кризис в итоге был объяснен «излишествами» в финансовой сфере, гарантией от повторения которых должно было стать ужесточение регулирования, затронувшее, правда, в основном условия деятельности финансовых компаний (впрочем, это все же сыграло свою роль в укреплении их надежности).

Однако важными тревожными напоминаниями о кризисных потрясениях остались раздутые балансы и весьма низкие процентные ставки ведущих центральных банков мира. Несмотря на общую нормализацию ситуации,

¹ Основано на публикациях: *Buklemishev O. Coronavirus crisis and its effects on the economy // Population and Economics. 2020. Vol. 4. No. 2. P. 13–17; Гурова Т. Семи триллионов пока будет достаточно. Интервью с О. Буклемишевым // Эксперт. № 15–16.*

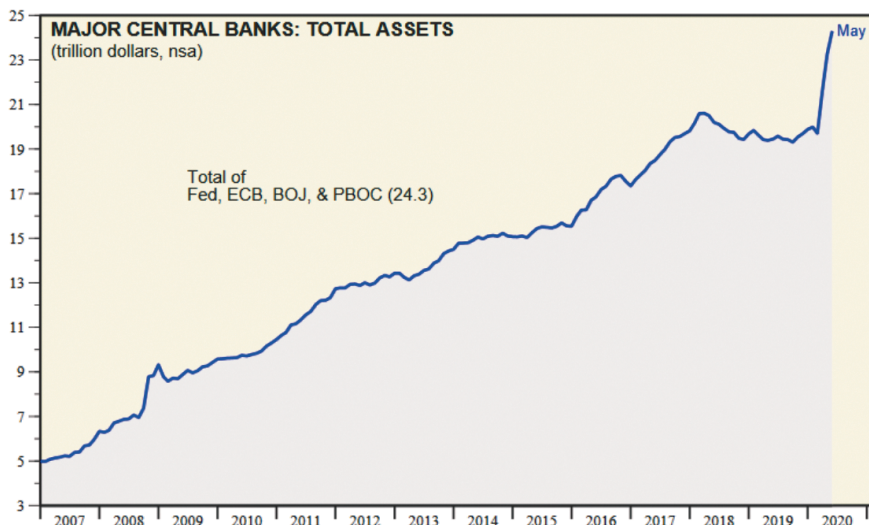


Рис. 1. Совокупные активы ведущих центральных банков мира (Федеральная резервная система, Европейский центральный банк, Банк Японии и Народный банк Китая), трлн долл.

Источники: Haver Analytics; Yardeni Research.

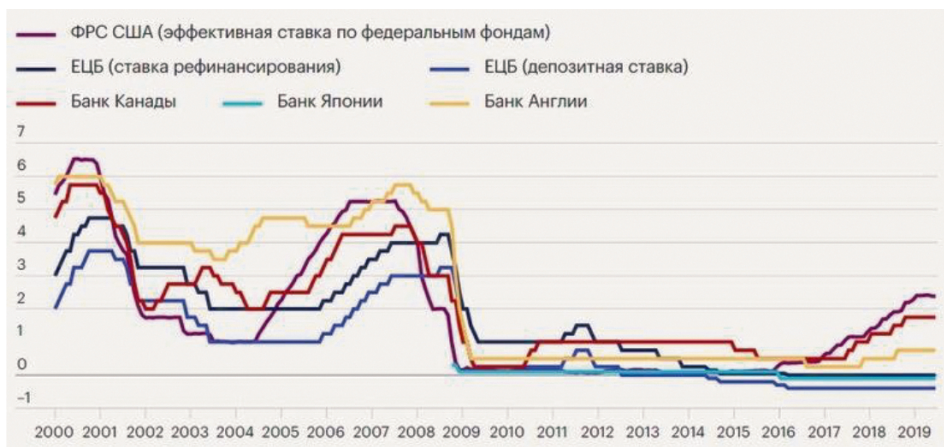


Рис. 2. Процентные ставки ведущих центральных банков мира (2000–2019 гг.)

Источник: Bloomberg.

власти развитых государств так и не смогли свернуть начатую в кризис политику «количественного смягчения» (массированной скупки на рынке государственных ценных бумаг и некоторых других активов, а по сути — «печатания денег»). Изначально предназначенную для того, чтобы выиграть время для структурных реформ, эту политику не стали сворачивать из-за опасений

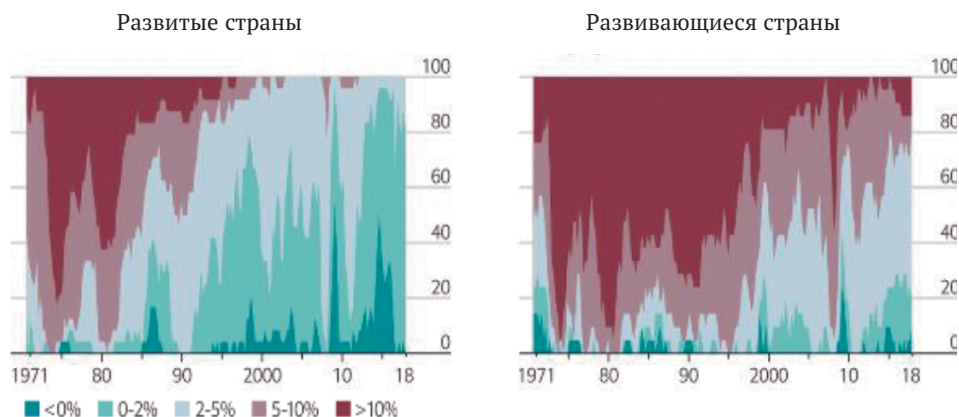


РИС. 3. Темпы инфляции в развитых и развивающихся странах (поквартально, в годовом выражении)

Источники: Всемирный банк; The Economist (19 October 2019).

негативной реакции рынков и запуска нового кризиса; она постепенно превратилась в неотъемлемую характеристику макроэкономического равновесия, отказ от которой чреват потрясениями (рис. 1).

Кроме того, ведущие центробанки также не осмелились повысить до докризисных уровней процентные ставки, которые застряли в области слабоположительных, а в некоторых случаях — отрицательных значений (рис. 2).

Монетарные регуляторы действовали в рамках общепринятой парадигмы «таргетирования инфляции», поскольку инфляция фактически перестала представлять собой сколько-нибудь серьезную угрозу в развитых странах, так что формального повода для ухода от низких ставок, которые были удобны и заемщикам, и финансовым рынкам, и политикам, не нашлось.

Заметим, что аналогичные процессы замедления инфляции протекали и в развивающихся странах (рис. 3), где, за редким исключением (Аргентина и Турция), властям также удалось взять под контроль рост цен, соответственно, ставки также в основном снижались (рис. 4).

Таким образом, возможности традиционного монетарного стимулирования (за счет снижения ставки центрального банка) к началу очередного кризиса оказались либо исчерпаны, либо серьезно ограничены. Более того, активный сторонник неортодоксальных мер денежно-кредитной политики (выкуп активов государственного и частного секторов, отрицательные процентные ставки, управление кривой доходности и др.) глава ФРС в 2006–2014 гг. Б. Бернанке, выступая в начале текущего года¹, дал понять,

¹ Bernanke Ben. The New Tools of Monetary Policy, American Economic Association Presidential Address. 4 January 2020.

РАЗДЕЛ 5. ЭКОНОМИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

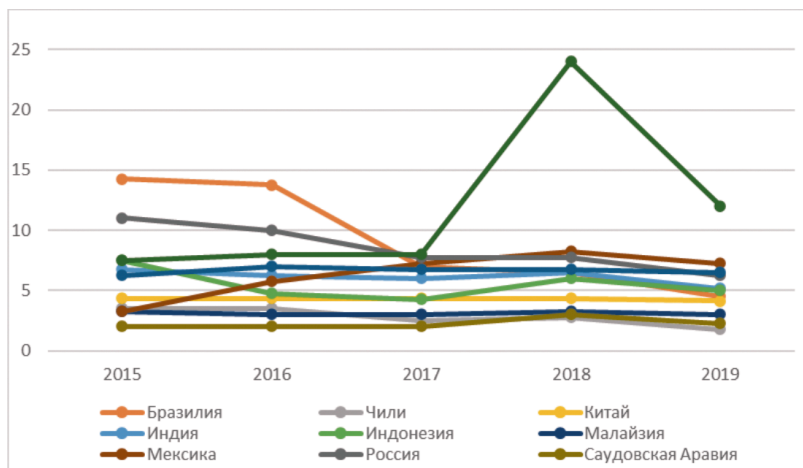


Рис. 4. Процентные ставки центральных банков развивающихся стран

Источник: Банк международных расчетов.

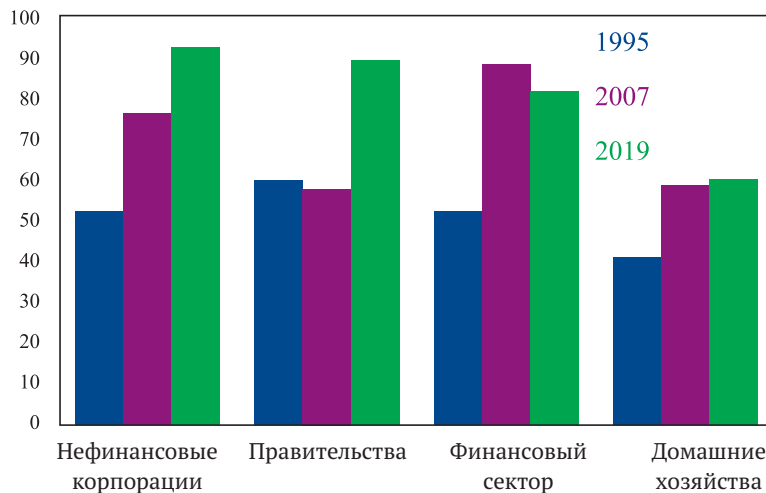


Рис. 5. Отношение долга к мировому ВВП по секторам, %

Источники: Институт международных финансов¹; МВФ; Банк международных расчетов; национальные источники.

что эти меры теперь представляют собой «новую нормальность» и должны использоваться впредь.

Кроме того, за период, прошедший после кризиса 2007–2009 гг., в мире произошли серьезные негативные изменения в сфере накопления совокупной задолженности (рис. 5). Основной прирост долга пришелся на нефинан-

¹ Global Debt Monitor. IIF, Washington. January 2020.

совые корпорации и государство. Таким образом, корпоративный сектор, в отличие от финансового, на этот раз оказался наиболее уязвим для кризисных явлений, а возможности фискального стимулирования как антикризисного инструмента снизились по сравнению с предыдущим кризисом.

5.1.2. НАЧАЛО КОРОНАВИРУСНОЙ ЭПИДЕМИИ

В 2020 г. поступательное развитие мировой экономики по сложившемуся за посткризисные годы тренду (зеленая линия на рис. 6), по всей видимости, завершилось. Прогнозы международных организаций свидетельствуют, что глобальное хозяйство не восстановится до предкризисных уровней, по меньшей мере до конца 2021 г. (в случае одной волны эпидемии, которой соответствует фиолетовая линия на графике). Гораздо более тяжелый экономический сценарий соответствует прогнозным ожиданиям двух волн (красная линия).

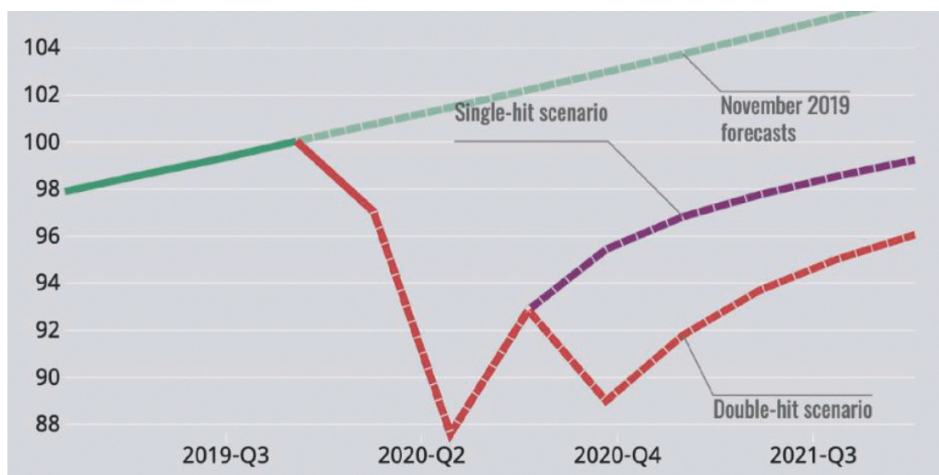


Рис. 6. Прогнозируемая динамика мировой экономики (ВВП IV квартала 2019 г. = 100%)

Источник: OECD Economic Outlook No. 107 (Edition 2020/1). June 2020.

Хотя всплески пандемий предыдущего столетия («испанка» 1918 г., «азиатский» и «гонконгский» грипп 1958 и 1968 гг. и SARS 2002–2003 гг.) характеризовались в основном V-образной формой восстановления экономики¹, особых надежд на то, что ситуация повторится и на этот раз, нет. Похоже, мы имеем дело уже не с одномоментным срывом 2007–2009 гг., когда заро-

¹ Szlezak P. C., Reeves M., Swartz P. What coronavirus could mean for the global economy // Harvard Business Review. 3 March 2020. URL: <https://hbr.org/2020/03/what-coronavirus-could-mean-for-the-global-economy>.

жденный в финансовой сфере шоковый импульс передался реальному сектору экономики, а с принципиально другим типом кризиса. Воздействие, оказываемое коронавирусной эпидемией, сейчас представляется таким сильным и тотальным, что социальная и экономическая системы осуществят «квантовый скачок» сразу во многих областях жизни и возврат в прежнее состояние будет уже невозможным. Одной из предпосылок для такого вывода служит специфика протекания данного кризиса, другой — его вероятные последствия.

5.1.3. КАНАЛЫ ТРАНСМИССИИ ЭФФЕКТОВ КОРОНАВИРУСНОГО КРИЗИСА

Эффекты экономических кризисов обычно транслируются посредством четырех основных каналов: канала спроса, канала предложения, финансового канала и канала ожиданий¹.

Через канал спроса в данном случае будет осуществляться передача последствий таких глубинных процессов, как общее падение доходов и потребительской активности. Подавление расходов произойдет в том числе в результате принятых карантинных мер, которые резко ограничивают и примитивизируют круг потребляемых товаров и услуг. Кроме того, опасения заражения, которые могут сохраниться после окончания первой и возможных последующих вспышек эпидемии, также будут приводить к консервативной коррекции экономического и социального поведения людей. Другими словами, возвращение к предкризисной модели потребления основных категорий домашних хозяйств может происходить крайне медленно, если вообще сегодня можно говорить о ее полном восстановлении. Неизбежно пострадают туризм и индустрия развлечений, включая коммерческий спорт, фестивали, концерты и другие массовые мероприятия, а также сфера общественного питания и персональных услуг; другими словами, в максимальной степени окажется затронут кризисными проявлениями сервисный сектор — основа городской экономики. Сокращение рабочего времени, возможные увольнения будут при прочих равных условиях сокращать расходы домашних хозяйств и усиливать экономическую незащищенность тех, кто не имеет полноценного доступа к системе социальной защиты.

Что касается канала предложения, то закрытие межгосударственных и межрегиональных границ, повсеместное введение ограничений на перемещения людей и грузов, а также остановка производственной деятельности в пострадавших регионах приводят к возникновению узких мест в глобальных цепочках создания стоимости. Какое-то время можно поддерживать нормальное функционирование данных цепочек за счет накопленных запа-

¹ О различных каналах см., в частности: A coronavirus shock: A story of another global crisis foretold. UNCTAD. 9 March 2020. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_update_coronavirus.pdf.

сов, но рано или поздно они будут иссякать, что приведет к вынужденным остановкам производства и поиску альтернативных каналов поставок. Тогда отдельные предприятия будут закрываться, в свою очередь, это нанесет удар по поставщикам и потребителям своей продукции, а также по собственным работникам. В любом случае в результате произойдет сокращение прибыли и заработных плат, тем самым канал предложения «переплетается» с каналом спроса и их действие взаимно усиливается.

Функционирование финансового канала передачи кризисных явлений после глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. описано достаточно хорошо¹. Стоит отметить фронтальное падение и заметное увеличение волатильности рынков, отток ликвидных средств в наиболее надежные инструменты («бегство к качеству»), обесценение залогов и возникновение проблемы их восполнения (*margin calls*), кредитные проблемы у широкого круга относительно ненадежных заемщиков, которые лишаются возможности рефинансировать и обслуживать свою задолженность. Остановка кредитования и других каналов предоставления ликвидности частному сектору (*liquidity stops*) является серьезной угрозой в условиях спада экономической активности.

Таким образом, уже отмеченный сегодняшний уровень глобальной задолженности, достигающий рекордной величины в 322% мирового ВВП, представляет собой важный фактор финансового риска как на микроуровне для заемщиков и кредиторов, так и на макроуровне с точки зрения возможного образования в экономике навеса плохих долгов и превращения рецессии в хроническую по японской модели (*balance sheet recession*)². Между тем исторически низкие уровни процентных ставок и предоставление рынкам ликвидности центральными банками формируют системный риск, поскольку стимулируют привлечение кредитных ресурсов в спекулятивных целях. Так что параллельно с антикризисной политикой потребуются применение компенсирующих макропруденциальных мер³.

Наконец, при описании кризисных явлений часто выделяют и канал **ожиданий**, когда домашние хозяйства и бизнес, предвосхищая кризисные события, корректируют свое поведение, дополнительно их усугубляя. Так, увеличение сбережений, совершаемых по соображениям предосторожности в связи с рисками утраты источников дохода, приводит к дополнительному сжатию потребительской активности. Рост неопределенности в отношении последствий шока также приведет к сворачиванию намеченных проектов и переносу на будущее капиталовложений, что затрудняет и замедляет

¹ См., например: *Helleiner E. Understanding the 2007–2008 Global Financial Crisis: Lessons for Scholars of International Political Economy*// *Annual Review of Political Science*. 2011. No. 14 (1). P. 67–87. doi:10.1146/annurev-polisci-050409-112539.

² См.: *Koo R. The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics*// *Real-world Economics Review*. 12 December 2011. Iss. no. 58. P. 19–37.

³ *Macprudential policy issues arising from low interest rates and structural changes in the EU financial system*. European Systemic Risk Board. November 2016. URL: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/161128_low_interest_rate_report.en.pdf.

окончательный выход из кризиса. В данном случае на чисто экономические процессы формирования негативных ожиданий накладываются факторы санитарно-эпидемиологической и структурной неопределенности по итогам протекания эпидемии и изменения поведения людей.

5.1.4. ПОСТКРИЗИСНАЯ ДИНАМИКА

В отличие от событий прошлого десятилетия траектория развития мировой экономики после окончания острой фазы кризиса скорее всего заметно изменится. Подобного рода переходы часто описываются в технических и экономических приложениях нелинейной моделью гистерезиса¹, когда система не может вернуться в прежнее состояние, несмотря на то что вызвавший ее изменения импульс прекратил свое воздействие.

В данном случае нелинейный характер трансформации определяется следующими обстоятельствами.

- *Технологический сдвиг*

Кризисы часто стимулируют внедрение новых технологий и бизнес-моделей. Так, вспышка атипичной пневмонии в 2003 г. привела к ускорению распространения онлайн-покупок среди китайских потребителей, что способствовало быстрому росту индустрии доставки и, в частности, компании Alibaba².

На этот раз опасения заразиться от наличных денег уже привели к скачкообразному росту использования безналичных и бесконтактных форм оплаты. По оценке Банка России, доля безналичных платежей в рознице в 2020 г. достигнет 70%³. Бесконтактные платежи в России уже составляют 86% безналичных расчетов⁴.

Вынужденное использование в течение карантина в образовании, здравоохранении, торговле и обслуживании клиентов, а также в управленческих процедурах онлайн-технологий не может не способствовать их ускоренной адаптации, на которую в ином случае могли бы уйти годы. Разумеется, не стоит ожидать тотального перехода на дистанционные форматы экономических и управленческих отношений, но поиск золотой середины в бизнес-процессах каждой отрасли будет разворачиваться уже совершенно с другой начальной точки.

- *Изменение направлений и объемов межрегиональных и международных торговых потоков*

Неравномерное восстановление экономик, транспортно-логистические проблемы, а также стремление избежать повышенных рисков приведут

¹ Belke A., Göcke M., Werner L. Hysteresis effects in economics: Different methods for describing economic path-dependence. Ruhr-Universität Bochum, Department of Economics Imprint, 2014.

² URL: <https://www.cnn.com/2020/03/26/chinas-2002-2003-sars-outbreak-helped-alibaba-become-e-commerce-giant.html>.

³ URL: <https://tass.ru/ekonomika/8585743>.

⁴ URL: <https://plusworld.ru/daily/platezhnyj-biznes/dolya-beskontaktnyh-platezhej-vyros-la-do-86-v-torgovom-ekvajringe/>.

к большей локализации производственных процессов и технологических цепочек, что изменит структуру международной торговли и в конечном счете страновые специализации, а также направления и объемы перемещения людей и грузов.

- *Ускорение рыночной деглобализации*

Структурные изменения в мировой торговой системе будут усиливаться в результате политического тренда на защиту национальных интересов и укрепление национальных границ. Значение трансграничных проектов и международного сотрудничества в экономической сфере в этих условиях снизится; с ростом безработицы и нагрузки на социальную систему международная миграция, включая трудовую, вновь будет сворачиваться (отчасти в результате перевода процессов в онлайн-среду).

- *Изменение ценовых и структурных пропорций*

Поскольку ряд ключевых отраслей (в частности, транспортная) вынужденно свернули либо сильно сократили свою деятельность, постепенное восстановление может характеризоваться в условиях изменения потребительского поведения совершенно иными параметрами окупаемости и, соответственно, объемно-ценовыми показателями производства и услуг. Соответственно, компаниям необходимо будет серьезно корректировать структуру используемых производственных активов и уровень занятости. Произойдет также изменение внутриотраслевых и межотраслевых относительных ценовых пропорций, что вкупе с технологическими сдвигами дает основание говорить о реструктуризации ряда отраслей и заметном увеличении числа банкротств с перераспределением долей рынка.

- *Социально-культурные изменения*

Самая сложная и труднопредсказуемая часть изменений, которая, по-видимому, в долгосрочном плане будет оказывать наиболее глубокое воздействие на все сферы жизни, касается поведения людей, их потребительских, сберегательных, коммуникативных и в целом социальных паттернов. Сейчас сложно предсказать, какими будут индивидуальные и общественные реакции на окончание периода ограничения свободы передвижения в сочетании с трансформацией экономической среды. Необходимо также учитывать, что новые экономические реалии потребуют других количественных и качественных характеристик рабочей силы, возможно кардинально отличных от предкризисного состояния, что также может породить острые социальные и, возможно, политические последствия.

5.1.5. УРОКИ ДЛЯ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Серьезные изменения претерпит и роль государства. Государство будет вынуждено принимать на себя новые функции, включая поддержку работы систем образования, здравоохранения и социальной защиты в новых условиях. Скорее всего, как и после предыдущего кризиса, потребуются также прямое

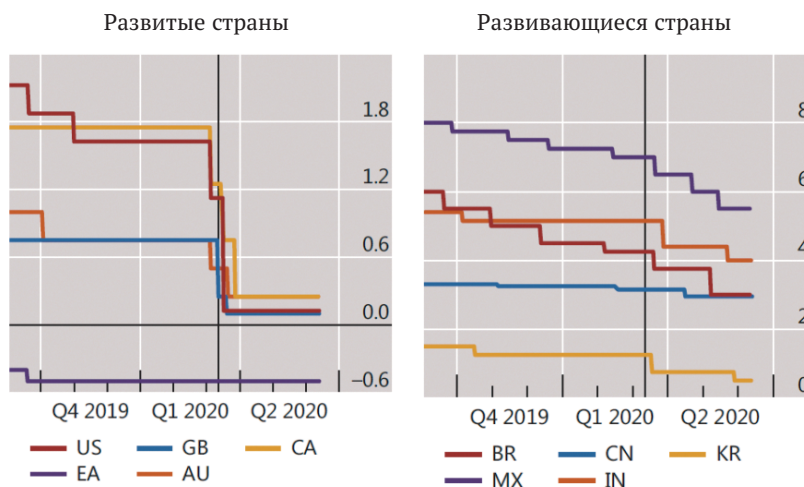
государственное участие в деятельности ряда секторов экономики, которое может продлиться длительное время. Вырастет занятость, в том числе избыточная, в общественном секторе экономики и, соответственно, фискальная нагрузка на население и бизнес.

Как представляется, рациональная антикризисная стратегия должна исходить из уникального характера современного кризиса с учетом описанных каналов трансмиссии его эффектов и реальных возможностей государственной политики, опираясь на следующие позиции.

1. В большинстве экономик власти стремятся к тому, чтобы компенсировать выпадающий потребительский и инвестиционный спрос за счет выделения объемной государственной поддержки населению и бизнесу посредством монетарных и фискальных механизмов. Однако, во-первых, это очень сложная задача со структурной точки зрения, поскольку ущерб распределен крайне неравномерно и доведение средств до пострадавших требует серьезных усилий, а во-вторых, полная компенсация, разумеется, невозможна.
2. В силу сложности определения наиболее пострадавших отраслей и компаний наилучшим видом поддержки в период карантинных ограничений и сразу после него могло бы стать облегчение бизнесу бремени фиксированных издержек (в первую очередь налоговых, кредитных и арендных) путем их реструктуризации.
3. Хотя возможности традиционной и нетрадиционной монетарной политики оказались в ходе пандемического кризиса — 2020 заметно ограничены в условиях «ловушки ликвидности»¹, тем не менее и развивающиеся (в том числе Россия²), и развитые страны в самом начале кризиса прибегли к снижению операционных ставок (рис. 7), а последние к тому же продолжили и расширили практику «количественного смягчения» (рис. 1), включив в перечень закупаемых активов долговые обязательства частного сектора. И все же высокий уровень риска в большинстве экономик не позволяет добиться за счет этого существенного удешевления кредитных ресурсов для конечных заемщиков.
4. Возможности фискального стимулирования во многих государствах с высоким уровнем бюджетного дефицита и государственного долга также оказываются ограниченными. Россия на этом фоне выглядит гораздо устойчивее — в первую очередь благодаря наличию накопленных нефтегазовых резервов в Фонде национального благосостояния. В 1-м полугодии 2020 г. расходы российского федерального бюджета были на 2,2 трлн руб. (2% ВВП) больше, чем за аналогичный период годом ранее. Поддержание уровня бюджетных расходов, несмотря на падение

¹ Буклемшиев О. В., Зубова Е. А., Качан М. Н., Куровский Г. С., Лаврентьева О. Н. Макроэкономическая политика в эпоху пандемии: что говорит модель IS-LM. Препринт. 2020.

² В апреле и июле.



Примечание. Вертикальная линия обозначает объявление Всемирной организацией здравоохранения о начале пандемии COVID-19.

Рис. 7. Операционные ставки центральных банков отдельных развитых и развивающихся государств, % годовых

Источник: Банк международных расчетов.

нефтегазовых доходов (более чем на 38% в 1-м полугодии 2020 г.), могло бы обеспечить более быстрые темпы восстановления экономики.

5. В силу необходимости сокращения «фонового» уровня риска наибольший эффект могут оказать усилия со стороны государства с целью обеспечить предсказуемость политики, продолжение ранее начатых инвестиционных проектов государства (в том числе за счет средств Фонда национального благосостояния), а также распространение практик гарантирования операций частного бизнеса.
6. С учетом высоких социальных издержек кризиса требуются нестандартные решения по облегчению положения наиболее бедных и уязвимых слоев населения, поддержка безработных и активизация деятельности служб занятости. Однако попытки консервации сложившейся структуры хозяйственной системы будут не только дорогими, но и контрпродуктивными, поскольку это воспрепятствует повышению эффективности, которое необходимо для выхода национальной экономики на новую траекторию роста.

* * *

Сегодня с высокой степенью уверенности можно утверждать, что, войдя в экономический кризис, мир в очередной раз выйдет из него в совершенно иную точку, отличную от предкризисного состояния. Детальные харак-

РАЗДЕЛ 5. ЭКОНОМИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

теристики новой социально-экономической реальности пока неочевидны, можно очертить лишь общие ее контуры. Несомненно, имеет смысл начать обсуждение будущего состояния социальной и экономической среды, с тем чтобы без промедления приступить к выработке политики, направленной на преодоление негативных последствий кризиса сразу после того, как его острая фаза останется позади.

Глава 5.2

Обеспечение ценовой и финансовой стабильности в период пандемии коронавируса

Пандемия COVID-19 и связанные с ней экономические последствия стали одним из самых серьезных вызовов в XXI в. для финансовой системы и политики Банка России. Эффективность ответа на этот вызов определялась не только характером и оперативностью принимаемых мер, но и тем, в каком состоянии находилась российская финансовая система в начале 2020 г.

Сопоставимый по масштабам шок Россия переживала в 2014–2015 гг., и уроки того периода трансформировали финансовый сектор. Таргетирование инфляции и бюджетное правило снизили зависимость от цен на нефть и ослабили воздействие внешних шоков, произошла заметная девальютизация банковских балансов, кардинально снизился внешний долг российских корпоративных заемщиков, с рынка выведены и санированы неустойчивые игроки, в банковской системе — реальный, а не «нарисованный» капитал. Более того, банки накопили запас капитала в размере 5,6 трлн руб., достаточный для покрытия возможных потерь по кредитам даже в стрессовом сценарии.

Благодаря этим изменениям в период пандемии финансовая система сохраняла устойчивость. Она оказалась способной принять на себя частично удар и абсорбировать убытки, которые получил реальный сектор экономики, дать пространство для маневра в денежно-кредитной политике.

Весной 2020 г. российская экономика одновременно испытала несколько шоков, которые влияли как на ценовую, так и на финансовую стабильность. Остановка производства товаров и услуг из-за необходимости введения карантинных мер, перебои с поставками товаров из-за рубежа — это шоки предложения. Они сопровождались и шоками спроса, связанными с падением доходов из-за ограничительных мер, ограниченностью внешнего спроса и на последующих этапах с медленным восстановлением потребления населением офлайн-услуг, а также с медленным открытием границ. Отдельно стоит указать на шок цен на нефть, которые упали до исторически минимальных значений. Это было связано как с ожидаемым падением мирового спроса, так и на начальном этапе с непродлением сделки ОПЕК+.

Кроме того, в марте, когда эпидемия только начала принимать глобальный характер, Россия, как и другие страны, столкнулась с массивным давлением на валютном и финансовом рынках.

Возникновение шоков происходило неравномерно, что требовало быстрой и гибкой реакции со стороны Банка России и координации усилий с органами исполнительной власти. Меры в сфере ДКП и поддержания финансовой стабильности в этой статье рассматриваются раздельно. Однако в жизни решения должны быть взаимосвязаны.

В марте, в начале развития эпидемии, на первый план вышли краткосрочные проинфляционные риски и стабильность финансовых рынков. Вместе с тем уже в этот период стало понятно, что из-за падения спроса на среднесрочном горизонте будут преобладать именно дезинфляционные риски. Поэтому Банк России приостановил цикл снижения процентных ставок, начавшийся во второй половине 2019 г., а для поддержки кредитования МСП, традиционно наиболее уязвимого сектора в ситуации падения спроса, ввел специальный инструмент рефинансирования с рекордно низкой ставкой. Были приняты меры по стабилизации ситуации как с рублевой, так и с валютной ликвидностью. Начали вводиться регуляторные послабления, позволяющие снизить чувствительность финансового сектора к колебаниям финансовых рынков.

Кроме того, Банк России приступил к опережающим продажам валюты на рынке в рамках бюджетного правила и сделки по продаже акций Сбербанка. Валютные продажи полностью компенсировали выпадающую экспортную выручку при цене нефти ниже 25 долл./барр. В периоды пиков волатильности принимались меры по предоставлению рублевой ликвидности в рамках стандартных операций РЕПО.

После введения в рамках борьбы с пандемией ограничительных мер Банк России начал стимулировать финансовые организации поддерживать своих заемщиков и продолжать кредитование. Для физических лиц и МСП был законодательно введен механизм кредитных каникул. Послабления в сфере корпоративных кредитов охватывали практически 85% кредитного портфеля банков, по состоянию на 20 июля реструктурировано кредитов на 5,13 трлн руб. С помощью правительственной программы поддержки и сохранения занятости, в рамках которой были предоставлены субсидии по кредитам, банки смогли выдать предприятиям займы на неотложные нужды. Низкая (или нулевая) стоимость таких займов поддерживалась за счет возможности рефинансировать их при помощи специального инструмента ЦБ РФ.

Отдельной задачей было обеспечение непрерывной работы рынка. Необходимо было сохранить работу основных финансовых сервисов, проведение платежей, но сделать это с минимальным присутствием в офисах работников как финансовых организаций, так и Банка России. Были приостановлены контактные надзорные мероприятия, увеличены сроки и сокращен перечень предоставляемой отчетности. Для расширения дистанционных каналов предоставления услуг были временно смягчены процедуры идентификации клиентов.

В период ограничительных мер возросла роль не только дистанционных платежей, но и переводов между физическими лицами. Чтобы снизить издержки для граждан и компаний, Банк России ограничил эквайринговые комиссии в онлайн-торговле и ввел бесплатный лимит для переводов через систему быстрых платежей.

К смягчению ДКП, в отличие от некоторых других стран, Банк России перешел только в конце апреля, когда, с одной стороны, снизились краткосрочные инфляционные риски и риски финансовой стабильности, а с другой — возникла перспектива постепенного выхода из ограничительных мер — того этапа, когда риски со стороны предложения снижаются и начинает в полной мере действовать дезинфляционное влияние спроса.

На фоне масштабных реструктуризаций Банк России опасался усиления неравномерности в распределении ликвидности в банковской системе и для поддержания комфорта рынка заблаговременно ввел инструменты долгосрочно-предоставления ликвидности сроками на один месяц и один год.

Большинство регуляторных послаблений для банков действуют до конца сентября. Пока шла работа над данной монографией, Банк России также разрабатывал политику выхода из этих мер (они были опубликованы 10 августа). Принимая решение о продлении либо о выходе из отдельных послаблений, Банк России исходил из необходимости обеспечения баланса между адаптацией финансовых институтов к шокам и предотвращением нарастания скрытых рисков и возникновением многочисленных компаний зомби. Продолжительное использование послаблений может краткосрочно поддержать кредитование, но оно также создает дополнительные средне- и долгосрочные проблемы. Поэтому нужно будет регуляторные послабления постепенно отменять и создавать условия для признания убытков. Важная задача: обеспечить постепенный выход с рынка или реструктуризацию самих компаний, в отношении которых станет понятно, что проблемы у них не временные и они стали неэффективными в новой посткоронавирусной экономике, в том числе из-за структурных изменений (роста покупок онлайн, перехода компаний на удаленную работу, падения спроса на авиаперелеты и др.).

Пандемия коронавируса еще не закончилась, и делать однозначные выводы об успешности тех или иных мер преждевременно. Тем не менее можно достаточно уверенно говорить о том, что накопленный в 2017–2019 гг. запас прочности — за счет снижения, и стабилизации инфляции на низком уровне, укрепления устойчивости финансового сектора и накопления буферов капитала — стал той основой, которая позволила реализовать масштабный пакет мер по борьбе с последствиями эпидемии. В отличие от 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. население и финансовые институты в условиях низкой инфляции и плавающего курса действовали контрциклически. То есть их действия позволяли снижать негативный эффект шоков, абсорбировали внешние риски, а не усиливали их. Это было важным фактором стабилизации ситуации, создавшим возможности для контрциклической политики Банка России в части и денежно-кредитной политики, и регулирования и применения макропруденциальных мер.

5.2.1. ПОДДЕРЖАНИЕ ЦЕНОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

ИНФЛЯЦИЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА В НАЧАЛЕ 2020 Г.

После существенного, но кратковременного ускорения инфляции в конце 2018 г. — начале 2019 г. инфляционное давление в российской экономике значительно снизилось к середине 2019 г. и оставалось весьма сдержанным вплоть до февраля 2020 г. Это было связано с лагами пониженного совокупного спроса первой половины 2019 г. (и со снижением внешнего спроса), с укреплением обменного курса рубля, а также с временными факторами предложения на отдельных продовольственных рынках. В аннуализированном (в годовом, со снятой сезонностью) выражении темп роста индекса потребительских цен по итогам IV квартала 2019 г. составил всего 1,8%. Годовая инфляция в январе — феврале 2020 г., после выхода из базы расчета эффекта повышения НДС 1 января 2019 г., составляла 2,3–2,4%.

По мере замедления инфляции Банк России начиная с июня 2019 г. последовательно снижал ключевую ставку на каждом заседании совета директоров по денежно-кредитной политике. Суммарно за шесть заседаний с июня по февраль ставка была снижена на 175 б. п. — с 7,75 до 6,00%.

Конъюнктура глобальных финансовых рынков в начале 2020 г. также была весьма благоприятной. Фондовые индексы в течение января — первой половины февраля достигли своих очередных максимумов, а кредитные спреды — минимумов. Доходности государственных облигаций развивающихся стран снижались, что в сочетании со смягчением денежно-кредитной политики Банка России позволило доходностям ОФЗ достичь минимумов с 2014 г.: доходность десятилетних ОФЗ к середине февраля вплотную приблизилась к 6%. Денежно-кредитные условия смягчались.

Цены на нефть с середины января постепенно снижались по мере того, как рынки увеличивали оценки выпадающего спроса на нефть в связи с карантином в Ухане и других городах КНР. Тем не менее цены оставались на уровнях существенно выше базовой цены бюджетного правила.

По результатам заседания 7 февраля совет директоров прогнозировал инфляцию 3,5–4% по итогам 2020 г. и допускал возможность дальнейшего снижения ключевой ставки на ближайших заседаниях. Ситуация с коронавирусом в КНР также обсуждалась на совете директоров и была отражена в итоговом пресс-релизе в качестве дополнительного фактора неопределенности для инфляционных рисков.

ЭСКАЛАЦИЯ ПАНДЕМИИ, СРЫВ СДЕЛКИ ОПЕК+, ПАУЗА В СМЯГЧЕНИИ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ

Спустя неделю после февральского заседания обстановка на мировых финансовых рынках стала накаляться. Практически одновременно со смягчением карантинных мер в КНР начала расти волна заражений в европейских странах.

Введение жестких ограничительных мер, остановка трансатлантических перелетов, расширение географии самоизоляции резко изменили оценку ситуации. Мировые финансовые рынки всего за месяц переориентировались в своих ожиданиях со сценария чисто временного замедления на сценарий мировой рецессии вследствие остановки значительных сегментов мировой экономики в условиях масштабной самоизоляции и карантинов (см. вставку 1).

Вставка 1

СИТУАЦИЯ НА ГЛОБАЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ
НА ФОНЕ ПАНДЕМИИ

В условиях масштабного распространения пандемии COVID-19 в конце февраля — марте 2020 г. наблюдалось существенное ухудшение ситуации на мировых финансовых и сырьевых рынках. Цены на нефть значительно снизились (Brent — на 67%, Urals — на 86%) на фоне резкого сокращения активности в авиации и на автотранспорте (на которые приходится около 60% потребления нефти).

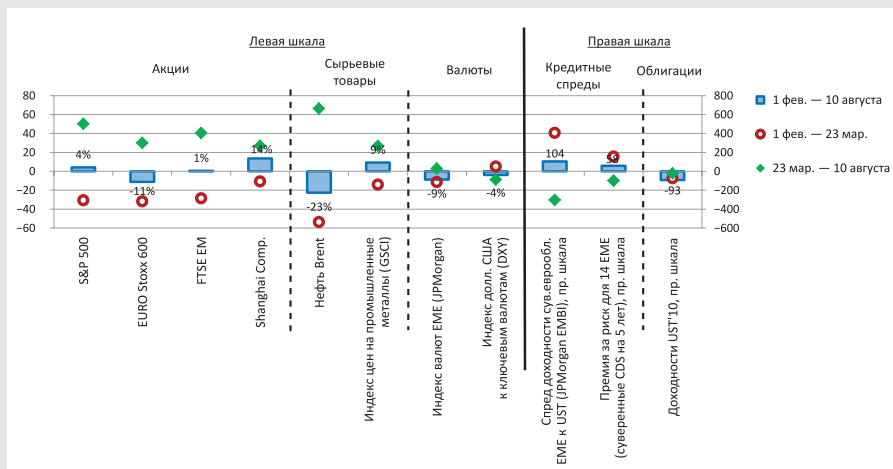


Рис. 1. Изменение ключевых индикаторов мирового финансового рынка, %

Усиление негативных настроений на рынках сопровождалось масштабным оттоком средств из фондов в США и Европе. Данный канал был более существенным, чем в период глобального финансового кризиса 2007–2009 гг., поскольку в последнее десятилетие опережающим темпом росли активы управляющих активами и фондов, а доля банковского сектора снижалась на фоне усиления регуляторных требований.

Инвестиционные фонды, ориентированные на вложения в активы стран с формирующимися рынками (СФР), столкнулись с рекордным в истории оттоком средств. По данным Emerging Portfolio Fund Research (EPFR), чи-

стый отток средств из фондов облигаций СФР в марте — апреле составил 76 млрд долл. Чистый отток средств из фондов акций СФР был менее резким, но более продолжительным и в целом в феврале — июне 2020 г. составил 62 млрд долл. (рис. 2).

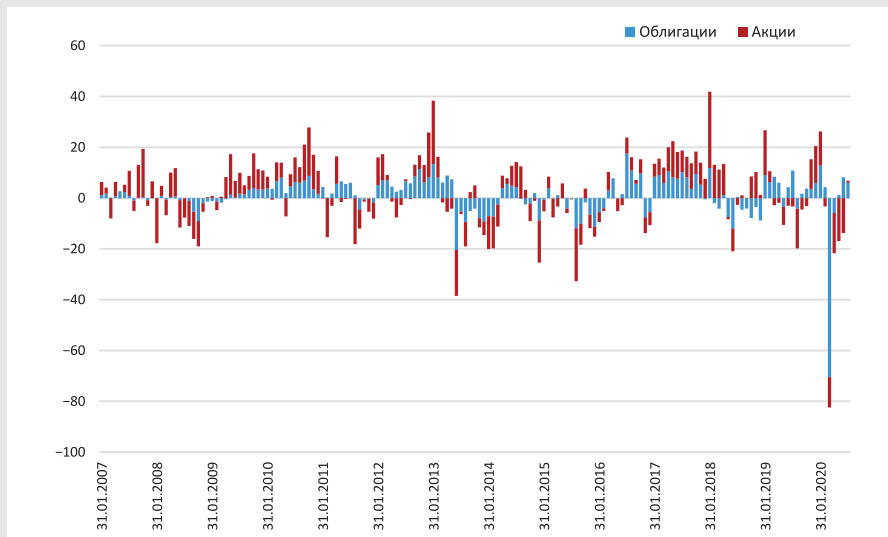


Рис. 2. Чистые вложения в фонды акций и облигаций СФР, млрд долл.

Источник: данные EPFR.

Однако основные индикаторы начиная с апреля быстро стабилизировались (рис. 1), чему способствовали масштабные меры поддержки со стороны правительств и центральных банков. В начале июля фондовые индексы вернулись к уровням конца января 2020 г. в США и странах с формирующимися рынками (СФР), в еврозоне остались ниже на 12%. Цены нефти стабилизировались несколько выше 40 долл./барр. (Brent — 43 долл./барр., ниже уровня конца января на 26%). Индекс валют СФР к доллару США (JP-Morgan) оказался ниже значений конца января на 8% (при максимальном снижении на 13%).

В то же время в условиях продолжающегося спада глобальной экономики реализуются риски неплатежеспособности. Во многих странах происходят банкротства компаний розничной торговли, услуг, компаний из нефтяной отрасли и других отраслей, пострадавших от пандемии. Это усугубляется уже накопленной высокой долговой нагрузкой в корпоративном секторе ряда стран (Китай, США, еврозона). В результате происходит активное снижение корпоративных кредитных рейтингов. Так, в феврале — мае 2020 г. состоялось 1185 понижений кредитного рейтинга агентством S&P (из них 23 понижения — переход в категорию спекулятивного

уровня). Для сравнения: за период с июня 2008 г. по май 2009 г. — 1777 понижений (87 — в спекулятивную категорию). При этом существенная часть рейтингов компаний пересмотрена и имеет негативный прогноз.

Глобальные банки (как и российские) накопили значительные запасы капитала в результате ужесточения регулирования в последнее десятилетие и могут покрыть существенный объем потерь. Тем не менее они сдержанно подходят к кредитованию, поскольку опасаются столкнуться с новой волной пандемии уже без запаса капитала. В этом случае правительствам ведущих стран понадобится оказывать помощь уже финансовому сектору. Это может стать причиной негативной взаимосвязи суверенных и банковских рисков, которая имела место в ходе европейского кризиса 2010–2012 гг.

Во время глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. от момента появления первых значимых проблем на кредитных рынках США летом 2007 г. до масштабного кризиса ликвидности и обвального падения цен финансовых активов по всему миру в III квартале 2008 г. прошел примерно год. В 2020 г. цепочка событий аналогичного масштаба — с момента исторического максимума индекса S&P 500 19 февраля (3,386) до снижения ставки ФРС на внеочередных заседаниях Комитета по открытым рынкам 3 марта и затем 15 марта до 0–0,25 б. п. — заняла меньше месяца (рис. 3).

Российские финансовые рынки — и доходности гособлигаций, и акции, и обменный курс — во второй половине февраля и в начале марта во многом повторяли движение мировых финансовых активов. Однако на второй неделе марта ситуация резко обострилась, когда после «марафона» переговоров страны ОПЕК+ так и не смогли договориться о продлении истекавших в марте ограничений на добычу и вместо этого часть стран решили увеличить добычу в апреле.

Об этом стало известно в субботу вечером 7 марта. Реакция финансовых рынков была молниеносной. Когда мировые рынки открылись в понедельник 9 марта, цена нефти Brent сразу оказалась на уровне 35 долл./барр., то есть ниже базовой цены бюджетного правила (см. вставку 2). В России 9 марта был выходной день, локальные финансовые рынки были закрыты. Это дало российским финансовым институтам дополнительные 24 часа, чтобы спланировать свои действия в условиях взрывного роста волатильности.

Но события продолжали развиваться стремительно. И скорость ухудшения внешнеэкономических условий, а также стресс на мировых финансовых рынках в середине марта означали, что решение по ключевой ставке на заседании совета директоров 20 марта должно было приниматься с учетом соображений финансовой стабильности: ограничения рисков избыточной волатильности обменного курса и цен финансовых активов.

Вставка 2

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО И ОПЕРАЦИИ БАНКА РОССИИ НА ВАЛЮТНОМ РЫНКЕ

Основная роль по снижению чувствительности обменного курса и российской экономики к ценам на нефть возложена на бюджетное правило. Правило действует как «автоматический стабилизатор», регулируя объем накопления/расходования средств ФНБ в зависимости от наблюдаемой цены нефти. Однако, когда правило разрабатывалось, невозможно было предположить, что цена нефти может упасть больше чем в два раза за месяц, и что глобальный спрос на нефть может снизиться, пусть даже кратковременно, на 20%. Но именно это и произошло в марте — апреле.

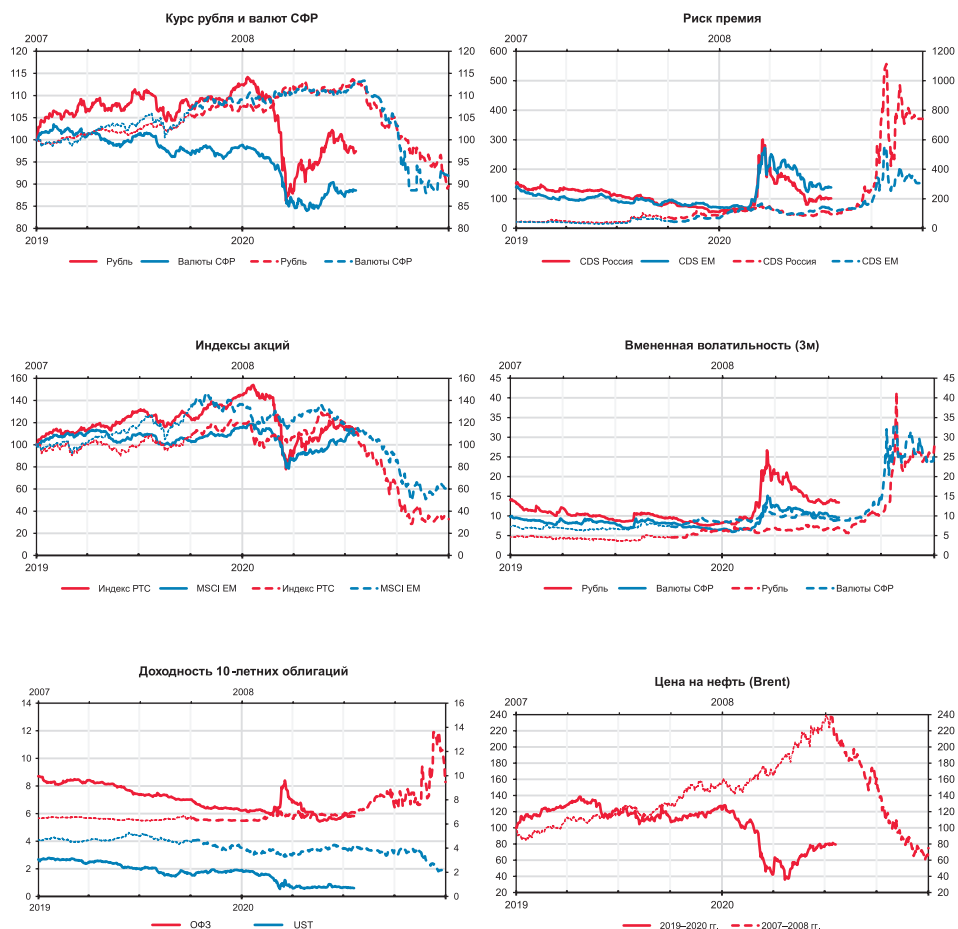
В таких экстраординарных обстоятельствах Банк России должен был обеспечить более оперативную подстройку своих операций в рамках бюджетного правила к текущей конъюнктуре нефтяного рынка, чем это предполагает его стандартный механизм.

Во-первых, необходимо было устранить лаг между текущей ценой нефти и объемом (и направлением) операций на валютном рынке. Министерство финансов осуществляет операции для ФНБ, основываясь на средней цене нефти за месяц, предшествующий текущему. При умеренных колебаниях цен этот лаг не оказывает значимого влияния на динамику внутреннего валютного рынка. Однако падение цены нефти в марте — апреле требовало более стремительной подстройки. Уже утром 9 марта Банк России объявил о приостановке покупок иностранной валюты в рамках бюджетного правила, а утром 10 марта сообщил о начале упреждающих продаж. Объем упреждающих продаж ежедневно определялся исходя из предполагаемых объемов ежедневных операций Минфина при наблюдавшейся в течение дня цене нефти.

Во-вторых, конструкция бюджетного правила в значительной мере, но не полностью компенсирует предложение недополученной из-за низких цен на нефть экспортной выручки. Особенно это проявляется при крайне низких ценах на нефть. Поэтому 19 марта Банк России принял решение, что будет реализовывать валюту, которая была им получена в результате операции по покупке ФНБ пакета акций ПАО «Сбербанк», в соответствии с гибким алгоритмом, который позволит обеспечить полную компенсацию выпадающей экспортной выручки при цене нефти ниже 25 долл./барр.

Эти решения позволили снизить опасения финансового рынка о динамике обменного курса в условиях того беспрецедентного падения Urals до 10 долл./барр., которое случилось в апреле, и ограничить волатильность обменного курса. Наряду со стабилизацией и восстановлением мировых финансовых рынков в апреле — мае эти решения внесли вклад в то, чтобы удавалось избежать вторичных проинфляционных эффектов от произошедшего в феврале — марте ослабления рубля.

ГЛАВА 5.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕНОВОЙ И ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ



Примечание. Сплошная линия — 2019–2020 гг., прерывистая — 2007–2008 гг.

Рис. 3. Основные индикаторы российского финансового рынка

ОПЕРАЦИОННАЯ ПРОЦЕДУРА И УПРАВЛЕНИЕ ЛИКВИДНОСТЬЮ

Одним из главных вопросов в середине марта 2020 г. стало достижение операционной цели денежно-кредитной политики — поддержания ставок денежного рынка вблизи ключевой. Для этого нужно было обеспечить доступ к необходимому объему ликвидности для всех финансовых институтов в условиях значительной волатильности рынков, рисков больших маржин-коллапов, а также — уже при введении нерабочих дней — снижения предсказуемости финансовых потоков клиентов. Банковский сектор в течение всего периода ограничений оставался в состоянии структурного профицита ликвидности, неравномерность распределения ликвидности в системе могла стать источником нестабильности на денежном рынке.

Чтобы исключить возможность подобного развития событий, Банк России дополнительно к своим регулярным операциям по абсорбированию ликвидности через недельные депозитные аукционы с 10 марта по 6 мая провел десять аукционов РЕПО «тонкой настройки» с различными сроками. Максимальный размер обязательств банков перед Банком России в рамках этих операций составил 0,9 трлн руб., но уже к 13 мая они были полностью свернуты, потому что необходимость в них отпала.

В конце апреля на фоне снижения структурного профицита из-за возросшего спроса на наличность, а также при крайне неблагоприятной внешней конъюнктуре Банк России заявил о готовности предложить банкам инструменты с большими сроками: РЕПО на один месяц по фиксированной ставке и на один год по плавающей ставке. Ситуация с текущей ликвидностью в банковской системе оставалась в норме, спроса банки не предъявляли, тем не менее Банк России готов был в любой момент обеспечить дополнительный комфорт для банков и рассеять их опасения по поводу доступа к ликвидности.

РЕШЕНИЕ БАНКА РОССИИ ПО ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКЕ 20 МАРТА 2020 Г.

Масштаб изменений в мировой экономике и на финансовых рынках за шесть недель с февральского снижения ставки, растущая вероятность введения ограничительных мер для борьбы с пандемией в России требовали оперативного и всеобъемлющего анализа баланса рисков.

С одной стороны, произошедшее ослабление обменного курса и ажиотажный спрос на товары первой необходимости в преддверии самоизоляции, а также ограничения предложения в условиях приостановки производств делали неизбежным краткосрочный и потенциально весьма значительный рост цен. В связи с беспрецедентной волатильностью на мировых финансовых рынках и особенно стремительным падением цен на нефть с крайне высокой неопределенностью их дальнейшего поведения в ближайшие месяцы необходимо было учитывать доводы, связанные с поддержанием финансовой стабильности.

С другой стороны, налицо были столь же беспрецедентное падение мировой экономической активности и внешнего спроса и высокая вероятность похожего сценария и для российской экономики. Соответственно, на среднесрочном горизонте — во второй половине года и далее — преобладающим фактором должно было стать выраженное дезинфляционное влияние низкого спроса. Уже произошедшее агрессивное снижение ставок крупнейшими центральными банками также создавало пространство для смягчения ДКП.

Финансовые рынки ожидали, что соображения краткосрочных проинфляционных рисков и их влияния на инфляционные ожидания, а также аргументы финансовой стабильности перевесят и Банк России повысит став-

ку. Между тем ситуация на рынке развивалась совсем не так, как в прошлых кризисных эпизодах сентября и декабря 2018 г. или в конце 2014 г. В связи со снижением инфляции и инфляционных ожиданий в последние годы, а также с адаптацией экономики к плавающему курсу краткосрочные проинфляционные риски оказались менее значимыми, чем раньше, и не имели существенного влияния на инфляционные ожидания. На валютном и финансовых рынках розничные клиенты при этом вели себя контрциклично, что снижало волатильность.

Совет директоров рассмотрел весь спектр аргументов, а также различные сценарии экономического прогноза. Были приняты во внимание и другие решения ЦБ, в частности об операциях на валютном рынке по бюджетному правилу, а также меры по сохранению доступа к банковскому кредитованию.

Итоговым решением стало сохранение ключевой ставки на уровне 6,00%. Это дало Банку России гибкость в принятии дальнейших решений по ДКП исходя из развития ситуации с пандемией.

НЕРАБОЧИЕ НЕДЕЛИ, НОВЫЙ ПРОГНОЗ, ПЕРЕХОД К МЯГКОЙ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКЕ

Основной период ограничительных мер и за рубежом, и в российской экономике пришелся на апрель. Российские власти объявили неделю с 30 марта нерабочей, а затем период нерабочих дней был продлен до конца майских праздников. Аналогичные меры были приняты и во многих других странах. Следствием мер стали остановка или значительное снижение экономической активности по широкому кругу секторов.

В России масштаб ограничительных мер определялся региональными властями исходя из местной эпидемиологической ситуации. Соответственно, экономическая ситуация сильно варьировалась от региона к региону. При этом повышенный спрос населения на товары первой необходимости, а также произошедшее с начала года ослабление курса рубля значительно ускорили текущий темп роста цен (рис. 4).

В конце марта мировые финансовые рынки стабилизировались, а в апреле наблюдалось восстановление цен финансовых активов, снижение премий за риск. Это произошло благодаря беспрецедентным действиям со стороны крупнейших центральных банков, в первую очередь ФРС США (см. вставку 3).

Уже 23 марта ФРС заявила о готовности выкупать государственные облигации США в неограниченном объеме, а затем объявила о расширении своей программы выкупа активов на корпоративные облигации, а также о создании ряда новых инструментов по прямой кредитной поддержке реального сектора. Хотя многие новые инструменты были запущены только в июне — июле, само объявление готовности центрального банка пойти на столь радикальные меры обеспечило стабилизацию финансового рынка в США и оказало решающую поддержку мировой финансовой системе в целом.

РАЗДЕЛ 5. ЭКОНОМИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

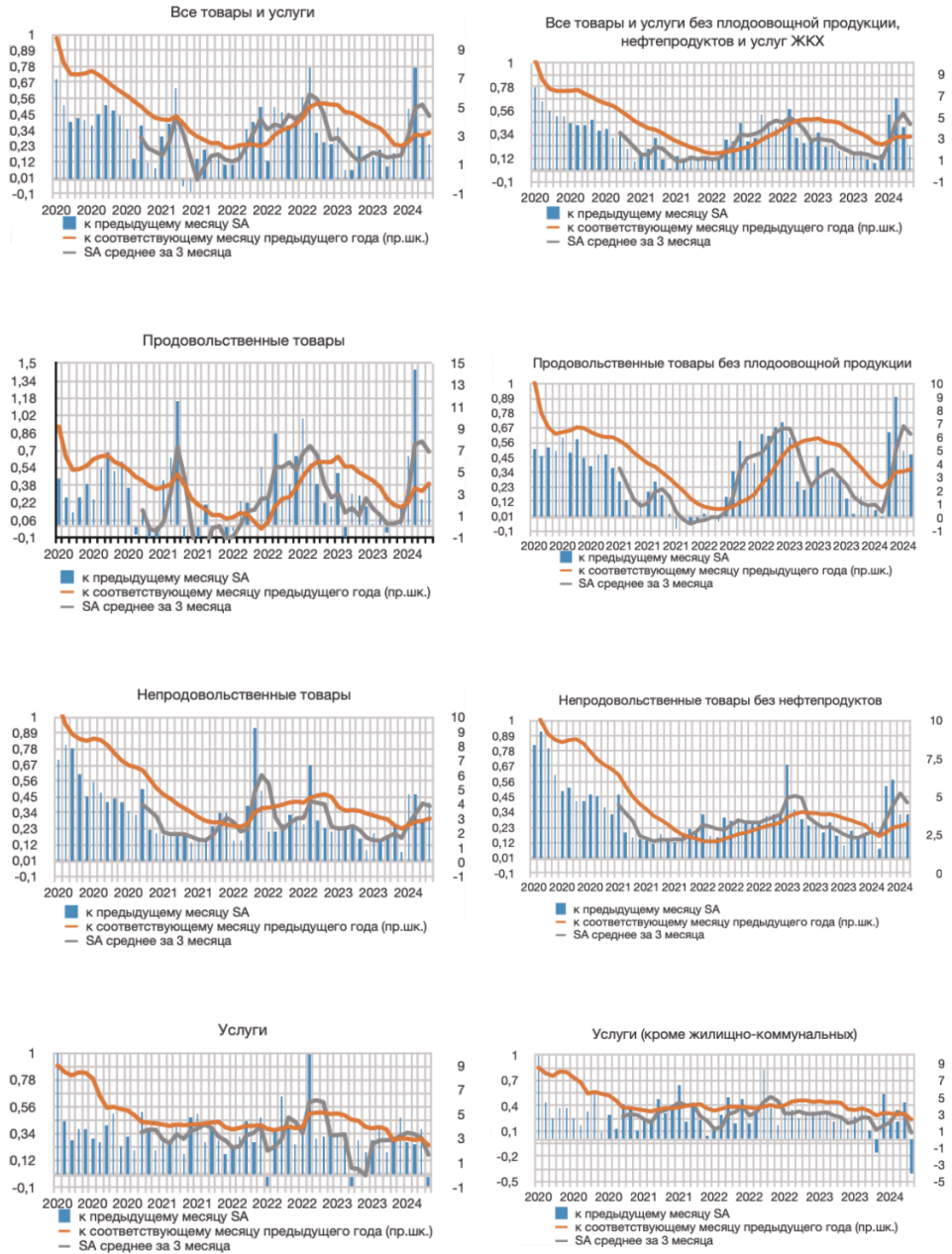


Рис. 4. Темп роста цен на отдельные товарные группы и услуги

Вставка 3

МЕРЫ КЛЮЧЕВЫХ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ¹

Страна	Монетарные меры
США	<ul style="list-style-type: none"> • Ставка по федеральным фондам в марте снижена на 150 б. п. до 0–0,25%. • Total asset backed securities lending facility (первоначальный размер — 100 млрд долл.). • Primary market corporate credit facility (первоначальный размер — 750 млрд долл.). • Secondary market corporate credit facility. • Municipal Liquidity Facility (общий размер — 500 млрд долл.). • Paycheck protection program lending facility (срок кредита бизнесам — 2 года, ставка — 1%). • Main Street New Loan Facility (общий размер — 600 млрд долл.). • Своп-линии с другими центральными банками DM и EM.
Велико-британия	<ul style="list-style-type: none"> • Снижение ставки на 65 б. п. до 0,1%. • Расширение программы покупки госбондов и облигаций нефинансовых организаций на 300 млрд ф.ст. • Term Funding Scheme. • Банк Англии предоставил правительству краткосрочную ликвидность через продление временного овердрафта. • Covid Corporate Financing Facility (объемом 330 млрд ф.ст.). • Contingent Term Repo Facility.
Еврозона	<ul style="list-style-type: none"> • Дополнительные покупки активов в рамках APP на 120 млрд евро. • Дополнительные аукционы по TLTRO-III. • Серия Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations по ставке на 25 б. п. ниже средней. • Pandemic Emergency Purchase Program (общий объем — 1,35 трлн евро). • Eurosystem repo facility for central banks (превентивные линии РЕПО в евро для банков не из зоны евро).
Япония	<ul style="list-style-type: none"> • Безлимитные покупки государственных облигаций, дополнительные покупки корпоративных акций и облигаций. • Общий объем различных механизмов поддержки — 838 млрд долл. • В координации с Банком Канады, Банком Англии, ЕЦБ, ФРС и Банком Швейцарии увеличил предоставление ликвидности в долларах, снизив цены на постоянный своп в долларах на 25 б. п.

¹ URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>.

Вместе с тем динамика цен на нефть в апреле оставалась весьма драматичной. В течение месяца они продолжили стремительно снижаться в условиях беспрецедентного избытка предложения и опасений по поводу исчерпания мощностей по хранению нефти. Хотя уже 6 апреля было заключено новое соглашение ОПЕК+ о решительном ограничении добычи с мая 2020 г. до марта 2022 г., Brent в апреле торговалась на уровне 18,38 долл./барр., а Urals — по 18,22 долл./барр.

РЕШЕНИЕ БАНКА РОССИИ ПО ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКЕ 24 АПРЕЛЯ 2020 Г.

По итогам апрельского заседания совета директоров Банк России опубликовал новый прогноз, который отражал текущую оценку последствий пандемии для российской экономики¹. Высокая неопределенность в отношении продолжительности ограничительных мер в России и мире нашла свое отражение в более широких, чем обычно, диапазонах прогнозных значений. Прогноз ВВП на 2020 г. предполагал снижение ВВП в пределах 4–6%, инфляцию — 3,8–4,8% на конец 2020 г. и 4% по итогам 2021 г.

Также Банк России подтвердил свое мнение, что ускорение текущего роста цен (которое нашло отражение в повышении прогноза инфляции по 2020 г. в целом) носило временный характер и уже в ближайшем будущем дезинфляционные факторы, связанные с падением спроса, как внешнего, так и внутреннего, будут превалировать. Низкий уровень годовой инфляции в начале 2020 г. задал низкую базу, от которой происходило ускорение инфляции в марте — апреле, и ограничивал масштаб потенциального превышения инфляцией цели Банка России «вблизи 4%». Быстрый переход крупнейших центральных банков к крайне мягкой денежно-кредитной политике также создал пространство для маневра.

При этом Банк России учитывал, что ограничительные меры в борьбе с пандемией могли затруднять трансмиссию текущих решений по ДКП и, соответственно, влияние этих решений на денежно-кредитные условия может в полной мере реализоваться только после существенного смягчения этих мер.

Совет директоров рассматривал три альтернативных решения: снижение на 50 б. п., снижение на 100 б. п. и возможность сохранения уровня ставки до июня. В итоге было принято решение возобновить смягчение ДКП, снизив ставку на 50 б. п. до 5,50%, и дать рынку сигнал о высокой вероятности дальнейшего снижения на следующем заседании.

¹ Решение Банка России по ключевой ставке сопровождается публикацией доклада о денежно-кредитной политике и пресс-конференцией председателя ЦБ РФ. URL: https://www.cbr.ru/dkp/how_dec/.

ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ КОНТРИКЛИЧЕСКОЙ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ

Апрель стал нижней точкой падения экономической активности в основных экономиках мира. В мае экономическая динамика перешла к осторожному восстановлению после постепенного смягчения ограничений в Европе и США. В России период нерабочих дней и масштабной самоизоляции завершился 11 мая. Оперативные данные уже во второй половине мая наглядно демонстрировали постепенное восстановление экономической активности по сравнению с апрелем. Тем не менее и в мае, и в июне она оставалась на уровнях значительно ниже 2019 г. Сфера услуг после резкого провала в апреле хотя и начала восстанавливаться, но все еще демонстрировала значительное падение к уровню предыдущего года. В промышленности происходила стабилизация. Восстановление началось в обрабатывающей промышленности и в первую очередь в отраслях, ориентированных на потребительский спрос. Однако весьма значительное сокращение добычи нефти в исполнение договоренностей ОПЕК+ обусловило углубление спада по промышленности в целом в мае.

В июне активизировалось восстановление потребительского спроса. Это было связано как со все более активным снятием режима самоизоляции, так и с поступлением домашним хозяйствам средств в рамках мер социальной поддержки. Дополнительную временную поддержку спросу оказали и покупки, которые население откладывало в период самоизоляции. Тем не менее даже на конец июня расходы на потребление в реальном выражении оставались значимо ниже уровней июня 2019 г.

После вступления в силу нового соглашения о сокращении добычи ОПЕК+ цена на нефть Brent уже в течение мая восстановилась примерно до 40 долл./барр. При этом для Urals аномально высокий дисконт в апреле сменился нетипичной премией порядка 2 долл./барр. вследствие ухода с европейского рынка большого объема арабской тяжелой нефти. Эти ценовые уровни были значительно выше весьма консервативных предпосылок, на которых базировался апрельский прогноз Банка России (15 долл./барр. во II квартале 2020 г., 20 долл./барр. в III квартале 2020 г. и 25 долл./барр. в IV квартале 2020 г.).

Банк России стремился ускорить подстройку денежно-кредитных условий к уже принятым решениям, а также дать финансовым рынкам и другим экономическим агентам более четкий сигнал о своих дальнейших намерениях. Поэтому в промежутке между апрельским и июньским заседаниями по ставке Банк России активно разъяснял изменения внешних и внутренних рисков и целесообразность проведения решительной ДКП.

Так, на пресс-конференции 15 мая председатель ЦБ Эльвира Набиуллина подчеркнула, что на апрельском заседании детально обсуждалась альтернатива снижения ставки на 100 б. п. и что такой шаг смягчения остается оправданным в свете масштаба дезинфляционных рисков. За последующие

дни еще до принятия советом директоров Банка России решения о значительном снижении ставки кривая доходности ОФЗ сдвинулась на 30–40 б. п. вниз, опустившись ниже уровней середины февраля.

РЕШЕНИЕ БАНКА РОССИИ ПО ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКЕ 19 ИЮНЯ 2020 Г.

На момент июньского заседания было достаточно свидетельств того, что влияние краткосрочных факторов на инфляцию исчерпано. Повышенный спрос на формирование запасов товаров первой необходимости марта — апреля иссяк, обменный курс отыграл значительную долю произошедшего в феврале — марте ослабления.

Уже в мае сезонно сглаженная месячная инфляция опустилась до 3,6% в аннуализированном выражении (годовая инфляция составила 3,0%) и недельные данные подтверждали, что текущие темпы роста цен, видимо, складываются ниже 4%. Вместе с тем сохранялась повышенная неоднородность по отдельным группам товаров и услуг, поскольку по ряду позиций замер цен был затруднен ограничительными мерами.

Продление части ограничительных мер на май и июнь негативно повлияло на ожидания относительно динамики совокупного спроса и способности компаний в полной мере восстановить свою деятельность. В то же время значительное расширение мер государственной поддержки, предпринятое в конце апреля — мае, во многом уравновешивало эти негативные последствия.

Совет директоров отметил возросший риск значимого отклонения инфляции вниз от цели Банка России в 2021 г. и принял решение о снижении ключевой ставки на 100 б. п. до 4,5% — исторического минимума, чтобы способствовать удержанию инфляции вблизи 4%.

РЕШЕНИЕ БАНКА РОССИИ ПО ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКЕ 24 ИЮЛЯ 2020 Г.

Интервал между июньским и июльским заседаниями по ключевой ставке был небольшой. За пять недель Банк России получил дополнительные подтверждения того, что текущий темп роста цен опустился несколько ниже 4% SAAR (Seasonally Adjusted Annualized Rate — сезонно сглаженные темпы роста в годовом исчислении). Инфляционные ожидания после снижения в мае по итогам июня существенно не изменились. При этом динамика цен в июне по отдельным товарным группам продолжала оставаться разнородной, что затрудняло интерпретацию данных.

Такая динамика во многом отражает различные траектории восстановления потребления на товары и услуги. Оперативные данные в первой половине июля указывали на то, что расходы на непродовольственные товары практически вернулись к уровням июля 2019 г., в то время как спрос на услуги оставался примерно на 20% ниже. Траектории восстановления экономиче-

ской активности также значимо отличались от региона к региону. Совет директоров при обсуждении решения по ключевой ставке уделил этому значительное внимание, детально рассмотрев информацию о текущей ситуации в регионах, представленную подразделениями ГУ Банка России.

Совет директоров считал вероятным, что неоднородный характер восстановления будет наблюдаться и в дальнейшем. Более значительную неравномерность следовало ожидать для глобальной экономики. В последние две недели перед июльским заседанием в ряде крупных стран произошло ухудшение ситуации с пандемией COVID-19, замедлилось ослабление ограничительных мер, а где-то даже происходило их усиление.

Вместе с тем с июньского заседания денежно-кредитные условия в целом смягчились, особенно в части кредитования. Неценовые условия в ряде сегментов рынка продолжали оставаться сравнительно более жесткими, чем в начале года. Совет директоров отметил увеличение наклона кривой доходностей ОФЗ. Увеличение наклона кривой вполне ожидаемо в условиях перехода к мягкой денежно-кредитной политике, так как долгосрочные ставки в меньшей степени чувствительны к изменениям ключевой ставки, чем краткосрочные. Это принимается во внимание при оценке трансмиссии решений по ключевой ставке в денежно-кредитных условиях в экономике.

С учетом этого совет директоров обновил прогноз Банка России, подтвердив преобладание дезинфляционных рисков и возможность отклонения инфляции вниз от цели Банка России при прогнозе инфляции 3,5–4,0% на следующий год. Дополнительное снижение ставки на 25 б. п. до нового исторического минимума 4,25% в совокупности со смягчением денежно-кредитной политики в предыдущие месяцы призвано способствовать удержанию инфляции на цели вблизи 4%.

5.2.2. ПОДДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

ВОЛАТИЛЬНОСТЬ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ И МЕРЫ БАНКА РОССИИ

В конце февраля стало очевидно, что распространение коронавируса приобрело глобальный характер. Это вызвало резкую переоценку перспектив экономического роста и всплеск волатильности на глобальных рынках (*вставка 1*). Снижение склонности к риску со стороны глобальных инвесторов привело к сокращению вложений в российские государственные облигации и акции (269,2 млрд и 126,0 млрд руб. соответственно) и к выводу капитала в конце февраля — в марте 2020 г.¹, что сопровождалось сворачиванием ими операций в рамках стратегии кэрри-трейд и покупкой иностранной валюты на внутреннем рынке (на 526,7 млрд руб.). Выход иностранных инвесторов из российских активов стимулировал рост доходностей облигаций, снижение

¹ С 21 февраля по 31 марта 2020 г.

отраслевых индексов, ослабление курса рубля. В условиях высокой волатильности на рынке Минфин России приостанавливал проведение аукционов ОФЗ. Поддержку рынку ОФЗ в период нестабильности оказали крупнейшие банки, осуществившие с 21 февраля по 31 марта нетто-покупки в биржевом сегменте на сумму 268,3 млрд руб., в меньшей степени — негосударственные пенсионные фонды (нетто-покупки составили 28,9 млрд руб.).

Чтобы поддержать спрос на ценные бумаги со стороны внутренних инвесторов, Банк России предоставил финансовым институтам право отражать акции и облигации, приобретенные до 1 марта 2020 г., по справедливой стоимости на 1 марта 2020 г., а облигации, приобретенные с 1 марта по 30 сентября 2020 г., — по справедливой стоимости на дату приобретения. Это послабление дало возможность финансовому сектору отложить признание негативной переоценки по вложениям в ценные бумаги и постепенно восстановить свое финансовое положение. Но этими послаблениями воспользовались далеко не все, а только 18 из 67 крупнейших банков, 5 из 29 крупнейших профессиональных участников рынка ценных бумаг, отчасти в связи с тем, что рынки быстро восстановились.

Национальная валюта на четверть ослабла к доллару (на 26% в период с 21 февраля по 18 марта — с 64,2 до 80,9 руб./долл.), однако в связи с проводимой с 2016 г. политикой по девальютизации чувствительность банков к этому риску снизилась¹. В то же время доля валютной составляющей оставалась значимой в балансах ряда банков, соответственно, ослабление рубля для них снижало значения нормативов достаточности капитала. Поэтому кредитные организации получили возможность в течение шести месяцев использовать значения курсов иностранных валют, установленных на 1 марта 2020 г. По состоянию на 15 июня послаблениями пользовались 7 банков из 67. В августе Банк России принял решение не продлевать послабления по курсам валют и по оценке ценных бумаг, поскольку в условиях стабилизации финансовых рынков актуальность данных мер существенно снизилась.

Запас ликвидных активов в иностранной валюте у российских банков оставался достаточным, даже несмотря на дефицит долларовой ликвидности на глобальных рынках. Но все же — скорее для страховки — лимит по одностороннему валютному свопу был увеличен с 3 до 5 млрд долл., однако данный инструмент не был востребован рынком и в июле лимит был снова сокращен.

С конца марта — начала апреля на фоне принятия регуляторами ведущих стран и Банком России мер по поддержке экономики ситуация стала восстанавливаться. Иностранные инвесторы постепенно стали возвращаться на российские площадки, доходности ОФЗ вернулись к уровням, наблюдавшимся до периода повышенной волатильности, и даже ниже по коротким

¹ Если в начале 2016 г. доли валютных активов и пассивов в балансе российских банков находились на уровне 35 и 33% соответственно, то на 1 апреля 2020 г. они составляли 23 и 22%.

и средним срокам (доходность по пятилетним ОФЗ снизилась на 50 п. п. относительно конца февраля). Нерезиденты возобновили участие в аукционах по первичному размещению ОФЗ.

КРЕДИТНЫЕ РИСКИ И МЕРЫ ПО ПОДДЕРЖКЕ КРЕДИТОВАНИЯ Банка России и Правительства Российской Федерации

Спад экономической активности, вызванный пандемией и снижением внешнего спроса, в наибольшей степени затронул транспорт, сектор услуг, туризм, гостиничный бизнес, сектор недвижимости, непродовольственную торговлю и ряд других. Существенно пострадал малый и средний бизнес. Многие компании одновременно потеряли выручку, поэтому для продолжения деятельности, в том числе для выплаты зарплат, они были вынуждены обратиться за кредитами. Банковский сектор столкнулся с ситуацией, когда, с одной стороны, заемщики крайне нуждались в кредитах, а с другой — уровень кредитных рисков резко возрос. При этом, очевидно, наблюдался системный эффект: для отдельного банка ключевое значение имеет рост рисков конкретного заемщика и естественным является сдерживание кредитования, однако для банковского сектора в целом выгодно, чтобы компании получили финансирование, смогли продолжать бизнес и в итоге сохранили кредитоспособность. Для решения этой проблемы потребовались не только регуляторные шаги, но и меры государственной поддержки для граждан и бизнеса, которые предоставило Правительство России.

КОРПОРАТИВНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ И ПРИНЯТЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ

Правительство оперативно разработало три программы для поддержки предприятий и индивидуальных предпринимателей: льготные кредиты на поддержку занятости¹; льготные кредиты по ставке 2% годовых для возобновления деятельности компаний в пострадавших отраслях²; программу предоставления кредитов системообразующим организациям и их дочерним обществам³.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 422 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 г. юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 696 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 г. юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на возобновление деятельности».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 582 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредит-

В совокупности с момента запуска программ до 1 июля было выдано кредитов на сумму более 200 млрд руб. Таким образом, правительственные программы позволили поддержать кредитование бизнеса через сокращение конечной ставки по кредиту для заемщиков.

Банк России, в свою очередь, уже в марте расширил специальную программу рефинансирования МСП, установив лимит программы на уровне 500 млрд руб., а также ввел целый комплекс регулятивных послаблений, ограничивающих расходы банков и облегчающих кредитование в период пандемии.

В частности, по кредитам МСП и организаций пострадавших отраслей¹, реструктурированным в связи с пандемией, банки получили возможность до 30 сентября 2020 г. не ухудшать оценку финансового положения заемщика и/или качества обслуживания для формирования резервов под потери, если положение заемщика ухудшилось из-за пандемии. Также было сделано послабление по резервам в случае изменения валюты кредита с иностранной на рубли. В апреле 2020 г. действие этих мер было распространено на дополнительный перечень отраслей², а потом и на все отрасли (если кредиты на 1 марта классифицированы в I–II категории качества).

До 30 сентября 2020 г. банки могут использовать оценку стоимости обеспечения на 1 января 2020 г. Эти меры позволяют перенести формирование резервов на период, когда часть компаний восстановит свое финансовое положение. По состоянию на июль 2020 г. было реструктурировано 11,9% корпоративного кредитного портфеля системно значимых кредитных организаций (без учета МСП). Рост реструктуризаций по крупным корпоративным кредитам в июне — июле обусловлен не столько нарастанием кредитных рисков, сколько снижением процентных ставок на фоне снижения ключевой

ным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 г. системообразующим организациям и их дочерним обществам на пополнение оборотных средств».

¹ Деятельность в сфере железнодорожного транспорта (междугородные и международные пассажирские и грузовые перевозки), прочего сухопутного пассажирского транспорта, автомобильного грузового транспорта и услуг по перевозкам, водного транспорта, пассажирского и грузового воздушного транспорта, услуг по предоставлению мест временного проживания, туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма, деятельность по аренде и управлению собственным и арендованным нежилым имуществом, деятельность в области искусства, спорта и отдыха и организации конференций, выставок и развлечений, осуществляющих стоматологическую практику, организацию общественного питания и розничную торговлю непродовольственными товарами, предоставляющих образовательные услуги.

² Деятельность автовокзалов и автостанций, вспомогательная деятельность, связанная с воздушным транспортом, производство и торговля оптовая и розничная автотранспортными средствами и мотоциклами, их ремонт и проведение технического осмотра, деятельность по предоставлению бытовых услуг населению (ремонт компьютеров, предметов личного потребления и хозяйственно-бытового назначения, стирка и химическая чистка, текстильных и меховых изделий, предоставление услуг парикмахерскими и салонами красоты).

ставки. В сегменте МСП, наиболее пострадавшем секторе экономики, на реструктурированные кредиты приходится 13,9% задолженности.

На фоне масштабной реструктуризации на июнь ухудшения качества кредитов не наблюдалось: доля плохих кредитов по крупным компаниям выросла всего на 0,3 п. п. на 1 июня (с 10% на 1 марта), а по кредитам МСП и во все снизилась с 17,7 до 17,2%.

Таким образом, благодаря мерам Правительства и Банка России кредитование юридических лиц с начала пандемии продолжало расти, о чем свидетельствует динамика задолженности. В апреле объем задолженности увеличился на 1,2% (с устранением фактора валютной переоценки), в мае — на 0,4%, в июне — на 0,8%. Рост задолженности в реальном выражении соответствовал динамике 2019 г. и значительно опережал динамику 2015 г. Также, в отличие от кризиса 2015 г., во время пандемии задолженность по кредитам МСП не снижалась¹, что во многом объясняется принятыми Правительством и Банком России мерами.

Для поддержки кредитования медицинских и фармацевтических компаний в условиях пандемии Банк России уже в марте принял решение снизить коэффициент риска по их рублевым кредитам со 100 до 70% и отменить макропруденциальные надбавки по их валютным кредитам. Действие мер способствовало тому, что банки существенно нарастили кредитование этих отраслей: с начала года по состоянию на 1 июня кредитование увеличилось на 12,5% с поправкой на валютную переоценку. В июле действие данных послаблений было продлено до конца 2021 г.

Одновременно Банк России принял ряд новых мер для стимулирования корпоративного кредитования и восстановления экономики. Например, для поддержки инвестиционной программы крупнейших компаний Банк России временно снизил коэффициент риска по вложениям в субординированные обязательства нефинансовых организаций (в том числе бессрочные облигации) со 150 до 100%.

По оценкам Банка России, из-за остановки деятельности и снижения спроса ряд наиболее пострадавших предприятий не смогут обслуживать свои долги в нормальном режиме, а значит, банки будут вынуждены урегулировать их проблемные кредиты, в том числе путем вхождения в капитал компаний. С учетом этого Банк России до 1 июля 2022 г. снизил коэффициент риска по соответствующим вложениям банков в акции системообразующих компаний со 150 до 100% и перенес запланированное ранее повышение коэффициента риска по дефолтным кредитам. Также в целях поддержки экспортных компаний Банк России снизил коэффициент риска по их кредитам с покрытием «ЭКСП» с 20 до 0%.

Банк России запланировал постепенный выход из масштабных регуляторных послаблений по резервам. По кредитам наиболее пострадавшему

¹ По состоянию на 30 июня банками по программе Банка России выбран лимит в размере 337,9 млрд руб. (без учета выбранного лимита по кредитам на неотложные нужды).

сектору экономики — малому и среднему бизнесу — Банк России продлил рекомендации реструктурировать кредиты до конца 2020 г. со сроком формирования резервов в полном объеме до 30 июня 2021 г. По остальным заемщикам срок формирования резервов продлен до 30 марта 2021 г. Продление послаблений поможет избежать резкого замедления кредитования. Однако корректная оценка риска необходима для поддержания долгосрочной устойчивости банков и сохранения доверия к ним со стороны вкладчиков и инвесторов. Четкий график создания резервов поможет банкам планировать свои потребности в капитале, в том числе при принятии решений о дивидендах.

РОЗНИЧНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ И МЕРЫ ПО ПОДДЕРЖКЕ ГРАЖДАН

Ограничительные меры существенно и негативно повлияли на доходы россиян: многие люди временно потеряли возможность обслуживать кредиты и нуждались в их реструктуризации. Это привело к тому, что у банков выросли риски по розничным кредитам. Такая ситуация требовала быстрого решения с точки зрения поддержки как заемщиков, так и способности банковской системы абсорбировать убытки и сохранить потенциал кредитования.

В рекордно быстрые сроки был принят Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ¹, который позволил заемщикам, чей доход из-за пандемии снизился более чем на треть, воспользоваться до 30 сентября 2020 г. кредитными каникулами на срок до полугода. Также этот закон защитил граждан от ухудшения кредитной истории, если кредит был реструктурирован из-за пандемии. Банки активно реструктурировали кредиты граждан и по закону, и по собственным программам. Регулятивные послабления Банка России дали возможность банкам не формировать дополнительные резервы по таким кредитам. В августе 2020 г. срок формирования резервов по кредитам населению был продлен до 30 июня 2021 г.

Основной спрос на реструктуризацию пришелся на апрель и май 2020 г. и снизился по мере восстановления экономической активности. На 30 июня банки реструктурировали как по закону, так и по собственным программам 2,8% задолженности по ипотечным кредитам и 4% задолженности по необеспеченным потребительским кредитам. Сегмент необеспеченного потребительского кредитования традиционно характеризуется повышенным уровнем рисков. С начала пандемии банки проводили сдержанную политику и устанавливали повышенные требования к платежеспособности заемщиков, поэтому задолженность по кредитам стала сокращаться.

¹ Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа». Действие указанного федерального закона также распространяется на заемщиков, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим деятельность в отраслях, определенных Правительством России.

Для поддержки ипотечного кредитования с 1 апреля 2020 г. Банк России распустил накопленный банками макропруденциальный буфер на сумму 126 млрд руб., а также снизил надбавки по коэффициентам риска в зависимости от долговой нагрузки заемщика. А правительство, в свою очередь, приняло программу субсидирования процентной ставки. Совокупность этих мер позволила ипотеке расти, несмотря на пандемию. Также Банк России, чтобы ориентировать банки на будущее, объявил о внедрении с опережением срока международного стандарта «Базель III», что позволит снизить нагрузку на капитал кредитных организаций по новым кредитам и высвободить до 300 млрд руб. капитала по текущему кредитному портфелю. В 2016–2019 гг. качество кредитных портфелей банков повышалось, в том числе благодаря макропруденциальной политике. По наиболее рискованным кредитам — ипотечным кредитам с низким первоначальным взносом и потребительским кредитам с высокой долговой нагрузкой заемщика — банки формировали большой запас капитала.

Качество кредитов к июню оставалось стабильным, что отчасти обусловлено активными реструктуризациями. Доля ссуд с просроченными платежами свыше 90 дней по ипотечным кредитам составила 1,4% на 1 июня (незначительно выше минимума, который составлял 1,3%). По необеспеченным потребительским кредитам риски выше, доля «плохих» ссуд с начала года увеличилась с 7,5 до 8,6% на 1 июня, но это значительно меньше тех пиков, которые наблюдались в 2010 и 2016 гг. (12,9 и 17,7% соответственно).

Дополнительную уверенность банкам обеспечивали накопленные в 2018–2019 гг. макропруденциальные буферы капитала (около 600 млрд руб. на 1 июля 2020 г.). В августе 2020 г. на фоне циклического роста резервов и ожидаемых потерь по реструктурированным кредитам Банк России принял решение распустить часть накопленного буфера (168 млрд руб.). В условиях замедления необеспеченного кредитования, а также в целях компенсации временного всплеска показателя долговой нагрузки граждан из-за падения доходов во II–III кварталах 2020 г. Банк России снизил надбавки по новым коэффициентам риска.

ПОДДЕРЖКА ПОТЕНЦИАЛА ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА

В среднесрочной перспективе отдельные кредитные организации могут столкнуться с дополнительной потребностью в ликвидности. Для этого Банк России принял ряд мер по повышению доступности среднесрочного и долгосрочного фондирования: запустил аукционы РЕПО на срок один месяц и один год, расширил Ломбардный список, а также смягчил требования по соблюдению системно значимыми кредитными организациями норматива краткосрочной ликвидности. За период с 1 апреля по 18 июня 2020 г. пять кредитных организаций увеличили максимально возможный лимит безотзывных кредитных линий (БКЛ). В результате фактическое значение совокупного максимально возможного лимита БКЛ увеличилось за этот период

Таблица 1

МЕРЫ ИНОСТРАННЫХ РЕГУЛЯТОРОВ И БАНКА РОССИИ

Меры	В мире	Россия
Требования к капиталу банков		
Антициклическая надбавка	Снижена ранее установленная надбавка в Швеции, Великобритании, Гонконге, Франции, Бельгии, Норвегии, Чехии, Швейцарии (в сегменте ипотечного кредитования), отложено повышение в Германии	Значение антициклической надбавки сохранено на уровне 0%
Буфер консервации капитала	Возможность не соблюдать буфер в ЕС, Японии, Мексике с ограничением на дивидендные выплаты	Возможность не соблюдать буфер с ограничением на дивидендные выплаты
Надбавка за системную значимость	Снижена/отменена в Канаде, Нидерландах, Финляндии	Возможность не соблюдать надбавку с ограничением на дивидендные выплаты
Рекомендации по ограничению дивидендных выплат	Еврозона, Великобритания, Норвегия, Швейцария, Новая Зеландия, США	Финансовым организациям рекомендовано перенести решения о дивидендах на август — сентябрь 2020 г.
Требования к ликвидности банков	Банкам разрешено функционировать с LCR < 100%: еврозона, Швеция, Япония, США, Австралия, Сингапур, Гонконг, Турция. LCR временно снижен в ЮАР	Банкам разрешено функционировать с LCR ниже норматива (100%). Изменены параметры линий ликвидности для соблюдения LCR (снижена стоимость, увеличен лимит)
Смягчение надзорных требований	Отсрочка стресс-тестирования: ЕС, Великобритания. Отмена выездных проверок: ЕС, Япония, Гонконг, Сингапур. Продление сроков представления отчетности: большинство стран «Группы двадцати»	Отмена выездных проверок. Продление сроков представления отчетности. Ограничено применение административных наказаний

на 1,07 трлн до 1,8 трлн руб. Кроме того, была снижена базовая ставка страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов с 0,15 до 0,1% расчетной базы, а также дополнительная и повышенная дополнительные ставки страховых взносов — с 50 до 25% и с 500 до 300% базовой ставки соответственно. Запас капитала, сформированный в результате регулятивных послаблений, не должен был расходоваться на выплату дивидендов акционерам и бонусов руководству. В связи с этим банкам и другим финансовым организациям было рекомендовано отложить принятие решения о дивидендах до августа — сентября 2020 г.

Принимаемые меры направлены на поддержку кредитования экономики (за счет контрциклического высвобождения буферов капитала), обеспечение плавного процесса признания ухудшения качества кредитных портфелей. Предполагалось, что в течение периода послаблений банки смогут постепенно покрыть убытки доходами, сохраняя финансовую устойчивость. И здесь Банк России действовал в русле мер, принимаемых и другими регуляторами (*табл. 1*).

РАЗВИТИЕ ДИСТАНЦИОННЫХ КАНАЛОВ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Одной из ключевых задач Банка России в период действия ограничительных мер стало сохранение непрерывной работы финансового сектора. Это нелегкая задача в ситуации, когда большинство сотрудников работают удаленно и одновременно нужно перейти на дистанционные каналы обслуживания клиентов. Первым шагом для облегчения процесса адаптации к работе в новых условиях стало существенное снижение регуляторной и надзорной нагрузки на финансовые организации: отказ от проверок и пролонгация сроков для представления отчетности.

Был принят также ряд временных мер, стимулирующих онлайн-платежи, а также сделаны послабления, стимулирующие переход в онлайн. В частности, физлица и субъекты МСП получили возможность дистанционно открывать счета (*эту возможность клиентам предоставили 24 из 67 опрошенных крупнейших банков*); Банк России дал рекомендацию финансовым организациям продолжать обслуживание и не отказывать клиентам в приеме на обслуживание в случае, если истек срок паспорта (*обеспечено подавляющим большинством участников финансового рынка*); предоставить клиентам возможность продолжать пользоваться платежными картами после истечения срока их действия (*обеспечено всеми системно значимыми кредитными организациями*). Были временно смягчены требования к идентификации клиентов при ипотечных сделках, чтобы облегчить выдачу ипотеки в период самоизоляции. В течение июня заключено более 450 онлайн-сделок на сумму 2,8 млрд руб. Процесс выстраивания единой доверенной среды для проведения всех этапов ипотечных сделок онлайн будет продолжен Банком России и после окончания действия ограничительных мер. Меры временного

характера (как, например, возможность дистанционного открытия счета, которая не может быть постоянной из соображений безопасности) завершают свое действие по мере улучшения эпидемиологической ситуации в России.

Для поддержки онлайн-покупок более чем в 1,5 раза были снижены комиссии за эквайринг на период с 15 апреля по 30 сентября 2020 г. (среди опрошенных банков, предоставляющих услуги эквайринга, 25 банков установили комиссию на уровне 1%, 4 банка — менее 1%, 9 банков — на нулевом уровне. Средний показатель роста количества транзакций и оборота по картам при совершении операций в Интернете по месяцам в период с апреля по июнь 2020 г. составил +2,8 и +7,8% соответственно. Тот же показатель за аналогичный период 2019 г. имел отрицательное значение по количеству транзакций (-1,1%) и отсутствие роста по обороту платежей). Чтобы онлайн-переводы средств стали доступнее, была ограничена максимальная комиссия, которую кредитные организации могут брать с клиентов при переводах в системе быстрых платежей Банка России. Был введен лимит бесплатных переводов — 100 тыс. руб. (средний показатель роста количества транзакций и оборота при совершении операций в СБП по месяцам в период с апреля по июнь 2020 г. составил +36,9 и +39,2% соответственно. Тот же показатель с февраля по март 2020 г. составил +17,1 и +15,4% соответственно).

* * *

Какие выводы можно сделать для финансовой системы по итогам этого периода? Первый и главный, на наш взгляд, необходимость наличия запаса устойчивости и буферов в экономике, финансовой системе и бюджете, поддержания доверия к политике инфляционного таргетирования. По мнению многих экспертов, пандемия наносит даже более серьезный удар, чем кризисы 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. Однако более высокая степень макроэкономической стабильности и буферы в финансовой системе позволяют проходить его более гладко, смягчать проблемы для реального сектора экономики, а не создавать дополнительные, связанные с бюджетными и финансовыми проблемами.

Глава 5.3

Бюджетная политика против коронавируса

5.3.1. АНТИКРИЗИСНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В МИРЕ И В РОССИИ

Эпидемия COVID-19 потребовала от правительств принятия оперативных решений как для минимизации распространения вируса, так и для поддержки экономики и населения. Схожая по основным направлениям антикризисная политика развитых и развивающихся стран дифференцирована, во-первых, по объему поддержки и, во-вторых, по набору используемых инструментов. Решения, принятые Правительством Российской Федерации, вполне согласуются с международной практикой в части направлений поддержки. При этом по заявленным объемам и приоритетным инструментам нейтрализации негативных социально-экономических последствий пандемии Россия отличается от ведущих экономик мира.

По оценкам экспертов РАНХиГС, совокупная стоимость трех антикризисных пакетов поддержки на 1 июля 2020 г. (с учетом средств, заложенных на 2021 г.) составила 2,7% ВВП, из которых существенная часть запланирована на 2020 г. (табл. 1). Объемы финансирования антикризисных мер в большинстве развитых стран превышают расходы российского бюджета: заявленные объемы поддержки в Германии оцениваются в 32,9% ВВП, в Италии — 29,6, в Японии — 26,9, во Франции — 20,1, в Великобритании — 18,3, в Канаде — 15, в США — 14,7, в Австралии — 9,3% ВВП¹. Однако большая часть антикризисных решений правительств зарубежных стран приходится, как правило², на государственные гарантии, которые могут превышать 2/3 общего объема поддержки (Великобритания — 87,4%, Италия — 84,5, Германия — 73, Франция — 69,7%). В России, напротив, преимущественная доля поэтапно принимаемых с марта 2020 г. антикризисных пакетов реализуется посредством прямых расходов бюджета — более 70% в 2020 г., тогда как гос-

¹ По оценке МВФ, представленной на официальном портале. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U> (по состоянию на июль 2020 г.).

² Иная ситуация, например, в США (доля госгарантий в заявленном объеме антикризисных мер — 20%), в Австралии (19%), в Китае (11%).

Таблица 1

**ОБЪЕМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ АНТИКРИЗИСНЫХ ПАКЕТОВ
ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ В 2020–2021 ГГ., МЛРД РУБ.**

Инструмент	I, II и III антикризисные пакеты		Всего
	2020 г.	2021 г.	
Прямые расходы бюджета	1550,6	322,1	1872,7
<i>% к итогу</i>	71,7	39,4	62,8
В том числе:			
закупки	44,0	5	49,0
межбюджетные трансферты	458,0	0	458,0
социальные трансферты	702,5	139,5	842,0
инвестиции	30	30	60
субсидии бюджетным учреждениям, автономным учреждениям, НКО	28,2	0	28,2
иные бюджетные ассигнования (в том числе субсидии юридическим лицам)	287,9	147,6	435,5
Выпадающие доходы бюджета	489,6	495,9	985,5
<i>% к итогу</i>	22,6	60,6	33,1
Госгарантии, бюджетные кредиты	123,5	0	123,5
<i>% к итогу</i>	5,7	0	4,1
В том числе:			
госгарантии	50	0	50
Всего	2163,7	818,0	2981,7
<i>% к итогу</i>	100	100	100

Источник: составлено авторами.

гарантии используются весьма ограниченно: 5,7% от общего объема антикризисных мер в 2020 г.

Антикризисная политика развитых и развивающихся стран в целом ориентирована на одинаковый перечень направлений поддержки: реальный сектор экономики с акцентом на помощь субъектам МСП, систему здравоохранения, население, субнациональный уровень власти. В данном аспекте

Таблица 2

ОБЪЕМЫ ПОДДЕРЖКИ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ РЕАЛИЗАЦИИ
АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ В 2020–2021 ГГ., МЛРД РУБ.

Антикри- зисный па- кет	Поддержка реально- го сектора экономики	Поддержка МСП, ИП, самозаня- тых	Поддерж- ка системы здравоохра- нения, об- разования, культуры	Поддержка населения	Поддержка регионов	Всего
<i>2020 г.</i>						
I	31,8	383,0	120,1	93,9	0	628,8
II	124,4	97,1	62,7	6,5	273,5	564,2
III	59,1	159,1	28,2	624,3	100,0	970,7
Всего	215,3	639,2	211,0	724,7	373,5	2163,7
% к итогу	9,9	29,5	9,8	33,5	17,3	100,0
<i>2021 г.</i>						
I	0	495,9	5,0	0	0	500,9
II	30,0	0	0	5,0	0	35,0
III	142,6	0	0	139,5	0	282,1
Всего	172,6	495,9	5,0	144,5	0	818,0
% к итогу	21,1	60,6	0,6	17,7	0	100,0

Источник: составлено авторами.

решения Правительства России согласуются с общемировыми тенденциями. Кроме того, что характерно и для развитых стран, российские власти ориентированы на помощь отраслям и категориям предприятий, которые в наибольшей степени пострадали от вируса (авиационная отрасль, предприятия сферы туризма и гостиничного бизнеса, субъекты МСП). Отличие от зарубежной практики состоит в распределении государственной помощи между перечисленными направлениями. Приоритетом развитых стран стала поддержка бизнеса в условиях пандемии (до 80–90% совокупного объема антикризисных мер), что, как отмечалось выше, реализуется посредством масштабных программ госгарантий. В России столь значимого акцента не наблюдается (табл. 2): меры трех пакетов приблизительно в одинаковом объеме сконцентрированы на поддержке как частного бизнеса (39,4%, в том числе 29,5% — поддержка субъектов МСП), так и населения (33,4%). При этом

и в рамках оказания помощи реальному сектору в России приоритет отдается удержанию докризисного уровня занятости.

Большая социальная направленность российской антикризисной политики по сравнению со многими зарубежными программами прослеживается при анализе использования прямых бюджетных расходов: практически половина выделенных бюджетных ассигнований в 2020 г. направляется на поддержку населения посредством выплат социального характера (табл. 1). Вторым по объему бюджетных ресурсов инструментом стали межбюджетные трансферты (29,5% прямых расходов трех правительственных пакетов). На предоставление субсидий юридическим лицам в рамках реализации различных мер поддержки (субсидии авиационной отрасли, программы льготного кредитования и пр.) приходится практически 1/5 прямой бюджетной помощи в 2020 г.

Все три антикризисных пакета Правительства РФ не имеют нормативного статуса и даже не оформлены в виде самостоятельных документов, в которых перечислялся бы соответствующий набор мер. Первый пакет объемом 628,8 млрд руб. представлен правительством в конце марта текущего года в продолжение озвученных Президентом РФ 25 марта инициатив по поддержке населения и экономики страны. До указанного президентского пакета мер правительство принимало отдельные решения по борьбе с пандемией, а также разработало План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Наиболее масштабным направлением в составе первого пакета стала помощь субъектам МСП в условиях кризиса — 60,9% его объема. Около четверти выделенных правительством ресурсов распределено на вариативные меры поддержки системы здравоохранения. Причем из всех трех пакетов наибольший объем дополнительного бюджетного финансирования данной сферы предусмотрен в первом пакете. Поддержание благосостояния населения в условиях распространения COVID-19 потребовало 93,9 млрд руб.

Второй пакет дополнительных мер по обеспечению устойчивого развития экономики был представлен Правительством РФ 16 апреля, он основан на новых предложениях Президента РФ¹. Размер данного пакета оценивается в 564,2 млрд руб. Основными его направлениями стали поддержка бизнеса и регионов, тогда как меры социального характера — наименьшие по масштабу по сравнению с другими двумя пакетами. Почти половина второго пакета приходится на меры поддержки региональных бюджетов, однако указанный объем включает как прямые расходы, так и условные обязательства (реструктуризацию бюджетных кредитов). Значимым по объему выделенных ресурсов направлением поддержки стало содействие бизнесу в условиях распространения COVID-19: реальному сектору экономики (22,0%) и субъек-

¹ Совещание Президента РФ с членами Правительства РФ 15 апреля 2020 г. URL: <http://krem-lin.ru/events/president/news/63204>.

там МСП (17,2%). Отметим, что во втором пакете предусматривается использование госгарантий, которые предоставляются корпорации «ДОМ.РФ».

Наиболее масштабный с точки зрения выделенных ресурсов (почти половина объема антикризисных мер в 1-м полугодии 2020 г.) третий пакет разработан в конце апреля — начале мая по поручению Президента РФ. Практически 2/3 его совокупной стоимости¹ составляют меры социальной поддержки, ключевыми из которых являются две единовременные выплаты в размере 10 тыс. руб. семьям с детьми до 16 лет (48,1% объема рассматриваемого пакета). Правительство также продолжило выделять ресурсы на новые меры поддержки субъектов МСП и региональных бюджетов (16,3 и 10,3% стоимости пакета соответственно). Поддержка системы здравоохранения в структуре данного пакета наименьшая среди трех антикризисных пакетов.

Сопоставляя российский и международный опыт реагирования на распространение COVID-19, отметим, что правительства поэтапно расширяют меры поддержки и направляют дополнительные бюджетные ресурсы на помощь частному сектору и населению. Приоритетным направлением на ранних этапах антикризисной политики как в России, так и в развитых странах стала поддержка системы здравоохранения, а также частного сектора экономики в наиболее пострадавших отраслях. В целом сравнительно большая концентрация бюджетных ресурсов (как доля от совокупного объема антикризисных правительственных мер) на социальной сфере отличает Россию от ряда других стран.

Как и во многих развитых странах, антикризисные пакеты в России преимущественно рассчитаны на 2020 г. Пролонгация на 2021 г. предусмотрена² для ограниченного перечня федеральных решений³, стоимость которых составляет около четверти общего объема антикризисных мер в 2020–2021 гг. Наиболее масштабным направлением в 2021 г. станет поддержка МСП через принятие решения о бессрочном снижении до 15% ставки страховых взносов, вследствие чего выпадающие доходы оцениваются в 495,9 млрд руб.⁴ (60,6% совокупного объема антикризисных пакетов

¹ Все меры, принятые в рамках третьего антикризисного пакета до 1 июля 2020 г.

² Сведения о реализации перечисленных мер в 2021 г. и об их объемах содержатся в проекте общенационального плана восстановления экономики, подготовленного Правительством РФ (версия документа по состоянию на начало июня 2020 г.).

³ Докапитализация Фонда защиты прав дольщиков; субсидирование ставки по специальной кредитной программе поддержки занятости для всех предприятий в пострадавших отраслях, а также социально ориентированных НКО; пакет мер по поддержке автопрома; снижение до 15% совокупного размера тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (ГВБФ), применяемых субъектами МСП, в отношении части выплат и иных вознаграждений в пользу физических лиц, превышающей МРОТ; программа специальной льготной ипотеки; повышение в 2 раза минимального размера пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет; предоставление малообеспеченным семьям с детьми в возрасте от 3 до 7 лет дополнительного ежемесячного пособия в размере 50% от величины прожиточного минимума в соответствующем регионе.

⁴ Проект общенационального плана восстановления экономики.

в 2021 г. (табл. 2)). Вместе с иной поддержкой реального сектора экономики на помощь бизнесу запланировано направить 81,7% совокупной «стоимости» антикризисных мер следующего года. Практически весь оставшийся объем предусмотрен на социальную поддержку за счет выделения дополнительных ассигнований федерального бюджета.

Рассмотрим подробнее решения центрального уровня власти по поддержке бюджетов субъектов РФ в условиях текущего кризиса. В 1-м полугодии 2020 г. правительством были приняты следующие меры в рамках данного направления.

1. Внесены изменения в правила реструктуризации бюджетных кредитов, согласно которым регионы могут не погашать задолженность в 2020 г., а в 2021–2024 гг. погашать лишь 5% от ее объема (остаток задолженности погашается равными долями в 2025–2029 гг. с возможностью досрочного погашения)¹. Эта отсрочка предоставляется при условии, что регионы будут направлять высвобожденные средства:

— в 2020 г. — на то, чтобы ухудшение экономической ситуации не сказалось на развитии отраслей региональной экономики, на профилактике и устранении последствий пандемии, а также на компенсации снижения региональных налоговых и неналоговых доходов;

— в 2021–2024 гг. — на бюджетные инвестиции в рамках реализации новых инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном Правительством РФ.

Реализация данной меры (составляющей, по оценкам РАНХиГС, в 2020 г. 73,5 млрд руб., или чуть более 0,5% прогнозных доходов консолидированных региональных бюджетов) позволит регионам временно перераспределить расходы с исполнения долговых обязательств на сдерживание экономического кризиса, рост инвестиций и мероприятия в области здравоохранения.

2. Приняты решения о предоставлении дополнительных средств на обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных бюджетов в 2020 г. в объеме 300 млрд руб.

Дополнительной мерой в первой половине 2020 г. стало более оперативное выделение межбюджетных трансфертов регионам. Так, по всем видам межбюджетных трансфертов, кроме субвенций (которые, впрочем, по своей природе не могут рассматриваться в качестве инструмента финансовой помощи нижестоящим бюджетам), доля средств, предоставленных в 1-м полугодии 2020 г., от общего годового объема доведенных лимитов бюджетных обязательств составляет по дотациям 63,8% против 50,5% по итогам соответствующего периода 2019 г., по субсидиям — 29,0% против 23,8%, по иным межбюджетным трансфертам — 30,8% против 25,8%.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 619 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/htaVdiUFkcrzT2tFbWspztvjRo6lIAxb.pdf> (дата обращения: 06.05.2020).

Более того, в Российской Федерации в той или иной степени реализуются практически все инструменты финансовой помощи регионам, применяемые в международной практике, что вкупе с относительно невысоким уровнем региональной долговой нагрузки в среднесрочной перспективе должно позволить регионам в полном объеме выполнить принятые обязательства.

Рассмотренные выше антикризисные пакеты — решения федерального уровня власти в условиях борьбы с коронавирусной инфекцией. Субъекты РФ, в свою очередь, предприняли ряд действий по ограничению распространения вируса и поддержке местной экономики. В региональном разрезе антикризисная политика вариативна по масштабам поддержки и используемым инструментам, хотя общие направления помощи согласуются с приоритетами федерального правительства. В числе экономических мер антикризисной политики регионов распространена помощь субъектам МСП и организациям в пострадавших отраслях. Многие регионы последовали рекомендациям федерального правительства и использовали отсрочки по аренде для субъектов МСП¹, налоговые льготы для арендодателей, которые предоставили отсрочку по арендной плате². Власти субъектов Федерации воспользовались полученными налоговыми полномочиями по продлению сроков уплаты налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (подп. 1–3 и 5 п. 2 ст. 18 НК РФ), а также уплаты региональных и местных налогов (авансовых платежей по налогам) и торгового сбора. Перечисленные инструменты являются наиболее распространенными в региональных антикризисных пакетах. В дополнение к федеральным социальным трансфертам отдельным категориям населения некоторые субъекты РФ реализуют собственные меры поддержки: дополнительные выплаты работникам системы здравоохранения, социальных учреждений, безработным, семьям с детьми.

5.3.2. ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 1-Е ПОЛУГОДИЕ 2020 Г.

По оперативным данным Минфина России, доходы федерального бюджета за январь — июнь 2020 г. сократились на 1,2 п. п. ВВП относительно 1-го полугодия 2019 г. до 17,4% ВВП (табл. 3) при сопоставимых значениях кассового исполнения федерального бюджета. По нефтегазовым доходам бюджета в 1-м полугодии текущего года отмечается нарастание отрицательной динамики: сокращение на 3,2 п. п. ВВП, или на 1608,5 млрд руб. относительно января — июня предыдущего года, и на 2,0 п. п. ВВП по сравнению с I кварталом текущего года в основном за счет снижения поступлений по НДС.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 670-р «О мерах поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 439 «Об установлении требований к условиям и срокам отсрочки уплаты арендной платы по договорам аренды недвижимого имущества».

Таблица 3

**ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
В 1-М ПОЛУГОДИИ 2019–2020 ГГ.**

	Январь – июнь 2019 г.			Январь – июнь 2020 г.			Изменение в 1-м полугодии 2020 г. относи- тельно соответ- ствующего пе- риода 2019 г.	
	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполне- ние, %	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполне- ние, %	млрд руб.	п. п. ВВП
Доходы	9549,9	18,6	47,3	9091,5	17,4	44,1	-458,4	-1,2
В том числе:								
нефтегазовые до- ходы	4269,5	8,3	51,8	2661,0	5,1	35,4	-1608,5	-3,2
Из них:								
– НДСПИ	3116,9	6,1	52,2	1983,0	3,8	34,3	-1133,9	-2,3
– вывозные пошлины	1152,6	2,2	50,6	678,0	1,3	39,0	474,6	-0,9
ненефтегазовые доходы	5280,4	10,3	44,2	6430,5	12,3	49,2	1150,1	2,0
Из них:								
– налог на при- быль организа- ций	585,8	1,1	49,4	536,8	1,0	44,1	-49,0	-0,1
– НДС на това- ры, реализуемые в России	2059,6	4,0	48,4	2078,6	4,0	45,7	19,0	0,0
– НДС на това- ры, ввозимые в Россию	1299,2	2,5	45,8	1255,1	2,4	41,6	-44,1	-0,1
– акцизы на то- вары, реализуе- мые в России	205,0	0,4	39,2	412,9	0,8	43,0	207,9	0,4
– ввозные та- моженные пош- лины	335,9	0,7	46,8	289,0	0,5	43,5	-46,9	-0,2
прочие доходы	794,9	1,6	32,8	1858,1	3,6	70,0	1063,2	2,0

ГЛАВА 5.3. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ПРОТИВ КОРОНАВИРУСА

Расходы	7854,1	15,3	43,0	10047,4	19,3	51,1	2193,3	4,0
В том числе:								
процентные рас- ходы	356,4	0,7	48,8	349,7	0,7	39,0	-6,7	0,0
непроцентные расходы	7497,7	14,6	42,9	9697,7	18,6	51,7	2200,0	4,0
Профицит (дефи- цит) бюджета	1695,8	3,3		-955,9	-1,9		-2651,7	-5,2
Ненефтегазовый дефицит	-2573,7	-5,0		-3616,9	-7,0		-1043,2	-2,0
ВВП (в текущих ценах), млрд руб.			51355			52100		

Источник: Министерство финансов; Федеральное казначейство; ВВП за 1-е полугодие 2020 г. — оценка и расчеты авторов.

По официальным данным Минфина России, недополученные нефтегазовые доходы федерального бюджета во II квартале 2020 г. составили более 530 млрд руб. С учетом расчетного объема дополнительных нефтегазовых доходов, полученных федеральным бюджетом в январе — марте 2020 г. в размере 570 млрд руб. (за счет относительно благоприятных мировых нефтяных цен в январе — феврале и резкой девальвации рубля в марте), сальдо между фактическими и базовыми нефтегазовыми доходами за 1-е полугодие оказалось положительным (+39,6 млрд руб.).

По нашим оценкам, при сохранении текущих тенденций в отношении добычи нефти в рамках нового соглашения ОПЕК+ (в пределах установленной для России квоты на июль — декабрь 2020 г. в 9,0 млн барр./сут.), средней мировой цены на нефть на уровне 1-го полугодия 2020 г. (около 40 долл./барр.¹) и среднегодового курса доллара к рублю на уровне 69,5–70 руб. объем выпадающих в 2020 г. нефтегазовых доходов федерального бюджета составит чуть более 2 трлн руб., в том числе объем выпадающих базовых нефтегазовых доходов — около 300 млрд руб. При ухудшении тенденции мирового развития потери федерального бюджета будут значительно больше.

Неопределенность в отношении прогнозного уровня нефтегазовых доходов обусловлена высокой вероятностью сохранения мировых нефтяных цен на низких уровнях в долгосрочном периоде (для 2020 г. — ниже уровня 42,45 долл./барр., заложенного при формировании базовых нефтегазовых доходов федерального бюджета). Указанный риск обусловлен, во-первых,

¹ По данным Минфина России, средняя цена на нефть марки Urals в январе — июне 2020 г. сложилась в размере 39,68 долл./барр. URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=37106-0_srednei_tsene_na_neft_marki_urals.

наметившимся замедлением развития мировой экономики и, во-вторых, превышением предложения нефти над спросом. В этих условиях ежегодная 2%-я индексация базовой цены нефти¹ при расчете базовых нефтегазовых доходов федерального бюджета усиливает риск роста выпадающих доходов. Таким образом, механизм расчета базовых нефтегазовых доходов в бюджетном правиле противоречит глобальным тенденциям на мировом рынке углеводородов и в условиях кризисных явлений в мировой экономике может привести к исчерпанию накопленных в Фонде национального благосостояния (ФНБ) резервов. В связи с этим правило ежегодной индексации базовой цены нефти должно быть заморожено по крайней мере на период кризиса.

Другой фактор неопределенности в отношении нефтегазовых доходов обусловлен использованием в российских условиях механизма демпфера в отношении налогообложения нефтеперерабатывающего сектора. При ценах на нефть ниже 55 долл./барр. демпфер позволяет компенсировать федеральному бюджету часть выпадающих нефтегазовых доходов за счет дополнительных поступлений от нефтяных компаний. Посредством демпфера федеральный бюджет может дополнительно получить в 2020 г. до 600 млрд руб. Однако выплаты по демпферу нефтяными компаниями сжимают их базу по налогооблагаемой прибыли, что, в свою очередь, ведет к снижению поступлений налога на прибыль организаций (что в основном скажется на региональных бюджетах).

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета за 6 месяцев 2020 г. выросли на 1150,1 млрд руб., или на 2,0 п.п. ВВП, по сравнению с январем — июнем предыдущего года (табл. 3). В то же время во II квартале 2020 г. формирование ненефтегазовых поступлений осуществлялось в условиях введения ограничительных карантинных мер, которые привели к ускоренному падению инвестиций в основной капитал, резкому снижению прибыли прибыльных организаций, в том числе за счет нефтяных компаний, сжатию потребительского спроса². Негативное воздействие указанных факторов обусловило снижение ненефтегазовых доходов федерального бюджета во II квартале 2020 г. по сравнению с I кварталом этого же года на 17% (без учета поступлений доходов от сделки по продаже акций Сбербанка России в сумме более 1 трлн руб.). Наиболее сильное падение доходов во II квартале 2020 г. наблюдалось по налогу на прибыль организаций (36%) и внутреннему НДС (14%)³. При этом в отношении указанных факторов до конца 2020 г. прогнозируется негативная динамика: по оценке Минэкономразвития России, снижение инвестиций в основной капитал по итогам 2020 г. со-

¹ Согласно п. 4 ст. 96.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

² Банк России. Информационно-аналитический комментарий. Экономика. № 5 (53). Май 2020. URL: https://cbr.ru/collection/collection/file/27991/ec_2020-05.pdf.

³ Оперативная информация об основных характеристиках федерального бюджета за январь — июнь 2020 г. Официальные данные Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/press_center/2020/07/JuNe.xls.

ставит 10–12%, что является худшим результатом с 2009 г.; снижение прибыли прибыльных организаций прогнозируется на уровне 20–25%, а реально располагаемых доходов населения — более чем на 5%. По нашим оценкам, при реализации такого сценария выпадающие нефтегазовые доходы федерального бюджета составят 2,3–2,5 трлн руб., а общие совокупные потери доходов федерального бюджета в 2020 г. могут достичь 4,5 трлн руб., или порядка 4,2% ВВП. При этом оцененные потери доходов федерального бюджета в 2020 г. в условиях продолжающегося кризиса и нестабильной ситуации на мировом рынке углеводородов значительно ниже по сравнению с периодом мирового финансового кризиса в 2009–2010 гг., когда выпадающие доходы федерального бюджета составили 9,2% ВВП.

Расходы федерального бюджета в 1-м полугодии 2020 г. к аналогичному периоду предыдущего года заметно выросли — на 2193,3 млрд руб., или на 4,0 п. п. ВВП, в том числе за счет роста уровня кассового исполнения бюджета до 51% от уточненной бюджетной росписи 2020 г. против 43,0% от фактического исполнения федерального бюджета в 2019 г. (табл. 4).

По уточненной росписи на 1 июля 2020 г., общий объем бюджетных ассигнований превысил 10 трлн руб., что связано с реализацией мер антикризисных пакетов. Наибольший рост по сравнению с прошлым годом наблюдается по таким функциональным разделам, как «Социальная политика» (на 714,2 млрд руб.), «Здравоохранение» (на 342,4 млрд руб.), «Межбюджетные трансферты» (на 276,4 млрд руб.). Ввиду реализации антикризисной бюджетной политики расходы федерального бюджета по итогам 2020 г. могут вырасти до 21,5 трлн руб., или более чем на 20% ВВП.

Дефицит федерального бюджета по итогам января — июня 2020 г. составил 1,9% ВВП против профицита на уровне 3,3% ВВП за аналогичный период 2019 г. Соответственно, вырос и нефтегазовый дефицит с 5,0 до 7,0% ВВП. Вследствие перечисления в апреле текущего года дополнительных нефтегазовых доходов, полученных в 2019 г., а также пока незначительных трат суверенных резервов на компенсацию недопоступивших из-за низкой цены на нефть нефтегазовых доходов средства ФНБ в рублевом эквиваленте на 1 июля 2020 г. составили 12,1 трлн руб.

С учетом оцененного выше максимального размера выпадающих доходов федерального бюджета в 2020 г. и их частичной компенсации из средств ФНБ, переходящих остатков с прошлого отчетного периода ввиду низкого исполнения бюджетных расходов в 2019 г. (около 1 трлн руб.), поступлений от применения нефтяного демпфера и от сделки по продаже акций Сбербанка России, перераспределения расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов, в результате чего высвободится от 700 млрд до 1 трлн руб., потребность в дополнительных государственных заимствованиях для замещения недостающих нефтегазовых доходов может составить 2,2–2,5 трлн руб.

Следствием дополнительных бюджетных расходов станет рост государственного внутреннего долга России до 14 трлн руб., что превышает установленный

Таблица 4

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 1-М ПОЛУГОДИИ 2019–2020 ГГ.

	Январь — июнь 2019 г.			Январь — июнь 2020 г.			Изменение в 1-м полугодии 2020 г. относи- тельно соответ- ствующего пе- риода 2019 г.	
	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполне- ние, %	млрд руб.	% ВВП	Кассовое исполне- ние, %	млрд руб.	п. п. ВВП
Расходы, всего	7854,1	15,3	43,0	10047,4	19,3	51,1	2193,3	4,0
В том числе:								
общегосударствен- ные вопросы	532,0	1,0	39,0	679,2	1,3	30,7	147,2	0,3
национальная обо- рона	1354,3	2,6	45,2	1600,8	3,1	48,4	246,5	0,5
национальная без- опасность и пра- воохранительная деятельность	867,1	1,7	41,6	960,9	1,8	40,3	93,8	0,1
национальная эконо- мика	828,7	1,6	29,3	1045,6	2,0	33,9	216,9	0,4
жилищно-комму- нальное хозяйство	118,3	0,2	41,9	155,8	0,3	41,8	37,5	0,1
охрана окружаю- щей среды	107,2	0,2	54,3	124,0	0,2	41,1	16,8	0,0
образование	400,5	0,8	48,4	449,4	0,9	44,9	48,9	0,1
культура и кинема- тография	41,6	0,1	34,0	55,8	0,1	37,9	14,2	0,0
здравоохранение	312,6	0,6	43,8	655,0	1,3	56,2	342,4	0,7
социальная поли- тика	2447,7	4,8	50,1	3195,6	6,1	55,9	747,9	1,3
физическая куль- тура и спорт	19,5	0,0	23,9	23,6	0,0	31,7	4,1	0,0
СМИ	34,2	0,1	33,0	41,6	0,1	43,4	7,4	0,0

обслуживание государственного долга	356,4	0,7	48,8	349,7	0,7	39,0	-6,7	0,0
Межбюджетные трансферты	434,0	0,9	43,3	710,4	1,4	60,8	276,4	0,5

Источник: данные Минфина России (оперативные данные), Федерального казначейства; расчеты авторов.

в законе о федеральном бюджете на 2020 г. предельный его размер на уровне 12,9 трлн руб. Государственные внешние заимствования с учетом графика погашения государственного внешнего долга России в 2020 г. должны сократиться с 54,8 млрд до 49,6 млрд долл. при условии, что не будут осуществляться новые размещения на международном рынке капитала¹. В этом случае государственный внешний долг в рублевом эквиваленте при прогнозируемом среднегодовом валютном курсе порядка 70 руб. за доллар составит около 3,5 трлн руб., а следовательно, совокупный объем государственного долга России по итогам 2020 г. может составить 17,5 трлн руб., или примерно 16,8% ВВП, то есть на 4,5% выше соответствующего значения в 2019 г. При этом доля государственного внутреннего долга в общем его объеме вырастет с 74,8% по итогам 2019 г. до 80% на начало 2021 г. Таким образом, основные показатели долговой устойчивости России в 2020 г. сохранятся на безопасных уровнях, несмотря на негативные изменения параметров федерального бюджета.

Расширение бюджетных расходов за счет контролируемого увеличения государственных займов должно способствовать восстановлению российской экономики более быстрыми темпами, а потому временное наращивание бюджетной несбалансированности, несмотря на сохраняющиеся бюджетные риски, можно признать оправданным в текущих условиях.

5.3.3. ИСПОЛНЕНИЕ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 1-Е ПОЛУГОДИЕ 2020 Г.

Данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ за 1-е полугодие 2020 г. показывают, что общий объем доходов региональных и местных бюджетов составил 6,33 трлн руб. и по отношению к тому же периоду 2019 г. вырос на 2,1% (табл. 5). Налоговые и неналоговые доходы

¹ График погашения государственного внешнего долга Российской Федерации по видам долговых обязательств. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/external/payments/ (дата обращения: 17.05.2020).

Таблица 5

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1-М ПОЛУГОДИИ 2020 Г.

	Январь — июнь 2019 г.	Январь — июнь 2020 г.	Изменение в 1-м полугодии 2020 г. относительно соответствующего периода 2019 г.	
	млрд руб.		%	
Доходы, всего	6,199	6,332	0,133	2,1
В том числе:				
налоговые и неналоговые доходы	5,249	4,871	-0,379	-7,2
Из них:				
налог на прибыль организаций	1,790	1,541	-0,249	-13,9
налог на доходы физических лиц	1,776	1,774	-0,003	-0,1
акцизы	0,355	0,367	0,011	3,2
налоги на совокупный доход	0,311	0,276	-0,036	-11,4
налоги на имущество	0,593	0,550	-0,042	-7,2
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	0,038	0,034	-0,004	-10,5
государственная пошлина, сборы	0,023	0,019	-0,004	-18,4
неналоговые доходы	0,362	0,310	-0,052	-14,3
безвозмездные поступления	0,950	1,460	0,510	53,8
В том числе:				
безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы	0,887	1,392	0,505	57,0
Из них:				
дотации	0,421	0,692	0,270	64,1
субсидии	0,152	0,276	0,124	81,8
субвенции	0,194	0,245	0,051	26,3
иные межбюджетные трансферты	0,120	0,180	0,060	50,1
Расходы, всего	5,503	6,544	1,041	18,9
В том числе:				
общегосударственные вопросы	0,346	0,406	0,060	17,3

ГЛАВА 5.3. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ПРОТИВ КОРОНАВИРУСА

	Январь — июнь 2019 г.	Январь — июнь 2020 г.	Изменение в 1-м полугодии 2020 г. относительно соответствующего периода 2019 г.	
	млрд руб.		%	
национальная оборона	0,002	0,002	0,000	11,9
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,056	0,067	0,012	20,9
национальная экономика	0,900	1,100	0,199	22,2
жилищно-коммунальное хозяйство	0,453	0,516	0,064	14,1
охрана окружающей среды	0,015	0,020	0,005	36,2
образование	1,613	1,713	0,101	6,2
культура и кинематография	0,209	0,225	0,016	7,4
здравоохранение	0,433	0,800	0,367	84,8
социальная политика	1,275	1,479	0,204	16,0
физическая культура и спорт	0,123	0,141	0,017	14,0
СМИ	0,024	0,025	0,001	5,8
обслуживание государственного долга	0,055	0,050	-0,005	-8,4
межбюджетные трансферты	0,000	0,000	0,000	-31,3

Источник: данные Минфина России (оперативные данные), Федерального казначейства; расчеты авторов.

сократились на 7,2%, а лидером снижения ожидаемо стал налог на прибыль организаций, поступления которого в региональные бюджеты сократились на 13,9%. Из крупных доходных источников сократились также НДФЛ (0,1% к соответствующему периоду прошлого года), налоги на совокупный доход (11,4%), налоги на имущество (7,2%) и неналоговые доходы (14,3%), а рост продемонстрировали только акцизы (3,2%). В целом рост суммарных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ был обеспечен за счет роста на 57,0% трансфертов из федерального бюджета. Положительную динамику при этом продемонстрировали все виды межбюджетных трансфертов: дотации (64,1%), субсидии (81,8%), субвенции (26,3%) и иные межбюджетные трансферты (50,1%).

Благодаря федеральным трансфертам по итогам 1-го полугодия 2020 г. большинство субъектов Федерации (69) продолжали демонстрировать положительную динамику бюджетных доходов.

Среди федеральных округов наиболее благополучная ситуация с бюджетными доходами наблюдалась в Северо-Кавказском федеральном округе (+20,3%), в котором все 7 субъектов не просто демонстрировали положительную динамику доходов, но превысили по приросту доходов отметку в 10%. Более того, у 6 из них (кроме Ставропольского края) темпы прироста бюджетных доходов за 6 месяцев превысили 18%. Хорошую динамику также показывали Дальневосточный (+11,6%, рост также во всех субъектах) и Южный (+7,3%, рост доходов в 7 из 8 регионов) федеральные округа. Лидерами снижения бюджетных доходов стали Уральский (-2,1%), Центральный (-1,5%) и Северо-Западный (-1,3%) федеральные округа, причем в последнем с падением бюджетных доходов столкнулось большинство (6 из 11) регионов.

В целом из 16 субъектов РФ, бюджетные доходы которых по итогам 1-го полугодия 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. не выросли, у 12 расчетный уровень бюджетной обеспеченности превышает 0,9. Это позволяет отнести их к категории достаточно обеспеченных субъектов, для которых умеренное снижение бюджетных доходов не является критическим. Еще у 2 субъектов снижение доходов за полугодие можно объяснить высокой базой прошлого года (темпы роста доходов за аналогичный период прошлого года выше среднего по всем субъектам). Оставшиеся 2 региона (Калининградская и Оренбургская области), с одной стороны, относятся к числу относительно обеспеченных регионов (с уровнем бюджетной обеспеченности не ниже 0,78), а с другой — столкнулись с относительно небольшим падением бюджетных доходов (6,2 и 1,1% соответственно).

Что касается низкообеспеченных регионов, к которым условно можно отнести субъекты с расчетным уровнем бюджетной обеспеченности на 2020 г. ниже 0,6¹ (таких регионов 30), то у всех из них темпы прироста доходов по итогам 1-го полугодия оказались положительными, а средний (среднеарифметический) прирост бюджетных доходов составил 18,3%. За исключением Забайкальского края (+0,9%) и Пензенской области (+6,6%), у остальных субъектов темпы прироста доходов были выше 8,7%.

Таким образом, Правительству РФ удалось не только не допустить снижения бюджетных доходов у финансово слабых регионов, но и обеспечить им финансовые условия для исполнения расходных обязательств, реализации антикризисных мер и национальных проектов.

За 1-е полугодие 2020 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ составили 6,54 трлн руб., увеличившись к аналогичному периоду

¹ Уровень бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется в соответствии с методологией, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ».

2019 г. на 18,9%, что существенно превышает текущий уровень инфляции и связано в основном с реализацией комплекса антикризисных мер.

Прирост расходов наблюдался в 83 регионах, и только в Калининградской области и Чукотском автономном округе они снизились на 3,6 и 1,1% соответственно. Лидерами по росту расходов стали Москва (35,7%), Республика Адыгея (32,5%) и Республика Калмыкия (32,0%).

В структуре бюджетных расходов по итогам 1-го полугодия 2020 г. наблюдается тенденция к увеличению доли капитальных вложений в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности, которая выросла с 6,2% за 1-е полугодие 2019 г. до 7,5% за тот же период 2020 г. Это соответствует приросту номинального объема соответствующих расходов на 43,7%. Данный рост связан не с увеличением планируемой доли инвестиционных расходов (по итогам года она, напротив, должна сократиться с 13,4% в 2019 г. до 13,0% в 2020 г., номинальный прирост составит 11,4%), а с более быстрым, чем годом ранее, освоением бюджетных средств на инвестиции. Здесь, очевидно, имеет место эффект низкой базы прошлого года, поскольку именно в 2019 г. было много нареканий в отношении низких темпов освоения средств на исполнение майского Указа Президента РФ, которые в значительной степени имеют инвестиционный характер.

Антикризисными мерами можно объяснить опережающий рост расходов на здравоохранение — на 84,8%.

Сохраняющееся превышение темпов роста расходов консолидированных бюджетов регионов над доходами не могло не сказаться на увеличении государственного долга регионов, который на 1 июля 2020 г. составил 2,14 трлн руб., что на 5,0% выше уровня на ту же дату 2019 г.¹ Средняя долговая нагрузка субъектов РФ² также выросла с 21,7% в конце июня 2019 г. до 23,7% в конце июня 2020 г. Лидерами по ее росту стали Республика Хакасия (+25,6 п. п.), Республика Тыва (+21,2 п. п.) и Свердловская область (+18,6 п. п.). В то же время у 40 субъектов она снизилась.

Дополнительная финансовая поддержка малообеспеченных регионов способствовала сдерживанию роста их долговой нагрузки, но не смогла этот рост остановить: у них он составил 1,7 п. п. (достигнув уровня 45,0%), что несколько ниже среднего уровня в 2,0 п. п. Высокий уровень государственного долга, превышающий 100% объема налоговых и неналоговых доходов региона, традиционно сохраняется у Республики Мордовия (217,0%) и Республики Хакасия (127,5%). Впервые достигнут данный уровень в Орловской области (102,0%). Приблизились к нему Удмуртская Республика (95,2%), Костромская (93,6%) и Псковская (90,9%) области.

¹ Ввиду наличия сезонности рассматривать динамику уровня государственного долга регионов за период, не кратный 12 месяцам (например, с начала года), представляется нецелесообразным.

² Долговая нагрузка региона определяется как отношение объема его государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов его бюджета за последние 12 месяцев.

В структуре государственного долга регионов по-прежнему преобладают бюджетные кредиты (48,5% общего объема госдолга). Продолжается постепенное вытеснение кредитов от кредитных организаций (сокращение доли за 12 месяцев с 20,8 до 19,3%) государственными ценными бумагами (рост доли с 26,6 до 29,5%), а также сокращение государственных гарантий (сокращение доли с 3,0 до 2,3%).

Долговая нагрузка регионов, несмотря на некоторый рост, остается на относительно низком уровне, а дополнительная финансовая помощь из федерального бюджета в большинстве случаев позволяет не допустить ее увеличения у наименее обеспеченных субъектов.

Глава 5.4

Налоговая политика и поддержка налогоплательщиков

Основные параметры и направления налоговой поддержки налогоплательщиков в период пандемии определялись Президентом РФ и озвучивались либо в обращениях к гражданам России, либо в ходе совещаний по борьбе с распространением коронавируса. Правовые основы поддержки были сформированы Государственной думой¹. Правительство принимало решения о налоговой поддержке² в развитие президентских инициатив и в пределах дополнительных полномочий, предоставленных законодателем на 2020 г.

Меры налоговой политики принимались поэтапно, поэтому поддержка представляет собой процесс адаптации налоговой системы к возникавшим вызовам. На сегодняшний день насчитывается примерно два десятка инициатив³, реализованных в пользу как физических лиц, так и корпоративного сектора. При этом они заметно отличаются по механизму действия и объему, и в целом их можно разделить на адресно-целевые и структурные. Первые предназначены для конкретных категорий налогоплательщиков, и их получение строго связано с принадлежностью бенефициара к ним. Масштаб поддержки здесь достаточно высок. Вторые отражают стремление государства ослабить фискально-административную нагрузку без выделения отдельных групп бенефициаров, приспособив порядок исчисления налогов к операциям, специфика которых определена неблагоприятной ситуацией из-за пандемии, а также снизив издержки исполнения обязанностей по уплате налогов.

¹ Речь идет о федеральных законах от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ (в котором также регламентированы дополнительные полномочия Правительства РФ); от 22 апреля 2020 г. № 121-ФЗ; от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ.

² Эти решения закреплены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».

³ Сводный перечень правительственных мер с условиями их получения представлен в специальном разделе на официальном сайте Правительства Российской Федерации. URL: http://government.ru/support_measures/category/taxes/.

5.4.1. АДРЕСНО-ЦЕЛЕВЫЕ МЕРЫ

Основными бенефициарами послаблений в сфере налогообложения были определены хозяйствующие субъекты, которые могли пострадать из-за применения ограничительных мер. В начале апреля 2020 г. был утвержден (и затем уточнялся) перечень пострадавших отраслей, к числу которых были отнесены транспортная, досуг и развлечения, физкультурно-оздоровительная, общепит, гостиничный бизнес, розничная торговля непродовольственными товарами, бытовые услуги и некоторые другие¹. Наряду с ними государство сосредоточило внимание на оказании помощи сектору малого и среднего предпринимательства (МСП). Малый и средний бизнес, сильнее других подверженный влиянию ограничительных мер, получил наиболее существенные преференции.

Так, принадлежность налогоплательщика к малому и среднему бизнесу в случае, если речь идет о пострадавших отраслях, расширяет состав доступных мер поддержки. Во-первых, на несколько месяцев продлеваются сроки уплаты налогов и страховых взносов при одновременной реструктуризации налоговой задолженности (путем ее погашения равными частями в течение года). Под действие подпадают налоги с доходов и прибыли, в том числе при применении специальных налоговых режимов (таких как упрощенная система налогообложения (УСН) и единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН)), исчисленные за 2019 г., а также почти все налоги², авансовые платежи по ним и страховые взносы первой половины 2020 г. с некоторыми различиями в условиях продления сроков (по видам платежей). Во-вторых, предоставляются налоговые каникулы в форме освобождения от уплаты абсолютного большинства налогов³, а также страховых взносов за II квартал (апрель, май, июнь) 2020 г. В-третьих, выводятся из-под налогообложения доходы в виде субсидий, полученных из федерального бюджета в связи с неблагоприятной ситуацией в экономике⁴. Стоит отметить, что поддержка пострадавших отраслей не несла значимых рисков выпадающих доходов. В частности, введение налоговых каникул для этих отраслей, по нашим оценкам, означает выпадение 2–3% от налоговых поступлений *при сохранении выручки на уровне 2019 г.* Таким образом, в условиях падения спро-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

² Кроме НДС, налога на профессиональный доход и налогов, уплачиваемых в качестве налогового агента.

³ НДС не подпадает под действие налоговых каникул.

⁴ В качестве симметричной меры по налогу на прибыль установлен запрет на учет в налоговой базе расходов, оплаченных за счет сумм таких субсидий. Однако здесь не действует запрет на принятие к вычету НДС в случае оплаты товаров (работ, услуг) средствами, полученными из бюджетной системы.

са на услуги этих отраслей сама по себе эта мера спровоцирует куда меньшие выпадающие доходы. Низкий уровень выпадающих доходов обусловлен тем, что данные отрасли вносят небольшой вклад в доходы бюджетной системы в целом.

Между тем меры для малого и среднего бизнеса отличаются от способов поддержки пострадавших отраслей. Например, снижение тарифа страховых взносов с 30 до 15% в отношении ежемесячных выплат в пределах МРОТ с 1 апреля 2020 г. не зависит от того, относится ли деятельность налогоплательщика к числу пострадавших отраслей, причем вводится на постоянной, а не на временной основе. Единственным критерием использования данной льготы является размер бизнеса, который должен относиться к малому или среднему. По нашим оценкам, по данной мере стоит ожидать выпадающих доходов в размере 300–400 млрд руб.

Аналогичным образом меры поддержки пострадавших отраслей не замыкаются на стимулировании малого и среднего бизнеса: чтобы получить помощь от государства, не обязательно быть включенным в реестр субъектов МСП. Для таких налогоплательщиков предусмотрено в первую очередь изменение срока уплаты налогов и страховых взносов в форме отсрочки или рассрочки. Но здесь применяется дополнительный критерий нуждаемости в поддержке. Он определяется по факту снижения доходов более чем на 10% и/или возникновения убытка в 2020 г. при условии завершения 2019 г. без убытка. Отсрочка может быть предоставлена на 3, 6, 9 или 12 месяцев, а рассрочка — до 3 лет с учетом того, насколько сильно ухудшилось финансовое положение налогоплательщика. Изменить срок уплаты таким образом можно в отношении любых налогов и страховых взносов со сроками уплаты в 2020 г., за исключением НДС и акцизов, налога на добычу полезных ископаемых и налога на дополнительный доход. Одновременно в подгруппу бенефициаров выделены физические лица — индивидуальные предприниматели, если они работают в одной из пострадавших отраслей (без предъявления к ним требования о принадлежности к сектору малого и среднего бизнеса¹). Поскольку за себя они платят страховые взносы в фиксированном размере, под снижение тарифа они не попадают. Исходя из этого, для них была напрямую снижена сумма отчислений в Пенсионный фонд России за 2020 г. на величину одного МРОТ: с 32 448 до 20 318 руб. Кроме того, наряду с организациями — субъектами малого и среднего бизнеса они могут пользоваться налоговыми каникулами в части платежей за II квартал 2020 г.

Некоторые меры предоставляются лицам, которые не осуществляют деятельность в пострадавших отраслях и не обязательно относятся к субъектам МСП, но для целей налоговой поддержки признаны пострадавшими/ну-

¹ Это значит, что поддержку могут получить предприниматели, бизнес которых по своим масштабам является крупным (статус ИП не тождествен небольшому размеру бизнеса).

ждающимися в налоговой поддержке. В одних случаях выделяются особые категории лиц или ситуации, под которые дается соответствующая им поддержка, а именно:

— физические лица, которые:

- 1) осуществляют деятельность в качестве самозанятых лиц, включая индивидуальных предпринимателей, и уплатили налог на профессиональный доход за 2019 г. Льгота для них состоит в том, что они могут вернуть уплаченный налог в полной сумме (за счет средств федерального бюджета);
- 2) участвуют в выявлении, предупреждении и устранении последствий распространения коронавирусной инфекции, включая работников сферы здравоохранения и оказывающих социальные услуги гражданам, у которых выявлена данная инфекция, и получают в этой связи выплаты стимулирующего характера (федеральные и региональные надбавки к заработной плате). Эти выплаты не облагаются налогом на доходы физических лиц;

— физические лица и организации, которые в течение 2020 г. обратились в кредитную организацию за получением кредита с субсидируемой ставкой на цели возобновления деятельности/поддержку занятости и получили доходы в связи с полным или частичным списанием обязательств по кредиту¹. Налог с этих доходов не платится.

В других случаях государство расширяет субъектный состав действующих мер, включая в сферу их применения, помимо основных бенефициаров, так называемых заинтересованных лиц. Однако такой подход является скорее исключением, и основным примером здесь служат правила отсрочки и рассрочки, которыми предусмотрен достаточно широкий перечень дополнительных бенефициаров. Он включает: стратегические, системообразующие, градообразующие организации; организации и индивидуальных предпринимателей, сдающих в аренду торговые объекты недвижимого имущества и предоставивших отсрочку уплаты арендной платы по соответствующим договорам; организации и индивидуальных предпринимателей, получающих доходы в туристической индустрии от классифицированных гостиниц, горнолыжных трасс, пляжей (при соответствии условиям по величине дохода за 2019 г. и объему номерного фонда). Условия при этом не одинаковы: например, в сфере аренды изменению подлежит срок уплаты только налогов на имущество и земельного налога (и авансовых платежей по ним), в то же время крупные предприятия (перечисленные в списке первыми) вправе претендовать на продление рассрочки до 5 лет. Наряду с этим продление сроков уплаты налогов и страховых взносов, в общем случае относимое к деятельности пострадавшего малого и среднего бизнеса, становится мерой поддержки социально ориентированных некоммер-

¹ У физических лиц из-под налогообложения также выводятся доходы в виде материальной выгоды.

ческих организаций, которые вместе с централизованными религиозными организациями включены еще и в периметр налоговых каникул, о которых сказано выше¹.

5.4.2. СТРУКТУРНЫЕ МЕРЫ

Адресность антикризисной налоговой политики сочетается с задачей помочь налогоплательщикам в целом, в связи с чем выделяется круг мер, которые не ограничены какими-либо условиями и имеют предельно широкий охват. В то же время эти меры не предполагают предоставления традиционных налоговых льгот, а строятся на имплементации базовых гарантий учета специфических, обусловленных текущей ситуацией расходов при определении налоговой базы, а также на освобождении от налогов соответствующих операций. Так, применительно к НДС не признаются объектом налогообложения операции по безвозмездной передаче в пользу государства имущества, которое предназначено для предупреждения и предотвращения распространения, диагностики и лечения коронавирусной инфекции. В свою очередь, при уплате налога на прибыль, единого сельскохозяйственного налога, единого налога на упрощенной системе налогообложения расширен перечень расходов, которые можно обоснованно учитывать в налоговой базе. К ним отнесены расходы в виде стоимости указанного выше имущества², расходы на дезинфекцию помещений и приобретение приборов, лабораторного оборудования, средств индивидуальной и коллективной защиты для выполнения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований. В части налога на прибыль разрешено учитывать еще и расходы на приобретение медицинских изделий для диагностики (лечения) коронавирусной инфекции по их утвержденному перечню. Специальное регулирование данных расходов необходимо для того, чтобы налогоплательщик не опасался привлечения к ответственности за налоговый учет расходов, которые напрямую не направлены на получение доходов, и в то же время имел возможность снизить издержки борьбы с пандемией.

Помимо этого, чтобы облегчить финансовую нагрузку на организации, были включены послабления в порядок уплаты налога на прибыль. Прежде всего им разрешено переходить на исчисление ежемесячных авансовых платежей исходя из фактически полученной прибыли непосредственно в течение 2020 г. (в то время как по общим правилам организация вправе осуществить такой переход только до начала налогового периода), чтобы скорректировать налоговую нагрузку с учетом риска резкого ухудшения

¹ Пожертвования таким организациям разрешено учитывать в качестве расходов при определении налоговой базы по налогу на прибыль.

² Соответственно у получателей такого имущества — органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий — его стоимость не включается в базу по налогу на прибыль.

платежеспособности. В дополнение к этому с 15 до 25 млн руб. увеличен порог среднеквартальных доходов, в пределах которого разрешается платить авансовые платежи на ежеквартальной основе (вместо ежемесячной).

Самостоятельный блок мер предназначен для снижения административной нагрузки на бизнес. Их назначение — укрепить финансовое положение налогоплательщиков, что обеспечит условия для экономии на издержках соблюдения налогового законодательства и сведет к минимуму возможность ситуаций, которые могут привести к оттоку денежных средств из оборота вследствие реализации налоговыми органами своих контрольных функций. В этих целях:

— продлены сроки подачи налоговой отчетности и истребования документов при проведении налоговых проверок. Налоговые декларации и расчеты, срок подачи которых приходится на март — май 2020 г., могут быть представлены исходя из срока, который увеличен на 3 месяца¹, а представление информации и пояснений по требованиям налогового органа, полученным в период с 1 марта до 30 июня 2020 г., разрешается отложить на 20 дней² при стандартном сроке 5 дней;

— введен мораторий на налоговые санкции за непредставление налоговому органу сведений, необходимых для налогового контроля, в части соответствующих правонарушений, совершенных в период с 1 марта до 30 июня 2020 г.;

— введен мораторий на выездные налоговые проверки, включая контроль сделок между взаимозависимыми лицами и соблюдения валютного законодательства, до 30 июня 2020 г. (решения о проведении проверок не выносятся, а проверки, начатые ранее, приостанавливаются);

— запрещено до 30 июня 2020 г. приостанавливать операции налогоплательщиков по счетам в банках и переводы электронных денежных средств.

Таким образом, предусмотренные меры образуют комплексный механизм налоговой поддержки, который противодействует рискам снижения уровня жизни населения, угрозам спада производства и торговли и в конечном итоге создает «подушку безопасности» для тех, кто мог пострадать непосредственно или косвенно (например, в связи с ухудшением финансового положения контрагентов). Тем не менее в отдельных случаях параметры льгот нуждаются в уточнении. Например, наличие убытка за 2019 г. и в 2020 г. не является свидетельством того, что налогоплательщик избежал негативного влияния ограничительных мер, а ограничение льготного тарифа страховых взносов величиной МРОТ снижает эффективность данной меры, в частности, из-за необходимости вести отдельный учет налоговой базы. Обращает внимание и конфликт норм, которые параллельно регулируют

¹ Исключения касаются деклараций по НДС и расчетов по страховым взносам за I квартал 2020 г., сроки подачи которых продлены до 15 мая 2020 г.

² Новый срок составляет 25 дней, однако в случае проведения камеральных налоговых проверок деклараций по НДС он увеличен до 15 дней.

ют отсрочку уплаты налогов и страховых взносов за II квартал 2020 г. и освобождение от уплаты тех же самых платежей, с учетом налоговых каникул.

Наряду с этим важно заметить, что по своему составу пакет принятых в России мер вписывается в общемировую практику налоговой политики для оздоровления экономики, пострадавшей в условиях пандемии. Подтверждением тому служит обобщение такой практики в одном из отчетов ОЭСР, посвященных противодействию столь серьезной проблеме¹. Из него следует, что в глобальном масштабе к настоящему времени выработано очень много мер, отличающихся ключевыми целями и адресатами поддержки, но среди них наибольшим приоритетом антикризисной деятельности правительств стало стимулирование предпринимательского сектора экономики для оказания поддержки бизнесу и минимизации трудностей, связанных с осуществлением им различных платежей². Выделяя блок мер, связанных с налоговым администрированием, и перечисляя применяющие их страны, ОЭСР указывает на то, что наиболее популярными стали отсрочка уплаты налогов и социальных платежей (страховых взносов), продление сроков их уплаты и представления по ним налоговой отчетности, сокращение и отмена уплаты авансовых платежей, а также обеспечение гибкости в вопросах ответственности за налоговые правонарушения, включая мораторий на пени и штрафы за просрочку платежа. Именно эта группа получила наибольшее распространение в мировой практике. Меры, предусматривающие непосредственно снижение налоговой нагрузки на бизнес, представлены менее широко. Тем не менее среди них наиболее популярными оказались снижение ставки страховых взносов и освобождение от уплаты налогов. Кроме того, многими странами задействован специальный механизм освобождения от НДС или снижения ставки этого налога в отношении операций по поставке лекарств, оборудования и оказания услуг в борьбе с коронавирусом как способ поддержать сферу здравоохранения. Учитывая, что все названные меры широко представлены в российской налоговой системе, можно говорить о том, что она выделяется среди других стран широким охватом налогоплательщиков и разнообразием форм поддержки в виде послаблений в администрировании и снижении налогов, а также гибкостью в вопросах определения бенефициаров налоговых льгот³.

При этом ОЭСР рекомендует странам, формулирующим меры налоговой политики, обращать внимание на риски необоснованной налоговой мини-

¹ OECD Database on Tax Policy Responses to COVID-19. URL: <https://www.oecd.org/tax/covid-19-tax-policy-and-other-measures.xlsm>.

² Около половины мер, систематизированных ОЭСР по информации стран-участниц и стран G20, были введены для этой цели в связи с рисками увольнения работников, задержками расчетов с поставщиками и кредиторами и угрозой банкротства. См.: Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience // OECD 2020.

³ В то же время отдельные меры, ставшие актуальными для многих стран, в России не были применены. К ним относятся в первую очередь ускоренное возмещение налогов и улучшение условий признания убытков при определении налоговой базы.

мизации, усиливающиеся в условиях, когда множество налоговых льгот вводится в очень короткие сроки, вследствие чего проверка обоснованности использования каждой из них в отдельности может оказаться менее надежной, чем это необходимо, ввиду всплеска обращений за поддержкой в налоговые органы и роста их загруженности. Так, если получение льготы связано с критерием численности наемных работников, существует вероятность того, что недобросовестные налогоплательщики, стремящиеся получить такую льготу как работодатели, будут «нанимать» фиктивных сотрудников. В то же время имеют место риски не только неправомерного использования антикризисных льгот, но и ухода от уплаты налогов, вызываемого теми трудностями, с которыми сталкивается бизнес, независимо от мер поддержки и возможности использовать их. Поэтому нельзя исключать увеличения числа случаев выплаты «серых» заработных плат, а также схем уклонения от уплаты НДС, в целом относящихся к попыткам перевести хозяйственные операции на расчеты наличными денежными средствами¹.

¹ Tax Administration: Privacy, Disclosure and Fraud Risks Related to COVID-19 // OECD 2020.

Глава 5.5

Малое и среднее предпринимательство: кризисная динамика и меры поддержки

5.5.1. СТАТИСТИКА МСП — ДОКРИЗИСНОЕ СОСТОЯНИЕ

Последние несколько лет основные показатели развития малого и среднего предпринимательства (МСП) в России не росли. Численность занятых в этом сегменте уменьшалась еще до начала пандемии коронавируса — с августа 2018 г.¹ В 2019 г. она составила 18,8 млн человек, сократившись на 0,5 млн человек за год, при одновременном увеличении числа индивидуальных предпринимателей на 68 тыс. человек². Отчасти снижение занятости компенсировали самозанятые (в 2019 г. зарегистрировано порядка 300 тыс. человек). В целом общий прирост количества субъектов МСП в России в последние 5 лет определялся увеличением числа индивидуальных предпринимателей (на 545,6 тыс.).

В начале эпидемии в России, по данным Единого реестра МСП³ на 10 марта 2020 г., насчитывалось 5,96 млн субъектов МСП, из них 3,412 — индивидуальные предприниматели (ИП). Если говорить о более долгосрочных тенденциях, то за последнее десятилетие количество новых субъектов МСП изменилось несущественно, однако более чем в четыре раза выросло число закрывшихся МСП, что определило чистую убыль МСП с 2015 г. (рис. 1).

Росстат фиксировал снижение доли малого и среднего бизнеса России в 2018 г. по сравнению с 2017 г. с 22 до 20,2% ВВП⁴. Национальный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» не оказал существенного влияния на рост численности занятых в сфере МСП и числа субъектов МСП, выполнение ключевых целевых показателей нацпроекта оказалось под вопросом.

¹ Российская экономика в 2019 г. Тенденции и перспективы. Вып. 41. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2020.

² На основе данных Единого реестра МСП. URL: <https://tmsp.nalog.ru/>.

³ Там же.

⁴ Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/storage/media-bank/dolya-msp.xlsx>.

РАЗДЕЛ 5. ЭКОНОМИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

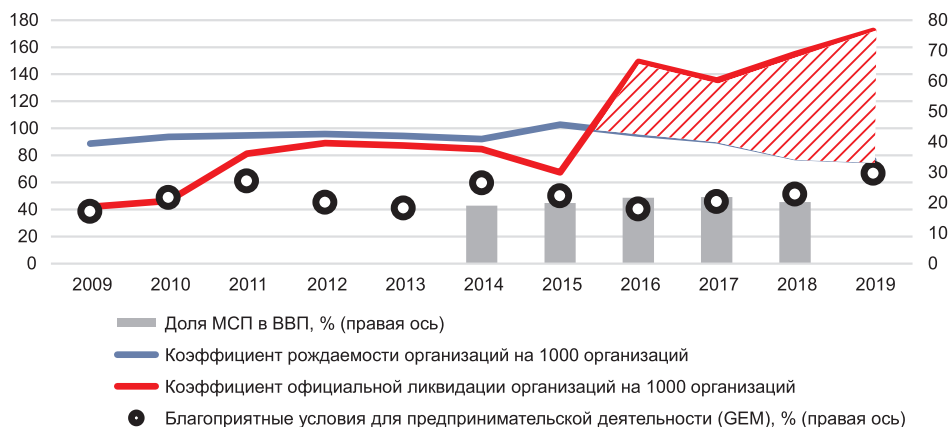


Рис. 1. Показатели развития сектора МСП и оценка населением благоприятных условий для предпринимательской деятельности, 2009–2019 гг.

Источник: расчеты авторов по данным Росстата, Счетной палаты, Минэкономразвития России, Global Entrepreneurship Monitor.

По данным исследования ВЦИОМа, среди опрошенных в 2019 г. предпринимателей 71% считали условия для ведения бизнеса в России неблагоприятными¹. Наиболее значимым фактором, препятствующим развитию бизнеса, опрошенные предприниматели называли низкий уровень благосостояния граждан (81% от числа опрошенных), на втором месте — распространенность коррупции (72%) и на третьем — уровень цен на энергоносители (71%). По итогам IV квартала 2019 г. индекс «ОПОРЫ России» RSBI, измеряющий деловую активность в сегменте малого и среднего предпринимательства, также фиксировал стагнацию деловой активности и снижение индекса продаж².

Сектор МСП очень неоднороден: 96% от общего числа субъектов МСП — микрофирмы, их доля в обороте сектора — 37%, а в занятости — 29%. Средние же компании составляют по численности лишь 0,3%, обеспечивают вклад в оборот на уровне 13% и вклад в занятость около 8%. Основной вклад в занятость и в оборот в секторе МСП обеспечивают малые фирмы (63 и 49% соответственно)³.

Российский малый и средний бизнес в основном ориентирован на внутренний рынок: его доля в российском несырьевом экспорте составляет 8,6%⁴.

¹ Бизнес в России: взгляд изнутри // Портал ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9801>.

² Индекс опоры RSBI. URL: https://www.psbank.ru/-/media/PSB-1_2/OnlineServices/RSBI_4q2019-upd.pdf.

³ На основе данных Единого реестра МСП. URL: <https://rmsp.nalog.ru/> на 10.08.2020.

⁴ Российская экономика в 2019 г. Тенденции и перспективы. Вып. 41. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2020.

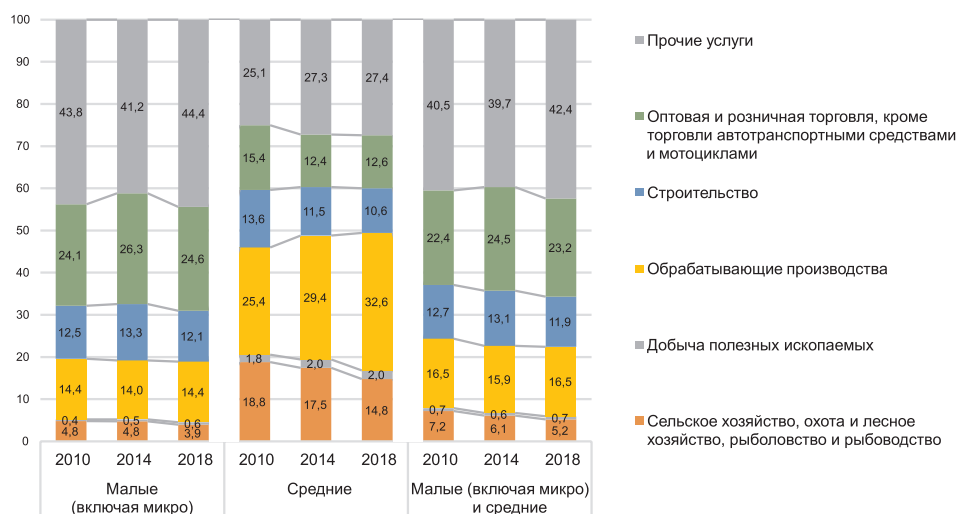


Рис. 2. Отраслевая структура малых (включая микропредприятия) и средних предприятий по доле занятых по видам экономической деятельности, 2010–2018 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

В России значительная часть занятых, которая могла бы относиться к предпринимательскому сектору, находится в тени: по данным Росстата¹, в 2019 г. доля занятых в неформальном секторе составляла 20,6% всех занятых, причем их численность продолжает расти (с 14,3 млн человек в 2017 г. до 14,8 млн в 2019 г.).

Ведущими отраслями сектора стабильно остаются оптовая и розничная торговля (60,4% общего оборота), обрабатывающие производства (10,4%) и строительство (7,5%)². В занятости сектора преобладают те же отрасли, а также транспортировка и хранение (6,8%) (рис. 2).

5.5.2. МСП и ПАНДЕМИЯ: ПОТЕРИ ПЕРВЫХ МЕСЯЦЕВ

Оптовая и розничная торговля, обрабатывающие производства и строительство сильнее всего пострадали вследствие введения режима самоизоляции и карантина, испытав резкое падение спроса, поэтому сфера МСП относится к наиболее пострадавшим от пандемии COVID-19.

¹ Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/2EfrjGVJ/Rab_sila_2020.pdf.

² Антонова М.П., Барнинова В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потапова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

Ограничительные меры с 19 марта вслед за Москвой ввели во всех 85 регионах России. Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» период с 30 марта по 3 апреля был объявлен нерабочим с сохранением за работниками заработной платы, что фактически остановило деятельность большинства компаний малого и среднего бизнеса, однако не сняло необходимости в полной мере обеспечить наличие фонда оплаты труда сотрудников. Все бизнесы, которые не успели перейти на онлайн-формат предоставления товаров и услуг (или те, чья бизнес-модель вообще подразумевает исключительно персональное предоставление услуг), оказались под риском банкротства. В некоторых организациях, например в турагентствах, после введения противоэпидемиологических ограничений выручка снизилась на 90%¹. По подсчетам экспертов, один будний день простоя кофейни в центре Москвы обходился бизнесу в 100–150 тыс. руб. дохода, магазину одежды — от 40 до 100 тыс. руб., торговому центру — от 60 до 80 млн руб.² По данным ФНС, на 1 июля 2020 г.³ прекратили свою деятельность 305,6 тыс. индивидуальных предпринимателей (ИП) и 208 тыс. юридических лиц (коммерческих организаций) (были зарегистрированы 287,4 тыс. и 100,2 тыс. соответственно). Таким образом, за 1-е полугодие 2020 г. в России на 18,2 тыс. уменьшилось число ИП и на 107,8 тыс. — число коммерческих организаций. На 10 мая 2020 г. число малых предприятий сократилось на 10,1% (в годовом выражении), средних — на 8,5%, что означает потерю около 300 тыс. рабочих мест в малом бизнесе и 100 тыс. в среднем⁴.

Более 80% малых и средних предприятий оптимизировали затраты в связи с сокращением выручки⁵, при этом 28% сократили заработные платы, 21% сократили штат сотрудников, 22% перевели сотрудников в неоплачиваемый отпуск. Лишь за март 2020 г. численность занятых в МСП уменьшилась примерно на 18 тыс. человек⁶.

5.5.3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МСП

В условиях пандемии правительства большинства стран в срочном порядке стали реализовывать меры по снижению негативных эффектов от временно-го прекращения предпринимательской деятельности и кризиса. За рубежом

¹ Матовников М., Корженевский Н., Камротов М. Оперативная оценка потребительской активности россиян 23–29 марта. Вып. 3. М.: ПАО «Сбербанк», 2020. URL: <https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/pa23-29marta.pdf>.

² Во сколько бизнесу обходится день простоя из-за коронавируса. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/04/2020/5e9734f59a79476b02ac352b>.

³ Статистика по государственной регистрации ЮЛ и ИП в целом по Российской Федерации// ФНС России. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/regstats/.

⁴ «Чудес не бывает»: в России сокращается количество малых бизнесов. Газета.ru. 29.05.2020.

⁵ Индекс RSBI. URL: <https://opora.ru/projects/indeks-opory-rsbi/>.

⁶ Единый реестр субъектов МСП. URL: <https://rmsp.nalog.ru/>.

Таблица 1

МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МСП В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ,
АПРЕЛЬ 2020 Г.

	Отсрочки платежей			Финансовые инструменты			Инфраструктурная поддержка				
	по субсидиям на з/п	по налогу на прибыль	по НДС	в Пенсионный фонд и фонды социального страхования	коммунальные платежи, аренда, местные налоги	мораторий на взыскание задолженности	гарантии по кредитам	специальные кредиты для МСП	гранты и субсидии	программы поддержки удаленной работы и цифровизации	тренинги и повышение квалификации
Канада	+	+	+		+	+		+			
Китай	+	+		+	+	+		+	+	+	+
Чехия	+	+			+	+		+	+		
Дания	+	+	+			+	+		+		
Германия	+	+					+	+	+		
Ирландия	+	+	+				+	+	+	+	+
Израиль	+		+	+	+	+	+				
Италия	+	+				+	+	+	+	+	
Япония	+	+			+		+	+	+	+	+
Корея	+					+	+	+	+	+	+
Велико-британия	+				+	+	+	+	+		
Турция	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
Испания	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+
Россия		+		+		+		+			

Источник: Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&Title=Covid-19:%20SME%20Policy%20Responses.

были внедрены пакеты антикризисных мер, включавших финансовую поддержку, налоговые и имущественные послабления, мораторий на проведение выездных контрольно-надзорных мероприятий (проверок)¹. По данным Всемирного банка², всего применялось 845 различных модификаций антикризисных мер, из них 328 относились к долговому финансированию (кредитам и гарантиям по кредитам), 205 — к сохранению рабочих мест и 205 — к налоговым послаблениям (*табл. 1*).

К финансовым мерам также относится снижение банковских ставок и отсрочек по кредитам (например, в Великобритании банковская ставка была снижена до 0,1%, введена схема срочного финансирования, приостановлены выплаты по кредитам). По данным OECD³, в большинстве стран предусмотрены меры поддержки предприятий-заемщиков: в виде гарантий по кредитам, прямых займов от государства, грантов и субсидий. Также активно использовались послабления по налогам в качестве меры поддержки бизнеса: вводились отсрочки по уплате налога на прибыль предприятий (повсеместно в странах ОЭСР), налога на добавленную стоимость (в 18 странах из 54 проанализированных), страховых платежей (в 22 странах)⁴.

5.5.4. АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ МСП

Набор внедренных в России антикризисных мер содержательно соответствует международному опыту, кроме того, меры были введены достаточно оперативно (*табл. 2*). При этом, по данным Организации экономического сотрудничества и развития⁵, многие страны сразу сделали акцент на прямой финансовой помощи, поддержании ликвидности и поддержке занятости населения, тогда как в действиях российского правительства по поддержке сектора МСП на первом этапе преобладали меры нефинансового характера.

Выделяемые МСП субсидии и кредиты по поддержке занятости в России финансировались исходя из предоставления МРОТ на одного работника в месяц, то есть на уровне до 26–30% заработной платы по России в среднем (в Москве — до 22–25%). В странах ОЭСР они находятся на уров-

¹ Policy Responses to COVID-19. IMF, 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>.

² Map of SME-Support Measures in Response to COVID-19. World Bank, 2020. URL: https://dataviz.worldbank.org/views/SME-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowVizHome=n&fbclid=IwAR0vfwIVUpPgT9qn7w9473B7hyi8mVlB4PZVkosOLRJCQR6NgS1ZJPeR-5qM.

³ Covid-19 SME Policy Responses. OECD, 2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

не от 50 до 90% заработной платы¹. В целом в России субсидиями на заработную плату было охвачено в около 3,8 млн человек, или 5,0% рабочей силы².

В целом российские меры поддержки в контексте международного опыта характеризуются более низким охватом и размером финансирования поддержки МСП, а условия их предоставления зачастую более жесткие, чем в некоторых развитых странах. Вместе с тем и доля МСП в экономике этих стран также выше, даже с учетом корректировок в расчетах, связанных с использованием в странах ОЭСР показателя бизнес-сектора, который не учитывает государственные и финансовые организации³.

В целом предложенный в России антикризисный пакет включал меры по нескольким направлениям: снижение административной нагрузки (в части проверок предприятий), меры налогового стимулирования, финансовые меры поддержки, государственные закупки, меры имущественной поддержки. Рассмотрим эти меры подробнее.

- Меры поддержки малого и среднего бизнеса в наиболее пострадавших отраслях
 - Кредиты и субсидии на неотложные нужды, включая заработную плату работников:
 - субсидии на заработную плату МСП и ИП, по данным ФНС, были предоставлены в апреле 1,09 млн организаций и ИП на сумму 45,8 млрд руб. (охват, по оценкам Института «Центр развития» ВШЭ, составил 3,8 млн человек), в мае — 1,08 млн организаций и ИП на сумму 44,6 млрд руб. (охват — 3,7 млн человек)⁴.
 - Льготы и отсрочки:
 - предоставление отсрочки по уплате налогов (за исключением НДС) на 6 месяцев (по оценкам Минэкономразвития России,

¹ См.: Комментарии о государстве и бизнесе. Ин-т «Центр развития» НИУ ВШЭ. № 273. 7 мая 2020 г.;

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 Кореи, Японии. Ин-т социальной политики НИУ ВШЭ. URL: <https://isp.hse.ru>.

² В апреле, в мае пока охвачено 3,7 млн человек. Расчет Ин-та «Центр развития» НИУ ВШЭ по данным ФНС. URL: <https://www.nalog.ru/rn77/business-support-2020/subsidy/>. Расчет удельного веса охваченных по отношению к рабочей силе Ин-та «Центр развития» ВШЭ по данным ОЭСР о численности рабочей силы за 2019 г.

³ См. подробнее: *Баринова В. А., Земцов С. П., Кнобель А. Ю., Лощенкова А. Н.* Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2019.

⁴ Данные на 16 июля 2020 г. URL: <https://www.nalog.ru/rn77/business-support-2020/subsidy/>. Был выделен 81 млрд руб. Впоследствии список пострадавших отраслей экономики был расширен. Было подписано распоряжение о выделении дополнительных 23,2 млрд руб. (Распоряжение от 19 июня 2020 г. № 1639-р. URL: <http://government.ru/news/39916/>.) Всего было израсходовано на данные субсидии 90,3 млрд руб.

АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ 2020 Г., НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОДДЕРЖКУ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Мера	Период действия	Финансовая оценка	Комментарий
Контрольно-надзорные меры			
1. Приостановлены проверки, в отношении которых применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также выездные налоговые и плановые выездные таможенные проверки	18 марта 2020 г. – 30 июня 2020 г.	—	Поручение Правительства РФ от 18 марта 2020 г., за исключением проведения внеплановых проверок, основанием для которых является причинение вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; проверка, результатом которых является выдача разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер
Меры налогового стимулирования			
2. Снижение тарифов по страховым взносам. Для предпринимателей, выплачивающих заработную плату, будет снижен тариф по страховым взносам с 30 до 15%. Пониженный тариф будет распространяться не на всю заработную плату работников, а только на ту часть, которая превышает МРОТ	С апреля 2020 г. – неизвестно	У субъектов МСП дополнительно высвободятся ресурсы в сумме 285 млрд руб. за 9 месяцев 2020 г. (совещание по экономическим вопросам 31 марта 2020 г. URL: http://government.ru/news/39321/#silyan). Иная оценка приводится по состоянию на 16 апреля 2020 г. – около 350 млрд руб. (URL: https://tass.ru/ekonomika/8264355)	Обращение Президента РФ 25 марта 2020 г. Получатели: субъекты МСП
3. Освобождение от налогов и взносов за II квартал 2020 г. (кроме НДС, налога на игорный бизнес и НДФЛ за сотрудников) субъектов МСП наиболее пострадавших отраслей. Нулевой тариф по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, обязательное медицинское страхование и на страхование на случай временной нетрудоспособности в связи с материнством	II квартал 2020 г.	До 100 млрд руб. (совещание по реализации мер поддержки экономики и социальной сферы. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63369). Не менее 200 млрд руб. (Оценка. Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/11/829961-tretii-antikrizisnii-paket-mer)	Сообщение о санитарно-эпидемиологической обстановке (В. В. Путин) 11 мая 2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63340 . URL: https://www.nalog.ru/n77/business-support-2020/ . Кто освобождается: индивидуальные предприниматели, занятые в наиболее пострадавших отраслях; юридические лица, которые включены на основании налоговой отчетности за 2018 г. в реестр МСП, занятые в наиболее пострадавших отраслях экономики; юридические лица, включенные в реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, которые

с 2017 г. являются получателями грантов Президента РФ, субсидий и грантов в рамках специальных программ; централизованные религиозные организации, учрежденные ими социально ориентированные некоммерческие организации; некоммерческие юридические лица, включенные в реестр некоммерческих организаций, в наибольшей степени пострадавших из-за распространения новой коронавирусной инфекции.

Пострадавшие ИП не освобождаются от страховых взносов за себя, но их сумма снижена. Фиксированный платеж на обязательное пенсионное страхование за 2020 г. составит 20318 руб. вместо 32448 руб. Разница — 12130 руб., в размере одного МРОТ.

Сообщение о санитарно-эпидемиологической обстановке (В. В. Путин) 11 мая 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63340>

Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 409

Советание Президента РФ с членами Правительства РФ 1 апреля 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63123>.
ИП или организациям не пришлют требование с начисленными пенями и штрафами, не спишут задолженность и не заблокируют расходные операции по расчетному счету

31 млрд руб.
(Оценка. Ведомости URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/11/829961-treii-antikrizisni-paket-met>)

2020 г.

4. Предоставление ИП в наиболее пострадавших отраслях налогового вычета в размере 1 МРОТ в отношении страховых взносов

За I квартал — до 15 мая.
Отчетность за март — май 2020 г. — на 3 месяца.
Документы по требованию с 1 марта по 31 мая — на 10 рабочих дней

5. Продлены сроки сдачи отчетности

18 марта — 1 июля 2020 г.

6. Приостановлены меры взыскания налоговой задолженности. Введение моратория на выплату ряда штрафов и временный запрет на блокировку счетов субъектов МСП и индивидуальных предпринимателей по отдельным основаниям

Мера	Период действия	Финансовая оценка	Комментарий
7. Перенесены сроки уплаты налогов для субъектов МСП наиболее пострадавших отраслей	<p>Налог на прибыль, УСН, ЕСХН за 2019 г. — на 6 месяцев.</p> <p>Налоги (авансовые платежи по налогам, кроме НДС, НПД, НДФЛ, уплачиваемых через налогового агента) за март и I квартал 2020 г. — на 6 месяцев.</p> <p>Налог по патентной системе налогообложения, срок уплаты которого приходится на II квартал 2020 г., — на 4 месяца.</p> <p>Налог (авансовый платеж по налогу) за апрель — июнь, полугодие (II квартал) 2020 г. — на 4 месяца.</p> <p>НДФЛ для ИП за 2019 г. со сроком уплаты до 15 июля 2020 г. — на 3 месяца.</p> <p>Авансовый платеж по транспортному налогу, налогу на имущество организаций и земельному налогу за I квартал 2020 г. — до 30 октября 2020 г.</p>	<p>Отложенные на 6 месяцев обязательства МСП по налогам (кроме НДС), страховым взносам и кредитным платежам как выпадающие доходы (ГВБФ, РФ, МБ) — около 410 млрд руб. Минэкономразвития России. URL: http://covid.economy.gov.ru/ (оценка по 1-му и 2-му пакетам антикризисных мер)</p>	Обращение Президента РФ 25 марта 2020 г.

	<p>Авансовый платеж по транспортному налогу, налогу на имущество организаций и земельному налогу за II квартал 2020 г.</p>	
<p>8. Перенесены сроки уплаты страховых взносов для субъектов МСП наиболее пострадавших отраслей</p>	<p>Страховые взносы за март — май 2020 г. — на 6 месяцев. Страховые взносы за июнь — июль 2020 г. — на 4 месяца. Страховые взносы, исчисленные с суммы дохода ИП, превышающей 300 тыс. руб., подлежащие уплате не позднее 1 июля 2020 г., — на 4 месяца</p>	<p>н/д Обращение Президента РФ 25 марта 2020 г.</p>
<p>9. Мораторий на возбуждение дел о банкротстве для субъектов МСП наиболее пострадавших отраслей</p>	<p>С 6 апреля по 6 сентября 2020 г.</p>	<p>—</p>
<p>10. Дополнительные основания отсрочки (рассрочки) налоговых выплат для наиболее пострадавших отраслей</p>	<p>Отсрочка: доход снизился более чем на 50% или есть убыток при одновременном снижении дохода более чем на 50% — год;</p>	<p>— В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409. Организациям и ИП, осуществляющим деятельность в наиболее пострадавших сферах, определенных в постановлении № 570 и подп. «Д» п. 3 постановления № 792.</p>

Мера	Период действия	Финансовая оценка	Комментарий
	Доход снизился более чем на 30% или есть убыток при одновременном снижении дохода более чем на 20% — 9 месяцев;		Организациям и ИП, осуществляющим деятельность в наиболее пострадавших сферах, определенных в постановлениях № 479, 540, 657, 745 и 927. Стратегическим, системообразующим и градообразующим организациям, пострадавшим, но не относящимся к сферам деятельности, в соответствии с отдельными решениями Правительства РФ.
	Доход снизился более чем на 20% или есть убыток при одновременном снижении дохода более чем на 10% — 6 месяцев;		Организациям и ИП, предоставившим отсрочку уплаты арендной платы по договорам аренды торговых объектов недвижимого имущества в соответствии с требованиями Постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 439.
	Другие случаи — 3 месяца.		Организациям и ИП, получающим доход преимущественно от деятельности в сфере туризма и гостиничного бизнеса
	Распорочка: доход снизился более чем на 50% или есть убыток при одновременном снижении дохода более чем на 30% — до 3 лет		
11. Возврат самозанятым гражданам уплаченного в 2019 г. НДФЛ в полном объеме	2019 г.	1 млрд руб. (Оценка на основе данных ФНС. Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/11/829961-tretii-antikrizisnii-paket-mer)	Сообщение о санитарно-эпидемиологической обстановке (В. В. Путин) 11 мая 2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/65340
12. Предоставление самозанятым налогового капитала в размере 1 МРОТ	2020 г.	15 млрд руб. (Оценка. Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/11/829961-tretii-antikrizisnii-paket-mer)	Сообщение о санитарно-эпидемиологической обстановке (В. В. Путин) 11 мая 2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/65340

Финансовые меры поддержки	
13. Субсидии малому и среднему бизнесу из перечня наиболее пострадавших отраслей экономики на выплату зарплаты работникам и другие первоочередные нужды	<p>Апрель – май 2020 г.</p> <p>Утверждены Постановлением Правительства РФ от 24 апреля 2020 г. № 576. Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2020 г. № 1229-р. Заявки с 1 мая, выплаты с 18 мая. Условие получения: максимальное сохранение занятости, на уровне не менее 90% штатной численности на 1 апреля.</p> <p>Безвозмездная финансовая помощь предоставляется в целях частичной компенсации затрат на сохранение занятости и оплаты труда своих работников в апреле и мае 2020 г.</p> <p>Размер субсидии определяется как произведение величины минимального размера оплаты труда МРОТ (12130 руб.) на количество работников + 1 ИП в марте 2020 г.</p>
14. Беспроцентный заем на неотложные нужды (в первую очередь на выплату заработной платы сотрудникам). Дополнение 16 апреля 2020 г.: обеспечение не менее 75% объема беспроцентных кредитов на выплату заработной платы гарантиями Внешэкономбанка (2-й пакет мер). Расширено на средние и крупные предприятия пострадавших отраслей	<p>Бессрочно. На срок не более 6 месяцев</p> <p>150 млрд руб. (предложение Председателя Правительства РФ). Гарантии ВЭБ.РФ — 100–262,5 млрд руб.</p> <p>Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 422 + совещание Президента РФ с членами Правительства РФ (15 апреля 2020 г.). URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63204.</p> <p>Условия для получения кредита: — заемные средства будут предоставляться компаниям, которые действуют не менее 1 года и владельцы которых хотя бы раз платили налоги; — сохранение численности персонала на весь период кредитования или сокращение персонала не более чем на 10% в месяц. Гарантия по кредиту обеспечивается поручительством ВЭБ (до 75%)</p>
15. Расширена программа льготного кредитования малого и среднего бизнеса. Возможность реструктуризации по приемлемым ставкам тех кредитов, которые были выделены ранее субъектам МСП. Субсидирование кредитным организациям части процентов по кредитам субъектов МСП при условии переноса срока уплаты процентов без начисления штрафных санкций	<p>Бессрочно</p> <p>5 млрд руб. + 18 млрд руб. (Оценка РБК. URL: https://www.rbc.ru/economics/28/04/2020/5eab6bdac9a7947853d5c4e7e5?from_main)</p> <p>Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 846-р. Кредиты по сниженной ставке до 8,5%. Упрощены требования к заемщику</p>

Мера	Период действия	Финансовая оценка	Комментарий
16. Отсрочка по кредиту	Апрель – сентябрь 2020 г.	н/д	Имеющиеся задолженности по кредитным капиталам можно реструктурировать
17. Программа рефинансирования кредитных капиталов	Апрель – сентябрь 2020 г.	н/д	Кредит по программе рефинансирования выдается с установлением процентной ставки ЦБ РФ в размере 4% и с установлением конечной ставки по кредитам на уровне 8,5%
18. Кредитные каникулы для индивидуальных предпринимателей, которые столкнулись с резким падением доходов из-за эпидемии коронавируса (ниже 30%)	Апрель – сентябрь 2020 г.	н/д	Обращение Президента РФ 25 марта 2020 г. Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. №106-ФЗ
19. Субсидирование ставки по специальной кредитной программе поддержки занятости для всех предприятий в пострадавших отраслях, а также в социально ориентированных НКО. Возможно списание кредита при условии сохранения 90% занятости с 1 июня 2020 г. по 1 апреля 2021 г.	С 1 июня 2020 г. по 1 апреля 2021 г.	5,7 млрд руб. (для всех компаний). Гарантии ЕЭВ.РФ – н/д	Все компании из пострадавших отраслей, СНКО. Постановление Правительства от 16 мая 2020 г. № 696. Субсидия банкам – Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. №1286-р. Объем кредита будет рассчитываться по формуле 1 МРОТ на одного сотрудника в месяц исходя из 6 месяцев. Срок погашения кредита – 1 апреля 2021 г. Льготная ставка – 2%. На 85% эти кредиты будут обеспечены гостарантиями ВЭБ. При сохранении 80% занятости можно будет погасить лишь половину долга. Срок погашения – 1 апреля 2021 г., гарантии на 85% обеспечит государство
20. Расширение поддержки МФО и РГО. Пополнение резервов государственных микрофинансовых и региональных гарантийных организаций. Дополнение: докапитализация государственных структур, которые оказывают микрофинансовую поддержку ИП, семейным предприятиям, небольшому бизнесу (3-й пакет мер)	—	2 млрд руб.	Средства выделяются субъектам РФ. Мера озвучена на заседании Правительства Российской Федерации 30 апреля 2020 г. URL: http://government.ru/news/59611/ . Совещание о санитарно-эпидемиологической обстановке (В. В. Путин) 11 мая 2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/65340

12 млрд руб.

Государственные закупки	
21. Снижение требований к обеспечению госконтрактов. Установление для компаний с государственным участием особого порядка осуществления закупок у субъектов МСП	<p>С 1 апреля до 31 декабря 2020 г.</p> <p>И/Д</p> <p>Советание Президента РФ с членами Правительства РФ 1 апреля 2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63123. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Внесены изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. При осуществлении закупок в соответствии со ст. 30 Федерального закона заказчик не вправе устанавливать требования обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и/ или в проекте контракта. Кроме того, также предложено увеличить начальную (максимальную) цену контракта до 5 млн руб. (в настоящее время – 1 млн руб.), при котором субъекты малого предпринимательства должны предоставлять обеспечение заявок участников закупок</p>
Меры имущественной поддержки	
22. Отсрочка платежей за арендуемые государственные и муниципальные помещения. Освобождение арендаторов — субъектов МСП из наиболее пострадавших отраслей от уплаты арендных платежей с 1 апреля 2020 г. по 1 июля 2020 г.	<p>С 1 апреля до 1 октября 2020 г.</p> <p>Выпадающие доходы, 20 млрд руб. (в сумме федеральные и региональные арендные программы)</p> <p>Советание Президента РФ с членами Правительства РФ 1 апреля 2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63123. Статья 19 Закона № 98-ФЗ. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 1296-р. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 670-р (ред. от 16 мая 2020 г.). Дополнительное соглашение к договору аренды об отсрочке платежей должно быть заключено в течение трех рабочих дней с момента обращения заявителя. Отсрочка не распространяется в отношении аренды коммерческой недвижимости</p>
23. Рассрочка по погашению долгов по арендной плате за пользование имуществом	<p>С 1 февраля 2021 г. по 1 января 2023 г.</p> <p>И/Д</p> <p>Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 704</p>
24. Предоставление субъектам МСП в наиболее пострадавших отраслях возможности временно не платить штрафы и пени за просрочку платежей по ЖКУ	<p>—</p> <p>Советание Президента РФ с членами Правительства РФ 1 апреля 2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63123. URL: https://tass.ru/ekonomika/8154433</p>

отсрочка будет предоставлена на сумму до 64 млрд руб. в МСП с 3,3 млн занятых)¹;

- отсрочка на 6 месяцев по страховым взносам (по оценкам Минэкономразвития России, отсрочка будет предоставлена на сумму 92 млрд руб. 569 тыс. МСП с 3 млн занятых);
- освобождение от уплаты налогов и взносов за II квартал 2020 г.;
- списание кредита для организаций наиболее пострадавших отраслей при условии сохранения занятости (с 1 июня 2020 г.).
- Для малого и среднего бизнеса всех отраслей
 - *Кредиты:*
 - расширена программа льготного кредитования под 8,5% (упрощены требования к заемщику, не учитываются задолженности по налогам, сборам, заработной плате, открыта возможность рефинансирования кредитов на оборотные и инвестиционные идеи) — 7,5 тыс. получателей.
 - *Льготы и отсрочки:*
 - страховые взносы на сумму зарплаты, превышающую МРОТ, снижены вдвое — с 30 до 15% (в 2020 г. высвобождается 350 млрд руб.);
 - срок уплаты ранее начисленных административных штрафов увеличен с 60 до 180 дней;
 - перенос платежей за аренду объектов государственного или муниципального имущества с 2020 г. на 2021 г. (2415 соглашений по отсрочке по федеральным объектам).
 - *Поддержка микрофинансовых организаций и региональных гарантийных организаций.*
- **Меры для всех предприятий (включая МСП)**
 - Кредиты под 2% на 6 месяцев при условии сохранения определенных уровней занятости:
 - кредиты для юридических лиц и ИП, которые имеют наемных работников, на различные цели (в том числе на выплату зарплаты).

МСП, входящим в перечень отраслей, требующих поддержки для проведения мероприятий по профилактике новой коронавирусной инфекции, или в перечень объектов туристской индустрии, предоставляется единовременно субсидия на дезинфекцию и профилактику (с 15 июля по 15 августа) для частичной компенсации затрат в размере 15 тыс. руб. на организацию или ИП и 6500 руб. на работника².

Также следует отметить кредитные каникулы для индивидуальных предпринимателей, чей доход снизился более чем на 30%.

¹ Здесь и далее: План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. По состоянию на 30 июня 2020 г. Подготовлено Правительством РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan_preodoleniya_ekonomicheskikh_posledstviy_novoy_koronavirusnoy_infekcii.html.

² На 16 июля 2020 г. было получено 95,6 тыс. заявлений. URL: <https://www.nalog.ru/rn77/business-support-2020/subsidy/>.

ОБЗОР ПРЕДЛОЖЕННЫХ МЕР

В целях определения первоочередных получателей государственной поддержки было введено понятие наиболее пострадавших отраслей¹, к которым были отнесены: 1) авиаперевозки, аэропортовая деятельность, автоперевозки; 2) культура, организация досуга и развлечений; 3) физкультурно-оздоровительная деятельность и спорт; 4) деятельность туристических агентств; 5) сфера общественного питания; 6) гостиничный бизнес; 7) деятельность организаций дополнительного образования, негосударственных образовательных учреждений; 8) деятельность по организации конференций и выставок; 9) деятельность по предоставлению бытовых услуг населению (ремонт, стирка, химчистка, услуги парикмахерских и салонов красоты). Таким образом, большая часть первоочередных мер поддержки касались тех отраслей, у которых указанный в Едином государственном реестре (ЕГРЮЛ) основной код вида деятельности (ОКВЭД) входил в список наиболее пострадавших. Однако у многих предпринимателей ОКВЭД не совпадал с фактическими видами деятельности или с ограниченным списком кодов, утвержденным законом. Так, с проблемой столкнулись кабинеты стоматологии, детские центры, гостиницы, частные образовательные организации дошкольного образования. В результате перечень кодов ОКВЭД, входящих в список наиболее пострадавших, стал обновляться регулярно.

Особенностью реакции на кризис весны 2020 г. в России стало отсроченное введение прямой финансовой поддержки. Первый список мер по поддержке бизнеса большей частью включал меры нефинансового характера, что лишь частично отвечало запросам бизнес-сообщества.

К середине апреля было объявлено о первых мерах прямой финансовой поддержки. Из резервного фонда правительства Федеральному казначейству было выделено 81,1 млрд руб. на предоставление в 2020 г. субсидий малому и среднему бизнесу из отраслей, пострадавших от коронавируса. Для получения бюджетных ассигнований субъекты малого и среднего предпринимательства должны были сохранять определенное число работников (в апреле и мае 2020 г. — не менее 90% работников от уровня в марте 2020 г.)². Размер субсидий составил 12 130 руб. на одного работника организации с выплатой первых сумм после 18 мая. Этой мерой воспользовались более 16% опрошенных компаний, а востребованной считают более 60% среди компаний из пострадавших отраслей³. Однако, как сообщил бизнес-омбудсмен на основании данных, представленных в аппарат уполномоченного по защите прав

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 434.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 576.

³ Приложение к докладу Уполномоченного по правам предпринимателей при Президенте Российской Федерации. COVID-19: последствия для бизнеса и экономики. URL: <http://do-klad.ombudsmanbiz.ru/2020/7.pdf>.

предпринимателей из 59 регионов¹, воспользоваться этой мерой поддержки смогли бы только 28,4% предпринимателей от общего числа малых и средних предприятий. Для большего охвата компаний необходимо было бы смягчить критерии получения субсидий: под меры господдержки подпадало менее 50 видов экономической деятельности, но предприятия, работающие по 99 видам экономической деятельности, потеряли более 30% выручки.

Следующей мерой стала возможность получить беспроцентный кредит для выплаты зарплаты сотрудникам. Кредит на 6 месяцев могли получить предприниматели, работающие в наиболее пострадавших отраслях. Из прочих условий необходимо, чтобы компания работала не менее года, хотя бы раз платила налоги и не находилась в процедуре банкротства. При этом допускается сокращение персонала не более чем на 10% в месяц. К сожалению, непосредственно после принятия данной меры она не получила должного внимания у предпринимателей, поскольку на момент ее объявления отсутствовали прозрачные и понятные бизнесу сроки и этапы выхода из режима эпидемиологических ограничений. Беспроцентные кредиты оказались компаниям МСП невыгодными, поскольку беспроцентный кредит выдается не более чем на год и под залог имущества. Для получения кредита необходимо собрать объемный комплект документов, а после 6 месяцев ставка по кредиту становится равной 4%. Если компания не сможет покрывать задолженность, банки начнут взыскивать имущество. Таким образом, предпринимателю проще сразу объявить компанию банкротом и уволить сотрудников. Кроме того, в целом кредитование слабо востребовано среди МСП, наиболее подверженных кризису и не имеющих финансового обеспечения или имущества, которое может выступать в качестве залога (торговля, сервисы и т. д.). В связи с этим само по себе увеличение финансирования по льготным ставкам позволит сохраниться лишь небольшой, но наиболее конкурентоспособной части МСП.

Востребованной мерой поддержки стал льготный кредит на возобновление деятельности, который банки выдают с 1 июня 2020 г.², из расчета 1 МРОТ на сотрудника. За получением этой меры поддержки обратились более 316 тыс. субъектов МСП, что составляет более половины всех заявок на получение мер поддержки³. По состоянию на 19 августа удовлетворено 54,5% заявок, выдано 172 тыс. льготных кредитов на общую сумму 271 млрд руб. При этом, если работодатель сохранит 90% сотрудников и более в период эпидемии, кредит можно будет не возвращать, поскольку он будет компенсирован банку вместе с процентами в виде субсидии от государства.

¹ Гранты на зарплаты оказались недоступны для 70% малых и средних компаний. URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/05/2020/5ebe50239a794778c15d44c5>.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 696.

³ По данным Экспертного центра при Уполномоченном по правам предпринимателей при Президенте Российской Федерации. URL: <https://rg.ru/2020/08/28/biznesmeny-rf-poluchili-172-tysiachi-igotnyh-kreditov-na-271-mlrd-rublej.html>.

Если удастся сохранить 80% сотрудников, то вернуть нужно половину кредита и проценты. Данная мера оказалась одной из самых востребованных, поскольку ее введение совпало с постепенным снятием ограничительных мер и бизнес смог спланировать потенциальные денежные потоки. В связи со спросом на этот инструмент финансовой поддержки правительство выделило дополнительно 100 млрд руб. на финансирование данной программы, и в настоящее время ее объем составляет 350 млрд руб.

В рамках льготных программ, по данным Минэкономразвития¹, были заключены кредитные соглашения на сумму более 1 трлн руб., из них: 98 млрд — для выплаты заработной платы под 0% (более 38 тыс. соглашений), около 388 млрд — по программе кредитования под 2% с возможностью списания (около 174,6 тыс. соглашений). Кроме того, было реструктуризировано кредитов на 146 млрд руб., из них 129 млрд — в рамках предоставления «кредитных каникул», а 17 млрд руб. — на реструктуризацию по кредитным отсрочкам. Количество одобренных реструктуризаций кредитов достигло 210 тыс.

Еще одной действенной мерой поддержки бизнеса стало освобождение предпринимателей от уплаты налогов, сборов, страховых взносов за отчетные налоговые периоды, относящиеся ко II кварталу 2020 г., например 21,7% опрошенных компаний воспользовались мерой по снижению страховых взносов². Механизм работы данной меры достаточно прозрачный: предприниматель заполняет декларацию, а автоматизированный сервис через учетную систему будет уведомлять о том, что не нужно платить конкретный налог на конкретную сумму. Освобождены от уплаты налогов следующие категории налогоплательщиков из наиболее пострадавших отраслей:

- индивидуальные предприниматели;
- юридические лица, включенные в реестр МСП на основании отчетности за 2018 г.;
- юридические лица из реестра социально ориентированных некоммерческих организаций;
- централизованные религиозные организации, учрежденные ими социально ориентированные некоммерческие организации, а также религиозные организации, входящие в структуру централизованных религиозных организаций;
- некоммерческие организации, включенные в реестр наиболее пострадавших.

Необходимость данной меры поддержки в деловых кругах обсуждали еще в начале действия ограничительных мер. Принятие такой меры во время вынужденных каникул позволило бы многим компаниям по-другому спла-

¹ Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/1gotnye_programmy_pozvolili_restrukturirovat_kreditu_dlya_msp_i_grazhdan_na_summu_238_mlrdrubley.html.

² Приложение к докладу Уполномоченного по правам предпринимателей при Президенте Российской Федерации. COVID-19: последствия для бизнеса и экономики. URL: <http://do-klad.ombudsmanbiz.ru/2020/7.pdf>.

нирывать свои бюджеты, и, вероятно, собственники нашли бы возможность сохранения бизнеса до отмены режима изоляции. Фактически данная мера была объявлена лишь спустя почти три месяца¹ после начала активной фазы пандемии в России.

Проведенное в период кризиса снижение страховых взносов для МСП — важный системный шаг к выравниванию условий деятельности бизнеса различной размерности. МСП в целом и в докризисный период были менее толерантны к налоговой нагрузке, чем крупные фирмы.

Основной фактор развития сектора МСП — объем спроса, во многом определяемый доходами населения. В России в рамках поддержки спроса на товары и услуги МСП были снижены требования к обеспечению контрактов при осуществлении государственных закупок у субъектов МСП. Также отметим, что гражданским законодательством предусмотрено освобождение от ответственности за неисполнение обязательств в случае, если это произошло в результате обстоятельств непреодолимой силы. Безусловно, к таким обстоятельствам относятся пандемия новой коронавирусной инфекции и связанные с ней ограничения, введенные органами власти.

Впервые в России были сформированы автоматические онлайн-сервисы предоставления отдельных мер поддержки МСП и ИП. На сайте ФНС можно в автоматическом режиме (введя ИНН налогоплательщика) определить, какие меры поддержки могут быть предоставлены субъекту МСП или индивидуальному предпринимателю, заполнить и подать через различные сервисы (например, через «Личный кабинет») заявление на отдельные виды поддержки, отследить статус рассмотрения заявления и т.д.² С помощью данного сервиса предоставлялись субсидии на заработную плату и в настоящее время предоставляются субсидии на дезинфекцию и профилактику³.

Для МСП в России начат процесс создания цифровой платформы, работающей по принципу «одного окна», на основе личных кабинетов, где предприниматель мог бы решить практически все свои задачи — от регистрации уплаты налогов до получения финансовой помощи, консультаций и поддержки в получении кредитов и сбыта продукции⁴.

ВЭБ.РФ, Группа Российского экспортного центра совместно с Корпорацией МСП и МСП Банком начали реализацию дорожной карты, направленной на внедрение новых совместных механизмов поддержки предприятий МСП, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, а также потенциально готовых начать поставки своей продукции за границу. Этот институт позволит облегчить доступ российских МСП-экспортеров к фи-

¹ Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172.

² URL: <https://www.nalog.ru/rn77/business-support-2020/>.

³ URL: <https://www.nalog.ru/rn77/business-support-2020/subsidy/>.

⁴ В Минэкономразвития предложили создать единые цифровые платформы для МСП в странах БРИКС. 15 июля 2020 г. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_minekonom-razvitiya_predlozhili_sozdat_edinye_cifrovy_e_platfomy_dlya_msp_v_stranah_briks.html.

нансовым ресурсам, расширить рынок их сбыта и встроить их в международные производственные цепочки, что особенно актуально для предприятий, работающих в сфере услуг. Механизм запускается в III квартале 2020 г. Особенностью функционирования данного института будет интегрирование цифровых сервисов платформы «Развивай.РФ», платформы Российского экспортного центра «Одно окно», сервисов «АИС НГС» (smbfn.ru) и портала бизнес-навигатора МСП¹.

По данным опроса малого и среднего бизнеса, довольны федеральными мерами поддержки 27,8% компаний, а реакцией региональных властей — 23,4%².

5.5.5. Основные риски для предприятий МСП, возникшие в связи с кризисом

Риски для МСП со стороны предложения проявляются в сокращении предложения из-за карантинных и самоизоляционных мер и включают приостановку функционирования бизнесов, нарушение цепочек поставок товаров и услуг между странами и на российском рынке, рост неопределенности и т. п. Предложение ряда товаров и услуг по-прежнему ограничено даже в условиях снятия основной массы ограничений. Так, например, кафе и рестораны должны соблюдать принципы социального дистанцирования, что снижает их наполняемость и негативно влияет на поступление доходов от деятельности и повышает вероятность их банкротства.

Также велики риски со стороны спроса: происходит снижение спроса на товары и услуги, даже в условиях снятия основной массы ограничений. Это связано с рядом причин: на некоторые услуги по-прежнему нет или почти нет спроса из-за ограничений (так, например, запрет на проведение массовых мероприятий очень сильно влияет на экономическое положение МСП в сфере массовых развлечений). Пандемические риски тесно связаны с экономическими: снижающиеся доходы населения, сокращение сбережений и стремление населения к экономии, рост безработицы негативно влияют на спрос населения на товары и услуги.

В России 62,2% опрошенных субъектов МСП оценили шанс выживания своей компании в 50% и ниже³. Риск закрытия своего бизнеса у МСП зна-

¹ Работающие на экспорт МСП получают дополнительную поддержку от институтов развития. URL: <https://tass.ru/msp/8734655>.

² Приложение к докладу Уполномоченного по правам предпринимателей при Президенте Российской Федерации. COVID-19: последствия для бизнеса и экономики. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/7.pdf>.

³ Половина малых и средних компаний назвали свое положение катастрофой. 22 мая 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/business/22/05/2020/5ec742969a79470ab2d31eb9>; Which small businesses are most vulnerable to COVID-19 and when. McKinsey. 18 June 2020. URL: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/which-small-businesses-are-most-vulnerable-to-covid-19-and-when>.

чительно выше, чем в среднем у крупных предприятий: по опросам ЦСР, риск закрытия у всех организаций в среднем составлял в начале апреля 28%, а к концу мая значение этого показателя выросло до 33%¹.

Несмотря на реализацию мер поддержки, доходы населения не избежали падения². Реальные располагаемые денежные доходы населения снизились во II квартале 2020 г. относительно аналогичного периода предшествующего года на 8,0%³. В целом по итогам 1-го полугодия 2020 г. снижение реальных располагаемых денежных доходов составило 3,7% относительно сопоставимого периода 2019 г. Соответственно, падение спроса на товары и услуги МСП является одним из важнейших рисков для развития этой сферы.

На фоне нестабильной экономической ситуации увеличиваются риски невозврата кредитов, особенно в регионах со слаборазвитым сектором МСП. Наиболее конкурентоспособные бизнесы, которые провели цифровую трансформацию и востребованы в онлайн-формате, смогут сохранить за счет кредитных средств. Однако большей доле предпринимателей проще уволить сотрудников, объявить себя банкротами и открыться снова уже после кризиса, чем занимать денежные средства на выплату зарплат. Кроме того, часть предпринимателей будут стремиться уйти в тень, перевести своих сотрудников в неформальную занятость или в статус самозанятых. Численность занятых в неформальном секторе предположительно может вырасти на несколько миллионов человек. Предыдущие периоды сокращения спроса также приводили к увеличению численности занятых в неформальном секторе на несколько миллионов (11,5 млн человек в 2010 г. против 15,3 млн в 2019 г.)⁴.

Институциональные риски формируются из-за недостаточного доступа к финансированию, отсутствия единой платформы для МСП в России в условиях низкой цифровизации инструментов поддержки. Принятие первых мер в условиях пандемии коронавируса наталкивалось на отсутствие и/или недостаточную эффективность институтов поддержки МСП⁵. Только после того, как Президент России назвал неэффективным механизм выдачи беспроцентных кредитов на выплату зарплат и принял решение, что 75% объема таких зарплатных кредитов должно быть обеспечено гарантиями Внеш-

¹ Бизнес-климат России. Данные мониторинга ЦСР 4 июня 2020 г. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=dAhDgoPCscl>.

² Данные по безработице за июнь 2020 г. (рост по сравнению с июнем 2019 г. на 38% по общей безработице и 79% для зарегистрированной). Информация о социально-экономическом положении России. 2020 г. Росстат. Январь — июнь.

³ Доклад «Информация о социально-экономическом положении России, 2020 г.». Росстат. Январь — июнь. URL: https://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm.

⁴ Российская экономика в 2019 г. Тенденции и перспективы. Вып. 41. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2020.

⁵ Бизнес-омбудсмен: «Беспроцентные кредиты для выплаты зарплат одобрены только 0,7% предприятий». URL: <https://www.kp.ru/daily/27118/4198583/>.

экономбанка¹, ситуация начала меняться². Также стали разрабатываться другие кредитные программы и программа субсидирования.

Как показывают оценки ряда организаций, включая ФАС и МВФ, доля государственного сектора экономики растет в послекризисные периоды³, что также может иметь негативный эффект для развития сферы малого и среднего предпринимательства, связанный с увеличением барьеров входа на рынок. Рост закупок государственных компаний у МСП усиливает зависимость бизнеса от государства.

Следует признать, что задачи, предусмотренные национальным проектом «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (а именно 25 млн занятых в секторе МСП, достижение 32,5%-й доли в ВВП, 10% в несырьевом экспорте), судя по опыту прошедших полутора-двух лет, стали фактически невыполнимыми. В новом Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г.⁴ выполнение целевого показателя по занятости было перенесено на 2030 г., теперь он учитывает самозанятых, что повысило вероятность достижения цели.

Возможные дополнительные меры поддержки МСП

Принятые меры являются инструментами «быстрого реагирования». Сформулированные в соответствии с международной практикой, они должны оказать ожидаемый эффект на развитие МСП, сгладив последствия шока, с которым столкнулись предприятия. В то же время очевидным образом не хватает долгосрочных мер и мероприятий, направленных на создание благоприятных условий для посткризисного восстановления. Сейчас — в условиях неопределенности перспектив распространения коронавирусной инфекции — необходимы меры по улучшению институциональной среды и созданию благоприятного предпринимательского климата.

В долгосрочной перспективе необходимо продолжить мероприятия по сокращению административных издержек для бизнеса. Одновременно необходима публикация на едином портале интерактивного, ежемесячно обновляемого исчерпывающего перечня всех федеральных и региональных

¹ Путин назвал неэффективными беспроцентные кредиты на выплату зарплат. URL: <https://iz.ru/1000221/2020-04-15/putin-nazval-neeftivnymi-besprotcentnye-kredity-na-vyplatu-zarplat>.

² Сбербанк одобрил выдачу кредитов малому бизнесу на 3,1 млрд руб. URL: https://iz.ru/1001304/2020-04-17/sberbank-odobril-vydachu-kreditov-malomu-biznesu-na-31-mlrd-rublei?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews.

³ О состоянии конкуренции в 2018 г. ФАС. 2019 г.; The Russian State's Size and its Footprint: Have They Increased?//IMF Working Papers. 8 March 2019.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728>.

требований, предъявляемых контрольно-надзорными органами к предприятиям в зависимости от вида деятельности, региона, стадии развития компании, используемого налогового режима, уровня риска здоровью и жизни граждан. В долгосрочной перспективе необходим перевод всех государственных услуг для малого и среднего бизнеса и отчетности перед государством в электронный вид. В частности, следует завершить формирование автоматической интеллектуальной системы для управления заявками субъектов МСП, обращающихся за финансовой поддержкой в рамках Национальной гарантийной системы (НГС). Это должно стать основой более открытой и предсказуемой посткризисной предпринимательской политики в России.

Необходимо продолжить курс на снижение административного давления на бизнес, включая обеспечение стабильности (неухудшения) налогового режима, декриминализацию хозяйственных споров. Имеет смысл рассмотреть введение нового вида налоговой ответственности — «предупреждения» для малых и средних предприятий, впервые совершивших налоговые правонарушения, а также категории «добросовестное предприятие МСП» для тех фирм, которые не допускали существенных нарушений, не имеют значительных штрафов. Для фирм, отнесенных к этой категории, должна быть ограничена интенсивность контроля и надзора.

Для расширения видов деятельности, которые реализуются МСП, следует определить специальный режим «максимального благоприятствования» для любых новых (незапрещенных) видов деятельности.

Стоит обратить внимание также на следующие акценты в политике по развитию предпринимательства: улучшение бизнес-климата для предпринимательства и декриминализация; увеличение притока в предпринимательство молодых и квалифицированных предпринимателей; улучшение демографии; поддержка старта инновационных фирм и быстрорастущих компаний; стимулирование экспортной деятельности, улучшение условий для расширения видов деятельности; содействие цифровой трансформации.

Важнейшая задача — стимулирование компаний к освоению новых страновых и продуктовых рынков. Отметим, что доля экспортеров среди российских малых фирм, по нашим оценкам, составляет порядка 10%, тогда как в странах с развитой экономикой удельный вес экспортеров в малом бизнесе превышает 30%. Новая национальная цель, сформулированная в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г.¹, предполагает рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее чем на 70% по сравнению с показателем 2020 г. В связи с этим возможной мерой поддержки МСП представляется стимулирование развития сетей субподряда прямых экспортеров, поддержка косвенных экспортеров. Необходимо продолжить работу по упрощению и цифровизации таможенного регулирования.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728>.

5.5.6. ПЕРСПЕКТИВЫ ПОСТКРИЗИСНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

По состоянию на конец июля 2020 г. можно констатировать, что сфера МСП постепенно восстанавливается после кризиса. По данным Росстата, чистая убыль предприятий по итогам января — мая 2020 г. оказалась даже несколько ниже уровня 2019 г.: 27,4 организации на 1000 организаций за период по сравнению с 38,4 на 1000 организаций — и сопоставима с уровнем 2018 г. (27 организаций на 1000 организаций за период). По данным Единого реестра субъектов МСП¹ на 10 августа 2020 г., зафиксировано сокращение числа субъектов МСП на 4,2% по сравнению с 2019 г. (годом ранее — 1,44%). Впрочем, многие компании не закрываются, а ждут удаления из реестров ФНС, поэтому реальные масштабы кризиса в секторе удастся установить лишь через год.

С апреля наблюдается рост онлайн-продаж и адаптация рынков: вырос спрос на телекоммуникационное оборудование, лекарства и медицинские товары, электронику, а также на алкоголь и продовольственные товары. Уже в мае, по данным «ОПОРЫ России»², 21% опрошенных субъектов МСП развили онлайн-каналы продаж товаров/услуг, а 15% — сервисы доставки.

Распространенность цифровых технологий и расширение в период кризиса доли онлайн-оборота помогли российским предприятиям несколько сгладить негативное влияние пандемии (рис. 3). Лидерами в этом процессе

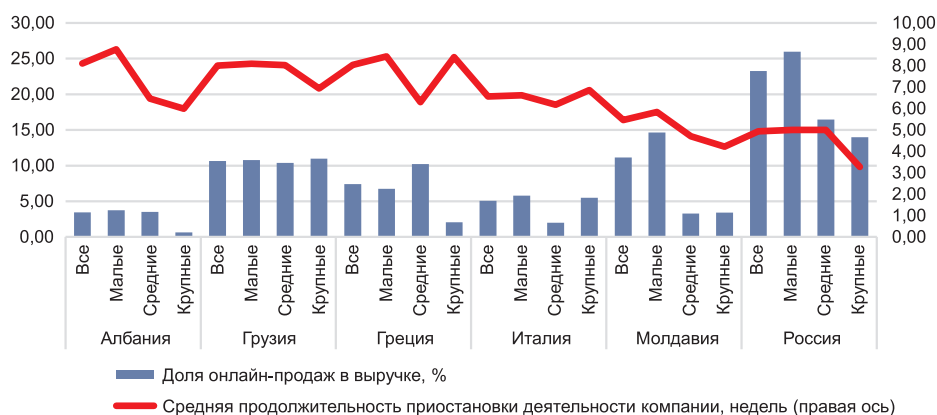


Рис. 3. Доля онлайн-оборота и временная приостановка деятельности компаний

Источник: расчеты авторов по данным World Bank Covid Survey. URL: <https://www.enterprisesurveys.org/en/covid-19> (по состоянию на 14 июля 2020 г.).

¹ На основе данных Единого реестра МСП. URL: <https://rmsp.nalog.ru/>.

² Индекс RSBI. URL: <https://opora.ru/projects/indeks-opory-rsbi/>.

оказались малые фирмы, где доля онлайн-продаж в среднем составила более 25% от выручки.

В отраслевой структуре предприятий доля пострадавших (закрывшихся) в результате пандемии сопоставима в секторе обрабатывающей промышленности и в секторе услуг (3,1 и 3,7% соответственно). В обрабатывающей промышленности наименее пострадали пищевая промышленность (0,86% предприятий) и производство стройматериалов (0,44%), в наибольшей степени — машиностроение (4,83%) и производство одежды (4,55%).

Опросные данные Всемирного банка¹ тоже показывают, что доля предприятий, которые прекратили в России деятельность в результате пандемии, существенно меньше, чем в странах со схожими масштабами распространения инфекции. В наибольшей степени пострадали малые предприятия (доля закрывшихся среди них — 4,5%), в меньшей степени — средние (1,5%) и крупные (0,3%).

¹ World Bank Covid Survey. URL: <https://www.enterprisesurveys.org/en/covid-19> (по состоянию на 14 июля 2020 г.).

Глава 5.6

Промышленность, транспорт, строительство: кризис и поддержка

5.6.1. ДИНАМИКА ОТРАСЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ДО ВВЕДЕНИЯ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР

Распространение COVID-19 в России оказало существенное влияние на развитие многих отраслей экономики страны, что усугубило имевшиеся к началу 2020 г. отраслевые проблемы¹, в том числе связанные с неблагоприятной внешней конъюнктурой. На *рис. 1* представлена динамика фактической и трендовой составляющих отраслей российской промышленности².

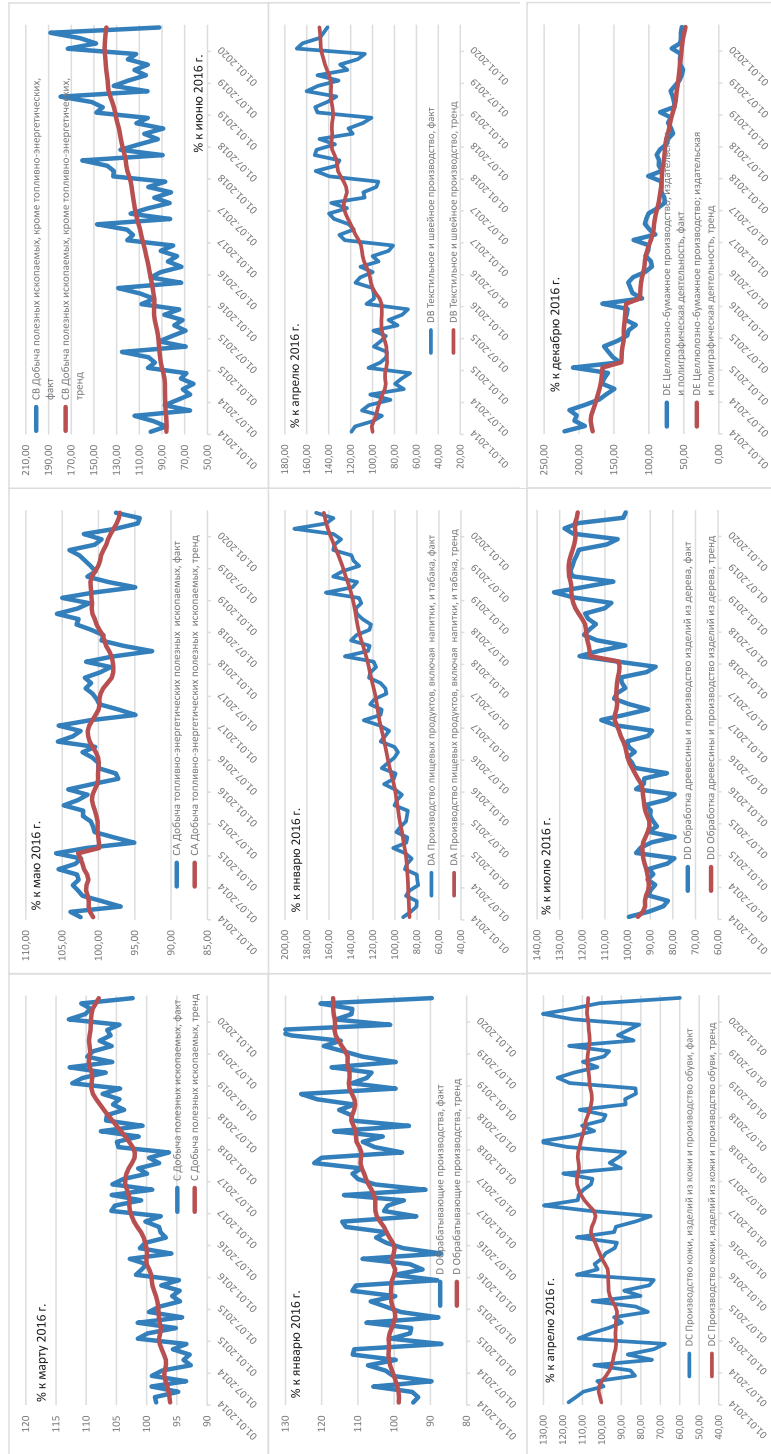
Так, на добывающую отрасль в I квартале продолжили оказывать влияние факторы предыдущего года: низкий спрос на энергетические ресурсы со стороны основных стран-потребителей, в том числе с учетом перехода на возобновляемые источники энергии (ВИЭ) и высокого уровня заполненности газовых хранилищ в Европе. Дополнительное влияние оказали приостановление 6 марта 2020 г. трехлетнего соглашения ОПЕК+ по ограничению добычи нефти, начавшаяся ценовая война между Саудовской Аравией и Россией, общее сокращение спроса, вызванное пандемией коронавируса³. Цены на нефть марки Brent упали на 68% по сравнению с котировками начала года.

¹ Настоящая глава в большей степени сфокусирована на крупных предприятиях, в то время как развитие ситуации для МСП рассмотрено в главе 5.5 настоящего издания.

² Для того чтобы с большим основанием говорить о сохранении или преодолении негативных тенденций в отдельных отраслях, необходимо проводить декомпозицию их выпуска на календарную, сезонную, нерегулярную и трендовую составляющие; интерпретация последней представляет содержательный интерес, так как отражает влияние фундаментальных факторов со стороны спроса и предложения.

На основе актуальной статистики, публикуемой Росстатом, была выполнена декомпозиция и выделена трендовая составляющая рядов производства в промышленных отраслях с помощью пакета Demetra с использованием процедуры X12-ARIMA.

³ Повлияли ограничительные меры, уже введенные в странах, являющихся основными потребителями объемов производства российского ТЭК (Европа, Китай).



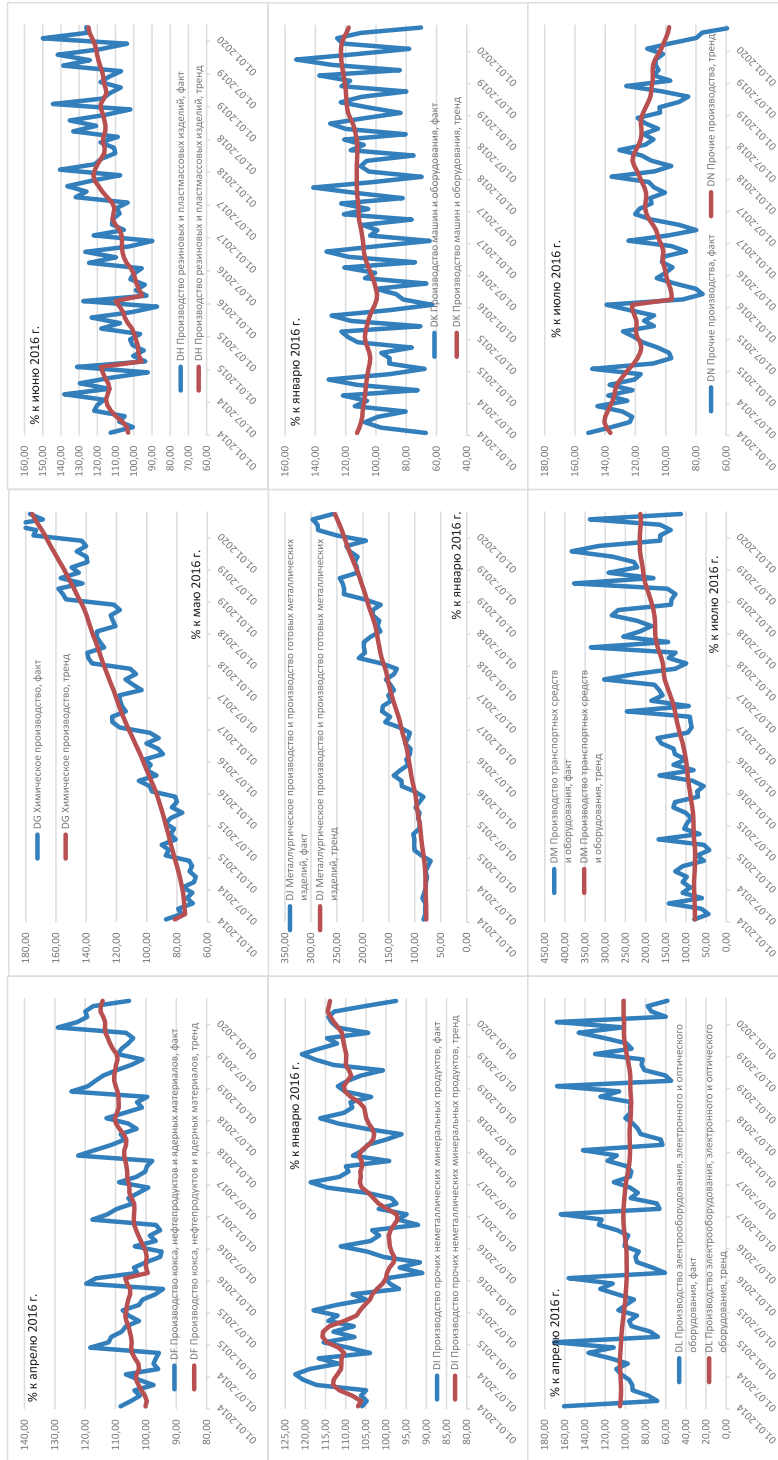


Рис. 1. Динамика фактической и трендовой составляющих отраслей российской промышленности (01.2014 — 05.2020)
 Источник: составлено авторами.

В обрабатывающем секторе тенденцию роста (в том числе и по результатам I квартала 2020 г.) демонстрировали, в частности:

- производство пищевых продуктов и напитков за счет стабильного роста производства сельскохозяйственного сырья и наращивания экспортных поставок;

- химическое производство, в том числе за счет роста спроса на отечественные дженерики со стороны стран СНГ (антибиотики, противомикробные препараты);

- металлургическое производство и производство готовых металлоизделий за счет роста производства труб, профилей, конструкций и деталей из алюминия, а также добычи золота.

В феврале, то есть еще до пандемии, промышленность в России выросла на 3,3% год к году¹. Наряду с торговлей она внесла наибольший вклад в рост ВВП в феврале — по 1 п. п.²

В сфере транспорта еще до введения ограничительных мер в России отрасль грузоперевозок одной из первых стала испытывать сложности. Так, на ее динамику оказывали влияние международные грузопотоки. Уже в январе 2020 г. на многих китайских предприятиях было остановлено производство, китайский рынок грузоперевозок в I квартале 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. сократился на 18,4%, это не могло не затронуть Россию, которая активно вовлечена в товарообмен с Китаем.

Туризм в докризисный период, особенно в последние годы, характеризовался как одна из быстроразвивающихся отраслей. Его вклад в ВВП России составлял 3,5%, он обеспечивал занятость более 4 млн человек, за 2018 г. рост достиг 15%. Но в начале 2020 г., еще до введения жестких ограничительных мер, спрос стал постепенно падать.

В сфере строительства по итогам 2019 г. ввод жилья составил 79,4 млн м², превысив уровень 2018 г. на 4,9%. Рост произошел во многом за счет ввода в первой половине года, накануне вступления в силу новых правил долевого строительства также наблюдалось снижение ипотечных ставок³.

5.6.2. КЛЮЧЕВЫЕ ВЫЗОВЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ОТРАСЛЕЙ

Введенные в России ограничительные меры привели к ощутимым экономическим потерям. Оценки⁴ показывают, что потери промышленного произ-

¹ О промышленном производстве в январе — феврале 2020 г. // Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/free/Bo4_03/IssWWW.exe/Stg/d05/47.htm.

² Картина деловой активности // МЭР. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f221df4baaa879317179714389b1021f/200323_.pdf.

³ Строительство // Росстат. URL: <https://gks.ru/folder/14458>.

⁴ Для расчета потерь использовались результаты декомпозиции соответствующих индексов производства. Во-первых, была рассчитана календарная составляющая, которая отражала плановое количество рабочих дней в месяце согласно производственному календарю

водства в I квартале составили 0,09% от уровня ВВП 2019 г., во II квартале — 0,33% ВВП 2019 г. Наибольшие потери за счет введения режима нерабочих дней понесли следующие отрасли: производство автотранспортных средств и оборудования; производство машин и оборудования; производство кокса и нефтепродуктов. Относительно безболезненно данный период прошел для таких отраслей, как производство пищевых продуктов и напитков; производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях; производство и распределение электричества, газа и воды.

В апреле 2020 г., после введенных ограничений, индекс промышленного производства составил 93% к апрелю 2019 г. и 94% к марту 2020 г. (с исключением сезонного и календарного факторов). В большей степени сократилась обрабатывающая промышленность, в меньшей — добывающая промышленность и энергетика, однако и они продемонстрировали в апреле отрицательную динамику¹.

Связанный с коронавирусом кризис существенно затронул автомобилестроение и производство изделий из кожи и обуви из-за резкого сокращения спроса на соответствующую продукцию. Кроме того, серьезный спад в апреле 2020 г. наблюдался в таких секторах, как производство прочих транспортных средств, металлических изделий, электрических изделий, одежды, компьютеров, электроники и оптики, мебели, а также ремонт и монтаж машин и оборудования. Вместе с тем для целого ряда отраслей в апреле была характерна положительная динамика производства — это сфера производства товаров медицинского назначения, пищевая, химическая и целлюлозно-бумажная отрасли, производство нефтепродуктов и добыча металлических руд.

В сфере транспорта по мере того, как вирус распространялся за пределами Китая, цепочки поставок товаров начали разрушаться все чаще. Согласно оперативной информации ОАО «РЖД», погрузка за январь — июль 2020 г. составила 708,8 млн т, что на 4,4% меньше, чем за аналогичный период 2019 г.² В связи с ограничительными мерами объемы погрузки снизились по всем видам транспорта. Согласно данным Росстата, по сравнению с маем 2019 г. этот показатель стал ниже на 5,9%, а с периодом январь — май

на 2020 г. Во-вторых, с учетом этой календарной составляющей были восстановлены значения индексов производства промышленных отраслей. В-третьих, с использованием значения ВДС за IV квартал 2019 г. и количества рабочих дней в IV квартале и в каждом из месяцев, в него входящих, в качестве весов было получено значение ВДС за декабрь 2019 г. Далее был осуществлен расчет прогнозных значений ВДС по рассматриваемым отраслям с января по июнь 2020 г. с использованием данных по структуре добавленной стоимости; восстановленных значений индексов производства с учетом плановой календарной составляющей и фактических индексов производства, опубликованных Росстатом. Оценка стоимости «режима нерабочих дней» в месячном разрезе для отраслей промышленности осуществлялась через разность между ВДС, рассчитанной с использованием индекса производства по плановому сценарию, и ВДС, рассчитанной с использованием фактических значений индекса.

¹ Промышленное производство // Росстат. URL: https://gks.ru/enterprise_industrial.

² РЖД. URL: <https://company.rzd.ru/ru/9397/page/104069?id=253942>.

Таблица 1

ПЕРЕВОЗКИ ГРУЗОВ РАЗЛИЧНЫМИ ВИДАМИ ТРАНСПОРТА В МАЕ 2020 Г.

	Май 2020 г., млн т	Май 2020 г. относительно мая 2019 г., %	Май 2020 г. относительно апреля 2020 г., %	Январь — май 2020 г. относительно аналогичного периода 2019 г., %
Перевозки грузов транспортом	596,2	94,1	101,8	98,2
В том числе:				
железнодорожным	100,6	94,5	99,7	95,4
автомобильным	404,7	95,6	103,7	100
морским	2,3	153,7	141,8	117,4
внутренним водным	11,5	109,4	Рост в 2,8 раза	113,4
воздушным	0,09	93,8	111,2	97,7
трубопроводным:	77	83,7	86,6	93,3
газ	34,2	78,7	89,3	86,3
нефть	39,7	87,2	84,4	99,8
нефтепродукты	3,1	103,8	87,6	108,2

Источник: Росстат.

2019 г. — на 1,8%. Однако следует отметить, что перевозки выросли в мае 2020 г. (по сравнению с апрелем) на 1,8%, что свидетельствовало о постепенном смягчении ограничительных мер в мае (табл. 1).

Сокращение грузооборота наблюдалось по всем видам транспорта, кроме морского. Основной отрицательный вклад внес грузооборот трубопроводного транспорта (сокращение нефтедобычи). Согласно данным Росстата, пассажирооборот транспорта общего пользования в январе — мае 2020 г. упал на 38,6% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. Самой пострадавшей отраслью оказались транспортная авиация, показатели пассажирооборота которой упали на 43,6%^{1,2}.

¹ Социально-экономическое положение России // Росстат. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/4xzzJeDk/osn-05-2020.pdf>.

² Инвестиции в инфраструктуру: сколько потеряет отрасль после двух месяцев самоизоляции? // Infraone. URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/infraone_research_weekly_09_33_08052020.pdf.

Согласно расчетам Ростуризма, из-за резкого снижения спроса на туристические услуги, а также реализации карантинных мероприятий и ограничения деятельности компаний гостинично-туристской отрасли падение оборота в сфере туризма достигло 95–100%, а объем недополученных доходов превысил 1,5 трлн руб.¹

Эпидемия и кризис отразились и на отрасли жилищного строительства. За I квартал ввод жилья по сравнению с тем же периодом 2019 г. сократился лишь на 1,3% (с 14,8 до 14,7 млн м², данные Росстата), при этом основное снижение произошло за счет индивидуального жилищного строительства, на которое приходится более половины введенного жилья (на 8,1% ниже, чем годом ранее). Если же учитывать дома на садовых участках, то снижение будет меньше. За первые три месяца введено 7,4 млн м² многоквартирных домов, что на 4,2% превышает показатели I квартала 2019 г.² Однако во II квартале происходило ощутимое снижение объема строительных работ, сокращался ввод жилых домов (–8% за период с января по май 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2020 г.), одной из основных причин которого стало введение ограничений на строительные работы в 44 регионах страны³.

5.6.3. МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

Согласно Постановлению Правительства РФ⁴ в список наиболее пострадавших от карантинных мер отраслей вошли: перевозки (автоперевозки, авиаперевозки, аэропорты); культура, организация досуга и развлечений; фитнес и спорт; туризм; гостиничный бизнес; общественное питание; негосударственные образовательные заведения и допобразование; организация конференций и выставок; бытовые услуги: клининг, ремонт, парикмахерские, салоны красоты; стоматология; розничная торговля непродовольственными товарами; СМИ и производство печатной продукции. Правительство сформировало широкий спектр мер⁵ поддержки наиболее пострадавших отраслей (в основном для предприятий малого и среднего бизнеса) и системообразующих предприятий. Для системообразующих

¹ АТОР: передача Ростуризма Кабмину говорит о росте значимости туристической отрасли. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8664079>.

² О жилищном строительстве в I квартале 2020 г. // Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/free/bo4_03/IssWWW.exe/Stg/d05/78.htm.

³ Экономика. Банк России. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/27991/EC_2020-05.pdf.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

⁵ Меры поддержки бизнеса // Правительство Российской Федерации. 2020. URL: <https://stop-коронавирус.рф/what-to-do/business/>.

предприятий и пострадавших отраслей был предложен следующий список мер поддержки¹:

- 1) субсидии для возмещения производственных затрат;
- 2) мораторий на уплату налогов и авансовых платежей по налогам, а также мораторий на банкротство;
- 3) государственные гарантии по кредитам или облигационным займам, привлекаемым на цели, устанавливаемые Правительством РФ в рамках мер, направленных на решение неотложных задач по обеспечению устойчивости экономического развития (предусмотрены Постановлением Правительства РФ от 10 мая 2017 г. № 549);
- 4) льготные кредиты (по ставке до 5%) для системообразующих компаний, их дочерних и материнских компаний — суммарным объемом не более 3 млрд руб. для всей группы компаний.

Кроме того, можно отметить и льготные условия кредитования для всех предприятий (под 2%) на возобновление деятельности для пострадавших отраслей; кредиты на поддержку занятости (на 22 июля одобрены кредиты на 338 млрд руб., 221 тыс. обращений²); беспроцентные кредиты на зарплату сотрудникам пострадавших отраслей на срок до 6 месяцев (при условии сокращения персонала не более чем на 10%); льготные кредиты для агроэкспортеров, а также кредиты на поддержание оборотных средств и рабочих мест для системообразующих компаний (на 22 июля было выдано более 139 млрд руб.)³;

- 5) безвозмездные субсидии для пострадавших отраслей в размере минимального размера оплаты труда на каждого сотрудника предприятия; субсидии для системообразующих компаний;
- 6) налоговые льготы: списание налогов и страховых взносов за время нерабочих дней (за II квартал 2020 г.) для пострадавших отраслей; возможность вычета затрат на приобретение медицинских изделий для диагностики и лечения коронавирусной инфекции при расчете налога на прибыль;
- 7) отсрочки по обязательствам и проверкам: отсрочка по уплате налогов и страховых взносов для пострадавших отраслей (кроме НДС и НДФЛ) на срок до 12 месяцев; продление срока для представления налоговой и бухгалтерской (финансовой) отчетности и страховых взносов; мораторий на взыскания (санкции за непредставление документов), на банкротства, проверки и блокировки счетов (кроме тех, основанием для которых является причинение вреда жизни и здоровью гра-

¹ Поддержка системообразующих компаний. 2020. URL: http://government.ru/support_measures/measure/87/.

² План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. URL: <http://static.government.ru/media/covid19/plans/7yQdtsplVBAlYXaJbp146bmw4zG5zpPI/PlanRF.pdf>.

³ Отчет правительства в Государственной думе. URL: <http://government.ru/news/40074/>.

ждан, а также ЧС); вводятся также отсрочки по уплате арендных платежей для коммерческой недвижимости.

Бюджетные ассигнования банкам-кредиторам на возмещение недополученных доходов были предусмотрены в размере 5,7 млрд руб., а суммарный объем кредитов — 248 млрд руб., из которых часть будет выдана предприятиям пострадавших отраслей промышленности¹.

В отношении автомобилестроения, которое выделяется среди крупных отраслей промышленности наибольшим спадом производства, предусмотрен ряд мер стимулирования спроса на продукцию: программы льготного потребительского автокредитования (7 млрд руб.) и льготного автолизинга (6 млрд руб.), запуск программы «Доступная аренда» (2,5 млрд руб.), закупки автомобильной техники органами власти и госкомпаниями (4,5 млрд руб.), госзакупки автомобилей скорой помощи (5 млрд руб.) — совокупный объем бюджетных средств, выделенных на реализацию этих мер, составил 25 млрд руб.² Кроме того, при исполнении отдельных контрактов предприятиями автопрома при соглашении обеих сторон допускается изменение сроков исполнения без уплаты пеней³.

На поддержку легкой промышленности, ряд подотраслей которой был также отнесен к наиболее пострадавшим, было предусмотрено дополнительно до 1 млрд руб. ежегодного субсидирования части затрат на обслуживание кредитов, направленных на пополнение оборотных средств. Производителям электронного оборудования была предоставлена возможность более раннего и единовременного получения годового объема государственных субсидий (вместо двух траншей в год), а также продления сроков исполнения проектов, задержанных из-за пандемии⁴.

Аграриям предоставлена возможность продления и отсрочки выплат по кредитам на строительство, реконструкцию или модернизацию тепличного комплекса⁵.

Промышленным предприятиям-экспортерам предоставлены субсидии на сертификацию экспортной продукции (компенсируется до 80% затрат) и приведение товаров в соответствие с требованиями зарубежных рынков (до 50%)⁶.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 1286-р.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 1374-р.

³ Отмена санкций по отдельным госконтрактам автопрома. 2020. URL: http://government.ru/support_measures/measure/62/.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2020 г. № 1065. URL: <http://government.ru/docs/40067/>.

⁵ Продление и отсрочка выплат по кредитам аграриев. 2020. URL: http://government.ru/support_measures/measure/127/.

⁶ Субсидии на сертификацию товаров экспортеров. 2020. URL: http://government.ru/support_measures/measure/129/.

Для предприятий, выпускающих оборудование и продукцию для выявления, профилактики и лечения эпидемических заболеваний, были предусмотрены льготные займы на сумму до 500 млн руб. из Фонда развития промышленности¹.

В то же время определенные сложности с получением мер поддержки (например, при представлении необходимых отчетных материалов) привели к тому, что на 8 июля из 1335 предприятий, вошедших в список системообразующих, только 126 получили государственную поддержку², даже с учетом того, что был повышен лимит кредита для таких компаний с 3 до 5 млрд руб.³

В сфере транспорта были отложены или смягчены многие требования, увеличивающие издержки, в частности отложена реформа технического осмотра, введен мораторий на штрафы за непрохождение ТО, перенесено на 2021 г. введение новых требований к оборудованию автобусов и грузовиков системой ГЛОНАСС, обязательной сертификации транспортных средств, предназначенных для перевозки опасных грузов, и ряд других нововведений, которые могли привести к росту административной нагрузки на транспортный сектор⁴. Правительству также было поручено установить мораторий на новые требования к эксплуатируемому железнодорожному подвижному составу, чтобы стоимость его содержания не стала выше⁵. Некоторые авиастроительные компании и авиаперевозчики попали в категорию системообразующих⁶ и воспользовались соответствующими мерами поддержки.

Значительные меры поддержки были реализованы для авиационной отрасли, в частности субсидии авиакомпаниям и аэропортам для компенсации расходов в связи со снижением пассажиропотока⁷. К концу июня авиакомпаниям по 38 заявкам были предложены субсидии на 9,75 млрд руб., также были предусмотрены субсидии аэропортам в размере 808,1 млн руб. («Шереметьево», «Бегишево», аэропорт «Казань»), всего на субсидии аэропортам

¹ Льготные займы на выпуск медтоваров. 2020. URL: http://government.ru/support_measures/measure/37/.

² Мантуров: 126 системообразующих предприятий получили господдержку. URL: <https://rg.ru/2020/07/08/manturov-126-sistemoobrazuiushchih-predpriiatij-poluchili-gospodderzhku.html>.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2020 г. № 1066.

⁴ План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. URL: <http://static.government.ru/media/covid19/plans/7yQdtsplVBAlYXaJbp146bmw4zG5zpPI/Plan-RF.pdf>.

⁵ Правительство РФ и регионы проработают новые меры поддержки транспорта в условиях COVID-19. URL: <https://com.govvrn.ru/news/pravitelstvo-rf-i-regioni-prorobotayut>.

⁶ Озвучен список системообразующих компаний, которые получат поддержку на фоне пандемии коронавируса. URL: <https://primpress.ru/article/52374>.

⁷ О предоставлении субсидий российским авиакомпаниям и аэропортам // Минтранс. URL: <https://www.mintrans.gov.ru/press-center/news/9593>.

было выделено 10,9 млрд руб.¹ Поддержку получили также, например, аэропорт «Пулково» (кредит на 1 млрд руб.)², компания «Базэл Аэро», владеющая аэропортами Краснодара, Сочи и Анапы (кредит на 300 млн руб.)³, «Аэропорт Оренбург»⁴. В дополнение к выделенным Росавиацией «Аэрофлоту» и его дочерним авиакомпаниям («России» и «Авроре») 7,89 млрд руб. в конце июля правительство одобрило⁵ докапитализацию «Аэрофлота» (через допэмиссию акций с последующим выкупом государством и институтами развития) в размере около 80 млрд руб.⁶

В отношении сектора туризма были приняты следующие дополнительные меры: продление срока подачи финансовой отчетности туроператорами (с 15 апреля по 6 мая 2020 г.), приостановление мер взыскания, проверок до 1 мая 2020 г., отсрочка уплаты всех налогов, кроме НДС и НДСЛ, урегулирование и отсрочка банкротства для наиболее пострадавших компаний⁷. Налоговые каникулы до 1 мая 2020 г. вводятся для налогоплательщиков, относящихся к сфере туризма: туроператоров, турагентов, организаций, осуществляющих экскурсионные услуги, гостиниц, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, горнолыжных трасс, пляжей. Кроме того, Минэкономразвития совместно с Ростуризмом запустило сервис для проверки отсрочки взыскания налоговых платежей для отрасли⁸. Правительство выделило из резервного фонда 3,5 млрд руб. на возмещение затрат туроператоров, связанных с невозвратными тарифами по авиаперевозкам, а также с организацией вывоза туристов из иностранных государств, в которых сложилась неблагоприятная эпидемиологическая обстановка⁹. Также были установлены правила возврата уплаченных за туристические услуги денежных сумм из фонда персональной ответственности туроператора¹⁰. По оценке правительства, освобождение туроператоров от взносов в резервный

¹ Субсидии аэропортам. URL: http://government.ru/support_measures/measure/113/.

² Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2020/07/15/834626-operator-aeroporta-pulkovo>.

³ «Базэл Аэро» получила льготный кредит на 300 млн руб. // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4416413>.

⁴ ГУП «Аэропорт Оренбург» получило льготный кредит. URL: <https://www.aex.ru/news/2020/7/21/214862/>.

⁵ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Search/Period/government?type=daily>.

⁶ Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/07/28/835481-pravitelstvo-odobrilo-dopemissiyu-aeroflota>.

⁷ Приказ ФНС России от 20 марта 2020 г. № ЕД-7-2/181@.

⁸ Минэкономразвития совместно с Ростуризмом запустили сервис для проверки отсрочки взыскания налоговых платежей для туротрасли // Ростуризм. URL: <https://www.russiatourism.ru/news/16633/>.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 909-р.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 461.

фонд, ФПО позволило высвободить более 31,5 млн руб., льготой воспользовались более 98% компаний¹.

В список мер поддержки могут войти также сокращение социальных взносов для туристических организаций, льготы по налогу на имущество, по транспортному, земельному налогу, льготные ставки аренды государственной и муниципальной недвижимости. Среди инициатив следует отметить выделение 15 млрд руб. на поддержку туризма, эти средства могут быть использованы для стимулирования туристического спроса, граждане смогут получить возврат средств в пределах 5–15 тыс. руб. в зависимости от стоимости тура². Небольшие отели (менее 100 номеров) получают субсидии на закупку СИЗ³. Судоходным компаниям, которые занимаются туристическими круизами, в качестве поддержки было выделено 320 млн руб.⁴

Среди мер поддержки строительной отрасли, разработанных Минстроем России, следует выделить субсидирование ставок на получение кредитов под 5,5%, государственную гарантию институту развития «ДОМ.РФ» в размере 50 млрд руб. для привлечения заемных средств и приобретения стандартного жилья у организаций-застройщиков для его последующей реализации, а также запуск специальной льготной ипотечной программы для покупки нового жилья комфорт-класса по ставке 6,5%⁵. На 22 июля выдано 80 тыс. кредитов на сумму свыше 205 млрд руб.⁶ Согласно решению Правительственной комиссии, в перечень системообразующих организаций строительной отрасли вошли 54 компании (совокупный объем строящихся объектов — 53,5 млн м²) и 22 компании сферы ЖКХ⁷. В результате строительные компании из 40 регионов получили субсидии на сумму 10,6 млрд руб.⁸

¹ План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. URL: <http://static.government.ru/media/covid19/plans/7yQdtsplVBAlYXaJbp146bmw4zG5zpPI/Plan-RF.pdf>.

² Туристам вернут до 15 тыс. руб. за отдых внутри России // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/social/turistam-vernut-do-15-tysyach-rublej-za-otdykh-vnutri-rossii.html>.

³ Небольшим отелям дадут субсидии на покупку масок и санитайзеров. URL: https://www.rbc.ru/business/05/07/2020/5f019b059a7947fc42d03372?from=from_main_4.

⁴ URL: http://government.ru/support_measures/category/tourism/.

⁵ Результаты принятых мер поддержки жилищного строительства за месяц // Минстрой. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/rezultaty-prinyatykh-mer-podderzhki-zhilishchnogo-stroitelstva-za-mesyats/>.

⁶ Отчет правительства в Государственной думе. URL: <http://government.ru/news/40074/>.

⁷ Правительственная комиссия утвердила перечень системообразующих организаций российской экономики в сфере строительства и ЖКХ // Минстрой. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/pravkomissiya-utverdila-perechen-sistemoobrazuyushchikh-organizatsiy-rossiyskoy-ekonomiki-v-sfere-st/>.

⁸ Застройщики из 40 регионов получили субсидии на сумму 10,6 млрд руб. // Индикаторы рынка недвижимости. URL: <https://www.irm.ru/news/136249.html>.

5.6.4. ПЕРСПЕКТИВЫ И РИСКИ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

Промышленное производство пострадало от распространения коронавируса неравномерно: сократилось производство потребительских товаров длительного пользования (бытовые приборы, мебель); проблемы, несмотря на принятые государственные меры по оживлению спроса, испытывало транспортное машиностроение¹. Многие предприятия в период пандемии начали пересматривать свои инвестиционные программы и урезать расходы, что негативно сказалось в том числе на машиностроительной отрасли.

В перечне требующих поддержки широко представлены как отрасли, обеспечивающие существенные объемы добавленной стоимости и занятости (добыча полезных ископаемых, энергетика, пищевая промышленность), так и относительно небольшие (в масштабах экономики страны) отрасли, отдельные компании которых имеют особое стратегическое значение (предприятия спецхимии, машиностроение, производство транспортных средств, включая авиационную и ракетно-космическую промышленность, производство неметаллической минеральной продукции и радиоэлектронная промышленность). Кроме того, в перечень дополнительно могут быть включены компании, отвечающие особым условиям: градообразующие предприятия; гособоронзаказ; компании, занимающие доминирующее положение или использующие критические технологии.

Таким образом, для ряда отраслей, обеспечивающих существенный вклад в ВВП (металлургия, химия, энергетика и пищевая промышленность), характерно относительно небольшое влияние кризиса. Опасение вызывают перспективы добывающей отрасли, так как риски резкого сокращения спроса на основные экспортные товары (нефть и газ) в сочетании с падением цен на них и усилением конкурентной борьбы с остальными производителями на сжимающемся рынке неизбежно ведут к сокращению экспортных поступлений (как доходов бюджета, так и свободного денежного потока компаний).

В связи с сохраняющимися эпидемиологическими рисками восстановление отдельных сегментов транспортной сферы может оказаться достаточно длительным. Так, по оценкам Международной ассоциации воздушного транспорта (IATA), мировой пассажиропоток на воздушном транспорте может достичь допандемического уровня не ранее 2024 г.²

На краткосрочную и среднесрочную перспективу можно прогнозировать сложности в туристической сфере. Этому способствует ряд факторов: глобальная рецессия и снижение располагаемых доходов населения, опасения заражения COVID-19, частичное сохранение ограничений, удорожание услуг. Негативное влияние данных факторов может прослеживаться вплоть

¹ Наблюдаемая реакция, вероятно, может быть объяснена высокой чувствительностью к изменению доходов населения.

² URL: <https://www.iata.org/en/pressroom/speeches/2020-07-28-01/>.

до начала массового вакцинирования. Среди важных тенденций необходимо отметить возможное превалирование внутреннего туризма, рост использования железнодорожного транспорта в рамках туризма, рост удельного веса транспортной составляющей в цене туристических услуг. В связи с возрастающими перспективами внутреннего туризма необходима программа поддержки малых туристических проектов, а также субсидирование региональных туристических программ развития из федерального бюджета. В сфере жилищного строительства важную роль для динамики могут сыграть кредитные каникулы (позволяющие отложить платежи по кредитам на срок до 6 месяцев), а также программа льготной ипотеки.

Глава 5.7

Нефтегазовая отрасль в условиях глобального кризиса

Пандемия коронавируса серьезно повлияла на мировой нефтегазовый сектор. Власти США, ЕС и других ведущих стран мира закрыли границы, ограничили работу промышленности, сферы услуг и транспорта, что привело к значительному сокращению спроса на нефть. По текущим прогнозам Международного энергетического агентства (МЭА)¹, в 2020 г. мировой спрос на нефть снизится на 8,1 млн барр./сут., что станет самым сильным падением за всю историю наблюдений. Во II квартале 2020 г. фактическое снижение мирового спроса на нефть оценивается в 16,4 млн барр./сут. (по сравнению со II кварталом 2019 г.).

За последние полвека мировой рынок нефти несколько раз сталкивался с серьезными шоками предложения. Например, во время шестидневной войны 1967 г. поставки нефти на мировой рынок упали на 2 млн барр./сут. (6% мирового спроса), во время арабо-израильской войны 1973 г. — на 4,3 млн барр./сут. (8%), иранской революции 1979 г. — более чем на 5,5 млн барр./сут. (9%). Для «сглаживания» таких шоков страны-потребители с начала 1970-х гг. создали стратегические запасы нефти и нефтепродуктов. Однако с серьезным шоком со стороны спроса мир сталкивается де-факто в первый раз. Снижение спроса и мировых цен на нефть в 1980-е гг. растянулось на несколько лет, что позволило тогда участникам рынка адаптироваться к меняющимся рыночным условиям. Снижение же спроса в 2020 г. имело беспрецедентно быстрый и синхронный характер.

5.7.1. ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ ДО НАЧАЛА ПАНДЕМИИ²

Увеличение добычи на месторождениях сланцевой нефти в США начиная с 2012 г. и политика сохранения своей доли на рынке странами ОПЕК пу-

¹ IEA Oil Market Report. July 2020. URL: <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-july-2020>.

² Материал подготовлен на основе статьи: *Бобылев Ю. Н., Каукин А. С., Миллер Е. М.* Текущее состояние и перспективы на мировом рынке нефти // *Экономическое развитие России.* 2020. Т. 27. № 5. С. 50–57.

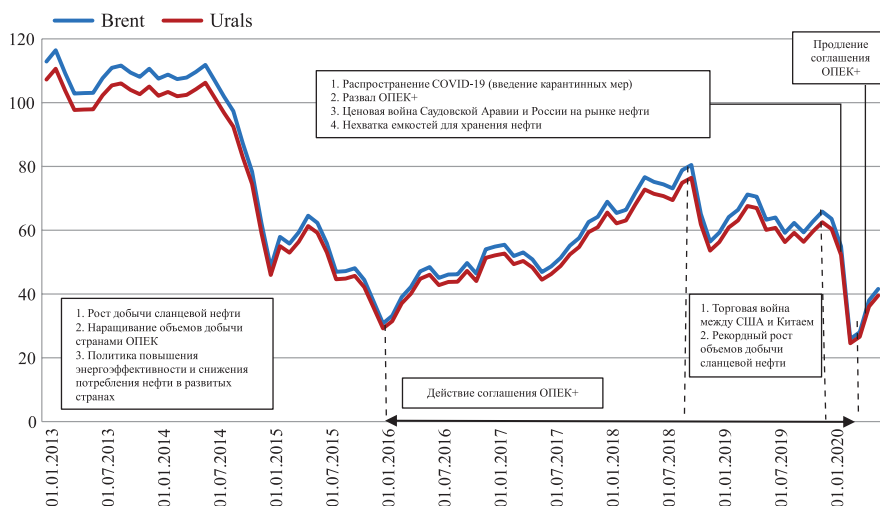


Рис. 1. Динамика цен на нефть с января 2014 г. по июль 2020 г., долл./барр.

Источник: FRED.

тем наращивания поставок для компенсации сокращения доходов, а также постепенное повышение энергоэффективности и снижение потребления нефтепродуктов в развитых странах способствовали превышению предложения над спросом на мировом рынке нефти. В результате цена на российскую нефть марки Urals упала со 107,1 долл./барр. в 1-м полугодии 2014 г. до 41,9 долл./барр. в 2016 г. (рис. 1).

Для балансировки спроса и предложения 10 декабря 2016 г. в Вене было подписано соглашение о сокращении добычи нефти сроком на 6 мес., начиная с 1 января 2017 г., между странами, входящими в ОПЕК, и странами, находящимися вне ОПЕК. В соответствии с ним страны ОПЕК+ обязались сократить добычу на 1,8 млн барр./сут., в том числе страны ОПЕК — на 1,2 млн барр./сут., а 11 стран, не входящих в ОПЕК, — на 558 тыс. барр./сут., в том числе Россия — на 300 тыс. барр./сут. Соглашение несколько раз продлевалось, вплоть до 31 марта 2020 г.

Реализация соглашений ОПЕК+ при одновременном росте мирового спроса на нефть привела к заметному повышению мировых цен и их стабилизации в диапазоне 60–70 долл./барр. В 2018 г. цена российской нефти на мировом рынке составила в среднем 69,8 долл./барр, в 2019 г. — 63,7 долл./барр. По сравнению с предыдущим годом в 2019 г. средняя цена российской нефти снизилась на 8,7%, в том числе во 2-м полугодии — до 61–62 долл./барр., а в отдельные месяцы опускалась еще ниже (в октябре 2019 г. она составила 58,5 долл./барр.).

Причиной стало снижение мирового спроса и увеличение добычи в странах, не участвующих в соглашении, прежде всего в США (табл. 1). Благодаря совершенствованию технологий и снижению затрат американская нефтяная отрасль адаптировалась к более низкому уровню цен.

Таблица 1

ДОБЫЧА НЕФТИ В США И СТРАНАХ ОПЕК В 2016–2019 ГГ.,
МЛН БАРР./СУТ.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	I кв. 2019 г.	II кв. 2019 г.	III кв. 2019 г.	IV кв. 2019 г.	2019 г.
США	8,83	9,35	10,96	11,81	12,10	12,23	12,82	12,24
Страны ОПЕК, всего	32,68	32,68	31,96	30,47	30,00	29,20	29,48	29,78
Саудовская Аравия	10,42	10,09	10,38	10,00	9,92	9,38	9,83	9,78
Ирак	4,43	4,44	4,60	4,75	4,70	4,70	4,65	4,70
Иран	3,57	3,82	3,52	2,63	2,33	2,10	2,03	2,27
Венесуэла	2,18	1,92	1,43	1,05	0,79	0,73	0,68	0,81
Россия	11,3	11,4	11,5	11,7	11,5	11,6	11,6	11,6

Источник: US EIA.

Влияние участия России в соглашениях ОПЕК+ на добычу нефти в стране было весьма ограниченным: в 2017 г. по сравнению с 2016 г. годовая добыча в стране сократилась на 0,15%, а в 2018 и 2019 гг. даже увеличилась на 1,7 и 0,9% соответственно. Следует отметить, во-первых, что в качестве исходного пункта для сокращения добычи в рамках ОПЕК+ был принят уровень октября 2016 г. В России же на протяжении 2016 г. добыча росла и в октябре находилась на максимуме. Во-вторых, в силу технологических и климатических особенностей в России процесс сокращения добычи происходил не одномоментно, а в течение нескольких месяцев. В результате годовая добыча нефти в 2017 г. к 2016 г. снизилась незначительно.

В 2018 г. Россия использовала появившуюся в рамках соглашения возможность¹ увеличить добычу во 2-м полугодии. В 2019 г. увеличить годовую добычу позволили как относительно высокий базовый уровень, в качестве которого был принят уровень октября 2018 г., так и относительно медленное сокращение добычи, обусловленное технологическими и климатическими факторами. Несмотря на формальное выполнение условий соглашения ОПЕК+ о совместных действиях по ограничению добычи, в це-

¹ Основным фактором увеличения добычи нефти стало перераспределение квот в рамках соглашения ОПЕК+ во 2-м полугодии 2018 г. в условиях благоприятной ценовой конъюнктуры на мировом рынке нефти.

лом за три года участия в нем России (2017–2019 гг.) годовая добыча нефти в стране увеличилась на 2,4%. При этом цены на мировом рынке были стабилизированы. Таким образом, соглашение можно считать успешным для России, так как оно позволило снизить риск ценовых кризисов, способствовало поддержанию определенного уровня мировых цен на нефть, увеличило объемы добычи нефти.

5.7.2. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ ДО НАЧАЛА ПАНДЕМИИ

На внутреннем российском рынке ценообразование в нефтяной отрасли в период, предшествовавший пандемии, было напрямую связано с изменением в налоговом регулировании. С 1 января 2019 г. в силу вступил завершающий этап налогового маневра¹, в рамках которого, помимо обнуления ставок экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты за 2019–2024 гг., повышения базовой ставки НДС на величину сокращения экспортной пошлины на нефть, предполагалось адресное субсидирование нефтепереработки и потребителей нефтепродуктов через механизм обратного акциза на нефтяное сырье, налогового вычета к нему и демпфирующей надбавки². Помимо этого, предполагался также рост акцизных платежей на нефтепродукты.

Установленные в законодательстве параметры демпфера привели к тому, что дополнительные выплаты в течение некоторого времени должны были выплачивать нефтеперерабатывающие компании, а не государство, поэтому в июле 2019 г. был подписан закон, который скорректировал параметры расчета демпфера с 1 июля 2019 г.

Весной 2018 г. произошло резкое повышение внутренних цен на бензин (за май рост составил 5,6%) как следствие изменения мировой конъюнктуры. Рост внешнего спроса и, соответственно, рост мировых цен на нефть (цены выросли с 67 долл./барр. в начале года до 80 долл./барр. к июню) увеличили альтернативные издержки поставки нефти на внутренний рынок. Для российских нефтяных компаний поставка нефти за рубеж стала более выгодной, чем ее переработка для удовлетворения внутреннего спроса. Принятые правительством меры (снижение акцизов для бензина и для дизельного топлива в июне и последующий отказ от запланированного повышения акцизов в июле) позволили временно стабилизировать цены, однако в октябре их рост возобновился. Для сдерживания дальнейшего роста цен было подписа-

¹ Согласно Федеральному закону от 3 августа 2018 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и Федеральному закону от 3 августа 2018 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

² Демпфирующая надбавка представляет собой долю от разницы между экспортным нетбэксом в «морских портах Северо-Западного ФО» и базовой ценой. В случае если базовая цена выше экспортного нетбэка, компании выплачивают долю от разницы в бюджете. Для 2019 г. доля — 60%, в последующие периоды — 50%.

но соглашение между правительством и нефтяными компаниями¹ о заморозке внутренних оптовых цен на бензин и дизель, действовавшее с 31 октября 2018 г. по 30 июня 2019 г.²

Таким образом, внутренние условия нефтяного рынка в последние несколько лет часто менялись, что создавало высокий уровень неопределенности для его участников. Это тормозило достижение основной цели налогового маневра — увеличение эффективности российских НПЗ за счет модернизации и технологического перевооружения.

5.7.3. ГАЗОВАЯ ОТРАСЛЬ ДО НАЧАЛА ПАНДЕМИИ

Что касается газового рынка России, то за последние несколько лет была существенно увеличена доля СПГ в производстве и экспорте российского газа (добыча сжиженного газа относительно 2018 г. выросла на 48% и составила около 30 млн т). За 2019 г. и начало 2020 г. были запущены два газопровода — «Сила Сибири» и «Турецкий поток», позволяющие диверсифицировать экспортные поставки. Поскольку цены на газ в значительной степени зависят от нефтяных котировок, их динамика в рассматриваемый период по большей степени была схожей. Однако начиная с середины 2018 г., помимо нее, накладывалось влияние следующих негативных факторов: 1) увеличение поставок американского СПГ в Европу с октября 2018 г. (вследствие противостояния США и Китая, в частности, установления пошлины на американский газ Китаем, неконкурентоспособные на китайском рынке объемы были перенаправлены на европейский рынок); 2) относительно теплая зима в Европе в 2018 и 2019 гг. и заполнение европейских газовых хранилищ.

В отличие от нефтяных цен снижение мировых цен на газ на ключевых рынках началось еще в 2019 г., что стало результатом действия комплекса фундаментальных и конъюнктурных факторов. К фундаментальным факторам можно отнести развитие спотовой торговли и межрегиональной конвергенции цен, увеличение эластичности спроса по цене, снижение концентрации и рост конкуренции на рынке СПГ, сланцевую революцию в США, избыток предложения трубопроводного газа в Европе и Северной Америке. Карантинные меры против COVID-19 и вызванный ими кризис на нефтяном рынке весной 2020 г. лишь усугубили падение цен на газ, происходившее с весны 2019 г., но не стали его существенными причинами. Поэтому рост цен на нефть не приведет на газовом рынке к серьезному «оздоравливающему» эффекту.

¹ «Роснефть», «Газпром», «Сургутнефтегаз», «Русснефть», «Газпром нефть», «Новый поток», «Нефтегазхолдинг», «ЛУКОЙЛ», ТАИФ-НК и «Татнефть».

² До конца 2018 г. цены держались на уровне июня 2018 г., далее соглашение было продлено первый раз до марта 2019 г., второй — до конца июня 2019 г. с плавной индексацией цен по годовой инфляции 4,0–4,6% и с дополнительным повышением на 1,7% для компенсации увеличения НДС.

5.7.4. ПРОБЛЕМЫ НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

На транспортный сектор приходится свыше 2/3 глобального спроса на нефтепродукты. Доля нефтехимии, второй по объему потребления нефтепродуктов отрасли, составляет лишь 12%. Поэтому ограничение мобильности и перемещений, закрытие ряда секторов экономики влияют непосредственным образом на спрос на основные нефтепродукты, а значит, и на нефть.

Резкое снижение спроса привело к обвалу цен на нефть в марте — апреле 2020 г. В этот период были введены наиболее серьезные карантинные ограничения в большинстве стран. В результате уже к концу марта — началу апреля цены на нефть марки Urals снизились до 10–15 долл./барр. по сравнению с уровнем свыше 60 долл./барр. в начале года. Подобный уровень цен наблюдался в 1999 г. Это стало беспрецедентным шоком для всей мировой нефтяной промышленности.

На 178-м внеочередном заседании ОПЕК было отмечено, что вспышка COVID-19 оказала серьезное негативное влияние на прогнозы мирового экономического роста и спроса на нефть в 2020 г. Прогнозировалось замедление роста мирового спроса на нефть в 2020 г. с 1,1 млн барр./сут., достигнутого в декабре 2019 г., до 0,48 млн барр./сут. в марте 2020 г. В связи с этим было решено рекомендовать дополнительные ограничения добычи в размере 1,5 млн барр./сут. до 30 июня 2020 г. (1 млн барр./сут. для членов ОПЕК и 500 тыс. барр./сут. для стран, не входящих в картель). Однако договора о продлении действия сделки заключено не было¹, что развернуло жесткую ценовую конкуренцию: Саудовская Аравия начала предоставлять ценовые скидки 6–8 долл./барр. для потребителей в Европе, Азии и США, а также объявила об увеличении добычи более чем на 2,5 млн барр. в день. Это вызвало стремительный обвал нефтяных цен.

Во избежание их дальнейшего снижения 12 апреля 2020 г. было подписано возобновление соглашения ОПЕК+. По результатам договоренностей в мае — июне 2020 г. снижение добычи странами ОПЕК+ должно было составить 9,7 млн барр./сут. В следующие полгода предполагалось сокращение добычи на 7,7 млн барр./сут., а затем до апреля 2022 г. — на 5,8 млн барр./сут.²

¹ Россия отказалась поддержать новые условия сокращения добычи нефти, так как каждый сокращенный баррель странами — участницами соглашения ОПЕК+ увеличивал долю сланцевых производителей нефти из США и, соответственно, сокращал прибыль первых. Предполагалось, что в результате ценовой войны между Россией и Саудовской Аравией рост их добычи нефти будет балансировать выбывание американской сланцевой нефти из-за снижения мировых цен, а значит, и порога рентабельности нефтедобывающей отрасли США. Однако влияние пандемии на спрос оказалось сильнее, и в апреле вместо корректировки предложения с помощью ограничения добычи нефти до 3,2 млн барр./сут. до конца 2020 г., что предлагалось на встрече ОПЕК+ в марте, требовалось сокращение уже на 10 млн барр./сут.

² Россия на первом этапе должна была сократить добычу на 2,5 млн барр./сут., на втором — на 2 млн барр./сут. и на третьем — на 1,5 млн барр./сут. от принятого за базу уровня октября 2018 г. 11 млн барр./сут.

Практически сразу после заключения этой сделки встал вопрос о реалистичности ее выполнения, ведь до этого и менее амбициозные соглашения часто не выдерживали проверки временем, а многие участники начинали нарушать договоренности практически сразу после окончания переговоров. Однако, как показывают данные за май — июнь 2020 г., дисциплина в ОПЕК+ оказалась на достаточно высоком уровне. В мае 2020 г. участники соглашения снизили добычу более чем на 7,8 млн барр./сут. к «базовому уровню», выполнив договоренности более чем на 80%. Наиболее ответственными оказались Саудовская Аравия и Россия, исполнившие взятые на себя обязательства на 95%. Заметный вклад в сокращение добычи в мае внесли ОАЭ (92%) и Азербайджан. Аутсайдерами же стали Нигерия и Ирак.

Скоординированное сокращение добычи позволило в значительной степени сбалансировать мировой рынок нефти. Сокращение предложения в целом соответствует ожидаемому снижению спроса в 2020 г. Более того, готовность ключевых производителей координировать свои действия для стабилизации ситуации стала важным сигналом для рынка. В результате за короткий срок мировые цены на нефть восстановились до 40 долл./барр. и даже несколько выше, оставаясь относительно устойчивыми в течение последних месяцев.

Как показывают итоги последних месяцев, Россия отличалась высоким уровнем выполнения обязательств в рамках сделки ОПЕК++, хотя подобная скорость снижения добычи представляет собой большую технологическую и организационную задачу для всей отрасли.

Период с середины апреля для нефтяной отрасли оказался сложным: возобновленное соглашение не сразу привело к росту цен, так как ограничения на добычу начинали действовать лишь с мая, и многие производители продолжали наращивать добычу и предоставлять скидки в борьбе за рыночную нишу, а спрос был низким из-за введенных карантинных мер. Дисбаланс между спросом и предложением достиг рекордных значений 20 апреля 2020 г., когда цены на фьючерсы марки WTI ушли в отрицательную зону. Одним из ключевых факторов, оказывающих давление на котировки, стало ограничение имеющихся мощностей по хранению.

В мае котировки нефтяных цен позитивно отреагировали на снижение точной добычи странами ОПЕК+. Согласно оценке Минэнерго России, в мае Российская Федерация выполнила условия договора на 96% и сократила добычу до 8,59 млн барр./сут. На встрече представителей ОПЕК+ в начале июня было принято решение о продлении снижения добычи на 9,7 млн барр./сут. до конца июля, остальные условия сделки остались прежними. Помимо сокращения мировой нефтедобычи, в долгосрочной перспективе динамика цен на сырье будет зависеть и от ситуации с коронавирусом.

Перенасыщенность газового рынка, замедление годовых темпов роста потребления газа по итогам 2019 г. в сочетании с теплой зимой наложились на последствия ограничительных мер в связи с распространением коронавирусной инфекции: спад экономической активности, в частности в транс-

портном секторе. По состоянию на начало июня на всех основных рынках газа наблюдается снижение спроса или его вялая динамика, наиболее пострадавшим рынком является Европа. По оценкам Международного энергетического агентства, глобальное потребление природного газа в 2020 г. сократится на 4%.

5.7.5. ОСНОВНЫЕ РИСКИ, ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНЫЕ МЕРЫ В НЕФТЯНОЙ И НЕФТЕПЕРЕРАБАТЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ

Пандемия коронавируса и обязательства в рамках сделки ОПЕК+ изменили динамику развития отрасли. Добыча нефти в России в 2020 г. может сократиться на 9,3% — до 508 млн т из-за выполнения соглашения ОПЕК+.

В этих условиях одной из актуальных задач стала поддержка нефтесервисных компаний и смежных отраслей в период пониженной инвестиционной активности нефтяных компаний. Правительство России одобрило создание фонда незаконченных скважин, за счет которого частично будет финансироваться новое бурение. Это позволит сформировать ресурсную базу для быстрого восстановления нефтедобычи, а также обеспечить загрузку нефтесервисных компаний в 2020–2021 гг.

Одной из мер поддержки нефтяной отрасли стало решение о запрете импорта бензина с июня 2020 г. Предполагается, что это позволит гарантировать сбыт на внутреннем рынке и поддержит нефтеперерабатывающую промышленность.

Интерес представляет и обсуждение вопроса о целесообразности создания системы стратегических резервов нефти в России. Текущие мощности резервуарного парка по хранению нефти, включая систему «Транснефти», по данным Минэнерго России, не превышают 21–22 млн т. Этого хватает для сглаживания сезонных и текущих колебаний, однако недостаточно для эффективного управления сильными колебаниями в добыче. Создание дополнительных мощностей по хранению снизит давление текущей добычи и позволит оптимизировать выполнение обязательств по поставкам нефти для внутренних и внешних потребителей.

К внутренним можно отнести следующие риски, связанные с текущими параметрами налогового регулирования нефтяной отрасли:

- неограниченное во времени субсидирование нефтяной отрасли из-за отсутствия в законодательстве прописанного определенного срока его завершения;
- увеличение нагрузки на государственный бюджет из-за двойного субсидирования отрасли за счет как постепенной отмены экспортной пошлины, так и выдачи явной субсидии в виде обратного акциза на нефтяное сырье для перехода на новые налоговые условия;
- консолидация отрасли из-за неравных условий получения субсидии в виде обратного акциза на нефтяное сырье. Условия для получения обрат-

ного акциза определены так, что игнорируют небольшую часть независимых НПЗ (субсидию не получают НПЗ, имеющие товарную корзину с преобладанием темных нефтепродуктов, но если НПЗ входит в состав ВИНК, попавшего под санкции, он эту субсидию получает);

— непоследовательность принятых параметров. Рост акцизных платежей на нефтепродукты накладывается на механизм защиты населения от роста цен при отмене экспортной пошлины (наличие демпфирующей надбавки).

Также в число внутренних рисков входит гипотетическое внесение новых поправок в текущие условия реформы, в частности:

— повторная заморозка цен или дополнительная калибровка текущих параметров реформы. Запланированная конфигурация налоговой системы, в частности, рост акцизных платежей при фиксированных внутренних ценах на нефтепродукты, сократит маржинальность нефтеперерабатывающих компаний. Государственное субсидирование в виде обратного акциза с демпфирующей надбавкой, скорее, послужит компенсацией выпадающих доходов, нежели покрытием затрат на модернизацию. При этом если ВИНКи смогут частично компенсировать снижение маржинальности за счет добывающего сегмента, то независимые НПЗ станут нести убытки и могут начать уходить с рынка (консолидация отрасли), сокращая предложение. Таким образом, повторная заморозка цен фактически отложит действие налогового маневра;

— введение НДС на нефтяной попутный газ¹. Изменение потребует переоценки параметров инвестиционных проектов в газохимии, то есть возможного увеличения сроков окупаемости и дальнейшего отказа от реализации наиболее дорогостоящих проектов, соответственно, торможения реализации программ развития глубокой переработки и несырьевого экспорта;

— присоединение России к Парижскому соглашению, ввод налога на выброс углекислого газа. Соглашение вступает в силу с 2021 г., то есть накладывается на период реформы в нефтяной отрасли, что повышает риски увеличения нагрузки на экономику, снижения конкурентоспособности.

К числу рисков относятся также возможное общее снижение спроса на энергоносители (в том числе из-за возможной второй волны COVID-19), гипотетическое обострение конфликта в регионе Персидского залива, закрытие сланцевых месторождений нефти в США, повторный разрыв соглашения ОПЕК+, торговые войны между США и Китаем.

В случае реализации самого негативного сценария (падение и длительное нахождение нефтяных цен ниже 15 долл./барр.) такие условия означали бы (несмотря на конкурентоспособность российских производителей по операционным затратам и особенности налогового регулирования, при котором риски низких цен на нефть переносятся на федеральный бюджет), что нефть большинства новых проектов станет убыточной, а действующие проекты

¹ *Фадеева А.* Правительство введет налог на попутный нефтяной газ с 2022 г. // РБК. 4 декабря 2019. URL: <https://www.rbc.ru/business/04/12/2019/5ddcfo879a79472b40d060fo>.

окажутся на грани рентабельности. Убытки понесет и государственный бюджет: при ценах на нефть ниже 15 долл./барр. происходит обнуление экспортной пошлины и резко сокращается НДПИ.

Отметим и то, что выполнение договоренностей соглашения ОПЕК+ подразумевает резкое сокращение объемов суточной добычи, что связано с заморозкой некоторого числа скважин. Последствия могут быть весьма негативными. Часть из них больше никогда не дадут нефть, а та часть, которую смогут восстановить, увеличит операционные издержки из-за дорогостоящих используемых технологий и оборудования, по большей части являющихся импортными. Одним из способов, который сможет поддержать объемы добычи на прежнем уровне, является бурение новых скважин без ввода их в эксплуатацию, однако данный вариант тоже упирается в покупку дорогостоящего импортного оборудования. Еще одним возможным решением может стать акцент на внутреннем рынке, в частности, производство товаров с более высокой добавленной стоимостью, а это нефтепродукты и нефтехимия. Следовательно, становятся как никогда актуальными изначальные цели налогового маневра.

Нехватка передовых отечественных технологий является большой проблемой. В мировой практике подобные технологии создают подразделения сервисных, а не добывающих компаний. Дальнейшее развитие нефтегазовой отрасли напрямую зависит от развития нефтегазового сервиса. В качестве примера можно привести сланцевую добычу в США, где за счет технологий были снижены затраты на добычу. Другим примером является Норвегия, которая компенсирует сокращение экспорта нефти за счет экспорта нефтегазового оборудования и услуг.

Дополнительными мерами поддержки для сохранения подрядчиков и субподрядчиков уже начатых крупных инвестиционных проектов может стать расширение кредитных лимитов, полное или частичное освобождение от выплат обязательств по лицензиям и налогам на участках с замороженными скважинами.

Однако и возможности льготирования не бесконечны, а его эффективность может быть сомнительной. По оценкам Минфина России, к 2033 г. 90% добычи нефти в стране будут предоставляться льготы, выпадающие доходы бюджета составят 2,3 трлн руб. Нефтяные компании аргументируют необходимость льгот тем, что добыча нефти находится на грани рентабельности, ресурс исчерпаем и подвержен неблагоприятной динамике мировых цен на нефть. Однако следует признать и другое: хотя с 2016 по 2018 г. цена на нефть росла, как росли и запасы нефти, увеличение предоставляемых льгот за рассматриваемый период не привело к сопоставимому росту инвестиций в добычу, зато существенно уменьшило доходы бюджета. С учетом того что доходы от нефтяного сектора составляют значительную часть бюджета, компенсировать это снижение, по всей видимости, должны будут другие отрасли.

5.7.6. ОСНОВНЫЕ РИСКИ, ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНЫЕ МЕРЫ В ГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ

Европейский газовый рынок является ключевым для России. В 2019 г. Россия экспортировала 220 млрд куб. м трубопроводного газа и 29 млн т СПГ. Около 80% экспорта пришлось на европейские страны. В этом году российский экспорт трубопроводного газа может снизиться на 10–11% из-за снижения спроса и доли России в европейском импорте.

Однако в долгосрочной перспективе российский газ сохраняет сильные позиции на европейском рынке из-за низких издержек по сравнению с другими производителями. Россия является крупнейшим поставщиком газа на европейском рынке. Доля России в газовом балансе ЕС выросла с 32% в 2015 г. до 37% в 2019 г. В то же время регуляторные, политические и корпоративные риски ограничивают возможности сильного увеличения российского экспорта газа в Европу.

В отношении внешних рынков возможными действиями России могут стать инициативы по координации предложения с другими крупными производителями газа по аналогии с рынком нефти. Основной целью подобной стратегии может быть поддержание относительно высокого уровня цен на газ, который максимизирует выгоды российских компаний и бюджета, но в то же время не способствует выходу на рынок новых СПГ-проектов. К середине 2020-х гг. глобальные мощности по экспорту СПГ существенно увеличатся за счет выхода новых проектов, что создает дополнительные стимулы для координации между производителями.

В частности, в 2020 г. обвал газовых цен усугубила слабая реакция со стороны предложения на снижение спроса. Координация, подобная сделке ОПЕК+, отсутствует на рынке газа. Отдельные производители и экспортеры принимают решения на основе индивидуальных коммерческих соображений. В частности, в течение последних месяцев импорт СПГ в Европу не снижался, а увеличивался (+18% за январь — апрель). Экспорт газа из Норвегии сократился лишь на 3%, а наибольшее снижение экспорта коснулось России (на 20%) и Алжира (на 34%). Лишь в мае начался более или менее значительный отказ покупателей от закупок американского СПГ в Европе. При текущем соотношении европейских и американских газовых цен поставка СПГ из США убыточна для импортеров. Однако долгосрочные контракты на условиях take-or-pay предусматривают платеж покупателя продавцу даже в случае отказа от поставки. В результате продавец остается с непроданным газом и сохраняет возможность его продажи на споте. Подобная реакция производителей СПГ усилила затоваривание европейского рынка и способствовала снижению цен в 2020 г. Важным фактором слабой реакции предложения стала готовность Катара увеличивать отгрузки СПГ в Европу из-за слабого спроса в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Это также способствовало снижению цен и фактически принесло потери всем экспортерам. Поэтому для России координация своих действий с крупными производителями, в первую очередь с Катаром, выглядела бы оправданной.

В условиях текущих ограничений на увеличение внешнего спроса Правительство России активизировало меры, направленные на развитие внутреннего рынка и расширение газификации. В июне 2020 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин дал поручение поэтапно завершить газификацию в 2024–2030 гг. Средний уровень газификации в России по итогам 2019 г. составил 70,1%. По оценкам Министерства энергетики РФ, выполнение поручения потребует 170–200 млрд руб. ежегодно, из которых из бюджета «Газпрома» — 70–80 млрд руб.

В марте 2020 г. была утверждена подпрограмма развития газомоторного топлива до 2024 г. Цель подпрограммы — рост потребления природного газа в качестве моторного топлива, развитие газозаправочной инфраструктуры, а также увеличение парка техники на природном газе. Ожидается, что по итогам 2024 г. объем потребления природного газа в качестве моторного топлива увеличится до 2,7 млрд куб. м (0,5% от внутреннего спроса). В рамках реализации подпрограммы будет выделено 19,3 млрд руб. за период 2020–2024 гг. Развитие рынка газомоторного топлива является положительным фактором с точки зрения внутреннего спроса.

Таким образом, благодаря кризису российский нефтегазовый сектор получил все основания для переоценки энергетической стратегии, перспектив отрасли, ее структуры и задач реорганизации с учетом необходимости обеспечения устойчивости отрасли к любым внешним воздействиям. При определенной трансформации отрасль может стать драйвером развития всей экономики страны и вполне сочетаться с «зеленой» тенденцией развития развитых стран.

Резкое сокращение спроса на основные экспортные товары, такие как нефть и газ, в сочетании с обвальным падением цен на них и усилением конкуренции с остальными производителями на сжимающемся рынке влекут за собой риски кратного сокращения экспортных поступлений (как доходов бюджета, так и свободного денежного потока компаний), инвестиций и заказов со стороны отраслей ТЭК, соответственно, ведут к значительному снижению ВВП страны. Ответы на эти вызовы предстоит искать и внутри, и за рамками нефтегазовой отрасли.

Глава 5.8

Российский банковский сектор в период пандемии

Несмотря на глубокое падение экономики в первой половине 2020 г., существенного влияния на банковскую систему России пандемия не оказала. Это не означает отсутствия каких бы то ни было рисков. Негативные факторы, выразившиеся в резком падении цен на нефть, ослаблении рубля, оттоке капитала с финансового рынка, включая российские активы, отражались на волатильности банковских активов. Однако за последние годы, во многом благодаря стабилизационным мерам Центрального банка Российской Федерации, а также бюджетному правилу, российские банки сумели адаптироваться к резким колебаниям внешних условий.

Наиболее неблагоприятный сценарий связан с возможным снижением кредитоспособности и платежеспособности банковских заемщиков — юридических и физических лиц. Особенно это касается заемщиков, обслуживающих кредиты в иностранной валюте. В случае существенного роста неплатежей по кредитам банки могут столкнуться со снижением финансового результата, достаточности капитала и с проблемами с ликвидностью. В течение 1-го полугодия 2020 г. обострения проблемы ликвидности банковского сектора удалось избежать во многом благодаря беспрецедентному уровню структурного профицита ликвидности российской банковской системы (3–4 трлн руб.), достигнутому к началу текущего года.

Вместе с тем не исключен позитивный сценарий влияния кризиса на состояние кредитно-финансовой сферы. В течение последнего года ЦБ РФ неоднократно выражал обеспокоенность высокими темпами роста потребительского кредитования, периодически принимая меры по снижению за кредитованности населения и переориентации банков на корпоративное кредитование. В период острой фазы кризиса банки более осторожно подходили к оценке кредитных и валютных рисков. В связи с этим банки вынужденно наращивали портфели корпоративных кредитов: по итогам трех месяцев от начала пандемии (март — май включительно, на 1 июня 2020 г.) в России рост в этом сегменте кредитования существенно превысил рост кредитования физических лиц. Этому способствовала стимулирующая поли-

тика Банка России: целевое рефинансирование, снижение процентных ставок, а также меры ЦБ РФ в отношении формирования резервов в условиях пандемии. Однако окончательные выводы можно сделать только после полной нормализации эпидемиологической обстановки и отмены временных мер ЦБ РФ по реструктуризации кредитов банковских клиентов.

5.8.1. БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ НАКАНУНЕ ПАНДЕМИИ

На 1 марта 2020 г. в российской банковской системе действовало 436 кредитных организаций, в том числе 263 банка с универсальной лицензией, 133 банка с базовой лицензией, 40 НКО.

Совокупные активы кредитных организаций составляли 97,9 трлн руб., прирост за год (с 1 марта 2019 г.) — 6,4%.

До кризиса российские банки выполняли требования регулятора по соблюдению нормативов ликвидности с существенным запасом (системообразующие банки превышали основные нормативы ликвидности в несколько раз).

Согласно прогнозу ЦБ РФ, в конце 2019 г. структурный профицит ликвидности на конец 2020 г. должен был составить 3,4–3,9 трлн руб.¹

Совокупная прибыль банковского сектора за январь — февраль составила 393,3 млрд руб., что на 13,1% ниже соответствующего показателя годовой давности. Рентабельность активов составила 2,1%, рентабельность капитала — 18,9%. В целом показатели рентабельности превышают соответствующие показатели рентабельности банков ЕС, США и КНР.

Достаточность капитала банковского сектора — 12,5% (минимально допустимое значение — 8%).

Объем кредитов, предоставленных физическим лицам, составил 18,0 трлн руб. (уровень просроченной задолженности — 4,5%), юридическим лицам (нефинансовым предприятиям) — 34,2 трлн руб. (уровень просроченной задолженности — 7,6%).

Объем вкладов физлиц-резидентов равен 30,8 трлн руб., депозиты организаций — 29,2 трлн руб.

5.8.2. МЕРЫ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ ПАНДЕМИИ

ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН

В условиях пандемии меры Банка России прежде всего были направлены на защиту интересов граждан, пострадавших от эпидемии и утративших возможность обслуживать задолженность. В связи с этим банкам, микро-

¹ Ликвидность банковского сектора и финансовые рынки. № 12 (46), декабрь 2019 г. URL: https://cbr.ru/collection/collection/file/25831/lb_2020-46.pdf.

финансовым организациям и кредитным потребительским кооперативам было рекомендовано при подтверждении наличия коронавирусной инфекции у заемщика — физического лица принимать меры по отсрочке платежей. Согласно Информационному письму Банка России от 20 марта 2020 г. № ИН-06-59/22, это могут быть различные схемы реструктуризации, отсрочки по погашению тела кредита и процентов, кредитные каникулы, а также отмена штрафов и пени по кредитам.

Аналогичные рекомендации ЦБ РФ направил страховым компаниям — о продлении срока урегулирования страховых случаев и об отсрочке платежа по договорам добровольного страхования, а также о неначислении неустойки и неприменении иных санкций за ненадлежащее исполнение договора добровольного страхования в течение периода временной нетрудоспособности страхователя.

После введения режима самоизоляции встал вопрос о поддержке граждан, столкнувшихся с сокращением доходов. Третьего апреля были внесены изменения в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты, определяющие особенности изменения условий кредитного договора. Заемщики — физические лица, оказавшиеся в сложной жизненной ситуации, получили возможность воспользоваться кредитными каникулами, то есть отложить платежи по кредитам на срок до 6 месяцев с 1 апреля по 1 октября 2020 г. Как следует из рекомендаций ЦБ РФ, заемщик может направить требование о предоставлении каникул, и банк обязан рассмотреть его в пятидневный срок. Реструктуризация подразумевает пересмотр отдельных условий кредита, например, удлинение срока выплат с уменьшением ежемесячных взносов или отсрочку платежей на определенный период, а также изменение графика платежей, что возможно только с согласия кредитора. В связи с этим Банк России направил рекомендации по порядку расчета снижения дохода заемщика в период пандемии¹, а также рекомендовал кредиторам реструктурировать кредиты по собственным методикам.

Для формирования кредиторами единообразных подходов к информированию граждан об условиях кредитных каникул, более акцентированного разграничения государственной программы от собственных программ реструктуризации, а также для предупреждения нарушений прав заемщиков ЦБ РФ направил кредиторам Информационное письмо от 15 мая 2020 г. № ИН-06-59/89. В нем рекомендовано информировать заемщиков обо всех существующих вариантах реструктуризации, а также о порядке начисления процентов и возвращения к графику платежей, всех правилах и особенностях оформления различных видов кредитных каникул, отсрочек и льгот. Это дает заемщику возможность оценить разницу между альтернативными способами реструктуризации и выбрать наиболее оптимальный для себя вари-

¹ Информационное письмо Банка России от 5 апреля 2020 г. № ИН-06-59/49.

ант, при этом кредитор обязан фиксировать волю клиента при выборе определенного способа реструктуризации.

При реструктуризации кредита по собственным программам кредиторам было рекомендовано руководствоваться подходами, изложенными в Федеральном законе № 106-ФЗ. В случае отказа об удовлетворении требований заемщика о реструктуризации кредиторам рекомендовалось информировать должника о причинах такого отказа.

В середине апреля после продления режима самоизоляции ЦБ РФ предоставил банкам возможность не увеличивать резервы по кредитам заемщикам, у которых ухудшилось финансовое положение на фоне пандемии, а также по всем реструктурированным кредитам¹. Это решение позволило снизить нагрузку на капитал кредитных организаций.

Для снижения негативных последствий ослабления рубля и в связи с возможными колебаниями валютного курса Банк России разрешил в период до 30 сентября 2020 г. проводить реструктуризацию долга по изменению валюты кредита с иностранной на российскую, если заемщик обратился с соответствующим заявлением в банк. Кредитным организациям была также предоставлена возможность в период до 30 сентября 2020 г. не ухудшать по таким ссудам оценку качества обслуживания долга и/или финансового положения заемщика.

Ухудшение финансового положения большинства заемщиков негативно сказывалось на их кредитной истории и возможности осуществлять заимствования в будущем. В связи с этим ЦБ РФ рекомендовал кредитным организациям и бюро кредитных историй не отображать в моделях оценки заемщиков событий реструктуризации кредитов, если установлена связь с распространением коронавирусной инфекции. Данное предписание касалось всех видов реструктуризаций как по предусмотренным законом механизмам, так и в рамках собственных программ кредитных организаций.

Специфические условия пандемии потребовали уделить внимание доступности платежей. Для обеспечения доступности переводов денежных средств для граждан и минимизации использования наличных денег ЦБ РФ ограничил максимальный размер платы, взимаемой кредитными организациями с клиентов при переводе средств между физическими лицами через сервис быстрых платежей платежной системы Банка России (СБП)²:

- перевод на сумму до 100 тыс. руб. в месяц — без взимания платы;
- перевод на сумму свыше 100 тыс. руб. в месяц — не более 0,5% от суммы перевода, но не более 1500 руб.

Вместе с тем Банк России установил максимальный размер платы (1% от суммы перевода) за переводы с использованием платежных карт при опла-

¹ Информационное письмо Банка России от 17 апреля 2020 г. № ИН-01-41/72.

² Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 20 марта 2020 г.

те товаров, работ, услуг, оплачиваемых в Интернете, по следующим видам деятельности¹:

- розничная продажа продуктов питания и еды;
- розничная продажа лекарств и иных товаров медицинского назначения;
- розничная продажа бытовой техники, электроники и средств связи (при переводе на сумму не более 20 тыс. руб.);
- розничная продажа одежды;
- продажа товаров повседневного спроса.

Чтобы ограничить посещение банковских офисов в период самоизоляции, ЦБ РФ рекомендовал кредитным организациям до 1 июля 2020 г. обеспечить возможность операций с использованием платежных карт после истечения срока их действия. Также предусмотрена возможность пенсионерам продолжать получать пенсионные выплаты на имеющиеся у них банковские карты².

Для поддержания стабильности на ипотечном рынке ЦБ РФ принял решения, связанные с послаблением в применении надбавок к коэффициентам риска по ипотечным кредитам, что должно было способствовать снижению резервных требований для банков, а также снижению процентных ставок по предоставляемым ссудам:

- снижение надбавок к коэффициентам риска по ипотечным кредитам и кредитам на финансирование по договору долевого участия в строительстве, предоставленным с 1 апреля 2020 г. в рублях³;
- изменение порядка применения надбавок по кредитам с низким первоначальным взносом. Для ипотечных кредитов с первоначальным взносом до 10%, погашаемых за счет материнского капитала, надбавки к коэффициентам риска снижаются по мере погашения кредита⁴;
- отмена надбавок к коэффициентам риска по выданным в рублях до 1 апреля 2020 г. ипотечным кредитам и кредитам на финансирование по договору долевого участия в строительстве⁵.

Чтобы дать возможность рефинансировать кредиты, Банк России включил в Ломбардный список ряд ипотечных облигаций, которые обладают необходимым кредитным качеством и соответствуют иным требованиям⁶.

В середине 2020 г. ЦБ РФ планирует ускоренное внедрение новой методики оценки кредитного риска по ипотечным ссудам с учетом рекомендаций Базельского комитета по банковскому надзору стандартов Базеля III, что должно способствовать снижению процентных ставок по ипотеке. Новый подход по сравнению с действующим предусматривает большую чув-

¹ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 13 мая 2020 г.

² Информационное письмо Банка России от 23 апреля 2020 г. № ИН-04-45/81.

³ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 20 марта 2020 г.

⁴ Указание Банка России от 24 марта 2020 г. № 5418-У.

⁵ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 3 апреля 2020 г.

⁶ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 23 марта 2020 г.

ствительность к риску и более точную его оценку: коэффициенты риска планируется установить в диапазоне от 20 до 100% в зависимости от соотношения основного долга по ссуде и справедливой стоимости предмета залога (LTV) и показателя долговой нагрузки (ПДН)¹.

ПОДДЕРЖКА КОРПОРАТИВНОГО КРЕДИТОВАНИЯ

Центральным банком были приняты решения в отношении кредитов, предоставленных организациям медицинской отрасли. Он постановил не изменять с 1 марта по 30 сентября 2020 г. надбавки к коэффициентам риска по валютным кредитам организациям, производящим лекарственные средства, материалы и оборудование, применяемые в медицинских целях². В скором времени были приняты дополнительные меры: установлен пониженный коэффициент риска в размере 70% в отношении кредитных требований и требований по получению начисленных процентов, номинированных и фондированных в рублях, к организациям, производящим лекарственные препараты и материалы, применяемые в медицинских целях, а также производящим изделия медицинской техники³.

Возможно, наиболее тяжелый удар пандемия нанесла по сегменту МСП. Специальная программа Банка России предусматривает создание дополнительного механизма рефинансирования с лимитом 500 млрд руб. для поддержания и роста кредитования субъектов МСП. В том числе выделено 150 млрд руб. для обеспечения кредитования банками субъектов МСП, чтобы поддержать занятость (кредиты на выплату заработной платы, кредиты по программе «1/3»). Кредиты в рамках этого механизма предоставляются на срок 1 год по ставке 4%. Для банков с высоким кредитным рейтингом (не ниже «А- (RU)» по классификации рейтингового агентства АКРА (АО) или «ruA-» по классификации рейтингового агентства АО «Эксперт РА») кредиты предоставляются без обеспечения⁴.

Для преодоления проинфляционного давления ЦБ РФ снизил процентную ставку в рамках уже действующего механизма рефинансирования под поручительства АО «Корпорация МСП» с 6 до 4%, также были сняты отрасле-

¹ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 17 апреля 2020 г.

² Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 13 марта 2020 г.

³ Указание Банка России от 26 марта 2020 г. № 5423-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 29 ноября 2019 г. № 199-И «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией»; Указание Банка России от 22 апреля 2020 г. № 5450-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 6 декабря 2017 г. № 183-И «Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией».

⁴ Приказ Банка России от 3 апреля 2020 г. № ОД-570 «О предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов без обеспечения, направленных на поддержку кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости».

вые ограничения. При этом конечная ставка для заемщика не должна превышать 8,5%¹.

С 27 апреля 2020 г. процентная ставка по кредитам Банка России, направленным на поддержку кредитования субъектов МСП, в том числе на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости, снижена с 4,0 до 3,5% годовых, а с 22 июня 2020 г. — до 2,5% годовых².

ЦБ РФ также предоставил возможность кредитным организациям до 30 сентября 2020 г. при классификации ссуд субъектам МСП, финансовое положение которых ухудшилось из-за COVID-19, принять решение о неухудшении оценки их финансового положения. Рекомендовано проводить реструктуризацию кредитов при возникновении у субъектов МСП просроченной задолженности (при соответствующем заявлении от заемщика).

Для снижения долговой нагрузки заемщика и минимизации валютных рисков банков ЦБ РФ разрешил реструктуризацию долга, предусматривающую изменение валюты кредита с иностранной валюты на валюту России. Предоставлена возможность в период до 30 сентября 2020 г. не ухудшать по таким реструктурированным ссудам оценку качества обслуживания долга и/или финансового положения заемщика³.

На начальном этапе пандемии ЦБ РФ разработал меры поддержки предприятий уязвимых отраслей. Суть этих мер — в решении о неухудшении оценки финансового положения заемщика и/или качества обслуживания долга по кредитам, реструктурированным в связи с пандемией⁴.

Впоследствии данные регуляторные послабления были распространены на предприятия всех отраслей при условии, что предоставленные кредиты классифицированы не хуже, чем во II категорию качества на 1 марта 2020 г.⁵

МЕРЫ В ОТНОШЕНИИ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Центральный банк объявил меры поддержки банковской отрасли еще до введения режима самоизоляции. Ключевыми мерами стали распространение регуляторных послаблений по формированию резервов для подлежащих реструктуризации кредитов и при расчете нормативов, предоставление ликвидности и др.

Для минимизации валютных рисков банкам предоставили возможность включать операции в шести иностранных валютах (доллар США, евро, фунт стерлингов, швейцарский франк, японская иена, китайский юань) в расчет

¹ Предусмотрено пресс-релизами Банка России от 20 марта 2020 г., 27 марта 2020 г. и 3 апреля 2020 г.

² Предусмотрено пресс-релизами Банка России от 24 апреля 2020 г. и 19 июня 2020 г.

³ Информационное письмо Банка России от 30 марта 2020 г. № ИН-01-41/39.

⁴ Информационное письмо Банка России от 30 марта 2020 г. № ИН-01-41/40.

⁵ Информационное письмо Банка России от 20 апреля 2020 г. № ИН-03-41/76.

обязательных нормативов по официальному курсу соответствующей иностранной валюты по отношению к рублю, установленному Банком России на 1 марта 2020 г., на период с 1 марта по 30 сентября 2020 г.¹

Центральный банк принял решение отложить применение норм о порядке резервирования сделок слияния и поглощения до 30 сентября 2020 г.² Также были введены послабления по соблюдению системно значимыми банками норматива краткосрочной ликвидности Н26 (Н27)³:

— смягчение условий предоставления безотзывных кредитных линий в рамках соблюдения норматива краткосрочной ликвидности Н26 (Н27). Плата за право пользования безотзывной кредитной линией снижена с 0,5 до 0,15%, также пересмотрен порядок расчета максимального лимита безотзывной кредитной линии, предоставляемой Банком России кредитным организациям. Общий лимит безотзывных кредитных линий увеличен до 5 трлн руб.;

— решение не считать нарушением норматива Н26 (Н27) снижение фактического значения норматива Н26 (Н27) в результате недостатка высоколиквидных активов и иных альтернативных инструментов вследствие ограниченной возможности пролонгации или привлечения денежных средств на срок свыше 30 календарных дней.

Одной из первоочередных мер, направленных на сокращение кредитного риска, стало решение о переносе вступления в силу норматива концентрации крупных кредитных рисков (Н30) до 1 января 2022 г.⁴ Одновременно изменился подход к оценке кредитного риска на основе внутренних рейтингов с целью ускоренного внедрения в России положений Базеля III для банков, получивших разрешение применять этот подход при расчете достаточности капитала. Эти изменения позволят выравнять условия конкуренции с банками, работающими по стандартизованному подходу Базеля III, и высвободить капитал, необходимый для поддержания объемов кредитования реального сектора экономики⁵.

Для смягчения регуляторной политики в отношении крупнейших российских банков было перенесено рассмотрение вопроса о дифференцированных надбавках за системную значимость к нормативам достаточности капитала СЗКО на 2021 г.⁶

Послабления также коснулись средних и малых банков с базовой лицензией. Для них были исключены нормы о применении повышенного коэффи-

¹ Информационное письмо Банка России от 20 марта 2020 г. № ИН-01-41/21.

² Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 20 марта 2020 г.

³ Приказ Банка России от 1 апреля 2020 г. № ОД-563 «О внесении изменений в приложение к приказу Банка России от 3 декабря 2015 г. № ОД-3439».

⁴ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 20 марта 2020 г.

⁵ Указание Банка России от 15 апреля 2020 г. № 5442-У.

⁶ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 20 марта 2020 г.

циента 2,0 по требованиям к «непрофильным» заемщикам. Таким образом, временно отменено разделение заемщиков на два типа — на «профильных» и «непрофильных»¹.

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛИКВИДНОСТИ

Для повышения ликвидности банковского сектора Центральный банк принял решение о снижении базовой ставки страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов с 0,15 до 0,1% расчетной базы, а также дополнительной и повышенной дополнительной ставок страховых взносов — с 50 до 25% и с 500 до 300% базовой ставки соответственно. Решение вступило в силу с 1 июля².

Другой мерой, способствующей поддержанию банковской ликвидности, стало расширение Ломбардного списка и смягчение требований к уровню ликвидности ценных бумаг, используемых кредитными организациями в операциях рефинансирования с Банком России, при этом требования к кредитному качеству остаются на прежнем уровне³.

Решением Банка России вводятся новые инструменты предоставления рублевой ликвидности кредитным организациям — аукционы РЕПО на сроки 1 месяц и 1 год⁴.

С 20 марта по 7 июля структурный профицит ликвидности снижался, максимальное значение было достигнуто 24 марта на уровне 3,8 трлн руб., минимальное — 8 мая на уровне 1,2 трлн руб. В целом ситуация с ликвидностью была достаточно сбалансированной.

Благодаря оперативным мерам ЦБ РФ проинфляционные факторы, усилившиеся во второй половине I квартала, в большей степени исчерпаны в связи с уменьшением рисков для финансовой стабильности на глобальных финансовых и товарных рынках (фондовый рынок, нефть). Снижение инфляционных ожиданий населения и бизнеса в нынешних условиях позволяет оценить риск отклонения инфляции от цели 4% как незначительный. Снижение ключевой ставки должно было способствовать ограничению этого риска, а также поддержанию процентных ставок по банковским активным и пассивным операциям на стабильном уровне.

¹ «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 6 декабря 2017 г. № 183-И «Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией».

² Информация о заседании совета директоров Агентства по страхованию вкладов от 20 апреля 2020 г.

³ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 15 апреля 2020 г.

⁴ Предусмотрено пресс-релизом Банка России от 14 мая 2020 г.

5.8.3. МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ РЕГУЛЯТОРАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

По предварительным оценкам МВФ, в первой половине 2020 г. правительства различных стран мира направили около 10 трлн долл. на борьбу с эпидемией COVID-19 и ее экономическими последствиями.

В связи с масштабом возникших проблем центральные банки вынуждены применить как традиционные методы монетарной политики, так и новые стратегии количественного смягчения в условиях низких и отрицательных процентных ставок. Первой мерой стало снижение ставок для поддержки совокупного спроса и стимулирования экономической активности за счет уменьшения стоимости заимствования. За исключением Японии и ЕС (базовые ставки в отрицательной зоне в течение нескольких лет), базовые ставки были снижены практически во всех странах ОЭСР (табл. 1).

Центральные банки расширили краткосрочные операции для устранения первоначального дефицита ликвидности, предотвращения рецессии производства и стабилизации финансовых рынков. Особенностью принятых мер стало широкое внедрение долгосрочного финансирования для поддержки кредитования домашних хозяйств и нефинансового сектора.

Федеральный резерв США, Банк Японии и Банк Англии разработали программы целевого кредитования банков по льготным ставкам при условии предоставления ими кредитов малым и средним предприятиям.

Федеральная резервная система США (ФРС) возобновила срочную кредитную линию под залог ценных бумаг (TALF¹), впервые созданную в конце 2008 г., для поддержки выпуска ценных бумаг, обеспеченных активами; объем программы составил 100 млрд долл. Данная программа предназначена для компаний, предоставивших адекватное обеспечение. Дополнительно был создан Фонд ликвидности Программы защиты зарплат (PPPLF²), гарантированный Казначейством, для кредитования на выплату заработной платы общим размером 659 млрд долл. Для поддержки предприятий малого и среднего бизнеса (с численностью персонала от 500 до 1,5 тыс. человек) ФРС разработала программу Main Street Lending с лимитом 600 млрд долл.

В зоне евро ЕЦБ увеличил объемы предоставления кредитов в рамках программы TLTRO III³ на две трети до 1,2 трлн евро и снизил процентную ставку по этим операциям на 25 б.п. ниже средней ставки, применяемой в основных операциях рефинансирования Евросистемы. Вместе с тем, чтобы обеспечить немедленную поддержку ликвидности финансовой системе еврозоны до проведения операции TLTRO III в июне 2020 г., дополнительно

¹ Term Asset Backed Loan Facility.

² Paycheck Protection Program Liquidity Facility.

³ Targeted long-term refinancing operations. Программа предоставления долгосрочной (свыше 12 месяцев) ликвидности европейским банкам для стимулирования реального сектора экономики за счет снижения долгосрочных ставок кредитования на рынке.

Таблица 1

СНИЖЕНИЕ БАЗОВЫХ СТАВОК

Страна	п. п.
Турция	2
Канада	1,5
США	1,5
Норвегия	1,5
Мексика	1,5
Бразилия	1,25
Гонконг	1,14
Индия	0,75
Великобритания	0,65
Австралия	0,5
Южная Корея	0,5
Польша	0,5
Китай	0,3

были осуществлены операции по рефинансированию (LTRO) со сроком кредитования до 12 месяцев. Также предусмотрены операции по экстренному долгосрочному рефинансированию в период пандемии (PELTRO¹) для предоставления банкам долгосрочных средств независимо от схемы и цели кредитования, ограничения по объемам не установлены.

Банк Англии разработал Программу целевого кредитования TFSME², предназначенную для поддержки малых и средних предприятий. В рамках этой программы реализуется схема срочного финансирования, предусматривающая поддержку дешевых бизнес-кредитов в размере 100 млрд ф. ст. для МСП. Планируется, что в течение следующих 12 месяцев объемы кредитования будут увеличены по меньшей мере до 5% акционерного капитала участников данной программы кредитования, при этом ставки по кредитам не будут значительно отклоняться от ставки рефинансирования Банка Англии в течение четырехлетнего периода. Дополнительное финансирование будет доступно для банков, которые расширяют кредитование, особенно для МСП. Цель — распространить снижение банковской ставки для реального секто-

¹ Pandemic Emergency Long Term Repurchase Operation.

² Term Funding Scheme with additional incentives for SMEs.

ра экономики и стимулировать банки кредитовать МСП и домохозяйства. Другой мерой стала программа W&MF¹, в соответствии с которой Банк Англии увеличил свои вложения в государственные и корпоративные облигации на 200 млрд ф. ст. — до 645 млрд ф. ст.

Обеспечение долларовой ликвидности сыграло ключевую роль в смягчении напряженности на валютных рынках в первые месяцы пандемии. В начале пандемии увеличение долларовых обязательств в сочетании с повышением курса доллара США привело к нехватке долларовой ликвидности, угрожающей потрясениями всем рынкам. Федеральная резервная система отреагировала на это в том числе увеличением сроков погашения постоянных своп-линий с Европейским центральным банком и центральными банками Канады, Японии, Великобритании, Швейцарии. Позже были открыты своп-линии, которые были активированы еще во время кризиса 2007–2009 гг., для центральных банков других стран. Дополнительной мерой, которая расширила доступность долларов США для стран, не имеющих доступа к своп-линиям, и одновременно поддерживала спрос на казначейские обязательства США, стала программа FIMA Repo Facility. Этот инструмент позволяет центральным банкам и другим международным валютным органам, имеющим счета в Федеральном резервном банке Нью-Йорка, заключать соглашения РЕПО с ФРС. В этих транзакциях владельцы счетов FIMA временно обменивают свои казначейские облигации США, хранящиеся в Федеральном резерве, на доллары, которые затем могут быть предоставлены центральным банкам в их юрисдикциях. Данная мера не только оказала стабилизирующее влияние на мировые финансовые рынки, но и принесла существенную пользу экономике США, в основном за счет поддержки иностранного спроса на казначейские ценные бумаги.

К середине 2020 г. по мере восстановления финансовых рынков спрос на американскую валюту существенно снизился, стоимость долларового финансирования нормализовалась.

5.8.4. НЕБАНКОВСКОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ

Большинство инструментов, используемых как ответ на COVID-19, представляют собой долговое финансирование посредством банковского кредитования. Однако все большее число стран также используют другие формы финансирования. В некоторых случаях долговое финансирование осуществляется через краудфандинг или финтехкомпании. В других случаях используются инструменты недолгового финансирования, например, вложения в акционерный капитал. Это соответствует устойчивой тенденции последнего десятилетия. В издании ОЭСР «Финансирование малого и среднего бизнеса и предпринимателей», опубликованном в 2020 г., отмечают

¹ Ways and Means facility.

ся рост небанковского финансирования МСП и меры правительства по его поддержке¹.

В США онлайн-кредиторы и финтехкомпании участвуют в получении финансирования Программы защиты зарплаты для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей. Комиссия по ценным бумагам и биржам США (SEC) упростила краудфандинговые правила для поддержки финансирования МСП.

В Великобритании программа ENABLE Британского бизнес-банка открыта для предприятий реального сектора. В контексте пандемии COVID-19 ряд финтехкомпаний и онлайн-кредиторов участвуют в займах Bounce Back (BBL) и Coronavirus Business Interrupt Loans (CBIL). Фонд будущего (Future Fund) для быстрорастущих компаний в партнерстве с Британским бизнес-банком предоставит британским компаниям от 125 тыс. до 5 млн ф. ст. от правительства, при этом частные инвесторы должны соответствовать правительственным требованиям. Эти ссуды автоматически конвертируются в капитал при следующем квалификационном раунде финансирования компании.

Франция запустила план действий в чрезвычайных ситуациях на сумму 4 млрд евро. Государство оказывает поддержку через Vrifrance² инновационным компаниям в объеме 1,3 млрд евро, запланированном на 2020 г. (гранты, возвратные авансы, займы и т. д.). Vrifrance также продолжит осуществлять прямые инвестиции в акционерный капитал и частные фонды.

В Италии несколько совместных некоммерческих гарантийных консорциумов работают с финтехкомпаниями по предоставлению финансирования МСП, также поддерживаемых в рамках европейских программ финансирования. Кроме того, небанковским финансовым учреждениям разрешено предоставлять кредиты по схеме государственной гарантии Garanzia Italia. Финансирование малого и среднего бизнеса онлайн-кредиторами значительно выросло во время пандемии.

Правительство Мексики рассматривает финтех как средство поддержки доступности финансирования. Мексиканский финтехстартап (Credijusto) привлек 100 млн долл., это поможет увеличить кредитование малого и среднего бизнеса. Были разработаны дополнительные частные инициативы для поддержки цифровизации МСП. Также поддержку МСП предлагают логистические компании.

В Китае³ технология блокчейна и другие достижения «индустрии 4.0», такие как Big Data, 5G и AI⁴, помогли ускорить восстановление бизнеса и сыг-

¹ Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard, OECD Publishing, Paris. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/061fe03d-en>.

² Banque publique d'investissement.

³ URL: <https://cryptonews.com/news/blockchain-plays-a-part-as-china-claims-72-of-smes-are-back-6132.htm>.

⁴ Artificial intelligence.

рали важную роль в усилиях по борьбе с распространением вируса и по разработке вакцины против COVID-19.

В нескольких странах при участии государства для использования творческого потенциала предпринимателей были организованы хакатоны¹ в целях урегулирования последствий экономического кризиса.

* * *

В целом банковский сектор России оказался подготовленным к текущему кризису во многом благодаря реализуемой в последние годы стабилизационной политике ЦБ РФ. Поддержание высокого уровня ликвидности, избавление от несостоятельных банков, а также повышение требований к качеству работы путем внедрения Базельских стандартов позволило повысить устойчивость отечественной банковской системы.

В период пандемии основными мерами Центрального банка стали некоторые послабления для заемщиков, пострадавших от коронавирусной инфекции, стимулирование льготного кредитования бизнеса к поддержанию текущей ликвидности, обеспечение доступности платежей, а также льготы для банков по формированию резервов.

Благодаря принятым мерам банкам удалось избежать негативных последствий пандемии: совокупные активы по итогам 1-го полугодия выросли, заметного ухудшения качества кредитных портфелей не произошло, оттока объемов привлеченных средств не зафиксировано, финансовый результат по итогам полугодия положительный. Однако последствия кризиса могут сказаться на финансовом положении кредитных организаций по окончании периода льгот для банков в части оценки ими проблемных активов. Вместе с тем пандемия запустила процесс трансформации российского банковского сектора, положительный эффект от которого будет способствовать оптимизации банковской политики в области кредитования, снижению уровня закредитованности населения, росту уровня корпоративного кредитования, совершенствованию методов риск-менеджмента. Особое значение приобретают вопросы, связанные с внедрением цифровых технологий, повышением качества дистанционного банковского обслуживания, распространением банковских приложений и онлайн-услуг, внедрением новых методов разработки банковских продуктов.

¹ Форумы разработчиков ПО, посвященные решению какой-либо конкретной проблемы из области ИТ или разработке конкретного продукта.

Глава 5.9

Влияние ограничительных мер на потребительские расходы населения¹

5.9.1. ПАДЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ РАСХОДОВ В АПРЕЛЕ — МАЕ 2020 Г.

Введенные для борьбы с эпидемией коронавируса ограничительные меры оказали существенное негативное влияние на экономическую активность, в том числе на потребительские расходы населения. С учетом значительного вклада потребления в ВВП России оперативный анализ изменения трат экономических агентов на товары и услуги является крайне важной задачей, решить которую могут помочь в том числе данные банков о расходах клиентов.

В частности, данные Сбербанка России о расходах клиентов в разрезе регионов могут быть использованы для анализа связи между жесткостью локальных карантинных мер и величиной падения спроса домохозяйств.

Региональный уровень отраслевых ограничений рассчитывается как доля общего числа занятых в регионе, которая приходится на предприятия в классах ОКВЭД, попавшие под ограничения (*рис. 1*). В случае полного запрета на деятельность компаний в данном сегменте предполагается, что ограничения влияют на всех занятых в этих компаниях, в случае частичных запретов — доля занятых принимается равной 0,5.

Такой подход позволяет перейти от рассмотрения ограничений в отношении компаний к анализу влияния карантинных мер на жителей региона. Если ограничительные меры затрагивали крупного работодателя, то это могло оказать значительное воздействие на ожидания и поведение потребителей. Кроме того, закрытие предприятий на карантин может привести к выбытию крупного поставщика товаров и услуг, вследствие чего существенно снижаются возможности в сфере потребительских расходов.

Проведенные расчеты свидетельствуют о том, что отраслевые ограничения затронули 24,4% занятых в стране. Наибольший уровень ограничений по описанной методологии наблюдался в Москве (это коснулось 68,4% занятых в регионе), в Московской (43%) и Мурманской (37,4%) областях.

¹ Глава подготовлена на основе материалов, предоставленных Лабораторией «Сберданные» Сбербанка России.

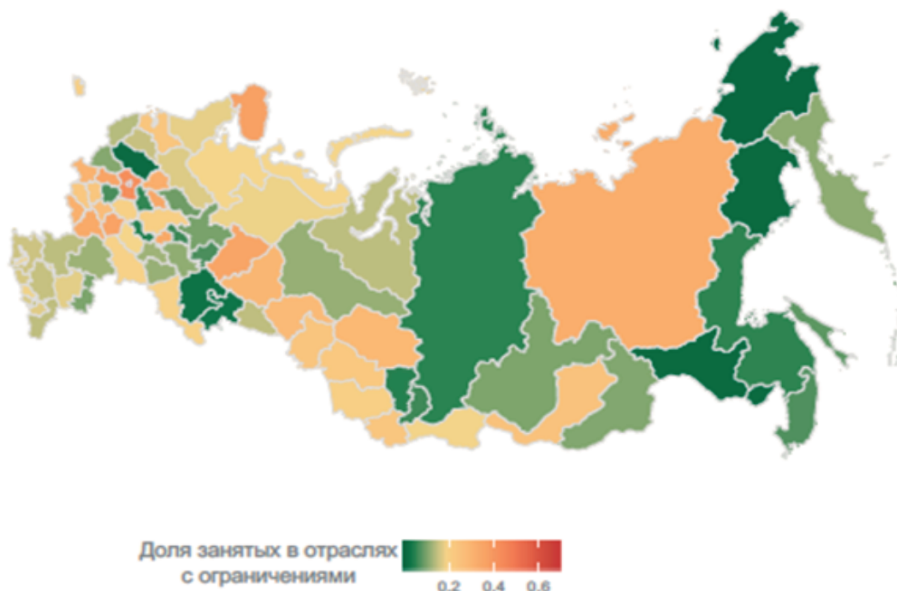


Рис. 1. Уровень жесткости отраслевых ограничений на 30 марта 2020 г.

Источник: рассчитано по данным Сбербанка, Росстата.

Связь ограничений и потребительских расходов оценивалась в рамках модели, учитывающей межрегиональные различия и продолжительность карантина. Географически смежные регионы склонны принимать похожие карантинные меры. Кроме того, между такими регионами зачастую налажены тесные экономические связи, а в совокупности это приводит к возникновению общей составляющей потребительских трат¹.

Результаты моделирования показали, что в масштабах страны на отраслевые ограничения можно отнести четверть падения потребления, произошедшего сразу после начала карантина: на неделе с 30 марта вклад данного фактора в снижение потребления составил 6 п. п. при суммарном падении на 23,6% год к году.

Основная же часть снижения (17,6 п. п.) произошла за счет прочих значимых ограничений, не связанных напрямую с конкретными отраслями (например, ограничения на передвижение). По сравнению с результатом по стране в целом масштабные меры, принятые в Москве, сыграли много-

¹ В модели регионы были сгруппированы по федеральным округам (ФО). Различия по ФО учитывались с помощью фиктивных переменных.

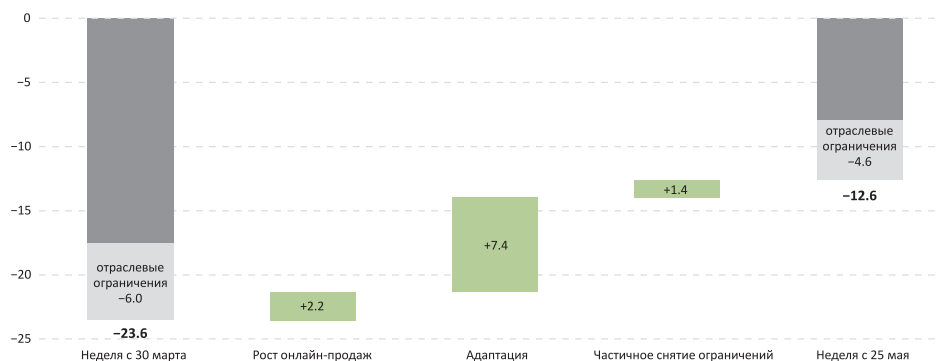


Рис. 2. Потребительские расходы в России, неделя с 30 марта и неделя с 25 мая (% к соответствующему периоду предыдущего года), факторы их изменения за апрель — май 2020 г. (п. п.)

Источник: рассчитано по данным Сбербанка.

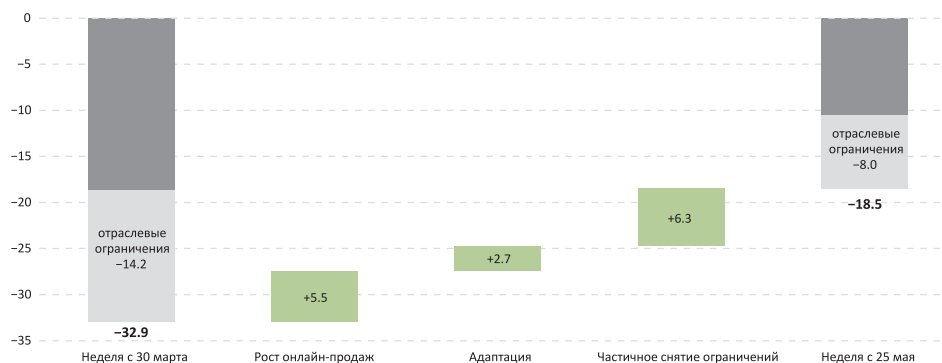


Рис. 3. Потребительские расходы в Москве, неделя с 30 марта и неделя с 25 мая (% к соответствующему периоду предыдущего года), факторы их изменения за апрель — май 2020 г. (п. п.).

Источник: рассчитано по данным Сбербанка.

го более весомую роль в падении трат в регионе: 14,2 п. п., или 43% совокупного снижения (рис. 2, 3).

В среднем по стране лишь четверть падения расходов домохозяйств можно связать с запретами, действующими для конкретных отраслей. Основная доля сокращения потребительских расходов была связана с падением доходов, изменением потребительского поведения, а также с краткосрочными проблемами в логистических цепочках.

Средний еженедельный темп восстановления потребления по стране в целом¹ составил 0,9 п. п. в неделю, а совокупный эффект к 31 мая — 7,4 п. п. Темп восстановления оказался примерно одинаковым во всех федеральных округах. Наиболее существенным фактором восстановления потребительских расходов в России стала постепенная адаптация компаний и потребителей к введенным ограничениям. С течением времени некоторые магазины меняли формат, подстраиваясь под новые условия, а покупатели находили возможность для офлайн-шопинга в условиях ограничений.

Многие компании в период карантина перешли в сегмент онлайн. За счет продаж через Интернет совокупные траты увеличились на 2,2 п. п. (1/5 общего прироста). В совокупности факторы адаптации и онлайн-торговли объясняют 76% наблюдаемого восстановления потребительских расходов в течение апреля и мая.

На частичную отмену отраслевых ограничений приходится 1,4 п. п., или четверть восстановления. Тем не менее, по данным за последнюю неделю мая, сохранявшиеся ограничения по-прежнему оставались существенным фактором, сдерживающим потребительские траты: в наблюдаемом падении 12,6% (год к году) их вклад составил 4,6 п. п. (37% изменения).

В Москве восстановление потребления происходило по иному сценарию: в условиях максимальных по стране отраслевых ограничений возможности адаптации, вероятно, были ограничены (+2,7 п. п.), а вот частичное ослабление карантинных мер стало самым сильным драйвером роста (+6,3 п. п.). Фактор онлайн-продаж также оказался более значительным, чем по стране в целом: вклад составил +5,5 п. п. (почти 40% от совокупного изменения трат за апрель — май).

Падение потребительских расходов было крайне неравномерным по регионам (рис. 4). Самое значимое снижение трат на товары и услуги зафиксировано в Москве (40% год к году в апреле) и в Санкт-Петербурге (35,4% год к году в апреле). Далее следуют Татарстан (32,6%), Тюменская область (32,5%) и Краснодарский край (30,9%).

Очевидно, что в наибольшей степени пострадали те субъекты, где сектор услуг играет значимую роль. Двойной удар пришелся по экономикам, где существенную часть спроса обеспечивали туристы. При этом потери Москвы и Санкт-Петербурга были непропорционально выше, что в значительной степени связано с жесткостью ограничений, действовавших на территории этих городов. Наоборот, наименее пострадавшие регионы — часто те, где введенные меры были мягче.

Для ряда регионов оценка сокращения доходов бизнеса отличается от оценки трат потребителей, причем во всех случаях расходы потребителей падают значительно меньше. Это означает, что до пандемии существенную часть расходов осуществляли граждане, проживающие в других субъек-

¹ Оценка получена на основе вклада переменной, выражающей число недель, прошедших с начала карантина.

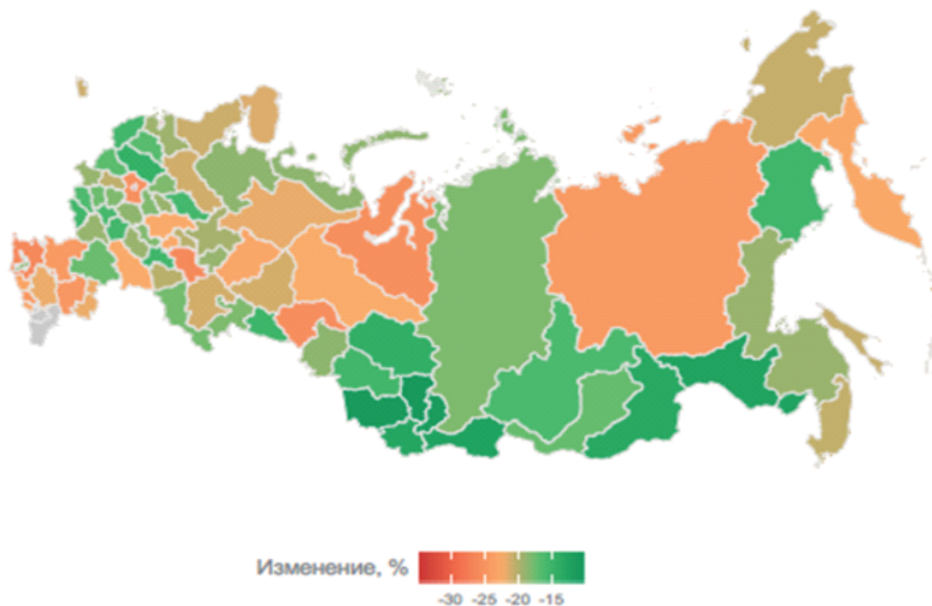


Рис. 4. Изменение потребительских расходов, апрель — май 2020 г., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Сбербанка, Росстата.

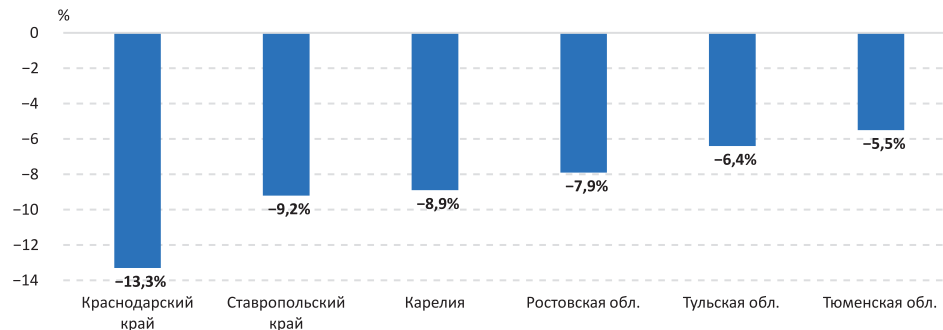


Рис. 5. Регионы с наиболее существенным расхождением изменения доходов бизнеса и расходов потребителей в апреле — мае 2020 г., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Сбербанка.

тах Федерации. В условиях ограничения на передвижения между регионами бизнес в данных субъектах России страдает сильнее (рис. 5).

По нашим оценкам, даже если бы все ограничения были сняты в конце мая, совокупный объем трат на товары и услуги оказался бы на 8% ниже, чем год назад. Причиной этого являются изменения в потребительском поведе-

нии, а также нарушения в логистических цепочках (приостановка деятельности некоторых компаний могла произойти из-за прекращения работы их поставщиков и контрагентов, а не из-за введения ограничений).

5.9.2. ВОССТАНОВЛЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ РАСХОДОВ В ИЮНЕ — ИЮЛЕ 2020 Г.

В течение летних месяцев наблюдается продолжение тренда на восстановление спроса, и в период с 6 по 12 июля расходы потребителей оставались вблизи максимальных значений с начала пандемии. Изменение относительно сопоставимого периода 2019 г. составило +0,2% год к году (рис. 6)¹. По сравнению с предшествующей неделей колебания были незначительными. Сдержанную недельную динамику потребительских расходов подтверждают и другие оперативные источники. По данным оператора онлайн-касс «Эвотор», входящего в группу Сбербанка, снижение торгового оборота за неделю составило 0,5 п. п. Индекс потребительской активности (по данным sberindex.ru), характеризующий разнообразие категорий товаров и услуг в корзине покупателей, за тот же период вырос с 76,3 до 77 пунктов. При этом

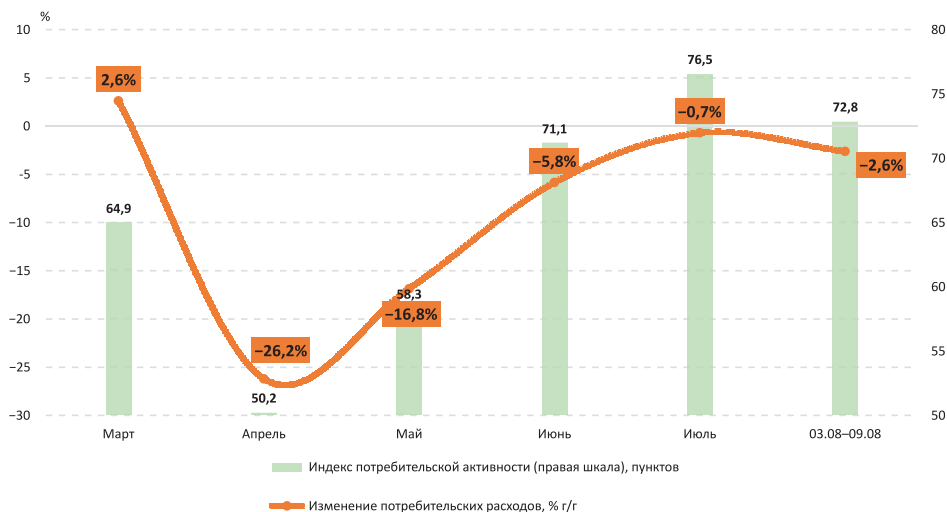


Рис. 6. Изменение расходов на товары и услуги относительно сопоставимого периода 2019 г. (%) и индекс потребительской активности²

Источник: рассчитано по данным Сбербанка.

¹ Значение к предыдущей неделе приведено без поправки на сезонность; годовое изменение скорректировано на сезонность.

² Подробнее об индексе потребительской активности см.: URL: sberindex.ru.

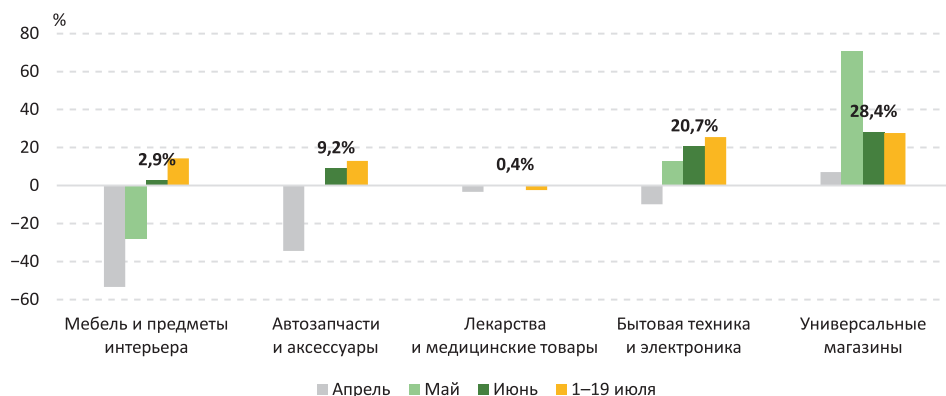


Рис. 7. Изменение расходов по ключевым направлениям трат, % относительно сопоставимого периода 2019 г.

Источник: рассчитано по данным Сбербанка.

в начале месяца было зафиксировано значительное увеличение трат. В результате на протяжении всей первой половины июля потребление оставалось на уровне 2019 г.

Такая динамика связана с получением социальных выплат в первых числах июля. С 1 по 5 июля граждане израсходовали примерно треть полученных средств, поэтому положительный эффект мог сохраняться в течение почти всего месяца. За неделю 6–12 июля прирост трат в непродовольственных категориях составил +8,5 год к году. Эта цифра представляется достаточно высокой, но следует помнить, что в апреле и мае наблюдалось резкое падение продаж (–36,6% и –15,5% год к году соответственно). Поэтому по мере получения дополнительных доходов отложенный спрос реализуется в полной мере.

Структура расходов с начала июля остается неизменной. В лидерах — расходы на «Компьютеры и ПО» за счет компонента программного обеспечения. В частности, потребители продолжают достаточно активно тратить деньги на компьютерные игры. Существенный прирост сохраняется в категориях «Универсальные магазины» (28,1% год к году), «Бытовая техника и электроника» (27,0%), а также «Одежда, обувь и аксессуары» (14,1%). Это отражает основные направления текущего расходования средств. Кроме того, зафиксировано падение расходов в сегменте «Лекарства и медицинские товары» (5,4%) (рис. 7).

Наконец, отмечается устойчивый рост расходов на поездки и путешествия. Объем расходов на авиабилеты по итогам рассматриваемой недели оказался на 35,5% ниже уровня 2019 г., притом что еще в июне падение превышало 67%. Значительное торможение падения по сравнению с июнем в категориях «Отели» и «Турагентства». Таким образом, можно говорить о последовательном восстановлении в наиболее пострадавшей от панде-

РАЗДЕЛ 5. ЭКОНОМИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

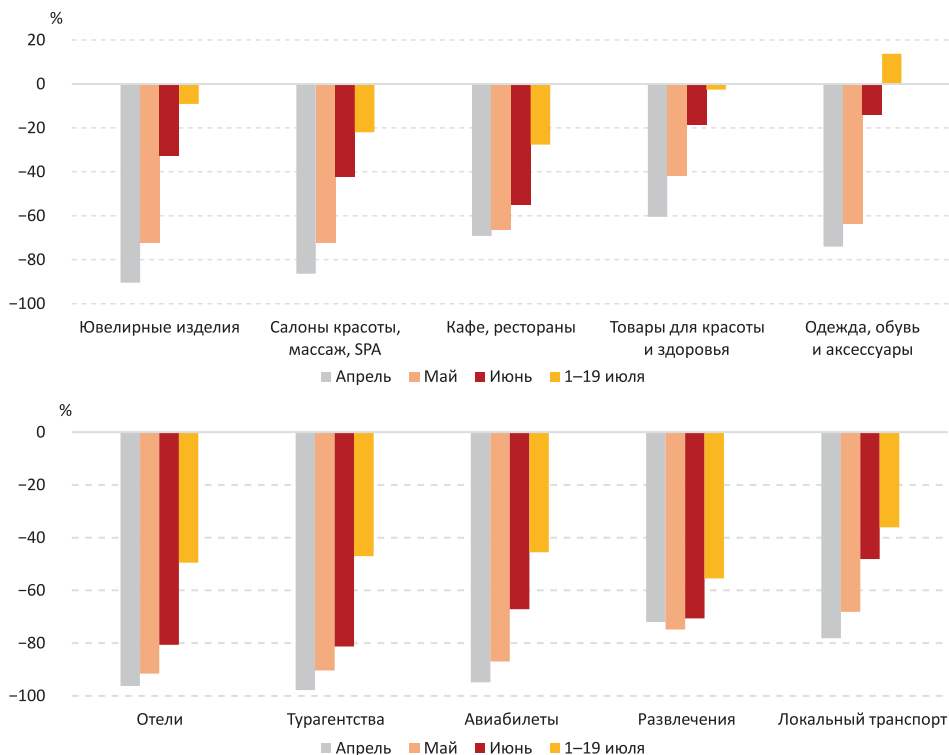


Рис. 8. Изменение расходов по ключевым направлениям трат, % относительно сопоставимого периода 2019 г.

Источник: рассчитано по данным Сбербанка.

мии отрасли — туризме. Нормализуется ситуация и в других категориях потребительских расходов (рис. 8). При этом общий объем трат на услуги все еще остается на 17,2% ниже аналогичного периода 2019 г.

Проведенный анализ потребительских расходов свидетельствует о постепенном восстановлении экономической активности. Вполне вероятно, что эта тенденция продолжится, и уровень трат еще больше приблизится к мартовским уровням, то есть «пандемический» провал расходов сократится еще на 7–10 п. п. Тем не менее ожидать полного восстановления пока преждевременно ввиду как изменения потребительского поведения в целом, исчерпания эффекта дополнительных социальных выплат, снижения доходов, так и возможности введения новых ограничений при ухудшении эпидемиологической ситуации.

Глава 5.10

Стимулирование развития отрасли информационных технологий

5.10.1. ИТ-ОТРАСЛЬ ДО ПАНДЕМИИ

Отрасль информационных технологий¹ (ИТ-отрасль) — один из быстрорастущих секторов российской экономики. За период 2010–2019 гг. доля отрасли в ВВП выросла более чем вдвое (с 0,47 до 0,96%), а экспорт отраслевых услуг в долларовом выражении — почти в 3,5 раза, достигнув 4,5 млрд долл.² В России сформировался сравнительно небольшой сегмент частных быстрорастущих ИТ-компаний, конкурентоспособных на глобальном рынке. Так, в число признанных мировых лидеров входят отечественные разработчики решений в сфере информационной безопасности, антивирусной защиты, продуктов на базе технологий искусственного интеллекта и больших данных для различных областей применения, включая распознавание текста, распознавание и синтез речи, биометрию, видеоаналитику, компьютерное зрение³.

Сегодня российский бизнес в основном пользуется отечественными программными продуктами в сфере электронного документооборота, бухгалтерского учета, кассового обслуживания, удаленной работы. Это во многом определяется их лучшей и более быстрой адаптацией к специфике бухгалтерского, налогового законодательства и корпоративных бизнес-процессов.

¹ Под отраслью ИТ понимается совокупность организаций, осуществляющих следующие виды экономической деятельности согласно ОКВЭД2 (в соответствии с приказом Минкомсвязи России от 30 декабря 2014 г. № 502): 62.01 «Разработка компьютерного программного обеспечения»; 62.02 «Деятельность консультативная и работы в области компьютерных технологий»; 62.03 «Деятельность по управлению компьютерным оборудованием»; 63.11 «Деятельность по обработке данных, предоставление услуг по размещению информации и связанная с этим деятельность».

² Индикаторы цифровой экономики — 2020: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2020. Здесь и далее, за исключением особо оговоренных случаев, использованы данные указанного статистического сборника, а также расчеты ИСИЭЗ НИУ ВШЭ по данным Росстата, Банка России, ОЭСР, МСЭ, ЮНКТАД.

³ Перспективы российских ИТ-разработок на глобальном рынке. Аналитический отчет. SAP, РУССОФТ, АБИТ, 2018.

По той же причине, а также благодаря ценовому преимуществу российским разработчикам удалось занять до половины внутреннего рынка ERP-систем¹.

В то же время специфика российской ИТ-отрасли состоит в том, что основной объем продаж приходится не на тиражное программное обеспечение (ПО), а на услуги заказной разработки и ИТ-интеграции. Это около 2/3 внутреннего ИТ-рынка и основная часть экспорта ИТ-услуг. И хотя отечественные команды, работающие на экспорт, сосредоточены в секторе высококвалифицированного аутсорсинга², сложившаяся ситуация имеет и негативную сторону. Фактически заказная разработка является своего рода латентной «утечкой умов», поскольку российские программисты работают над созданием продуктов в интересах иностранных корпораций. Недостаточный объем собственных средств мешает российским ИТ-компаниям инвестировать в разработку и маркетинг тиражных продуктов и занимать позиции в высокомаржинальных сегментах мирового рынка ПО.

Важнейшую роль на внутреннем ИТ-рынке играют крупные интернет-компании, прежде всего «Яндекс» и Mail.ru Group. Помимо предоставления традиционных потребительских интернет-сервисов, таких как поисковые системы, услуги электронной почты, облачные хранилища, доступ к контенту, игры и др., эти компании накануне кризиса уже начали активно выходить на новые для себя рынки и фактически стали проводниками «убер-экономики» в России, формируя цифровые платформы и экосистемы в сфере городского транспорта, доставки, маркетплейсов и др. Во многом именно эти сервисы с начала режима самоизоляции стали фактором выживания для многих жителей крупных городов.

5.10.2. ИТ-ОТРАСЛЬ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Развитие цифровых технологий и телекоммуникационной инфраструктуры, как выяснилось с началом пандемии, достигло такого уровня, что буквально за считанные недели удалось значительно смягчить, а в отдельных секторах экономики преодолеть возникшие эпидемиологические барьеры.

После введения режима самоизоляции российский бизнес, университеты, органы власти смогли оперативно организовать удаленную работу сотрудников, чему способствовали, в частности, ранее созданная ИТ-инфраструктура. Наиболее востребованными оказались решения для видеоконференций, удаленного доступа, командной работы, облачные хранилища, средства цифровой идентификации и подписи.

¹ По оценкам IDC, фирмы «1С», компании «Цифра». Учитывается ежегодное количество проектов, установленных систем и охваченных рабочих мест.

² В частности, благодаря этому российские компании заняли 7 позиций в рейтинге 100 ведущих аутсорсинговых компаний мира в 2019 г. (The Best of the Global Outsourcing) по версии IAOP. К российским отнесены компании: Auriga, Luxoft, ICL Services, First Line Software, MAYKOR, MERA, SimbirSoft. URL: <https://www.iaop.org/Content/19/165/5037>.

Было развернуто множество онлайн-сервисов для потребителей: доставка еды, онлайн-торговля, онлайн-кинотеатры, онлайн-игр и стримы, онлайн-обучение и др. Многие компании снизили стоимость доступа к таким сервисам или даже сделали их временно бесплатными для привлечения и закрепления новых пользователей.

Ведущая роль ИТ-отрасли в предотвращении коллапса экономики в острой фазе пандемического кризиса, быстрое распространение отдельных ИТ-решений, обеспечивающих коммуникации в цифровой среде, первоначально создавали впечатление, что спрос на цифровые технологии благодаря пандемии вырос, а ИТ-компании оказались в числе немногих выигравших от нее. Однако последовавшее падение мирового производства в различных отраслях и негативные для России события на нефтяном рынке развеяли это заблуждение.

В наибольшей степени от пандемии пострадал крупнейший сегмент ИТ-отрасли — заказная разработка ПО и ИТ-интеграции. Многочисленные бизнес-заказчики из реального сектора, которые понесли потери от вынужденного простоя в период самоизоляции и падения спроса на свою продукцию, стали активно урезать ИТ-бюджеты. Приостановились или были сдвинуты на неопределенный срок многие крупные ИТ-проекты, особенно те, что не несли быстрой выгоды для заказчиков и не были сиюминутно значимыми для обеспечения удаленной работы сотрудников.

Даже интернет-компании, которые, как казалось, должны были выиграть от роста активности интернет-пользователей, практически постоянно находившихся онлайн несколько месяцев подряд, все равно понесли непредвиденные потери¹. Причина — падение доходов от рекламы. Однако благодаря уже упомянутой диверсификации бизнеса интернет-гигантов давление на рекламную выручку удалось компенсировать за счет роста в других сегментах, таких как игры, онлайн-образования, облачные решения для бизнеса, а также сервисы доставки².

Тем не менее преобладание проигравших от пандемии среди ИТ-компаний подтверждалось множеством оперативных оценок в апреле — июне 2020 г.:

— Минкомсвязь России отмечало расторжение реализуемых контрактов в части поставок программных продуктов и заказной разработки ПО (примерно на 10–20%) и рост неплатежей (около 50% контрактов); снижение покупательной способности крупнейших заказчиков и сокращение их ИТ-бюджетов (около 20%)³;

— по данным Банка России, входящие денежные потоки в ИТ-отрасли сократились в апреле — июне на треть относительно нормального уровня⁴;

¹ URL: <https://www.interfax.ru/business/719282>.

² URL: <https://e-disclosure.ru/portal/event.aspx?EventId=Mo6BTp2ifkWy9X1RA7hilg-B-B&attempt=1>.

³ Данные оперативного мониторинга системообразующих компаний ИТ-отрасли. Минкомсвязь России, 2020.

⁴ Мониторинг отраслевых финансовых потоков. Банк России, 2020. URL: <https://cbr.ru/analytics/finflows>.

— опрос некоммерческого партнерства разработчиков программного обеспечения РУССОФТ показал, что в мае свыше 80% софтверных компаний столкнулись с задержкой платежей по уже выполненным работам; ожидаемое падение выручки во II квартале 2020 г. в пессимистическом сценарии оценивалось на уровне 39%, и почти половина компаний ожидали падение выручки на 50–100%; 41% компаний планировали увольнения сотрудников к концу II квартала 2020 г.¹;

— в июне корпорация IDC спрогнозировала падение спроса на российском ИТ-рынке в долларовом выражении на 35% в 2020 г.²

Институт статистических исследований и экономики знаний (ИСИЭЗ) НИУ ВШЭ прогнозирует сокращение валовой добавленной стоимости ИТ-отрасли в 2020 г. по сравнению с уровнем 2019 г. на 8,1% (в текущих ценах) и снижение ее доли в ВВП до 0,87% (с 0,96% в 2019 г.).

Таким образом, ИТ-отрасль столкнулась с падением спроса, характерным и для предыдущих экономических кризисов 2008–2009 и 2014–2015 гг.

5.10.3. МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: ОТВЕТ НА КРИЗИС

Падение доходов отечественных ИТ-компаний порождало два основных риска. Во-первых, риск падения инвестиций в разработку новых продуктов и цифровых технологий. Во-вторых, риск сокращения высококвалифицированных работников и их утечки за рубеж либо перехода в российские подразделения международных ИТ-корпораций, которые, воспользовавшись моментом и имея больше финансовых ресурсов, чем российские компании, могли предложить нашим разработчикам более выгодные условия труда. Утечка кадров и падение инвестиций привели бы к снижению конкурентоспособности ИТ-отрасли и росту зависимости отечественной экономики от импортных цифровых технологий.

В то же время новая волна цифровизации, подталкиваемая давно ожидаемыми прорывными технологиями, такими как искусственный интеллект, Интернет вещей, 5G, робототехника и др., открывает новые возможности для долгосрочного устойчивого экономического роста, решения социальных и экологических проблем. По прогнозам ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, около половины прироста ВВП России в период до 2030 г. может быть достигнуто за счет внедрения цифровых технологий³. С учетом роли ИТ-отрасли как драйвера намеченной цифровой трансформации экономики и социальной сферы

¹ Экспресс-опросы ИТ-компаний в период пандемии COVID-19. РУССОФТ, 2020. URL: <https://russoft.org/analytics/ekspress-oprosy-it-kompanij-v-period-pandemii-covid-19>.

² IDC Briefing. The Impact of COVID-19 on Russia's IT Market. IDC, 2020. URL: https://www.idc.com/cis_eng/russia?tab=press.

³ Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение: доклад к XX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, 9–12 апреля 2019 г. / гл. ред. Л. М. Гохберг. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2019.

и с целью предотвращения роста зависимости от ИТ-импорта Президентом России был объявлен пакет мер налогового стимулирования отечественных ИТ-компаний¹.

Предложенные меры, получившие название «налоговый маневр», фактически предполагают перенос налогового бремени с российских разработчиков ПО на иностранные ИТ-компании и потребителей их продуктов и услуг на внутреннем рынке. Правительство Российской Федерации внесло соответствующий законопроект в Государственную думу 16 июля 2020 г., а 31 июля 2020 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 265-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»².

«Налоговый маневр» предусматривает снижение с 1 января 2021 г. ставки налога на прибыль с 20 до 3% и установление пониженного тарифа страховых взносов на уровне 7,6% (взамен ранее действовавшего льготного тарифа 14%) для ИТ-компаний, подпадающих под определенные критерии³. Параллельно отменяется нулевая ставка НДС (ст. 149.2.26 НК РФ) при реализации иностранного ПО. Теперь под действие этой льготы подпадают только российские программы и базы данных, включенные в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных (Реестр отечественного ПО)⁴.

И хотя вводимые налоговые льготы начинают действовать с 2021 г., позитивный эффект должен проявиться уже в кризисный 2020 г., поскольку ИТ-компании, ожидая снижения издержек в будущем, готовы сохранять рабочие места несмотря на низкий спрос и доходы.

Как показывают расчеты (рис. 1), в долгосрочной перспективе введение налоговых льгот приведет к опережающему росту ИТ-отрасли, при условии, что компании будут инвестировать высвободившиеся благодаря льготам

¹ Десятого июня 2020 г. под руководством Президента Российской Федерации В. В. Путина было проведено совещание по вопросам развития информационно-коммуникационных технологий и связи; 23 июня 2020 г. в рамках обращения Президента РФ к гражданам Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить внесение в законодательство изменений, касающихся установления льгот для ИТ-компаний (Пр-1081 от 8 июля 2020 г.). 9 июля 2020 г. в Иннополисе было проведено совещание Председателя Правительства Российской Федерации с представителями ИТ-отрасли.

² После принятия Государственной думой 22 июля 2020 г. и одобрения Советом Федерации 24 июля 2020 г.

³ Указанные льготы опираются на уже выстроенную систему администрирования через реестр аккредитованных ИТ-компаний. Право на льготы получают компании с численностью персонала не менее семи человек, подтверждающие, что не менее 90% их доходов в отчетном периоде приходится на реализацию ПО, баз данных и связанных с ними услуг. При этом расширен перечень учитываемых доходов за счет включения доходов от предоставления удаленного доступа к ПО и базам данных через Интернет (модель «Software-as-a-Service», или SaaS).

⁴ От НДС освобождаются не только передача исключительных прав и прав пользования на основании лицензионного договора (как это было ранее), но и услуги удаленного доступа к ПО из реестра через Интернет (модель SaaS) независимо от формы договора.

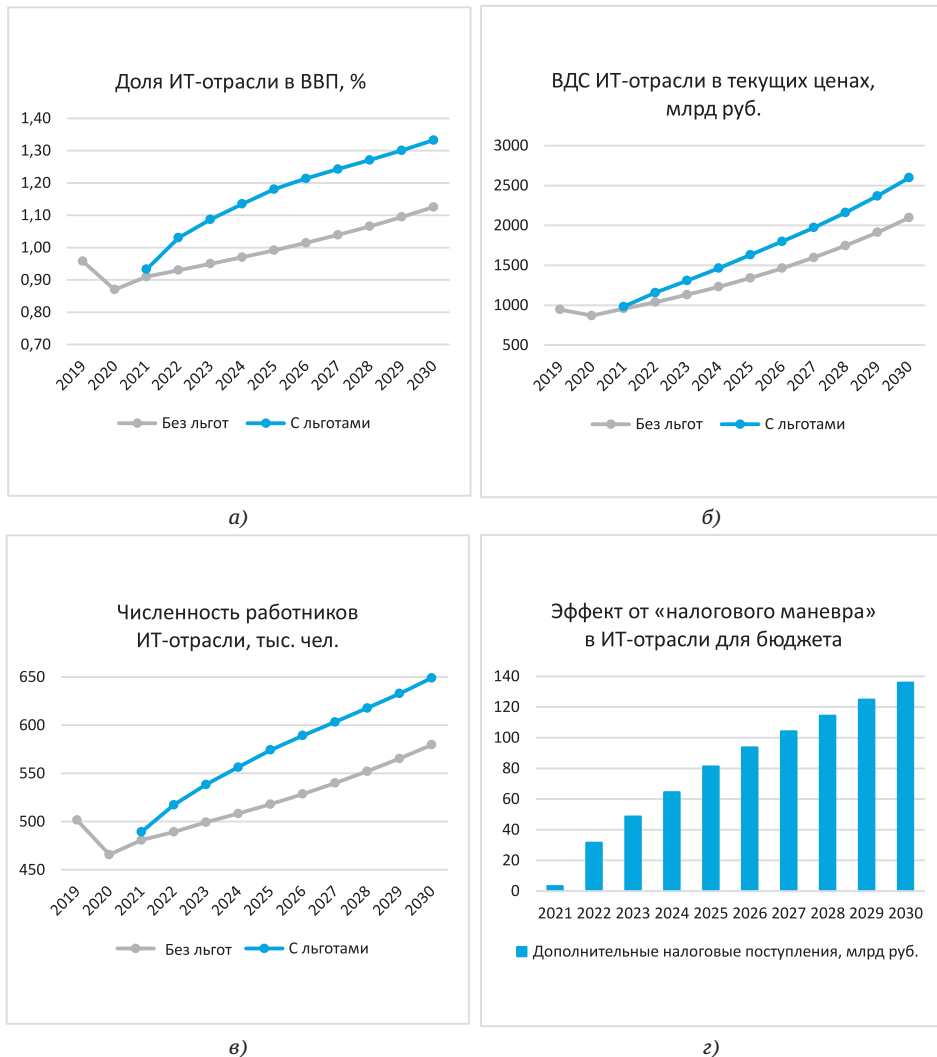


Рис. 1. Основные параметры ИТ-отрасли в 2019–2030 гг. в сценариях с налоговыми льготами и без льгот

Источник: расчеты ИСИЭЗ НИУ ВШЭ.

средства в разработку новых решений, обучение и увеличение численности персонала при одновременном росте оплаты труда.

При таких условиях ожидается, что доля ИТ-отрасли в ВВП уже в 2022 г. превысит докризисный уровень (без льгот — только к 2024 г.) (рис. 1а), а дополнительный прирост ВДС ИТ-отрасли в 2021–2024 гг. составит 554 млрд руб., или 13% (рис. 1б). Из-за кризиса в 2020 г. могут быть уволены 36 тыс. человек,

или 7% численности работников в отрасли (рис. 16). Снижение ставки страховых взносов позволит ИТ-компаниям быстрее восстановить докризисный уровень занятости (ориентировочно к концу 2021 г.). К 2024 г. численность работников ИТ-отрасли достигнет 556 тыс. человек — на 48 тыс. человек больше, чем в сценарии без поддержки. Падение спроса и выручки приведет к тому, что годовая прибыль от продаж упадет в 2020 г. почти вдвое относительно уровня 2019 г. Налоговые льготы позволят компаниям получить около 27% дополнительной прибыли и выйти на докризисный уровень прибыли к 2023 г. (без поддержки — после 2025 г.). В целом в результате введения налоговых льгот с 2021 г. увеличатся фонд оплаты труда, прибыль и выручка, то есть налогооблагаемая база по основным налогам, уплачиваемым компаниями ИТ-отрасли. Рост налогооблагаемой базы в сочетании с отменой льготы в соответствии со ст. 149.2.26 НК РФ для иностранного ПО образует дополнительные налоговые поступления, которые, по нашим оценкам, уже с 2021 г. полностью компенсируют выпадающие доходы бюджета, связанные со снижением ставки страховых взносов и налога на прибыль для аккредитованных ИТ-компаний (рис. 12).

5.10.4. ВОЗМОЖНЫЕ РИСКИ И ПРОБЛЕМЫ

«Налоговый маневр» в целом был позитивно встречен ИТ-отраслью. Тем не менее были отмечены и примеры негативной реакции рынка, которая во многом объясняется тем, что выпадающие доходы бюджета из-за льгот по налогам на прибыль и страховых взносов планируется компенсировать за счет отмены льгот по НДС. Последнее может негативно сказаться на тех ИТ-компаниях, чей бизнес строится на импортном ПО, а это не только представительства иностранных корпораций, таких как Microsoft, SAP, Oracle и др., но и многие российские ИТ-интеграторы. Возвращение НДС также способно вызвать рост цен на зарубежные ИТ-решения для российских потребителей и тем самым замедлить динамику цифровизации экономики. Правда, для большинства корпоративных заказчиков вернувшийся НДС может быть принят к вычету.

В числе рисков — сложность администрирования льготы по НДС в ее новой конфигурации с привязкой к Реестру отечественного ПО. Созданный в 2015 г., реестр до настоящего времени использовался ИТ-компаниями в основном для выхода на рынок госзакупок, поскольку для органов власти фактически был установлен запрет на приобретение импортного ПО при наличии альтернатив в Реестре отечественного ПО. Включение ПО в реестр — длительная процедура, в которой участвуют множество экспертов, подтверждающих его «российское происхождение». Введение льготы по НДС только для отечественного ПО спровоцирует значительный рост заявок на включение в реестр, что осложнит процедуру экспертизы. У компаний, не успевших войти в реестр, появятся обязательства по уплате НДС, а также кассовые разрывы.

Наконец, эффект от налоговых льгот будет ниже ожидаемого, если кризисные явления в экономике сохранятся на длительный срок. «Замораживание» инвестиционных бюджетов заказчиков приведет к тому, что ИТ-компании столкнутся с ограничением спроса, в результате чего инвестиции в разработку новых продуктов и наем персонала будут расценены как нецелесообразные, а освободившиеся благодаря льготам ресурсы не будут направлены на развитие отрасли.

5.10.5. УРОКИ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

Пандемия показала важность цифровых технологий для экономик и жизни граждан. Уже очевидно, что многие компании высоко оценили выгоды удаленной занятости. Значительная их часть вряд ли откажется от этих преимуществ. Некоторые крупнейшие компании — глобальные технологические лидеры продлили режим удаленной работы за горизонт ожидаемого окончания пандемии. Это дает основание полагать, что в ближайшие 2–3 года в корпоративном секторе произойдет массовая реструктуризация бизнес-процессов с вытеснением существенного объема деятельности из офлайна в онлайн, что неизбежно отразится и на потребительском секторе, и на социальной сфере. Чтобы предотвратить пандемические риски в будущем, а также повысить эффективность и конкурентоспособность на рынке, в ближайшие годы бизнес будет активнее внедрять решения в сфере роботизации, виртуальной и дополненной реальности, цифровых фабрик, цифровой логистики. Увеличатся рынки онлайн-образования, телемедицины.

Пандемия и кризис стали триггером для принятия беспрецедентных мер поддержки ИТ-отрасли в России, и теперь очевидно, что они носят не только краткосрочный антикризисный характер, но в первую очередь направлены на содействие долгосрочной цифровой трансформации экономики и рост высокотехнологичного сектора.

Доля отрасли ИТ в ВВП России пока еще примерно вдвое уступает странам ЕС и более чем в три раза — странам-лидерам, для которых ПО является значимой статьей экспорта (например, Индии, Швеции, Ирландии, Эстонии).

Один из ключевых барьеров для развития этого сектора в России — недостаточная привлекательность российской юрисдикции для ведения бизнеса в сфере информационных технологий, что подтверждается учащающимися случаями перерегистрации российских ИТ-компаний или их штаб-квартир за рубежом. Многие ИТ-стартапы, основанные российскими командами, параллельно создают юридические лица в иностранных юрисдикциях, зачастую передавая им исключительные права на свои результаты интеллектуальной деятельности. Более зрелые компании часто упираются в потолок своего развития, когда текущие условия сдерживают повышение их конкурентоспособности, уже не позволяя им эффективно наращивать масштабы бизнеса или выходить на новые зарубежные рынки без особых ухищрений и значительных транзакционных издержек.

Во многом это объясняется гораздо более благоприятным налоговым режимом, существующим в ряде стран, в первую очередь в части налога на прибыль (например, на Кипре он составляет 2,5% при продаже ПО за рубеж, а в Сингапуре применяется нулевая ставка для всех экспортеров). Введенные льготы делают российскую юрисдикцию одной из наиболее привлекательных в мире с точки зрения налоговой нагрузки на ИТ-компании. Это, по замыслу, позволит не только сдержать миграцию компаний за рубеж и вернуть часть изначально российских ИТ-компаний из иностранных юрисдикций, но и привлечь иностранные ИТ-компании в Россию.

Однако помимо налоговой нагрузки едва ли не более значимыми факторами предпочтительного выбора ИТ-компаниями иностранной юрисдикции являются более благоприятный деловой климат, низкие административные издержки, наличие прозрачных и предсказуемых правил игры и высокий уровень правовой защищенности как инвесторов, так и ИТ-компаний, что, в частности, способствует повышению возможностей привлечения инвестиций на фондовом рынке и от венчурных инвесторов. Поэтому именно на решении этих проблем целесообразно сосредоточить усилия в ближайшие годы.

Глава 5.11

Макроэкономический консенсус-прогноз в контексте пандемии

Как повлияла пандемия COVID-19 на среднесрочные (2020–2021 гг.) и долгосрочные перспективы российской экономики? Каждый эксперт, специализирующийся на России, имеет свой ответ на этот вопрос, и эти ответы подчас довольно сильно отличаются друг от друга. Однако регулярные опросы профессиональных макропрогнозистов и рассчитываемые на их основе консенсус-прогнозы¹ позволяют говорить о неких усредненных настроениях и ожиданиях экспертного сообщества. В том же смысле, в каком все привыкли говорить о предпринимательских или потребительских настроениях и ожиданиях.

Проще всего составить мнение о том, как пандемия повлияла на представления экспертов о будущем российской экономики, сравнив результаты опросов, проводившихся до и после ее начала. Мы для этой цели использовали консенсус-прогнозы, рассчитанные по итогам опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ в начале февраля и начале мая 2020 г.²

¹ Консенсус-прогноз обычно полагается равным обычному среднему арифметическому из прогнозов, собранных в ходе опроса, или медианному прогнозу. На практике оба метода, как правило, дают качественно сходные результаты.

² Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ начиная с 2000 г. ежеквартально опрашивает экспертов, работающих в 20–30 наиболее авторитетных российских и иностранных организациях (коммерческих и инвестиционных банках, аналитических компаниях и компаниях реального сектора). Публикации результатов всех проведенных опросов размещены по адресу: URL: https://dcenter.hse.ru/consensus_forecast. В февральском и майском опросах приняли участия специалисты в области макропрогнозирования из следующих организаций: Альфа-банк, Евразийский фонд стабилизации и развития, Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ, Институт Внешэкономбанка, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Институт экономики РАН, КамАЗ (только в феврале), ЛУКОЙЛ, Промсвязьбанк, ПФ «Капитал», Российский фонд прямых инвестиций, Центр макроэкономических исследований (Сбербанк РФ), Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, Экономическая экспертная группа, BCS, Bloomberg Economics, Economist Intelligence Unit, ING Bank (EURASIA), JPMorgan, Morgan Stanley, Nordea Bank, Oxford Economics (только в мае), Raiffeisen Bank, Renaissance Capital, S&P Global Ratings, Sberbank CIB, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), UBS, UniCredit Bank.

В начале февраля макроэкономическая ситуация в России представлялась достаточно стабильной: рост ВВП в последнем квартале 2019 г. ускорился до 2,1%; инфляция по итогам 2019 г. составила всего 3%, что предоставляло Банку России значительное пространство для манипулирования процентной ставкой; цены на российскую нефть были близки к 60 долл./барр., а курс рубля был достаточно стабилен на протяжении года с лишним, в основном колеблясь в диапазоне 63–66 руб./долл.

К началу мая ситуация радикально изменилась. Хотя доступные на тот момент статистические данные за январь — март были вполне оптимистическими (в том числе предварительная оценка роста ВВП в I квартале 2020 г., опубликованная Минэкономразвития России за несколько дней до проведения опроса, оказалась равной 1,8% к I кварталу 2019 г.), было ясно, что введенные с конца марта карантинные меры резко ограничили экономическую активность, особенно в секторе платных услуг и розничной торговле. Кроме того, отсутствие договоренности в рамках ОПЕК+ привело к падению нефтяных цен ниже 20 долл./барр., а заключение новой сделки в середине апреля позволило стабилизировать цены, но ограничило объемы экспорта российской нефти. Курс рубля к началу мая снизился примерно до 74 руб./долл. К этому следует добавить, что в начале мая еще не было понятно, насколько тяжело эпидемия COVID-19 будет проходить в России и насколько хорошо подготовлена к ней российская система здравоохранения. Пример некоторых европейских стран и США, где эпидемия началась несколько раньше, настраивал, скорее, на пессимистический лад.

Помня о радикальном изменении общей ситуации, произошедшем после начала эпидемии, и принятии достаточно жестких карантинных мер, перейдем к сопоставлению консенсус-прогнозов, полученных на основе февральского и майского опросов профессиональных прогнозистов.

Прежде всего обращает внимание, что в феврале эксперты ожидали роста ВВП в 2020–2021 гг., примерно соответствующего потенциальным темпам экономического роста в России (они часто оцениваются как 1,5–2,0%). Однако в мае, когда доступные статистические данные за I квартал 2020 г. были еще вполне оптимистическими, эксперты определенно указывали на неизбежность рецессии, хотя и менее глубокой, чем в 2009 г. (тогда падение ВВП достигло 7,8%). Майский консенсус-прогноз указал также на падение ВВП во II–IV кварталах 2020 г. на 10,7%, 4,0% и 2,8% год к году соответственно. Таким образом, участники опроса считали, что II квартал 2020 г. из-за наиболее жестких ограничительных мер и низких экспортных доходов, связанных с падением нефтяных цен, окажется дном кризиса и тем самым статистически сформирует низкую базу для восстановительного роста в следующем, 2021 г. (табл. 1).

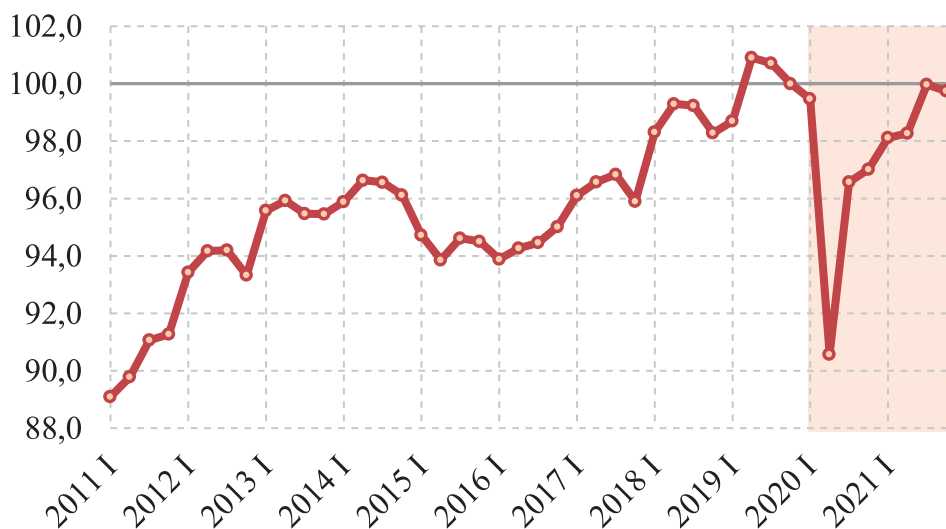
Из квартальных прогнозов также следует восстановление в III–IV кварталах 2021 г. сезонно скорректированного ВВП до докризисного уровня (рис. 1). Однако в целом за 2021 г. ВВП окажется на 1,3% ниже уровня 2019 г. и на 4,9% ниже того уровня, который эксперты ожидали в 2021 г. по итогам опроса, проведенного до начала кризиса.

Таблица 1

Консенсус-прогнозы динамики ВВП России в реальном выражении (темпы прироста к соответствующему периоду предыдущего года), %

	2020 г.				2021 г.			
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
<i>Опрос 6–12 мая 2020 г.</i>								
Годовой	-4,3				3,1			
Квартальный	1,8	-10,7	-4,0	-2,8	-2,1	8,1	3,6	2,9
<i>Опрос 10–17 февраля 2020 г.</i>								
Годовой	1,8				2,0			
Квартальный	н. д.	н. д.	н. д.	н. д.	н. д.	н. д.	н. д.	н. д.

Источник: по данным опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.



Примечание. Ряд Росстата по ВВП в постоянных ценах был продлен с учетом оценки Минэкономразвития России по росту ВВП в I квартале 2020 г. и значений квартального консенсус-прогноза за период со II квартала 2020 г., затем к полученному ряду была применена процедура корректировки на сезонность и на эффект високосного года.

Рис. 1. Квартальная динамика ВВП (сезонность устранена, IV квартал 2019 г. = 100%), построенная с использованием консенсус-прогноза от мая 2020 г.

Источник: по данным опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Таблица 2

ГОДОВОЙ КОНСЕНСУС-ПРОГНОЗ НА 2020–2021 ГГ. ВЕРОЯТНОСТИ
СНИЖЕНИЯ РЕАЛЬНОГО ВВП, %

Опрос	2020 г.	2021 г.
6–12 мая 2020 г.	89,6–99,6	22,2–32,2
10–17 февраля 2020 г.	12,6–22,6	11,7–21,7

ПРИМЕЧАНИЕ. Значения рассчитывались как средние от границ децильных диапазонов (0–10%, 10–20% и т. д.), которые эксперты указывали в опросах.

Источник: по данным опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Констатация неизбежности кризиса сопровождалась увеличением разброса экспертных прогнозов по динамике ВВП. Если в феврале эксперты ожидали роста ВВП в 2020 г. темпами от 0,7 до 2,6%, то в мае — падения ВВП на 0,7–7,0%. Столь значительный рост вариации объяснялся, видимо, как объективным возрастанием неопределенности, так и тем, что в период проведения опроса прогнозисты могли в разной степени учесть изменения в быстро менявшейся обстановке. Прогнозы динамики ВВП на 2021 г. по итогам майского опроса находились в очень широком диапазоне — от снижения на 0,1% до роста на 6,8%, хотя еще в феврале ожидали рост на 1,0–2,5%. В значительной степени рост вариации был обусловлен разбросом в оценках спада в 2020 г.

Примечательно, что вместе с заметным повышением консенсус-прогноза по росту ВВП на 2021 г. ощутимо увеличилась и оценка риска рецессии в том же году (табл. 2). Рост оценок вероятности двухлетнего спада¹ отразил риски обострения эпидемиологического кризиса, а также экономические риски (углубление долговых проблем в мире, ухудшение международных торговых отношений, сохранение низких цен на нефть и пр.).

Одним из трех ключевых каналов влияния кризиса на российскую экономику стало падение мировых цен на нефть и на другие экспортируемые Россией товары и услуги². Если в феврале 2020 г. эксперты прогнозировали лишь небольшое снижение цен на нефть марки Urals — с 64 долл./барр. в 2019 г. до 60–61 долл./барр. в 2020–2021 гг., то в мае на фоне исторического падения котировок и резко ухудшившихся прогнозов по мировому спросу прогнозы понизились до 35 и 44 долл./барр. на два прогнозных года соответствен-

¹ Оценка вероятности рецессии в 2020 г. почти достигла максимально возможных значений.

² Другие два канала — ограничительные меры на территории России и связанное с этим сокращение производства товаров и услуг и внутреннего спроса; падение российского экспорта в физическом выражении.

Таблица 3

ГОДОВЫЕ КОНСЕНСУС-ПРОГНОЗЫ НА 2020–2021 ГГ.
ПО КЛЮЧЕВЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ

Показатель	2020 г.	2021 г.
<i>Опрос 6–12 мая 2020 г.</i>		
Реальный ВВП, % прироста	-4,3	3,1
Индекс потребительских цен, % прироста	4,7	3,8
Ключевая ставка Банка России, % годовых	4,9	5,0
Курс доллара, руб./долл. (на конец года)	74,1	72,2
Цена нефти марки Urals, долл./барр. (в среднем за год)	35	44
<i>Опрос 10–17 февраля 2020 г.</i>		
Реальный ВВП, % прироста	1,8	2,0
Индекс потребительских цен, % прироста	3,6	3,8
Ключевая ставка Банка России, % годовых	5,6	5,6
Курс доллара, руб./долл. (на конец года)	65,0	65,9
Цена нефти марки Urals, долл./барр. (в среднем за год)	60	61

Источник: по данным опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

но (табл. 3). Оценка за II квартал 2020 г., несмотря на заключение в апреле соглашения ОПЕК+ о масштабном сокращении добычи нефти, составила всего 23,5 долл./барр. — даже в текущих ценах таких среднеквартальных значений не наблюдалось с 2002 г. Далее консенсус-прогноз предполагал плавное повышение цен до 49 долл./барр. в IV квартале 2021 г. по мере преодоления эпидемиологического кризиса и восстановления спроса на нефть (табл. 4).

Падение цен на нефть не только углубило рецессию в российской экономике, но и привело к кардинальному пересмотру прогнозов по курсу рубля, что повлияло на другие показатели. Если в феврале эксперты ожидали, что доллар будет стоить 65 и 66 руб. в конце 2020 и 2021 гг. соответственно, то в мае консенсус-прогноз повысился до 74 и 72 руб. соответственно (табл. 3). Предполагалось, что после состоявшегося к моменту опроса роста курса доллара до 78 руб. (по итогам I квартала 2020 г.) повышение цен на нефть приведет к плавному укреплению рубля, которое завершится в конце I квартала 2021 г. В связи с кризисным ослаблением рубля консенсус-прогноз по инфляции на 2020 г. повысился до 4,7 с 3,6% в феврале, при этом прогноз 3,8% на 2021 г. остался без изменений. За три месяца, прошедших между опросами, Банк России понизил ключевую ставку с 6,0 до 5,5%, заявив,

Таблица 4

КВАРТАЛЬНЫЕ КОНСЕНСУС-ПРОГНОЗЫ НА 2020–2021 ГГ.
ПО КЛЮЧЕВЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ

Показатель	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2021
<i>Опрос 6–12 мая 2020 г.</i>							
Реальный ВВП, год к году, % прироста	-10,7	-4,0	-2,8	-2,1	8,1	3,6	2,9
Индекс потребительских цен, год к году, % прироста	3,9	4,3	4,5	4,7	3,8	3,8	3,7
Ключевая ставка Банка России, % годовых	5,0	4,8	4,8	4,7	4,8	4,8	4,9
Курс доллара, руб./долл. (на конец периода)	76,4	74,8	73,3	71,8	72,3	71,5	71,9
Цена нефти марки Urals, долл./барр. (в среднем за период)	23,5	29,8	35,9	43,4	45,2	47,6	49,1

Примечание. Данные годовых и квартальных консенсус-прогнозов несколько различаются ввиду меньшего числа респондентов, участвовавших в составлении последних.

Источник: по данным опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

что готов и дальше ослаблять кредитно-денежную политику ввиду краткосрочности эффектов от ослабления рубля и продолжительного дезинфляционного эффекта от спада совокупного спроса. Это нашло отражение в адаптивном понижении консенсус-прогноза по ключевой ставке до 4,9 и 5,0% на конец 2020 и 2021 гг. соответственно против 5,6% на обе даты по опросам в феврале (табл. 4).

Ожидания глубокой рецессии в 2020 г. сопровождалась еще более существенным пересмотром прогнозов по номинальному ВВП в текущих ценах: со 114 трлн и 121 трлн руб. в 2020 и 2021 гг. до 105 трлн и 114 трлн руб. соответственно (табл. 5). Новая оценка на 2020 г. соответствовала снижению на 4,4% относительно 2019 г., что почти совпало с темпом падения ВВП в реальном выражении: весь рост цен на внутреннем рынке был компенсирован сильным падением цен на энергоносители и другие товары и услуги российского экспорта. Соответствующее падение налоговых поступлений ухудшило баланс бюджетной системы и особенно федерального бюджета, в наибольшей степени зависящего от динамики экспортных поступлений и одновременно выступающего стабилизирующим элементом для других уровней бюджетной системы и всей экономики в целом. Консенсус-прогноз по балансу фе-

Таблица 5

ГОДОВЫЕ КОНСЕНСУС-ПРОГНОЗЫ НА 2020–2021 ГГ. ПО ПОКАЗАТЕЛЯМ,
КРОМЕ ВНЕШНЕГО СЕКТОРА

Показатель	2020 г.	2021 г.
<i>Опрос 6–12 мая 2020 г.</i>		
ВВП, трлн руб.	105,2	114,1
Промышленное производство, % прироста	-5,1	2,9
Розничная торговля, % прироста	-4,8	3,4
Инвестиции в основной капитал, % прироста	-9,4	5,0
Реальные располагаемые денежные доходы, % прироста	-5,2	2,4
Баланс федерального бюджета, % ВВП	-4,2	-2,0
Денежная масса М2, % прироста	6,1	9,5
<i>Опрос 10–17 февраля 2020 г.</i>		
ВВП, трлн руб.	114,3	121,1
Промышленное производство, % прироста	2,4	2,7
Розничная торговля, % прироста	2,0	2,2
Инвестиции в основной капитал, % прироста	3,2	3,8
Реальные располагаемые денежные доходы, % прироста	1,6	1,7
Баланс федерального бюджета, % ВВП	0,9	0,7
Денежная масса М2, % прироста	8,9	9,6

Источник: по данным опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

дерального бюджета сместился с профицита в 1% ВВП в оба года на дефицит в 4% ВВП в 2020 г. и 2% ВВП в 2021 г.

Наряду с ухудшением баланса бюджета респонденты отметили ряд других последствий для экономики. Консенсус-прогноз на 2020 г. по динамике реальных располагаемых доходов¹ был пересмотрен с 1,6% роста на 5,2% падения, что почти не компенсировалось ускорением их роста в 2021 г. (табл. 5). Вероятно, прогнозисты усомнились в том, что рост экономики сам по себе приведет к полному восстановлению упавших в кризис заработных плат и занятости (особенно на малых и средних предприятиях и в некорпоративном секторе), предпринимательских доходов и пр. Падение доходов населения и введение

¹ Падение реальных располагаемых доходов за 2014–2019 гг. составило 7,4%.

Таблица 6

ГОДОВЫЕ КОНСЕНСУС-ПРОГНОЗЫ НА 2020–2021 ГГ. ПО ПОКАЗАТЕЛЯМ
ВНЕШНЕГО СЕКТОРА, МЛРД ДОЛЛ.

Показатель	2020 г.	2021 г.
<i>Опрос 6–12 мая 2020 г.</i>		
Экспорт товаров	280	323
Импорт товаров	197	221
Торговый баланс	103	104
Счет текущих операций	9	19
Справочно: цена нефти марки Urals, долл./барр. (в среднем за год)	35	44
<i>Опрос 10–17 февраля 2020 г.</i>		
Экспорт товаров	417	429
Импорт товаров	265	280
Торговый баланс	152	150
Счет текущих операций	61	57
Справочно: цена нефти марки Urals, долл./барр. (в среднем за год)	60	61

Источник: по данным опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

режима самоизоляции обусловили и прогноз по сокращению розничного товарооборота на 4,8%¹ в 2020 г. При этом провал в доходах будет препятствовать его полному восстановлению в 2021 г. даже на фоне вероятного смягчения санитарных ограничений. Консенсус-прогноз по инвестициям показал почти вдвое худшую динамику в 2020 г. — падение на 9,4%. Вероятно, эксперты заложили в свои прогнозы не только сильное ухудшение финансового состояния предприятий и образование избыточных мощностей, но также большую неопределенность относительно будущей динамики совокупного спроса и ухудшение условий ведения бизнеса. Нормализация общей ситуации в 2021 г., по прогнозу, должна помочь отыграть половину предшествующего падения инвестиций, но почти не уменьшает разрыв с уровнем, который предполагал докризисный прогноз. Ожидания по динамике промышленного производства в целом отражали эффекты падения внутреннего и внешнего спроса, а так-

¹ Опрос проводился до выхода данных Росстата о динамике розничного товарооборота в апреле 2020 г. (–23,4% к апрелю 2019 г.).

Таблица 7

ОПРОСЫ ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ В КАЧЕСТВЕННЫХ ХАРАКТЕРИСТИКАХ
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ ЗА ПРОШЕДШИЕ ЧЕТЫРЕ КВАРТАЛА

Показатель	Лучше	Без изменений	Хуже	Баланс (лучше — хуже)	Диффузный индекс*
<i>Опрос 6–12 мая 2020 г.</i>					
Конкурентоспособность российской экономики	14	52	33	–19	40
Инвестиционный климат в России	5	29	67	–62	19
Эффективность государственной экономической политики в России	10	48	43	–33	33
<i>Опрос 10–17 февраля 2020 г.</i>					
Конкурентоспособность российской экономики	10	65	25	–15	43
Инвестиционный климат в России	15	75	10	5	53
Эффективность государственной экономической политики в России	20	65	15	5	53

* Диффузный индекс = «лучше» + 0,5 x «без изменений».

Источник: по данным опросов Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

же исторического для России сокращения нефтедобычи в рамках соглашения ОПЕК+. Примечательно, что на фоне сильного ухудшения ожиданий по уровню экономической активности прогноз роста денежной массы (M2) понизился не столь значительно — с 9 до 6% в 2020 г.

Мировой эпидемиологический кризис сильно повлиял на прогнозы платежного баланса. Консенсус-прогнозы по экспорту и импорту товаров в 2020 г. опустились на 33% и 26% соответственно (табл. 6) за счет сокращения внешнего и внутреннего спроса, цен на нефть и другие товары российского экспорта. В 2021 г. по мере улучшения общей экономической ситуации разрыв с докризисными прогнозами экспорта и импорта сокращался до 25% и 21% соответственно. Понижение оценок торгового баланса обусловило сжатие счета текущих операций с 59 млрд до 14 млрд долл. в среднем в 2020–2021 гг., что с учетом падения цен на нефть компенсировалось переходом от пополнения к расходованию международных резервов Банка России.

Сильно изменились и экспертные оценки качественных параметров экономики. Хотя конкурентоспособность российской экономики виделась лишь немного хуже, чем до кризиса, однако оценки эффективности государственной экономической политики и особенно инвестиционного климата в России ухудшились сильнее: диффузный индекс, учитывающий положительные и отчасти нейтральные оценки, за три месяца упал на 20 и 34 п. п. соответственно (табл. 7). Вероятно, за этим стояла реакция на жесткий характер режима самоизоляции и другие ограничения для экономической деятельности, а также некоторое разочарование прогнозистов в масштабе мер государственной поддержки экономики по сравнению с другими странами.

Таким образом, в разгар кризиса профессиональные прогнозисты серьезно пересмотрели свои прогнозы на 2020–2021 гг. с инерционного роста экономики до глубокой рецессии в 2020 г. с началом восстановительного роста в 2021 г. при небольшом риске продолжения экономического спада в случае второй волны пандемии. Можно также отметить, что консенсус-прогнозы долгосрочных темпов роста (оба опроса включали оценки на 2022–2026 гг.) как в феврале, так и в мае были близки к 2% в год¹. Таким образом, эксперты считают, что воздействие пандемии на российскую экономику ограничится средней по глубине рецессией в 2020 г. и восстановительным ростом в 2021 г.

¹ Тот же результат получен в ходе очередного августовского опроса. Его результаты в целом достаточно близки к результатам майского опроса, конечно, с учетом корректировки на фактическую динамику показателей. Это означает, что ожидания экспертного сообщества — после сильного шока, связанного с началом эпидемии, — более или менее стабилизировались.

Глава 5.12

Общенациональный план восстановления экономики в 2020–2021 гг. и национальные проекты

5.12.1. НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ПОДДЕРЖКИ ЭКОНОМИКИ

Жесткие ограничения, введенные в России для противодействия распространению нового коронавируса, и принятые противоэпидемические меры позволили существенно замедлить распространение эпидемии и не допустить высокого уровня смертности, однако обратной стороной — наряду с другими крайне неблагоприятными внешними факторами — стало нарастание спада в отечественной экономике (*табл. 1*).

В июне и июле за счет восстановления экономической активности на фоне продолжающегося снятия ограничительных мер динамика ВВП несколько улучшилась, оценки спада стали более умеренными. Если, согласно подготовленной в мае версии прогноза Минэкономразвития России, по итогам года ожидалось падение ВВП на 4,8%¹ (прогноз МВФ для России — снижение на 6,6%²), то в обновленная в конце августа версия прогноза предусматривала по итогам 2020 г. его снижение на 3,9%³.

В основе борьбы с социально-экономическими последствиями кризиса лежал комплексный подход по поддержке экономики и населения. Правительство России последовательно приняло три антикризисных пакета мер поддержки общим объемом 2,9 трлн руб.^{4,5}, направленных на поддержку

¹ Решетников заявил, что снижение ВВП России в 2020 г. ожидается на уровне 4,8%. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9026431>.

² МВФ ухудшил прогноз падения ВВП России в 2020 г. до 6,6%. URL: <https://www.interfax.ru/business/714522>.

³ Минэкономразвития улучшило прогноз восстановления экономики. URL: <https://www.rbc.ru/economics/31/08/2020/5f4c95b99a794725e297b8f6>.

⁴ Стоимость принятых Правительством мер поддержки экономики составила 2,1 трлн руб. URL: <http://government.ru/news/39538>.

⁵ Третий антикризисный пакет мер стоит 800 млрд руб. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/11/829961-tretii-antikrizisnii-paket-mer>.

Таблица 1

Динамика ВВП России в 2020 г.

Месяц	Динамика ВВП, % г/г
Март	+0,8
Апрель	-12,0
Май	-10,9
Июнь	-6,4
Июль	-4,7

Источник: картина деловой активности Минэкономразвития России¹.

населения и бизнеса². Среди наиболее «дорогих» мер можно отметить списание налогов³ и льготные условия кредитования для компаний при условии сохранения сотрудников⁴.

От распространения пандемии коронавируса пострадали многие развитые и развивающиеся страны. При этом принятые меры поддержки бизнеса и населения в России в целом оказались менее значительными по абсолютной величине (и в долях ВВП) по сравнению с другими странами (рис. 1), но имели более сфокусированный характер. Ряд европейских стран, включая Германию, Италию, Великобританию, Францию, Австрию и Испанию, направили на поддержку своих экономик от 10 до 34% ВВП. США также развернули масштабную программу поддержки экономики и населения более чем на 2 трлн долл. (11% ВВП).

¹ Министерство экономического развития Российской Федерации, экономические обзоры. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/ekonomicheskie_obzory.

² Перечень мер включает: кредиты для бизнеса на выплату зарплат сотрудникам; прямую финансовую помощь бизнесу; отсрочку и снижение налоговых и страховых платежей; программу помощи доступа к кредитам для МСП; отсрочку и освобождение от арендных платежей; снижение административной нагрузки; снижение непроизводственных издержек бизнеса; поддержку системообразующих предприятий; меры поддержки в сфере банковского регулирования и финансов; ряд специфических мер для наиболее пострадавших отраслей; комплекс мер, направленных на поддержку доходов населения.

³ Освобождение МСП, индивидуальных предпринимателей и социально ориентированных НКО от налоговых платежей (кроме НДС) и страховых взносов за II квартал 2020 г.

⁴ Кредит под 2% без необходимости ежемесячной уплаты процентов; при сохранении не менее 90% сотрудников компании кредит и процентные платежи будут погашены государством, при сохранении не менее 80% сотрудников — государством будет погашена половина указанной суммы.

РАЗДЕЛ 5. ЭКОНОМИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

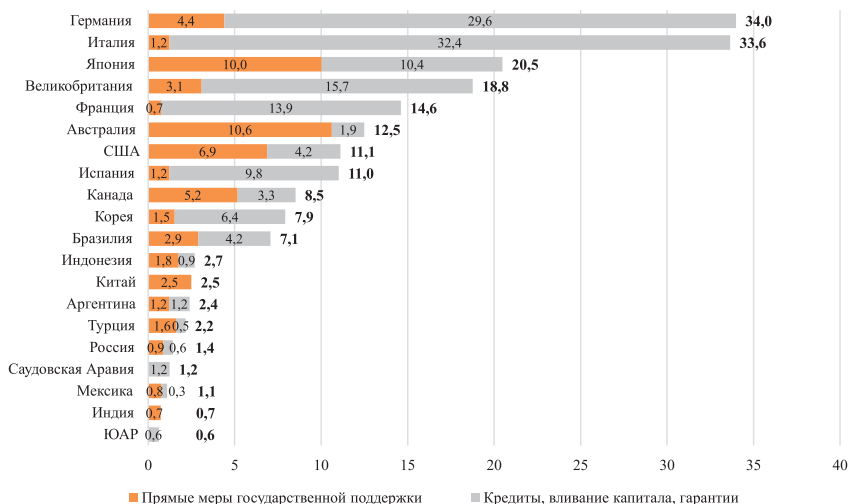


Рис. 1. Принятые меры государственной поддержки в связи с коронавирусом в различных странах, % ВВП

Источник: Fiscal Monitor International Monetary Fund 2020 Apr Chapter 1 Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic. International Monetary Fund, IMF¹.

По мере распространения эпидемии в России формировалось понимание того, что масштабы и сроки связанного с ней кризиса более значительны, чем прогнозировалось исходно, а принятых мер поддержки бизнеса и населения может быть недостаточно для полномасштабного и быстрого восстановления экономики, возвращения ее на траекторию устойчивого роста.

Правительству России потребовалось три месяца на систематизацию и формирование полномасштабного социально-экономического ответа на кризис, вызванный пандемией. Был разработан «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения». Фактически «Общенациональный план» стал четвертым пакетом мер поддержки населения и бизнеса. Его основными приоритетами стали адресная поддержка населения, в первую очередь семей с детьми, а также помощь пострадавшим предприятиям, особенно в сфере МСП.

5.12.2. ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ «ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА»

Целью «Общенационального плана» является выход на траекторию устойчивого роста экономики и доходов населения, что предполагает реализацию национальных целей развития экономики на основе использования но-

¹ URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>.

вых технологий (включая цифровизацию), новых возможностей рынка труда и образования, быстрого и качественного строительства жилья, экспортной ориентации и активного импортозамещения, а также обеспечение высокой степени устойчивости экономики и системы здравоохранения к возможным шокам в будущем.

«Общенациональный план» реализуется до конца 2021 г., и к этому сроку установлены следующие показатели достижения поставленной цели:

- устойчивый рост реальных денежных доходов населения;
- снижение безработицы до уровня не более 5%;
- выход на траекторию устойчивого роста ВВП на уровне не менее 2,5% в годовом исчислении.

Реализация «Общенационального плана» проходит в три этапа:

Этап 1. Стадия адаптации: июнь — сентябрь 2020 г. Цель этапа: не допустить дальнейшего падения доходов населения, распространения рецессии на более широкий круг отраслей и стабилизировать ситуацию в наиболее пострадавших отраслях. По итогам этапа должно произойти прекращение падения экономики относительно низшей точки II квартала 2020 г.

Этап 2. Стадия восстановления: октябрь 2020 г. — июнь 2021 г. Цель этапа: обеспечить восстановительный рост экономики и рост доходов граждан и не допустить осложнения санитарно-эпидемиологической обстановки.

Этап 3. Стадия активного роста: июль — декабрь 2021 г. Цель этапа: обеспечить устойчивый рост реальных доходов населения и активный экономический рост (в соответствии с целевыми значениями «Общенационального плана»).

Основой «Общенационального плана» являются около 500 конкретных мероприятий, которые структурированы в дорожные карты по следующим семи приоритетным направлениям:

- рост реальных доходов граждан, восстановление эффективной занятости и платежеспособного спроса;
- поддержка и развитие индивидуального, малого и среднего предпринимательства;
- запуск нового инвестиционного цикла и улучшение делового климата;
- ускорение технологического развития экономики и повышение производительности труда, в том числе на основе цифровизации;
- увеличение экспорта и поддержка импортозамещения;
- секторальные меры поддержки: восстановление и развитие отдельных отраслей;
- повышение устойчивости экономики к внешним шокам.

Мониторинг показателей достижения целей и решения задач предполагается осуществлять на ежемесячной и ежеквартальной основе.

Стоимость реализации «Общенационального плана» оценивается примерно в 5 трлн руб. за два года¹. Его важнейшим элементом должны стать

¹ Реализация нацплана восстановления экономики России начинается с июля. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8857083>.

ключевые инициативы Правительства России (будут прорабатываться и контролироваться профильными заместителями Председателя Правительства Российской Федерации), также структурированные в рамках описанных выше задач, но представляющие собой отдельные проекты, направленные на получение быстрых прорывных результатов.

5.12.3. ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА АКТУАЛИЗАЦИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ

Пандемия привела к отклонению траектории движения к национальным целям развития, закрепленным Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204.

Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам (13 июля 2020 г.)¹ и подписанный 21 июля 2020 г. Указ Президента России № 474 «О национальных целях развития России до 2030 года»² определили обновленную и сфокусированную систему национальных целей на более отдаленный временной горизонт:

- 1) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- 2) возможности для самореализации и развития талантов;
- 3) комфортная и безопасная среда для жизни;
- 4) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- 5) цифровая трансформация.

Новые национальные цели развития в определенной степени стали продолжением уже существовавших планов на период до 2024 г. (определенных Указом Президента России от 07 мая 2018 г. № 204).

Так, например, первая обновленная национальная цель «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей», помимо включения целевых показателей по повышению ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (согласно Указу № 204 ожидаемая продолжительность жизни должна была достигнуть 78 лет к 2024 г., а к 2030 г. — 80 лет) и снижению уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 г. (в целом сохранена формулировка прежней национальной цели со сдвигом горизонта достижения на 2030 г.), предполагает обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации. В отличие от прежнего варианта (обеспечение устойчивого естественного роста численности населения) показатель будет рассматриваться с учетом миграционного прироста населения. Кроме того, дополнительно включен целевой показатель по увеличению доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70%, который ранее фигурировал как целевой показатель национального проекта «Демография».

Целевые показатели, определяющие вторую национальную цель «Возможности для самореализации и развития талантов», в большей степени

¹ Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63635>.

² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>.

представляют собой систематизацию и приоритизацию показателей национальных проектов «Образование», «Наука» и «Культура».

Схожим образом сформированы целевые показатели, определяющие третью национальную цель «Комфортная и безопасная среда для жизни», которая закрепляет одну из прежних национальных целей («Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно») вместе с целевыми показателями национальных проектов «Жилье и городская среда» («Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. метров в год» и «Улучшение качества городской среды в полтора раза») и «Экология» («Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза» и «Ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое»). Ставятся и масштабные задачи по созданию устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей 100-процентную сортировку отходов и снижение их объема, направляемого на полигоны, вдвое.

Четвертая национальная цель «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», отражающая ориентиры развития экономической сферы, вобрала в себя наибольшее число изменений. Так, из новой конфигурации была исключена прежняя национальная цель по попаданию в пятерку крупнейших экономик мира, как и не ставятся теперь цели по повышению производительности труда (ранее за счет национального проекта «Производительность» предполагалось достигнуть ее прироста не менее чем на 5% ежегодно к 2024 г.). Вместе с тем в рамках данной национальной цели предполагается комбинация части показателей прежних национальных целей и новых индикаторов:

- обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности;
- обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции;
- реальный рост инвестиций в основной капитал — не менее 70% по сравнению с показателем 2020 г.;
- реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров — не менее 70% по сравнению с показателем 2020 г.;
- увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн человек.

Существенно больше внимания уделено вопросам цифровизации экономики, что нашло отражение в рамках национальной цели «Цифровая трансформация», которая пришла на смену прежней цели по «Обеспечению ускоренного внедрения технологий». Так, зафиксирован набор конкретных целевых показателей, характеризующих необходимые структурные изменения:

— достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;

— увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%;

— рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, до 97%;

— увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 г.

Важно отметить, что научно-технологическое развитие сохраняется в качестве одного из стратегических приоритетов. Прежняя стратегическая цель по ускорению технологического развития и увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа исключена. Однако, во-первых, в рамках второй обновленной национальной цели предполагается обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования. Во-вторых, пятая обновленная национальная цель («Цифровая трансформация») предполагает ускоренное развитие цифровых технологий, что будет оказывать положительное влияние на увеличение производительности в экономике.

Пандемия коронавируса негативно сказалась и на ходе реализации национальных проектов. С точки зрения финансирования за первые семь месяцев 2020 г. национальные проекты были исполнены на 43,7% от годового плана (согласно отчету Минфина России¹, табл. 2). В общей сложности освоено 948 млрд руб. из предусмотренных 2,168 трлн руб., в то время как в 2019 г. аналогичный показатель был ниже и составлял 41,2%. Общий уровень кассового исполнения по нацпроектам по итогам 2019 г. составил 91,6%, однако смещение существенной доли расходов на III и IV кварталы привело к тому, что часть мероприятий была реализована формально, а реальные результаты получены не были.

Для семи национальных проектов кассовое исполнение оказалось выше 40%, и только для трех выше 50%, однако можно отметить, что в отсутствие кризиса общий уровень кассового исполнения мог бы быть и выше. Среди лидеров выделяются национальные проекты «Здравоохранение», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Наука», «Жилье и городская среда» и «Демография».

Ограничения, связанные с мерами по борьбе с коронавирусом, повлияли на темпы достижения целевых показателей — низкой оказалась динамика кассового исполнения, дополнительного анализа требует актуальность

¹ Исполнение расходов бюджета на нацпроекты за семь месяцев составило 43,7%. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9159797>.

Таблица 2

КАССОВОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ПО НАЦИОНАЛЬНЫМ ПРОЕКТАМ ЗА ЯНВАРЬ — ИЮЛЬ 2020 Г.

Национальный проект (программа)	Запланировано на 2020 г., млрд руб.	Израсходовано на 1 августа 2020 г., млрд руб.	Доля в общем объеме расходов на нац-проекты, %	Исполнение бюджетных расходов, %
Здравоохранение	312	183	15	58,7
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	50	27	2	54,9
Наука	47	25	2	52,2
Жилье и городская среда	106	52	5	49,2
Демография	725	354	35	48,8
Производительность труда и поддержка занятости	6,9	3	0,3	42,1
Культура	17	7	1	41,2
Комплексный план модернизации инфраструктуры	337	129	16	38,4
Образование	125	46	6	36,8
Международная кооперация и экспорт	75	25	4	33,0
Безопасные и качественные автомобильные дороги	104	33	5	31,4
Экология	76	21	4	27,3
Цифровая экономика Российской Федерации	124	17	6	13,9
Общий итог	2100	865	100,0	41,2
Средний уровень исполнения расходов федерального бюджета на 2019 г.	19139	9320		48,7

Источник: отчет Минфина России¹.

¹ Минфин России, статистика. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics>.

ряда мероприятий национальных проектов. Наряду с этим обновление системы национальных целей развития обуславливает необходимость проведения актуализации национальных проектов. Кроме того, неоднократно обсуждалась^{1,2} необходимость содержательных изменений в национальных проектах, а введенные ограничительные меры для борьбы с коронавирусом дополнительно актуализировали важность изменений.

Для достижения обновленных национальных целей развития до 2030 г. Указом Президента России от 21 июля 2020 г. № 474 определена необходимость в трехмесячный срок скорректировать национальные проекты. Особое внимание при этом будет уделено реализации ОЗР (общественно значимых результатов) — конкретных, наиболее социально ориентированных результатов национальных проектов.

К 1 сентября были проработаны структура и перечень мероприятий единого плана по достижению национальных целей³ развития на период до 2030 г., который должен стать руководством к действию, а также эффективная система мониторинга достижения показателей национальных целей в ежемесячном режиме.

Составной частью действий в обновленной системе «стратегических координат» должен стать и «Общенациональный план», основанный на инициативах Правительства России, мероприятия которого поручено интегрировать в обновленные национальные проекты.

* * *

Эффективность действий по восстановлению экономики после кризиса, возвращение на устойчивую траекторию достижения обновленной системы национальных целей зависит от ряда факторов.

Важную роль будут играть актуализация, дополнение и перенастройка национальных проектов. Причем не только в рамках приведения в соответствие с произошедшими в экономике переменами, но и с точки зрения содержательных изменений и действий, которые должны совместно с мероприятиями, реализуемыми в рамках «Общенационального плана», государственных программ и других инициатив Правительства России, компенсировать недостаточность мероприятий в прежней конфигурации системы стратегических документов.

Отдельную роль также будет играть секвестр финансирования национальных проектов. Необходимо отметить возможную неравномерность сокраще-

¹ Кудрин: «Выполнение нацпроектов не приведет к достижению национальных целей». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4207332>.

² Греф выступил против нацпроектов. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/09/13/811186-gref-raskritikoval>.

³ Мишустин поручил к 1 сентября проработать мероприятия для достижения национальных целей. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/9273883>.

ния финансирования, что связано с приоритетом социальных расходов, особенно в период восстановления экономики после кризиса.

Критическую роль будет играть обновленная модель управления достижением национальных целей, базирующаяся на гибкой проектной логике и принятии решений на основе данных (доказательная политика).

Эти элементы уже нашли отражение в приоритетах работы Правительства России. Как отметил премьер-министр М. В. Мишустин 22 июля 2020 г. в рамках ежегодного отчета Правительства РФ в Государственной думе¹, главная цель правительства — это повышение качества жизни каждого человека в стране за счет роста экономики и развития социальной сферы, а значит, достижения национальных целей, которые поставил Президент РФ.

Работа Правительства РФ основывается на пяти базовых принципах: сервисность (все сервисы государства должны быть выстроены вокруг потребностей людей), открытость, этичность, совмещение усилий и снятие межведомственных границ, нацеленность на результат.

Все это будет способствовать достижению национальных целей развития страны с учетом их новой постановки и временного горизонта. «Общенациональный план» должен стать инструментом, позволяющим осуществить переход от антикризисных мер к восстановлению экономики и выходу на траекторию устойчивого долгосрочного социально-экономического роста.

¹ URL: <http://government.ru/news/40074>.

Раздел 6

Управление: обновленная модель

Глава 6.1

Особенности государственного регулирования в условиях пандемии¹

В ходе пандемии системы государственного управления всех стран подверглись испытанию на прочность. Ситуация потребовала применения экстраординарных мер и инструментов, необходимых для того, чтобы эффективно противостоять инфекции, сохраняя стабильность в обществе.

В условиях пандемии и в России, и за рубежом резко возросла роль государства с точки зрения как ограничения и предотвращения заболеваемости, так и оказания поддержки экономике и гражданам.

В данной главе подробно остановимся на вопросах функционирования системы управления в условиях кризиса, принятия государством карантинных мер, вытекающих из них ограничений экономической деятельности (локдаун экономики), а также на особенностях исполнения государственных функций и услуг в период пандемии и применения обязательных требований к гражданам и бизнесу.

6.1.1. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Как только стала понятна вся серьезность ситуации с пандемией, возникла необходимость выстроить систему управления в условиях кризиса. 27 января 2020 г. Председатель Правительства Российской Федерации М. В. Мишур

¹ Авторы благодарят за подготовленные материалы и высказанные предложения: Елену Игоревну Добролюбову, канд. экон. наук, вед. науч. сотр. Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; Владимира Николаевича Южакова, д-ра филос. наук, проф., директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; а также за предоставленные авторам наработки — Алексея Геннадьевича Комиссарова, директора Высшей школы государственного управления, проректора РАНХиГС, ПАО «Сбербанк», ООО «Яндекс».

стин поручил создать оперативный штаб по взаимодействию профильных органов исполнительной власти. Штаб возглавила заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голикова.

В начале марта 2020 г. стало ясно, что штатных санитарно-противоэпидемиологических мероприятий, принимаемых уполномоченными органами, недостаточно, а масштаб пандемии и серьезность требуемых мер по противодействию ее последствиям требуют оперативного участия высшего политического руководства страны в управленческих процессах.

Четырнадцатого марта был создан Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. Совет возглавил Председатель Правительства Российской Федерации М. В. Мишустин. Состав координационного совета три раза расширялся. 18 марта был образован его президиум.

В целях обеспечения необходимой степени оперативности принятия мер были расширены полномочия исполнительной власти на период пандемии. В результате принятия ряда федеральных законов Правительство РФ было наделено следующими экстраординарными полномочиями:

- право принимать решения о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и/или возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера, а также право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;

- право ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами;

- право предусматривать упрощенные правила государственной регистрации лекарственных препаратов и медицинских изделий в отдельных не терпящих отлагательства случаях;

- право предусмотреть особый порядок регулирования в 2020 г. контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, в том числе право продлевать просроченные разрешения и санкционировать деятельность без разрешений, получение которых предусмотрено законодательными актами;

- право устанавливать особенности начисления и взыскания пени за просрочку оплаты услуг ЖКХ в 2020 г.;

- право устанавливать особенности правил налогообложения в 2020 г.

Законодательно также была предусмотрена возможность оперативного перераспределения бюджетных ассигнований в 2020 г. и установления отдельных источников финансирования дефицита бюджета.

Различия в плотности населения, интенсивности транспортного сообщения, деловой активности, специфика распространения инфекции по стране, связанная с тем, что первоначально основное число заражений фиксировалось в Московском регионе, привели к необходимости принятия децентра-

лизованных решений. Это вызвало расширение как формальных полномочий региональных органов власти, так и политического мандата на принятие самостоятельных мер по борьбе с пандемией.

В результате, хотя законодательно закрепленное перераспределение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами не производилось, фактически на время борьбы с пандемией объем автономии регионов (то есть их полномочий и ответственности) значительно возрос. Можно утверждать, что федеративная основа государства сыграла позитивную роль в борьбе с кризисом, несмотря на происходящую в последнее время эрозию федерализма под воздействием сверхцентрализации полномочий и финансов на уровне федеральных органов.

Пятнадцатого марта Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал распоряжение о рабочей группе Госсовета по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции. Рабочую группу возглавил мэр Москвы С. С. Собянин, который, в свою очередь, являлся первым заместителем председателя Координационного совета, что обеспечивало необходимую согласованность действий двух органов управления.

В регионах были созданы региональные оперативные штабы по борьбе с коронавирусом, консолидировавшие на местах деятельность органов власти всех уровней. С 1 апреля 2020 г. органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении ими режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, в том числе дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения по сравнению с нормами, установленными Правительством РФ.

Правительство РФ расширило возможности регионов по использованию денежных средств, выделенных на борьбу с коронавирусом¹.

Фактически региональные власти самостоятельно принимали решения о введении либо об отмене конкретных ограничительных мер. Опыт Москвы как региона, первым столкнувшегося с активным ростом заболеваемости, использовался при принятии решений.

При этом Роспотребнадзор оставался главным «методологом» мер по ограничению распространения инфекции, а Минздрав России — по порядку оказания медицинской помощи заболевшим гражданам.

Зарубежный опыт показывает, что успеха в борьбе с пандемией смогли добиться как страны, где реализовывались преимущественно централизованные меры (например, Южная Корея, Япония, Новая Зеландия), так и страны, где реализована децентрализованная модель (например, Канада или Германия). То есть сама по себе централизация (или децентрализация) не является гарантией успеха (или однозначной причиной провала) принимаемых мер.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2020 г. № 1224-р.

6.1.2. ВЫБОР ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР

Всемирная организация здравоохранения 30 января 2020 г. признала распространение коронавирусной инфекции чрезвычайной ситуацией международного масштаба. Чрезвычайная ситуация требует особых мер реагирования, при которых неизбежно временное ограничение прав и свобод граждан. Многими государствами были введены режимы чрезвычайного положения.

Первым государством, объявившим о введении чрезвычайного положения, стала Италия (31 января), хотя на тот момент в этой стране находились всего двое заболевших. Также режим чрезвычайного положения был в разное время введен в Австралии, Болгарии, Венгрии, Испании, Исландии, Латвии, Ливане, Казахстане, Молдове, Португалии, Румынии, Сербии, Словакии, США, Таиланде, Чехии, Швейцарии, Финляндии, Эстонии. Список достаточно широкий, однако он охватывает далеко не все государства, в которых был распространен вирус¹.

В некоторых государствах ограничительные меры вводились не в рамках режима чрезвычайного положения. Например, в Германии не было объявлено национального чрезвычайного положения, хотя, согласно Основному закону ФРГ (ст. 35), бундестаг имел полное право это сделать. Вместо этого ограничительные меры вводились на основании Закона о защите от инфекционных заболеваний, среди норм которого, в частности, запрет собираться более чем по двое и закрытие специальных учреждений для несовершеннолетних².

В международной практике также имелись случаи введения особого правового режима, допускающего использование ограничительных мер без введения при этом режима чрезвычайного положения. Например, во Франции, согласно Закону 1955 г., возможно введение чрезвычайного положения декретом Совета министров на части или на всей территории Франции продолжительностью 12 дней, который впоследствии может быть продлен актом парламента. Однако во время пандемии французским парламентом был принят новый закон, согласно которому в стране объявлена чрезвычайная ситуация в сфере здравоохранения. В отличие от классического чрезвычайного положения, этот режим требует научного обоснования и может быть объявлен на месяц и затем продлен актом парламента. Этот режим также позволяет ограничивать свободу передвижения людей; вводить карантин

¹ Жулин А.Б., Маслов А.А., Бордачев Т.В., Артамонов Р.Е. и др. Рынок или фальстарт? Выход из карантина по коронавирусу весной 2020 г. (опыт 30 стран). Доклад к XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М., 2020. URL: <https://publications.hse.ru/books/381050815>.

² Binder K., Crego M.D., Eckert G. et al. States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States. EPRS. Members' Research Service PE 649.408. June 2020. P. 5.

и/или изоляцию заболевших лиц; временно закрывать различные заведения и контролировать цены на определенные товары¹.

Особые законы были приняты в Венгрии, Польше и ряде других стран. Таким образом, унифицированного правового режима, в рамках которого государства применяли меры воздействия, выработано не было.

В России ограничительные меры принимались в рамках режима повышенной готовности, предусмотренного Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Еще в марте 2020 г. этот закон относительно спорно мог быть применен к противоэпидемиологическим мерам, так как характер чрезвычайных ситуаций в нем был определен только как природный или техногенный. Кроме того, режим повышенной готовности не предполагал тогда возможности существенных ограничений прав и свобод граждан. Тем не менее ограничительные меры со ссылкой на данный закон вводились во многих регионах и постепенно расширялись. Например, именно в рамках этого закона в Москве был введен с 30 марта 2020 г. всеобщий режим самоизоляции. Легализация такой практики произошла только 1 апреля 2020 г., когда вступили в силу изменения в Федеральный закон № 68-ФЗ².

Почему был выбран именно этот правовой режим для введения ограничительных мер, а не более жесткий? В качестве альтернативы законодательство предусматривает следующие правовые режимы: чрезвычайное положение; чрезвычайная ситуация; карантин.

Чрезвычайное положение, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, вводится Указом Президента Российской Федерации, который должен быть утвержден Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Выше уже отмечалось, что распространение вирусной инфекции по территории Российской Федерации имело, во-первых, существенные различия по своей интенсивности, а во-вторых, осуществлялось несинхронно. То есть введение чрезвычайного положения в различных местностях имело бы веерный характер — требовалось бы многократное принятие решений о введении, продлении и отмене чрезвычайного положения в различных местностях из федерального центра. Кроме того, чрезвычайное положение традиционно ассоциируется с острым политическим кризисом, что было неприменимо по отношению к ситуации с эпидемиологической опасностью.

Карантин (ограничительные мероприятия) вводится на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их

¹ Binder K., Crego M.D., Eckert G. et al. States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States. P. 4.

² Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

заместителей решением Правительства Российской Федерации (на территории России и в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации), органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на территории соответствующего региона), органа местного самоуправления (на территории соответствующего муниципального образования). Карантин является в строгом смысле не собственно особым правовым режимом, а совокупностью ограничений и предписаний санитарно-эпидемиологического характера. Введение карантина может сочетаться с иными правовыми режимами (с чрезвычайным положением или чрезвычайной ситуацией).

Введение *чрезвычайной ситуации* и предшествующая ей стадия *повышенной готовности* являются наиболее часто употребляемыми мерами реагирования уполномоченных органов на различные опасные явления, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Для борьбы с пандемией и ее последствиями использовался выстроенный и апробированный годами режим функционирования органов управления единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В абсолютном большинстве случаев уполномоченные органы ограничились введением режима повышенной готовности, а не чрезвычайной ситуации. Вопреки расхожему мнению государство таким образом не пыталось сложить с себя обязательства перед обществом и предпринимателями.

Мнение о том, что режим чрезвычайной ситуации приостанавливает обязанность платить налоги, погашать кредиты, оплачивать услуги ЖКХ, позволяет не исполнять заключенные договоры, а государство должно покрыть абсолютно все издержки бизнеса и граждан, является ошибочным и не основанным на законодательстве. Наоборот, в ряде случаев режим чрезвычайной ситуации предполагает дополнительные обязанности бизнеса и граждан.

Выбранный режим повышенной готовности представлялся более гибким. В соответствии с позицией Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека¹ избранная модель регулирования является адекватной возникшим угрозам, поскольку она обладает меньшим негативным воздействием на экономику, чем режим ЧС.

Указанных мер оказалось достаточно для противодействия угрозе. В рамках выбранного режима у власти имелись все необходимые полномочия для адекватного реагирования на ситуацию. Использование более жестких правовых режимов, еще в большей степени ограничивающих права и свободы граждан, было бы избыточным.

¹ Доклад «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина». URL: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/prez_130720-ed.pdf#utm_campaign=fw&utm_source=consultant&utm_medium=email&utm_content=body.

При этом на местах соответствующие органы управления иногда не ограничивались введением чрезвычайной ситуации и карантина.

Например, режим чрезвычайной ситуации был введен в Абакане, Элисте, Черногорске, Саяногорске и Южно-Курильске.

Карантин устанавливался на территории 10 субъектов РФ (муниципальных образований, входящих в состав соответствующих субъектов РФ), в том числе в Республике Саха (Якутия), Республике Тыва, Удмуртской Республике, Краснодарском крае, Владимирской, Нижегородской, Саратовской, Ульяновской областях.

Тем не менее новые полномочия органов власти устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями любые правила поведения при введении режима повышенной готовности могут создавать в будущем риски злоупотреблений и необоснованного ограничения прав и свобод граждан. В отличие от режима чрезвычайного положения решение о введении режима повышенной готовности и чрезвычайной ситуации не требует одобрения представительного органа и принимается исполнительной властью самостоятельно, в том числе органами государственной власти субъектов РФ. Весенние ограничения показали, что вводимые в рамках режима повышенной готовности обязательные для исполнения гражданами правила поведения могут быть очень жесткими (вплоть до требования не покидать свои дома и оформлять пропуска на передвижение). Полагаем, что возможность ограничения подобных базовых прав граждан в будущем должна быть урегулирована в законодательстве более четко и предусматривать гарантии защиты от принятия необоснованных решений.

Кроме введения режима повышенной готовности и соответствующих ограничений требовалось предусмотреть правовые средства, обеспечивающие возможность гражданам не ходить на работу и не остаться при этом без средств к существованию.

Ключевым общенациональным инструментом, направленным на ограничение распространения инфекции, стали «нерабочие недели», предполагающие введение режима самоизоляции для всех граждан (за исключением занятых в секторах жизнеобеспечения) первоначально с 30 марта по 5 апреля, а с учетом последующих продлений — по 12 мая с поэтапной отменой ограничений после их окончания.

Переход на «нерабочие недели» предполагал, что в данный период работодатели либо обеспечивают переход к работе в удаленном режиме, либо в полном объеме оплачивают заработную плату сотрудников на период фактического простоя. Таким образом, государство частично передавало риски потерь от пандемии бизнесу (вынужденному содержать неработающих либо частично занятых работников) и гражданам (часть из которых были пере-

ведены либо на режим частичной занятости, либо в «добровольно-принудительном порядке» направлены в отпуска).

Принятые меры по поддержке бизнеса и граждан предусматривали частичную компенсацию потерь (льготные кредиты на оплату труда хозяйствующим субъектам из наиболее пострадавших отраслей, субсидии малому и среднему бизнесу в наиболее пострадавших отраслях (в расчете: исходя из 1 МРОТ на 1 работника), снижение страховых взносов для предприятий малого и среднего бизнеса, кредитные и налоговые каникулы для предприятий пострадавших отраслей).

При этом поначалу объявление нерабочих дней породило некоторую путаницу в правоприменении. Потребовалось значительное количество разъяснений официальных органов относительно порядка исчисления сроков наступления тех или иных обязанностей (в каких-то случаях «нерабочие дни» считались «рабочими», а в каких-то выходными). Например, за нарушение ПДД с указанием времени его действия только по рабочим дням по-прежнему наступала административная ответственность. Однако впоследствии МВД России отменило все назначенные подобные штрафы, посчитав все-таки для целей наступления административной ответственности эти дни выходными¹.

6.1.3. КАРАНТИННЫЕ МЕРЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ограничительные меры, принятые на федеральном уровне, касались прежде всего трансграничного перемещения людей и были направлены на предотвращение занесения инфекции из-за рубежа. Правительство России ограничило 3 февраля 2020 г. въезд в страну иностранных граждан с территории КНР, а 27 февраля ограничения были распространены на иностранных граждан, прибывающих из Республики Корея и Ирана.

По мере развития пандемии встал вопрос о дальнейших ограничениях. В связи с этим 16 марта Правительство России запретило въезд на территорию страны всех иностранных граждан, кроме отдельных категорий (дипломаты; члены экипажей транспортных средств; лица, получившие визы в связи со смертью близких родственников; лица, постоянно проживающие в России; транзитные авиапассажиры). 27 марта 2020 г. было введено временное ограничение движения через государственную границу Российской Федерации для всех лиц, включая российских граждан, но с рядом исключений.

В связи с закрытием границ Минтранс России, МИД России и Минкомсвязь России организовали вывозные рейсы для эвакуации российских граждан, оказавшихся за пределами страны. По данным дипломатического ведомства, в период с 18 марта по 30 мая в Россию была вывезена 241 тыс. соотечественников.

¹ Письмо МВД России от 4 июня 2020 г. № 3/207707570786 «О рассмотрении обращения».

РАЗДЕЛ 6. УПРАВЛЕНИЕ: ОБНОВЛЕННАЯ МОДЕЛЬ

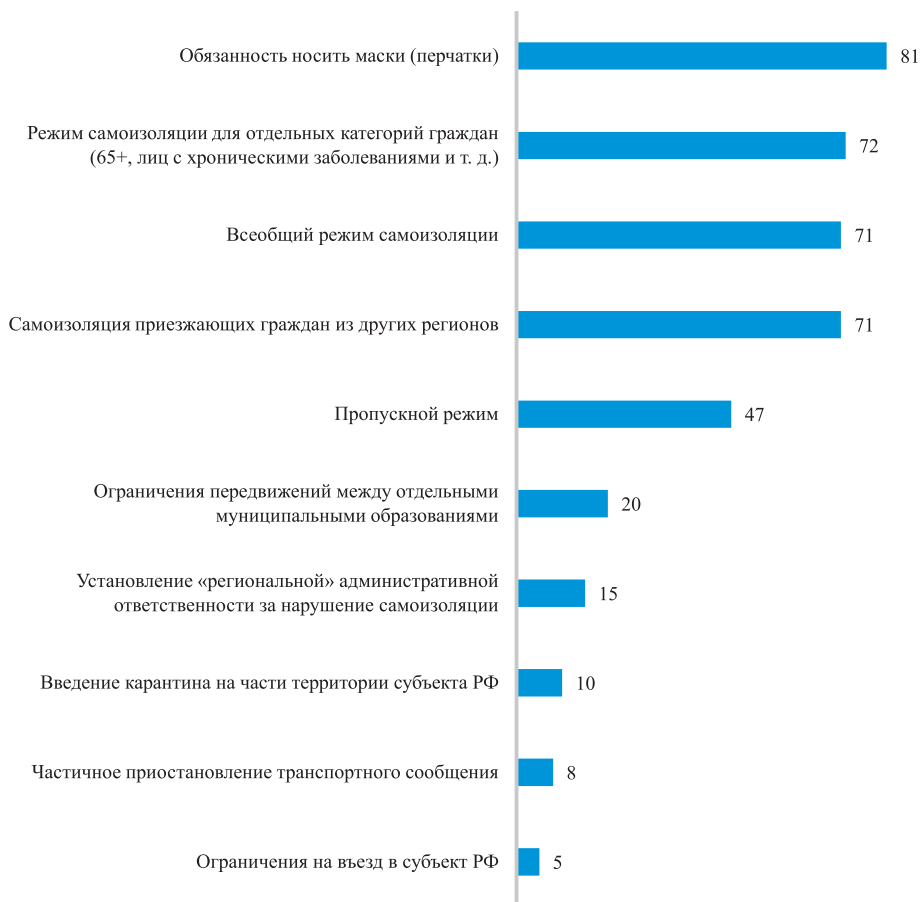


Рис. 1. Ограничения в период острой фазы пандемии и число субъектов РФ, принявших соответствующие решения

Источник: расчеты проведены на основе информации в справочно-правовой системе «Консультант+».

Расширение перечня лиц, которым разрешено пересечение государственной границы, началось уже в середине апреля и продолжалось в несколько этапов. Однако по состоянию на середину июля 2020 г. общий запрет на движение через границу сохранялся.

Основным актом, послужившим базой для принятия ограничительных мер внутри страны, послужил Указ Президента России от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». Данным указом руководителям субъектов РФ поручалось разработать и реализовать комплекс ограничительных и иных мероприятий, включая определение терри-

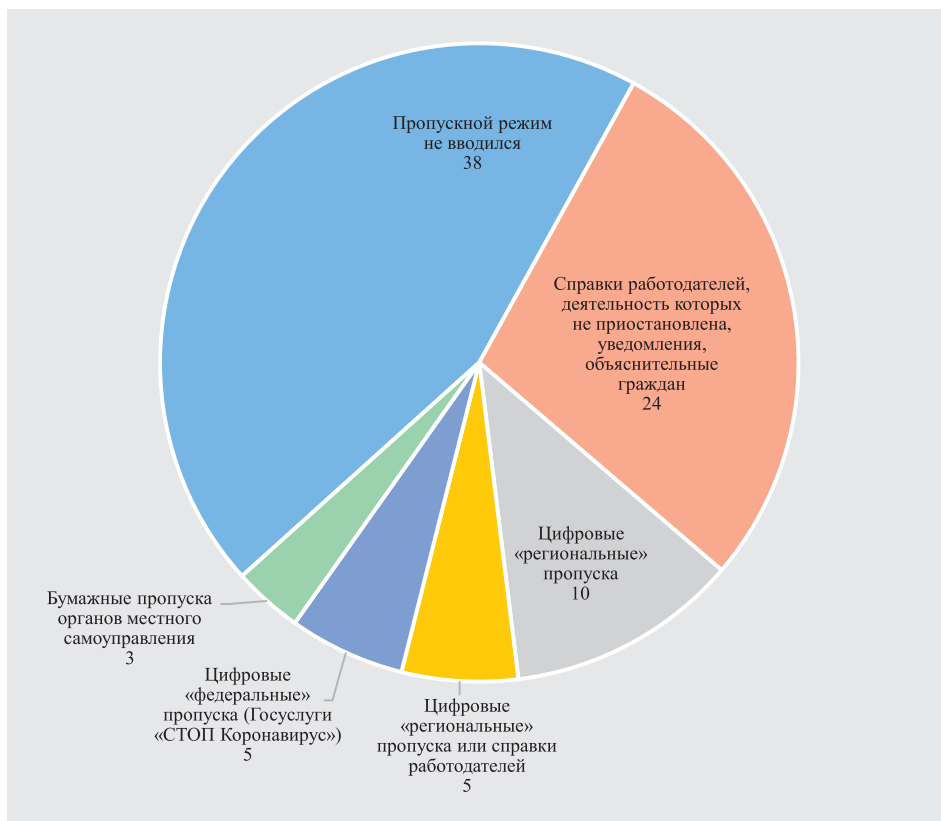


Рис. 2. Выбор субъектами РФ пропускного режима и число субъектов РФ, принявших тот или иной режим

Источник: расчеты проведены на основе информации в справочно-правовой системе Консультант+.

торий, на которых вводятся данные мероприятия, приостановление деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, введение особого порядка передвижения лиц и транспортных средств.

Примечательно, что данный указ исключал право субъекта предусматривать особый порядок движения транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки. Это подтверждает тезис о том, что управление кризисом было построено исходя из представления о наличии не единой чрезвычайной или угрожающей ситуации федерального или межрегионального характера, а совокупности ряда опасных ситуаций локального характера.

Таким образом, наполнение режима повышенной готовности в период нерабочих недель конкретными требованиями и ограничениями осуществлялось региональными властями с учетом позиции главного санитарного врача соответствующего субъекта РФ.

На *рис. 1* указаны меры, вводимые регионами, и число субъектов РФ, принявших соответствующие решения в период острой фазы пандемии.

Как видно, не все регионы пошли по одинаковому пути. Например, пропуска и штрафы были введены не во всех субъектах РФ.

Пропускной режим в том или ином виде вводили 47 субъектов РФ. Степень его жесткости была различной. Где-то было достаточно справки от работодателя в свободной форме или даже заранее подготовленного перед выходом из дома письменного уведомления (объяснительной) гражданина о причинах нарушения режима самоизоляции (Красноярский край, Волгоградская область). Где-то требовалось получить цифровой пропуск или даже обратиться в органы местного самоуправления.

На *рис. 2* представлены сведения о подходах к пропускному режиму, которые выбрали регионы.

Установление региональных штрафов применялось еще реже (введены в 15 субъектах РФ). При установлении такой ответственности минимальная планка штрафов составляла от 500 руб. (Курганская область, Карачаево-Черкесская и Удмуртская Республики) до 4000 руб. (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Республика Крым). Максимальный размер штрафов почти всегда ограничивался 5000 руб., как правило, в связи с повторным нарушением.

Власти Москвы предусмотрели возможность наступления административной ответственности по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы («Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы») в упрощенном порядке на основании фото-, видеофиксации допущенных нарушений, то есть без получения объяснений и составления протокола об административном правонарушении и соблюдения других гарантий прав в рамках соблюдения принципа презумпции невиновности.

КоАП РФ относит все вопросы, связанные с процедурой привлечения к административной ответственности, к исключительному ведению федеральных органов, а упрощенный порядок рассмотрения дел допускает подобное только для административных правонарушений в области дорожного движения и в сфере благоустройства. Административная ответственность по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы не относится к таким категориям дел, однако на практике наступала на основе фото- и видеофиксации нарушений с использованием городской системы видеонаблюдения, а также посредством фиксации нарушений с помощью мобильного приложения «Социальный мониторинг».

Эта очевидно противоправная практика властей Москвы не была пресечена со стороны федеральных органов и привела к возникновению

многочисленных споров с обжалованием соответствующих решений в суде. На конец мая 2020 г. с использованием приложения «Социальный мониторинг» было вынесено 54 тыс. постановлений на общую сумму 216 млн руб. На середину июля в судах было обжаловано 33 тыс. постановлений о привлечении к ответственности по ст. 3.18.1 КоАП Москвы¹.

В будущем необходимо или узаконить такой порядок привлечения к административной ответственности, предусмотрев на федеральном уровне технические требования к приложениям, используемым для ограничения прав заболевших лиц (включая параметры отказоустойчивости) и процедуру сертификации таких приложений, или четко обозначить недопустимость подобных практик.

Если субъект РФ не предусматривал собственной административной ответственности за нарушение самоизоляции, это не означало, что жители такого региона не могли быть оштрафованы при нарушении требований. В некоторых регионах ответственность могла наступать по статьям федерального КоАП РФ в части неповиновения законному требованию оставаться дома. В случае если на соответствующей территории объявлялся карантин или постановления о карантине выносились в отношении конкретных граждан, ответственность могла наступать по ст. 6.3 КоАП РФ («Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»).

Комплексный анализ введенных ограничений субъектами РФ позволил сформировать рейтинг регионов по жесткости принятых ими мер. Методология расчета рейтинга основывалась на балльном методе, в рамках которых баллы присваивались за: введение тех или иных ограничений (режим самоизоляции для отдельных категорий граждан (0,5 балла); всеобщий режим самоизоляции (1 балл); ограничение передвижений между отдельными муниципальными образованиями (1 балл); обязанность использовать маски и/или перчатки (1 балл); наличие пропускного режима с учетом способа получения пропуска (от 0,5 до 1 балла); требования о самоизоляции или предоставлении справки с отрицательным результатом на COVID-19 при въезде в регион (1 балл); частичное приостановление транспортного сообщения (1 балл); введение карантина на части территории субъекта РФ (1,5 балла); наличие и размер региональных штрафов за нарушение режима самоизоляции (от 0,5 до 1 балла); ограничения на въезд в регион (1 балл).

Наиболее строгие ограничения были предусмотрены в Краснодарском крае, во Владимирской области, Республике Саха (Якутия), Удмуртской Республике. В указанных субъектах РФ на части их территорий вводился ка-

¹ «Социальному мониторингу» сватают отмену большинства штрафов // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4417338?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews.

Таблица 1

РЕЙТИНГ ЖЕСТКОСТИ ОГРАНИЧЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РФ В ПЕРИОД
ОСТРОЙ ФАЗЫ ПАНДЕМИИ (БЕЗ УЧЕТА ДЛИТЕЛЬНОСТИ ДЕЙСТВИЯ
ОГРАНИЧЕНИЙ)

Рейтинг	Субъект РФ	Интегральный балл
1	Краснодарский край	7
2	Владимирская область	7
3	Республика Саха (Якутия)	6,5
4	Удмуртская Республика	6,5
5	Республика Татарстан	6
6	Республика Тыва	6
7	Приморский край	6
8	Архангельская область	6
9	Нижегородская область	6
10	Красноярский край	5,75
...
76	Калининградская область	2,5
77	Калужская область	2,5
78	Тульская область	2,5
79	Севастополь	2,5
80	Ямало-Ненецкий автономный округ	2,5
81	Белгородская область	2
82	Кемеровская область	2
83	Сахалинская область	2
84	Ярославская область	1,5
85	Тверская область	1

рантин, предусматривающий в том числе жесткие условия на въезд и выезд из соответствующих населенных пунктов и возможность наступления «повышенной» административной ответственности за нарушения условий карантина. Наименее жесткие меры применялись в Тверской и Ярославской областях (табл. 1).

Полностью рейтинг жесткости ограничений в субъектах РФ в период острой фазы пандемии приведен в *Приложении* к настоящей главе.

Выше были рассмотрены ограничения, вводимые в регионах в основном в отношении граждан и их передвижений. Кроме них действовали ограничения для работы предприятий. Основные критерии определения компаний, которые могут не прекращать работу, были сформулированы в Указе Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней». Кроме того, Правительство РФ впоследствии конкретизировало перечень организаций, которые могут продолжить работу¹. По оценкам Сбербанка России, доля занятого в компаниях населения, на работу которых были наложены ограничения, в конце апреля 2020 г. составляла 24,4%. Наибольший уровень ограничений деятельности компаний к этому моменту (по количеству занятых в них) наблюдался в Москве (они коснулись 68,4% занятых в регионе), Московской (43%) и Мурманской (37,4%) областях.

Для снятия введенных ограничений Роспотребнадзором были разработаны общие рекомендации, в рамках которых решения предлагалось применять на основе показателей коэффициента распространения инфекции, наличия свободного коечного фонда и охвата тестированием².

Уровень строгости ограничительных мер, принятых в России, интересно сопоставить с зарубежным опытом. По сравнению с иностранными государствами ограничения в России были не самыми суровыми.

В исследовании Оксфордского университета были определены различные индексы государственной политики, в том числе индекс строгости государственного воздействия.

Для расчета индексов разработаны 17 показателей, по которым каждому государству ежедневно присваивается определенный балл. Например, по показателю «закрытие образовательных организаций» государству может быть присвоено 0 баллов, если никаких мер, направленных на закрытие образовательных организаций, предпринято не было; 1 балл — если закрытие образовательных организаций имело рекомендательный характер; 2 балла — если оно имело обязательный характер, но только в отношении определенных уровней образования или определенных категорий образовательных организаций; 3 балла — если закрытие образовательных организаций всех уровней и категорий имело обязательный характер.

Далее для расчета индекса суммируются баллы по определенным показателям. В частности, для расчета индекса строгости государственного воздействия использовались баллы по показателям: «закрытие образовательных организаций»; «закрытие рабочих мест»; «отмена публичных мероприятий»; «ограничение собраний»; «закрытие общественного транспорта»; «требова-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 762-р.

² Методические рекомендации МР 3.1.0178-20 «Определение комплекса мероприятий, а также показателей, являющихся основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий в условиях эпидемического распространения COVID-19», утвержденные Роспотребнадзором 8 мая 2020 г. URL: https://стопкоронавирус.пф/ai/doc/214/attach/mr_poetapnoe_snyatie_ogranich._o8.o5.2020.pdf.

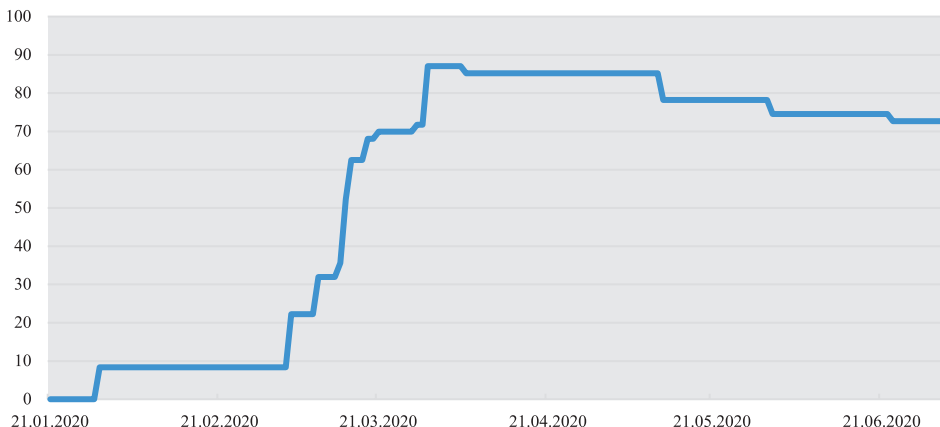


Рис. 3. Индекс строгости мер Российской Федерации, принятых для борьбы с коронавирусной инфекцией

Источник: расчеты авторов.

ние не покидать место проживания»; «ограничение внутренних переездов»; «контроль за международным туризмом»; «информационная кампания»¹.

Все эти показатели, исходя из их наименований, демонстрируют те меры, которые осуществлялись разными странами (закрытие школ; перевод на дистанционный формат работы; комендантский час; запрет выхода из дома без уважительных причин и т. д.). Баллы по показателям переводятся в формат 100-балльной системы, где 0 — наименьшая строгость мер государственного воздействия, 100 — наибольшая.

Максимальный индекс Российской Федерации за период пандемии составляет 87,04 в период с 30 марта по 5 апреля. График изменения индекса строгости мер Российской Федерации, принятых для борьбы с коронавирусной инфекцией, представлен на рис. 3.

Следует отметить, что достаточно большое число государств (более 70) достигали более высокого максимального индекса строгости. Среди них Италия, Франция, Новая Зеландия, Швейцария. В частности, девять государств достигали максимально возможного индекса — 100 баллов (Аргентина, Грузия, Гондурас, Индия, Иордания, Либерия, Филиппины, Сербия и Шри-Ланка).

Особого внимания заслуживает сравнение уровня строгости мер в странах с наибольшими показателями заболеваемости. На момент подготовки

¹ Thomas H., Webster S., Petherick A. et al. Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government. Data use policy: Creative Commons Attribution CC BY standard. Codebook. 2020.

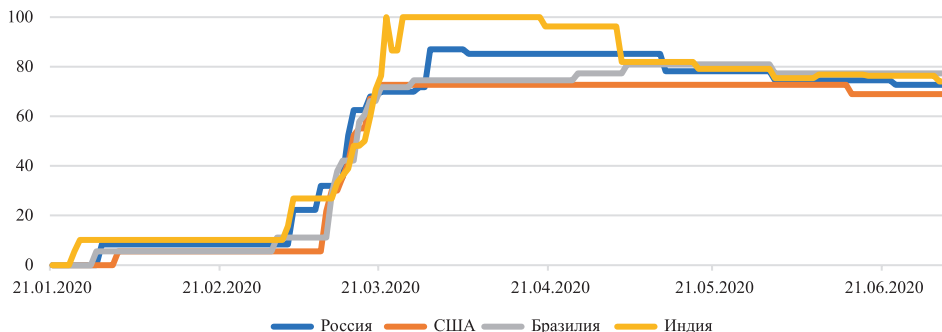


Рис. 4. Индексы строгости мер в наиболее «зараженных» странах

Источник: расчеты авторов.

настоящей работы тремя наиболее «зараженными» государствами являлись США, Бразилия и Индия. На 4-м месте — Россия. Индексы строгости мер этих стран представлены на рис. 4.

На рис. 4 видно, что в Российской Федерации уровень строгости почти на всех этапах был несколько выше, чем в других наиболее «зараженных» странах (за исключением Индии). Возможно, это стало одной из причин, по которой уровень заболеваемости в России остается более чем в два раза ниже, чем в Бразилии и США¹.

6.1.4. КОРРЕКТИРОВКА СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ФУНКЦИЙ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Для анализа правительственных мер по корректировке системы исполнения публичных функций и обязательных требований мы проанализировали более 250 различных официальных актов, изданных в период с марта по май 2020 г. К таким актам относились нормативные правовые акты, официальные письма и иная информация официального характера (пресс-релизы), доведенная до сведения граждан на сайтах федеральных органов исполнительной власти. В рассмотренных актах предусматривались следующие типы мер в ответ на пандемию:

- 1) обеспечение возможности дистанционного взаимодействия при исполнении публичных функций и предоставлении услуг;

¹ По данным на 17 июля 2020 г. См.: Coronavirus resource center. Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

РАЗДЕЛ 6. УПРАВЛЕНИЕ: ОБНОВЛЕННАЯ МОДЕЛЬ

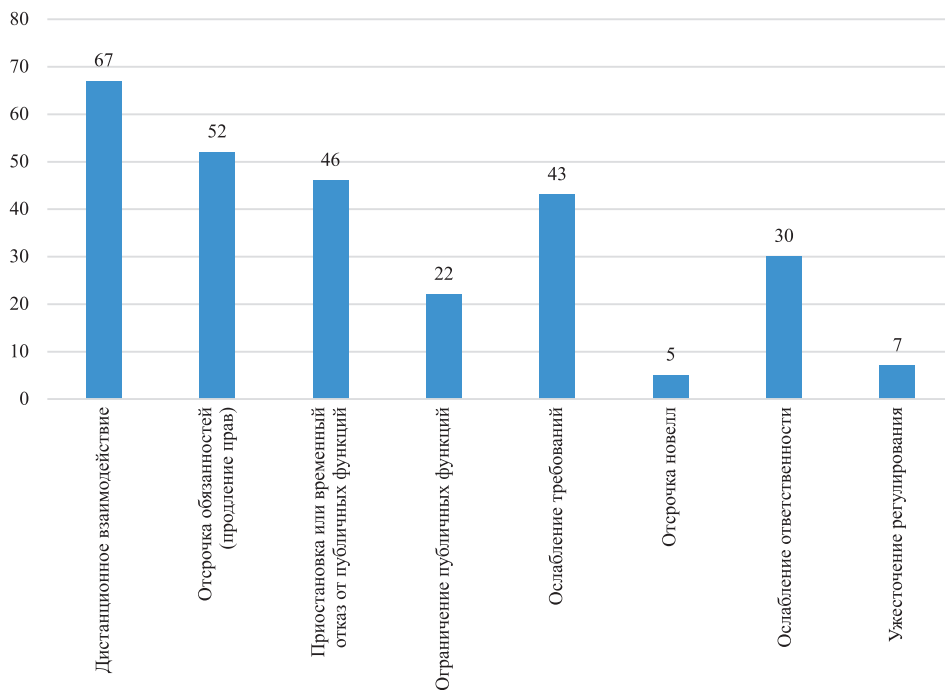


Рис. 5. Распространенность регулирующих мер, направленных на корректировку системы исполнения публичных функций и обязательных требований в связи с пандемией

Источник: расчеты авторов на основе анализа более 250 различных официальных актов.

- 2) отсрочка исполнения публичных обязанностей гражданами и предпринимателями (продление прав с истекающим сроком действия);
- 3) приостановление исполнения публичных функций;
- 4) ограничения при предоставлении публичных функций;
- 5) отказ от исполнения публичной функции;
- 6) ослабление обязательных требований, в том числе временное (кроме отсрочек исполнения обязанностей и продления прав);
- 7) отсрочка вступления в силу ранее принятых новелл регулирования, накладывающих дополнительные ограничения на ведение бизнеса;
- 8) ослабление ответственности;
- 9) ужесточение регулирования.

На *рис. 5* представлены сведения о количестве мер, упомянутых в рассмотренных актах по их типам¹.

¹ Методика подсчета предполагает суммирование как общих (межведомственных) регулирующих мер, так и соответствующих им частных мер, принимаемых различными ведомствами (по различным функциям).

Некоторые из перечисленных регулирующих мер ниже рассмотрены подробнее.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДИСТАНЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ ФУНКЦИЙ И ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УСЛУГ

В период пандемии были значительно расширены возможности дистанционного взаимодействия государства, граждан и бизнеса друг с другом. Более подробно усилия органов государственной власти рассмотрены в главе 6.2. Здесь укажем лишь на некоторые особенности этого процесса применительно к порядку исполнения публичных функций во время острой фазы пандемии.

Отказ от государственных функций и сервисов невозможен даже в период самоизоляции, кроме того, существуют функции, востребованные именно в период пандемии.

В качестве альтернативы могли быть введены временный отказ от исполнения публичной (иной значимой) функции или ее существенное ограничение. Однако, как показывает проведенный анализ, там, где это было возможно, соответствующие ведомства выбирали все-таки дистанционный режим работы. Временные ограничения на исполнение функций применялись значительно реже. Исключениями являлись случаи, когда:

- временный отказ от деятельности вводился в отношении функций, создающих обременения для граждан и бизнеса (например, проведение проверок);

- когда исполнение функций невозможно без личного взаимодействия (например, регистрация брака).

Вводимое дистанционное взаимодействие могло обеспечиваться посредством как использования специфических электронных сервисов взаимодействия, так и перехода на заочный формат работы с использованием неспецифических каналов связи (электронная почта, системы электронного документооборота, различные программы видео-конференц-связи).

В частности, в инфраструктуре электронного правительства появились следующие новые электронные сервисы:

- электронное оформление листов нетрудоспособности в отношении лиц, прибывших из-за границы, проживающих совместно с ними застрахованных лиц, а также работников старше 65 лет;

- дистанционная регистрация граждан в качестве безработных;

- оформление разовых и ежемесячных выплат на детей;

- возможность через Единый портал государственных услуг (ЕПГУ) предоставлять информацию о себе в кредитные и страховые организации в целях получения услуг и сервисов таких организаций без посещения их офисов;

- электронная подача документов на поступление в вуз.

Кроме специфических электронных сервисов, федеральные органы исполнительной власти начали использовать системы дистанционного взаимодействия на основе общераспространенных продуктов (в том числе различных систем видеоконференций). Например, Правительство РФ потребовало от органов контроля проводить в 2020 г. проверки в необходимых случаях только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи. Роскомнадзор и Ростехнадзор издали официальные акты о порядке перехода на дистанционный контроль. ФАС России организовала дистанционное участие в рассмотрении обращений и жалоб по всем направлениям своей деятельности, включая жалобы на нарушения при осуществлении государственных и муниципальных закупок.

Существенные изменения произошли в сфере электронного правосудия. Необходимые условия для дистанционного рассмотрения дел судами были созданы еще до пандемии. Но в период острой фазы ограничений проведение судебных заседаний с использованием видео-конференц-связи и систем веб-конференций стало более распространенным¹.

В период острой фазы пандемии было существенно ограничено бумажное делопроизводство, в том числе межведомственный бумажный документооборот. Экспедиции многих ведомств были закрыты, а всем корреспондентам рекомендовалось направлять документы только в электронной форме.

Наконец, произошла легализация удаленной работы в таком специфическом и консервативном сегменте сферы труда, как государственная служба, в рамках которой был определен порядок дистанционной служебной деятельности.

Полагаем, что пандемия привела к изменению поведенческих моделей в вопросе взаимодействия с государством. Многие люди впервые воспользовались электронными сервисами, и этот опыт будет способствовать востребованности цифровых сервисов.

Следует отметить, что расширение дистанционного взаимодействия между государством, гражданами и бизнесом потребовало от власти:

— во-первых, относиться с бóльшим доверием к сведениям, предоставляемым гражданами и бизнесом для получения государственных услуг (перепроверка этих сведений за счет запроса подтверждающих документов от самих заявителей сделала бы невозможным полностью удаленное получение таких услуг, а межведомственное взаимодействие в целях перепроверки сведений не всегда могло быть реализовано с достаточной степенью оперативности);

— во-вторых, там, где это было возможно, нарастить объем межведомственного информационного взаимодействия в целях предоставления государственных услуг.

¹ По данным портала Право.ру, с 28 апреля по 1 августа 2020 г. в арбитражные суды было подано 77,7 тыс. ходатайств о проведении онлайн-заседаний, в них было назначено 42,5 тыс. таких заседаний, фактически состоялось 27,8 тыс. онлайн-процессов.

ОТСРОЧКА ИСПОЛНЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ ГРАЖДАНАМИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ (ПРОДЛЕНИЕ ПРАВ)

Отсрочка исполнения обязанностей (продление прав) была предусмотрена в следующих сферах:

- налоги и сборы (продление сроков уплаты налогов, страховых взносов и представления отчетности на срок от трех до шести месяцев);
- социальная сфера (продление выплат некоторых социальных пособий без подачи заявлений и документов при истечении соответствующих сроков);
- разрешительная деятельность (продление сроков действия лицензий и иных видов разрешений);
- в сфере миграции (продление срока действия миграционных документов, который истекает в период острой фазы пандемии, для всех иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации (в среднем на три месяца), закрепление права иностранных граждан устраиваться на работу без оформления патента или разрешения на работу до 15 июня);
- в некоторых иных случаях (например, продление сроков поверки бытовых счетчиков, сроков действия рецептов на отпуск лекарств в аптеках). Также были продлены сроки действия некоторых документов личного хранения: паспортов и водительских удостоверений. Кроме того, важным решением было продление по рекомендации ЦБ РФ действия банковских карт граждан с истекшим сроком годности до 1 июля 2020 г.

Эти решения, во-первых, позволили обеспечить легальность той или иной деятельности либо сохранить важный правовой статус с учетом невозможности продлить соответствующее право или документ традиционным способом в условиях локдауна. Во-вторых, указанные меры помогли обеспечить режим самоизоляции граждан. В-третьих, они позволили сократить административные издержки граждан и организаций, оказав им тем самым поддержку в условиях экономического кризиса.

Ключевым решением в рамках последней цели было автоматическое продление сроков действия лицензий и разрешений. Для этого Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» наделил Правительство РФ экстраординарными полномочиями по регулированию разрешительной деятельности. В 2020 г. Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности лицензирования, аккредитации, аттестации, государственной регистрации, проведения квалификационных экзаменов, государственной итоговой аттестации, вступительных испытаний при приеме на обучение и т. д.

В частности, разрешения со сроками действия, истекающими в определенный период, могут быть продлены автоматически или в упрощенном порядке без прохождения процедур оценки соответствия обязательным требованиям — таким правом до конца 2020 г. наделено Правительство РФ.

Некоторые категории физических лиц, профессиональная деятельность которых требует получения разрешения, также могут осуществлять соответствующую деятельность без получения такого разрешения.

Во исполнение данного Федерального закона Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 г.».

Согласно этому постановлению, в отношении семи видов разрешений на один год были автоматически продлены выданные лицензии и иные разрешительные документы, сроки действия которых истекают с 15 марта по 31 декабря 2020 г., а с 11 июня 2020 г. этот перечень был дополнен еще пятью видами разрешений. В частности, перечень включает лицензии на производство и оборот алкогольной продукции, на пользование недрами, на оказание услуг связи; регистрацию лекарственных препаратов для медицинского и ветеринарного применения; разрешения на перевозку пассажиров легковым такси; договоры водопользования и т. д.

Также в отношении перечня из еще 20 видов разрешительной деятельности федеральные органы исполнительной власти обязаны были либо перенести на срок до 12 месяцев процедуры подтверждения соответствия обязательным требованиям (переоформление, повторная аккредитация, экспертиза и т. д.), либо вовсе считать это подтверждение пройденным. Впоследствии из перечня был исключен один вид, но добавлено еще шесть. В частности, в перечень включены аттестация экспертов в области промышленной безопасности; аттестация на право проведения экспертизы проектной документации; аккредитация образовательной деятельности; аккредитация специалистов медицинской деятельности и фармацевтической деятельности и т. д.

Таким образом, как минимум в отношении 38 видов разрешений государство предоставило гражданам и организациям возможность сократить административные издержки по получению разрешительных документов.

Помимо этого, Правительством России были установлены особенности применения разрешительных режимов, предусмотренных 14 федеральными законами, в рамках которых также принимались меры, направленные на сокращение административных издержек. В частности, в сфере градостроительной деятельности на один год продлевается срок действия разрешений на строительство; в сфере экологической безопасности до 31 декабря 2021 г. продлевается действие положительного заключения государственной экологической экспертизы, срок действия которого истекает с 6 апреля до 31 декабря 2020 г.

Согласно плану Правительства России¹, за период действия специально-регулирующего разрешительной деятельности в 2020 г. в упрощенном по-

¹ План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции по состоянию на 6 июля 2020 г. // Официальный интернет-сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/media/covid19/plans/H6i6BbJz9C9OjUPK4iQiQkH1tJFzRrA6/PlanRF.pdf>.

рядке (то есть без личного контакта бизнеса и органа власти путем проверки документов и фото- и видеоматериалов) будет продлено 48 тыс. лицензий в 52 сферах лицензирования. В отношении 17 видов лицензирования запланировано автоматическое продление более 40 тыс. лицензий, срок действия которых истекает в 2020 г., включая более 33 тыс. лицензий на продажу алкоголя, в том числе в кафе и ресторанах.

В отношении более 1,2 млн иных разрешений предусмотрено автоматическое продление или перенос сроков переаттестации (включая 86 тыс. удостоверений частного охранника, 405 тыс. разрешений на осуществление деятельности такси, 115 тыс. аттестаций в области промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в электроэнергетике, 300 тыс. сертификатов врачей и среднего медицинского персонала).

Продление разрешительных режимов связано с существенной экономией компаниями средств, обычно затрачиваемых на получение лицензий и иных разрешительных документов.

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 ближайший год срока действия более 33 тыс. лицензий бюджетами субъектов РФ будет недополучено как минимум 2,145 млрд руб. Не оспаривая полезность данной меры для бизнеса, нельзя не обратить внимание и на ее парадоксальность: решение принимает Правительство РФ, но негативные финансовые последствия в полном объеме ложатся на регионы.

При этом, помимо государственных пошлин, компании часто несут издержки в связи с тем, что вынуждены пользоваться посредническими услугами в целях получения разрешительных документов. Стоимость таких услуг существенно варьируется, поэтому оценить общий объем экономии предпринимателей на административных разрешительных процедурах не представляется возможным. Однако очевидно, что описанные правительственные меры привели к сокращению финансовых и организационных издержек.

Приостановление исполнения публичных функций

В качестве еще одного последствия для регулирования в связи с пандемией предусматривалось приостановление исполнения государственных и других публичных функций. При этом такое приостановление могло или создавать неудобства для граждан и предпринимателей, или, наоборот, освобождать их от излишнего административного давления. На *рис. 6* представлена экспертная оценка распределения приостановленных функций в зависимости от их характера.

Сдерживание контрольно-надзорной деятельности началось 18 марта 2020 г.¹, когда Правительство России поручило федеральным органам кон-

¹ Поручение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2020 г.

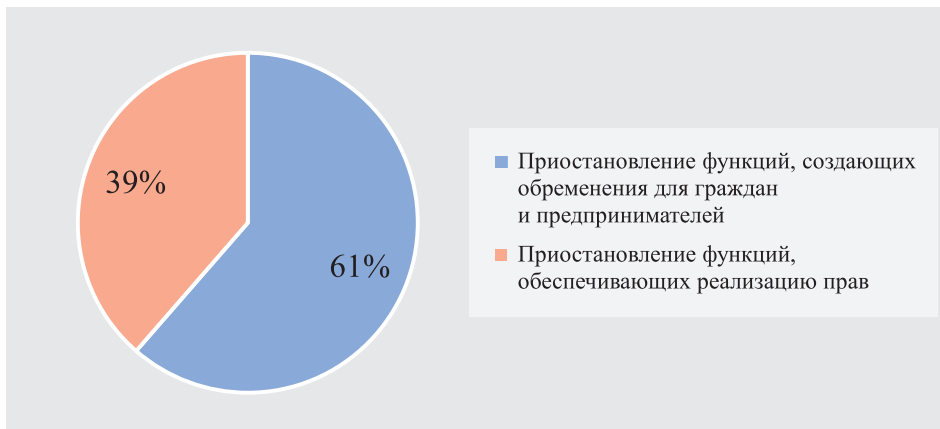


Рис. 6. Типы государственных и иных публичных функций, в отношении которых введено полное или частичное приостановление

Источник: экспертная оценка.

троля приостановить проведение большинства проверок до 1 мая 2020 г. То же самое было рекомендовано сделать регионам.

Поначалу эти меры планировались как временные и были направлены на профилактику распространения инфекции. Однако впоследствии ограничительные меры по проведению проверок стали носить долгосрочный характер, их целью было уже ослабление административного давления на экономику в непростых условиях ведения бизнеса. Так, Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ и Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 предусмотрен мораторий на проверки в отношении субъектов МСП с 1 апреля по 31 декабря 2020 г. (за исключением проверок, основаниями для проведения которых являются причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера).

Кроме того, в отношении крупного бизнеса плановые проверки могут быть проведены только в тех случаях, когда компания эксплуатирует производственные объекты, отнесенные к категории чрезвычайно высокого или высокого риска. Также ограничиваются внеплановые проверки.

В результате принятых мер с января по май 2020 г. произошло сокращение количества проверок на 47% по сравнению с тем же периодом 2019 г. Если сравнивать период, когда ограничительные меры были максимальными (апрель и май 2020 г.), с аналогичным периодом прошлого года, то сокращение проверок окажется еще более кардинальным — 85%.

Органы государственного контроля приостановили, по крайней мере на карантинные месяцы, проведение иных мероприятий по контролю (например, рейдовых осмотров, контрольных закупок и т. д.). Например, до конца мая было полностью приостановлено осуществление весового контроля транспортных средств, перевозящих товары первой необходимости в прицепах и полуприцепах платформенного типа с тентированным верхом. Также были приостановлены проверки операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры.

Против обыкновения ограничение контрольно-надзорной деятельности коснулось также валютного и налогового контроля (хотя и в меньшей мере). Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 409 было ограничено проведение налогового и валютного контроля до 30 июня 2020 г. Также налоговыми органами до этой же даты не принимались решения о приостановлении операций по счетам в банках и переводов электронных денежных средств, не накладывались санкции за некоторые налоговые правонарушения.

Помимо приостановки проверок органами государственного контроля, также было полностью или частично приостановлено исполнение следующих функций, создающих обременения для граждан и предпринимателей:

- проведение обязательных медицинских осмотров отдельных категорий работников (против данной меры выступил Роспотребнадзор);
- инспекционный контроль и выездные экспертизы, проводимые органами по сертификации в рамках национальной системы аккредитации.

Между тем в связи с пандемией было полностью или частично приостановлено исполнение ряда публичных функций, отказ от которых мог повлечь ограничение прав граждан. Однако такие меры применялись только в период наибольших ограничений в апреле — начале мая 2020 г. Показательными примерами являются:

- ограничение доступа к правосудию в апреле, а также приостановление работы Службы финансового уполномоченного, третейских судов;
- ограничения работы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- приостановление проведения всероссийской диспансеризации взрослого населения России, профилактических медицинских осмотров, плановых медико-экономических экспертиз и экспертиз качества медицинской помощи;
- ограничения оказания плановой медицинской помощи;
- прекращение работы федеральных государственных архивов, в связи с чем граждане не могли получить доступ к архивным документам;
- приостановление занятий в автошколах в связи с невозможностью проведения практических занятий;
- приостановление реализации функции по выдаче дипломов о присуждении ученых степеней, аттестатов о присвоении ученых званий и свидетельств о признании ученой степени или ученого звания, полученных в иностранном государстве.

ОСЛАБЛЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Во многих отраслях регуляторы предусмотрели смягчение обязательных требований, предъявляемых к той или иной деятельности. К таким решениям следует отнести следующие.

1. Предусмотрены значительные послабления в финансовом секторе:

— существенно снижены требования к финансовой устойчивости кредитных организаций. Им предоставлено право применять пониженные коэффициенты риска в отношении некоторых своих клиентов при их кредитовании, предусмотрены послабления при формировании резервов на возможные потери, разрешено не ухудшать оценку финансового положения и/или качества обслуживания долга заемщиков из пострадавших отраслей. Просроченные ссуды граждан из-за пандемии могут не признаваться реструктурированными;

— кардинально упрощены требования до 1 июля 2020 г. к обслуживанию клиентов кредитных организаций со стороны «антиотмывочного» законодательства. Истекший срок документа, удостоверяющего личность клиента, теперь не является достаточным основанием для прекращения его обслуживания. До 1 июля 2020 г. кредитным организациям разрешено открывать банковские счета субъектам МСП без личного присутствия лица, а также иным клиентам кредитных организаций, если счет открывается для проведения социально значимых платежей;

— Банк России одобрил послабления со стороны саморегулируемых организаций (СРО) участникам финансового рынка в части выполнения требований базовых стандартов и внутренних стандартов с учетом неблагоприятной эпидемиологической обстановки;

— до 1 июля 2020 г. предусмотрены послабления в сфере противодействия неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

2. Снижены требования к проведению оценки соответствия при обязательной сертификации. По сертификатам соответствия, срок действия которых истекает в период ограничений, предусматривается возможность оформления нового сертификата без проведения инспекционного контроля. Для этого формируются схемы сертификации без выездного инспекционного контроля.

3. Предусмотрено ослабление регулирования для осуществления государственных и муниципальных закупок. В 2020 г. существенно расширены возможности закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя в условиях режима повышенной готовности для предупреждения угрозы ЧС. Также в этом году предусмотрена возможность увеличения срока контракта, изменения стоимости, если при исполнении контракта возникли не зависящие от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения. Предусмотрена возможность не устанавливать в 2020 г. обязательное требование к обеспечению исполнения контракта и гарантийных

обязательств, если закупка проводится среди субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Для иных случаев сокращены минимальные требования к размеру обеспечения исполнения контракта.

4. Ослаблено регулирование фармацевтической деятельности. Санкционирована дистанционная торговля безрецептурными лекарственными препаратами, чего фарминдустрия добивалась много лет. В условиях карантина было разрешено получать лекарственные препараты в аптеке за иных лиц по рецепту (родственники, знакомые лиц, находящиеся в самоизоляции, или волонтеры).

5. Существенно сокращена периодичность обязательного технического осмотра транспортных средств, а также допущена возможность с 1 марта по 30 сентября 2020 г. заключать договор ОСАГО без прохождения технического осмотра и наличия диагностической карты (страхователь обязан предоставить диагностическую карту страховщику не позднее 31 октября 2020 г.).

6. Предусмотрены послабления для подтверждения происхождения товаров из развивающихся и наименее развитых стран, для подтверждения безопасности продукции и товаров, ввозимых в целях борьбы с пандемией, а также для оформления подконтрольных Россельхознадзору товаров.

7. Снят запрет на перевозку пищевых продуктов совместно с непродовольственными товарами, а также отменено требование о выделении специализированного транспорта для перевозки определенного вида пищевых продуктов (молочные, колбасные, кремовые кондитерские изделия, хлеб, мясо, рыба, полуфабрикаты).

8. Лицензирующим органам разрешено принимать решения о временном сокращении перечня лицензионных требований и условий.

Отдельно следует остановиться на вопросе снижения обязательных требований в целях решения проблем ресурсного обеспечения мер по борьбе с пандемией.

По 30 сентября 2020 г. действует беспосшлинный режим ввоза товаров для предотвращения коронавирусной инфекции, например, средств индивидуальной защиты, вакцин, шприцев, дезинфицирующих средств, товаров, используемых для производства лекарственных средств, и т. д.¹ В отношении ввоза таких товаров введен зеленый коридор и максимально сняты все ограничения. В результате примерно на 5% в среднем снижена стоимость импортных лекарств и медицинских изделий. Таких товаров по состоянию на 6 июля 2020 г. ввезено 457 тыс. т на 3,78 млрд долл.

¹ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 марта 2020 г. № 21 (ред. от 27 мая 2020 г.) «О внесении изменений в некоторые решения Комиссии Таможенного союза и об утверждении перечня товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза в целях реализации государствами — членами Евразийского экономического союза мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV».

Также были отменены таможенные пошлины на ряд продовольственных товаров, что привело к снижению на 10% цен на овощи и некоторые крупы. В рамках зеленого коридора ввезено 2,3 тыс. т продовольствия на 2,09 млрд долл.¹

В целях скорейшего ввода в оборот новых медицинских изделий Правительством России² 19 марта 2020 г. был утвержден особый порядок их регистрации. Упрощение процедуры коснулось респираторов, медицинских масок, изолирующих халатов и костюмов, а также перчаток и бахил. Регистрационное удостоверение на данные виды продукции ранее оформлялось в течение 3–5 месяцев. В соответствии с новой процедурой Росздравнадзор принимает решение о регистрации медицинских изделий, включенных в перечень, в течение 3–5 рабочих дней после поступления первичного пакета документов.

Введен упрощенный порядок государственной регистрации лекарственных препаратов, если такие препараты предназначены для применения в условиях чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих³.

В целях кадрового обеспечения медицинских организаций, помимо введения стимулирующих выплат, были ослаблены требования к подтверждению квалификации медицинских работников. До 1 января 2021 г. установлен мораторий на получение сертификатов специалиста в сфере медицинской или фармацевтической деятельности, а также свидетельств об аккредитации такого специалиста. То есть на работу могут быть приняты врачи и медсестры, у которых отсутствует действующий сертификат специалиста.

ОТСРОЧКА ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ РАНЕЕ ПРИНЯТЫХ НОВЕЛЛ, НАКЛАДЫВАЮЩИХ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ НА ВЕДЕНИЕ БИЗНЕСА

Помимо снижения действующих обязательных требований, были приняты регуляторные решения о переносе сроков вступления в силу принятых ранее решений, накладывающих дополнительные ограничения на ведение бизнеса:

¹ План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции по состоянию на 6 июля 2020 г. URL: <http://static.government.ru/media/covid19/plans/H6i6BbJz-9C9OjUPK4iQiQkH1tJFzRrA6/PlanRF.pdf>.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 299.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 441 «Об особенностях обращения лекарственных препаратов для медицинского применения, которые предназначены для применения в условиях угрозы возникновения, возникновения и ликвидации чрезвычайной ситуации и для организации оказания медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, заболеваний и поражений, полученных в результате воздействия неблагоприятных химических, биологических, радиационных факторов».

- 1) отложен до 1 января 2021 г. срок вступления в силу закона об обязательной предустановке российского программного обеспечения на смартфоны и другие гаджеты;
- 2) на 2021 г. перенесен срок введения маркировки молочной продукции (мера должна была быть внедрена с 1 июня 2020 г.);
- 3) отложен до 1 марта 2021 г. срок вступления в силу нормы, ужесточающей административную ответственность за нарушение порядка прохождения технического осмотра, в том числе при управлении транспортным средством, на которое не оформлена действующая диагностическая карта (новелла предполагала наступление административной ответственности на основании фото- или видеофиксации соответствующего нарушения);
- 4) введение новых правил проведения экзаменов в автошколах переносится на 1 апреля 2021 г.;
- 5) вступление в силу новых правил о внесении изменений в конструкцию транспортных средств переносится на 1 февраля 2021 г.;
- 6) на один год продлен срок вступления в силу обязательных требований по оснащению транспортных средств аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS;
- 7) обязательная сертификация транспортных средств, предназначенных для перевозки опасных грузов, переносится на 1 января 2022 г.;
- 8) принято решение о переносе до 1 января 2023 г. сроков внедрения изменений к пакету реформ банковского надзора и регулирования «Базель III»;
- 9) до 1 октября 2020 г. фактически перенесен срок окончательного перехода клиентов — физлиц, получающих социальные выплаты, осуществляемые ПФР, на использование национальных платежных инструментов — карт «Мир».

Ослабление ответственности

В связи с пандемией были приняты меры по ослаблению ответственности граждан и предпринимателей по их обязательствам друг перед другом, а также ответственности за нарушение обязательных требований. Ниже перечислен ряд таких мер.

В части ответственности за неисполнение гражданско-правовых обязательств:

— предусмотрены специальные механизмы ответственности авиакомпаний и организаций культуры перед их клиентами в связи с отменой (переносом) рейсов и зрелищных мероприятий;

— в 2020 г. не начисляются пени за просрочку оплаты услуг ЖКХ, внесение платы за жилое помещение, взносов на капремонт;

— до 1 января 2021 г. застройщикам не будет начисляться неустойка за неисполнение обязательств по договорам долевого участия. До 1 января 2021 г.

не включаются в реестр проблемных объектов жилые дома, по которым более чем на полгода нарушен срок завершения строительства;

— предусмотрены меры по ограничению ответственности за просрочку выплаты кредитов лицами, пострадавшими от пандемии;

— рекомендовано приостановить до 30 сентября 2020 г. процедуры принудительного выселения должников из жилых помещений в связи с неисполнением договорных обязательств;

— отменены штрафы и пени по исполненным в 2020 г. госконтрактам (мера затронет 960 тыс. госконтрактов).

В части ответственности за неисполнение обязательных требований:

— до 30 июня 2020 г. не принимались решения о приостановлении переводов электронных денежных средств и операций по счетам налогоплательщиков, не осуществлялись меры по взысканию налоговой задолженности;

— Минпромторг России со ссылкой на поручение Председателя Правительства Российской Федерации М. В. Мишустина от 16 марта 2020 г. № ММ-П9-1861 рекомендовал субъектам РФ приостановить применение штрафов за нарушения правил парковки грузового транспорта к сервисам по доставке товаров гражданам, в том числе интернет-магазинам;

— МВД России рекомендовало воздержаться от применения мер административного воздействия за нарушение сроков регистрации транспортных средств;

— большой комплекс мер по смягчению ответственности в период пандемии принял Банк России, в том числе:

- к кредитным организациям и участникам финансового рынка не применяются до особого распоряжения меры за нарушение порядка составления и сроков представления отдельной отчетности в условиях пандемии;
- до 1 июля 2020 г. меры ответственности за нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма применяются только при выявлении фактов грубого нарушения;
- приостановлено применение мер воздействия на субъектов страхового дела, за исключением случаев, требующих неотложного надзорного реагирования.

УЖЕСТОЧЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ

В отдельную группу объединены меры по признаку ужесточения регулирования и ответственности.

В первую очередь к таким мерам, конечно же, относятся карантинные ограничения и режим самоизоляции, а также ответственность за нарушение таких ограничений. Уголовный кодекс РФ был дополнен новыми составами преступлений:

- публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан;
- публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия.

Кроме того, значительно ужесточена уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил.

Оборот критически значимых товаров был ограничен. Введен временный запрет на экспорт ряда средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов.

Также в целях ведения оперативного мониторинга рынка труда и случаев увольнения работников, находящихся на карантине, была расширена отчетность работодателей, представляемая в органы занятости и ПФР.

Сведения о принятии решений о ликвидации организации, о сокращении численности или штата работников, о возможном расторжении трудовых договоров с работниками должны в электронном виде через портал «Работа в России» направляться в органы службы занятости.

В ПФР до 31 декабря 2020 г. работодатели обязаны направлять сведения о приеме и увольнении работников не позднее рабочего дня, следующего за днем издания соответствующего приказа. Ежемесячно должны направляться сведения о переводе работников на другую постоянную работу.

6.1.5. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Своевременное принятие необходимых решений и их оперативная реализация потребовали более интенсивной работы государственного аппарата. В частности, Правительство России приняло решение перейти на ускоренный документооборот. В соответствии с поручением от 17 марта 2020 г. вице-премьера Дмитрия Григоренко подготовка проектов документов, связанных с противодействием коронавирусной инфекции, должна была занимать не более суток, а на их межведомственное согласование отводилось всего четыре часа.

Полученный в рамках противодействия коронавирусной инфекции опыт оперативного межведомственного взаимодействия, активного обмена информацией и обеспечения решения актуальных проблем в режиме реального времени может положительно сказаться на качестве государственного управления и после окончания эпидемии.

Полученный опыт будет использоваться в случае возникновения новых чрезвычайных ситуаций.

1. На случай наступления каких-либо иных экстраординарных ситуаций в будущем необходима выработка критериев приостановления государственных функций и функций, исполнение которых должно быть продолжено.

Очевидно, что функции, непосредственно влияющие на защиту жизни, здоровья граждан, охрану окружающей среды, безопасность государства,

не могут быть приостановлены. Однако если та или иная деятельность государства не связана напрямую с жизнеобеспечением, то критериями приостановки или продолжения осуществления может быть степень влияния соответствующего полномочия на граждан и бизнес. Если исполнение государственной функции обеспечивает реализацию прав граждан, то следует обеспечить ее доступность и в период кризисной ситуации. Если исполнение функции связано с издержками для граждан и организаций, то их исполнение может быть приостановлено.

Полагаем, что правительству следует выделить из общего перечня государственных услуг и функций те из них, приостановление которых в период различных экстраординарных ситуаций нежелательно, и спланировать работу таких сервисов и услуг таким образом, чтобы они могли быть доступны в условиях локдауна (например, в цифровом или ином удаленном формате).

2. Следует проанализировать возможные ошибки, допущенные в период острой фазы пандемии.

Спешное принятие регулирующих мер не всегда обеспечивало возможность их детальной проработки. Нюансы уточнялись по мере реализации. Ярким примером рассогласованности действий различных ведомств являлся начальный этап эвакуации российских граждан, оказавшихся за рубежом, когда было принято решение об обязательной регистрации таких граждан на ЕПГУ и отказе от ранее составленных списков для выполнения эвакуационных рейсов¹. Также излишняя жесткость наблюдалась в начале апреля при попытке создать систему распределения наиболее дефицитных медицинских изделий (маски, перчатки, комплекты защитной одежды) через единого оператора и ввести запрет на оптовую торговлю такими изделиями для всех иных участников рынка. Через десять дней это ограничение было отменено.

В более детальном правовом регулировании нуждаются вопросы наступления административной ответственности за нарушение ограничительных мер и введения пропускного режима.

В регионах применялись совершенно разные практики привлечения к ответственности как по региональным, так и по федеральным составам административных правонарушений. Потребовались разъяснения Верховного суда РФ в вопросе разграничения мер ответственности. Также недостаточное правовое регулирование отмечено в вопросе наступления административной ответственности на основании фото-, видеофиксации нарушений карантинных мер и использования приложений для контроля за перемещениями граждан.

В дополнительной оценке нуждается целесообразность введения той или иной формы пропускного режима и всеобщей самоизоляции.

Опыт последних месяцев показывает, что подобные директивные меры не могут исполняться продолжительное время. Первоначальный эффект от их

¹ Родина-мать не везет // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4314431>.

введения был значительным, но в последующем запреты стали девальвироваться. Например, введенный в Москве график прогулок с 1 по 8 июня не вызвал понимания у населения и в какой-то степени был проигнорирован.

Пандемия еще долго будет нести риски для общественного здоровья и требовать долгосрочных ограничений контактов людей. В таких условиях более эффективным средством являются рекомендательные меры, стимулирующие граждан к самоограничениям. Важную роль в успехе таких мер играют информированность граждан и их доверие властям.

Новый опыт функционирования государственного аппарата может быть использован и для долгосрочного повышения качества государственного управления в обычных условиях.

Драйверами долгосрочных изменений могут стать развитие цифровых государственных сервисов, дебюрократизация и ускорение межведомственного взаимодействия в рамках принятия управленческих решений.

1. Необходимо создать надлежащую систему информационного обеспечения управленческих решений. Государственные органы должны иметь оперативный доступ к достоверной информации, позволяющей сохранять управляемость в кризисных ситуациях.

2. Следует завершить переход к полноценному предоставлению государственных услуг в электронном виде, включая подачу документов и выдачу конечного результата предоставления государственной услуги. Потребуется существенные изменения регламентов оказания услуг, переход к проактивным услугам, а также трансформации сети МФЦ в пункты выдачи.

В то же время внедрение цифровых технологий при осуществлении государственного контроля должно быть взвешенным. Например, при принятии решений по использованию технологии Интернета вещей следует учитывать соотношение выгод для всех участников и затрат, возлагаемых на оснащение предприятий устройствами дистанционного контроля.

Необходимо в первую очередь сформировать систему стимулирующих мер для бизнеса и во вторую — для граждан по добровольному оснащению объектов средствами дистанционного цифрового контроля (датчики, сенсоры, камеры) для партнерства с государством по формированию единой инфраструктуры дистанционного контроля.

3. Следует решить проблему организации надлежащего хранения накапливаемых государством значительных объемов цифровых данных.

Систематические утечки наборов данных, незаконная торговля ими вызывают обоснованные опасения у граждан. Персональная информация используется для недобросовестной рекламы, мошеннических действий и нарушения тайны частной жизни.

Для каждой государственной и муниципальной информационной системы должно быть четко прописано, когда их архивные записи (базы данных) подлежат уничтожению без возможности восстановления, а если сохранность таких данных значима для граждан, общества и государства, то в каком порядке, исключая несанкционированный доступ к ним, они должны храниться.

Приложение

Рейтинг регионов по строгости ограничительных мер, предусмотренных в субъектах РФ

(подготовлен на основе информации, представленной в справочно-правовой системе «Консультант+» без учета длительности действия ограничений)

Рейтинг регионов по строгости мер	Субъект РФ	Сумма баллов по строгости мер	Режим самоизоляции для отдельных категорий граждан по месту проживания (пребывания)	Всеобщий режим самоизоляции	Ограничения передвижений между отдельными муниципальными образованиями	Пропускной режим	Платформа пропусков	Самостоятельная при въезде из других регионов	Частичное приостановление транспортного сообщения	Введение карантина на территории или на части территории	Ограничения на въезд в субъект РФ	Обязанность использовать маски (перчатки)	Наличие «региональных штрафов	Средний нормативный штраф, руб.
Баллы по показателю при наличии ограничения	Субъект РФ	Сумма баллов по строгости мер	Режим самоизоляции для отдельных категорий граждан по месту проживания (пребывания)	Всеобщий режим самоизоляции	Ограничения передвижений между отдельными муниципальными образованиями	Пропускной режим	Платформа пропусков	Самостоятельная при въезде из других регионов	Частичное приостановление транспортного сообщения	Введение карантина на территории или на части территории	Ограничения на въезд в субъект РФ	Обязанность использовать маски (перчатки)	Наличие «региональных штрафов	Средний нормативный штраф, руб.
1	Краснодарский край	7	да	да	да	да	Нет	да	да	да	да	да	да	0,5-1 (в зависимости от размера штрафа)
2	Владимирская область	7	да	да	да	да	Госуслуги «СТОП коронавируса»	да	да	да	да	да	да	0,5-1 (в зависимости от размера штрафа)
3	Республика Саха (Якутия)	6,5	да	да	да	да	Нет	да	да	да	да	да	да	2500
4	Удмуртская Республика	6,5	да	да	да	да	Нет	да	да	да	да	да	да	2750

5	Республика Татарстан	6	да	да	да	да	да	Собственное цифровое решение	да	да	да	2500
6	Республика Тыва	6	да	да	да	да	да		да	да	да	
7	Приморский край	6	да	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	4000
8	Архангельская область	6	да	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	
9	Нижегородская область	6	да	да	да	да	да	Собственное цифровое решение	да	да	да	
10	Красноярский край	5,75		да	да	да	да	Собственное цифровое решение и справки работодателей	да	да	да	3000
11	Республика Бурятия	5,5	да	да	да	да	да	Собственное цифровое решение и справки работодателей	да	да	да	
12	Республика Коми	5,5	да	да	да	да	да	Собственное цифровое решение	да	да	да	
13	Ставропольский край	5,5	да	да	да	да	да	Собственное цифровое решение	да	да	да	
14	Саратовская область	5,5		да	да	да	да	Нецифровые пропуска ОМС	да	да	да	

Рейтинг регионов по строгости мер	Субъект РФ	Сумма баллов по строгости мер	Режим самоизоляции для отдельных категорий граждан по месту проживания (пребывания)	Всеобщий режим самоизоляции	Ограничения передвижения между отдельными муниципальными образованиями	Пропускной режим	Платформа пропусков	Самостоятельная при въезде из других регионов	Частичное приостановление транспортного сообщения	Введение карантина на территории или на части территории	Ограничения на въезд в субъект РФ	Обязанность использовать маски (перчатки)	Наличие «региональных штрафов	Средний нормативный штраф, руб.
15	Ульяновская область	5,5	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
16	Республика Башкортостан	5,25	да	да	нет	да	Собственное цифровое решение и справки работодателей	да	да	да	да	да	да	3000
17	Чеченская Республика	5,25	да	да	да	да		да	да	да	да	да	да	3000
18	Карачаево-Черкесская Республика	5	да	да	да	да		да	да	да	да	да	да	2500
19	Республика Мордовия	5	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
20	Свердловская область	5	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	4000

21	Еврейская автономная область	5	да	да	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да
22	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	5	да	да	да	да	да	да	Собственное цифровое решение	да	да
23	Москва	4,5	да	да	нет	да	да	да	Собственное цифровое решение	да	да 4500
24	Московская область	4,5	да	да	нет	да	да	да	Госуслуги «СТОП коронавирус»	да	да 4500
25	Республика Адыгея	4,5	да	да	нет	да	да	да	Нецифровые пропуска ОМС	да	да
26	Республика Карелия	4,5	да	да	да	да	да	да		да	да
27	Республика Крым	4,5	да	да	да	да	да	да		да	да 4500
28	Забайкальский край	4,5	да	да	да	да	да	да	Госуслуги «СТОП коронавирус»	да	да
29	Хабаровский край	4,5	да	да	да	да	да	да		да	да
30	Иркутская область	4,5	да	да	да	да	да	да	Госуслуги «СТОП коронавирус» и справки работодателей	да	да
31	Липецкая область	4,5	да	да	да	да	да	да	Собственное цифровое решение	да	да

Рейтинг регионов по строгости мер	Субъект РФ	Сумма баллов по строгости мер	Режим самоизоляции для отдельных категорий граждан по месту проживания (пребывания)	Всеобщий режим самоизоляции	Ограничения передвижения между отдельными муниципальными образованиями	Пропускной режим	Платформа пропусков	Самостоятельная при въезде из других регионов	Частичное приостановление транспортного сообщения	Введение карантина на территории или на части территории	Ограничения на въезд в субъект РФ	Обязанность использовать маски (перчатки)	Наличие «региональных штрафов	Средний нормативный штраф, руб.
32	Мурманская область	4,5	да	да	да	Пропускной режим	Платформа пропусков	да	да	да	да	да	да	3500
33	Псковская область	4,5	да	да	да			да	да	да	да	да	да	
34	Рязанская область	4,5	да	да	да	да	Собственное цифровое решение и справки работодателей	да	да	да	да	да	да	
35	Тюменская область	4,25	да	да	да			да	да	да	да	да	да	3500
36	Республика Калмыкия	4	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
37	Чувашская Республика	4	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
38	Камчатский край	4		да	да	да	Собственное цифровое решение	да	да	да	да	да	да	

39	Пермский край	4	да	да	да	Собственное цифровое решение и справки работодателей	да	да
40	Волгоградская область	4	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да
41	Воронежская область	4	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да
42	Ивановская область	4	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да
43	Магаданская область	4	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да
44	Новосибирская область	4	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да
45	Оренбургская область	4	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да
46	Пензенская область	4	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да

Рейтинг регионов по строгости мер	Субъект РФ	Сумма баллов по строгости мер	Режим самоизоляции для отдельных категорий граждан по месту проживания (пребывания)	Всеобщий режим самоизоляции	Ограничения передвижения между отдельными муниципальными образованиями	Пропускной режим	Платформа пропусков	Самостоятельность при въезде из других регионов	Частичное приостановление транспортного сообщения	Введение карантина на территории или на части территории	Ограничения на въезд в субъект РФ	Обязанность использовать маски (перчатки)	Наличие «региональных штрафов	Средний нормативный штраф, руб.
47	Ростовская область	4	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
48	Самарская область	4	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
49	Тамбовская область	4	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
50	Томская область	4	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
51	Ненецкий автономный округ	4	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
52	Санкт-Петербург	3.5	да	нет	нет	нет		нет	да	да	да	да	да	4500

53	Республика Алтай	3,5	да	ча- стич- но	да	да	да	да
54	Республика Дагестан	3,5	да	нет	нет	да	да	да
55	Республика Ингушетия	3,5	да	нет	нет	да	да	да
56	Астраханская область	3,5	да	да	да	да	да	да
57	Брянская область	3,5	да	да	да	да	да	да
58	Вологодская область	3,5	да	да	да	да	да	да
						да	Собственное цифровое решение	
59	Кировская область	3,5	да	да	да	да	да	да
60	Курганская область	3,5	да	да	да	да	да	да
						да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да
								да
61	Курская область	3,5	да	да	да	да	да	да
62	Орловская область	3,5	да	да	да	да	да	да
63	Смоленская область	3,5	да	да	да	да	да	да
64	Челябинская область	3,5	да	да	да	да	да	да
65	Чукотский автономный округ	3,5	да	да	да	да	да	да

Рейтинг регионов по строгости мер	Субъект РФ	Сумма баллов по строгости мер	Режим самоизоляции для отдельных категорий граждан по месту проживания (пребывания)	Всеобщий режим самоизоляции	Ограничения передвижения между отдельными муниципальными образованиями	Пропускной режим	Платформа пропусков	Самостоятельность при въезде из других регионов	Частичное приостановление транспортного сообщения	Введение карантина на территории или на части территории	Ограничения на въезд в субъект РФ	Обязанность использовать маски (перчатки)	Наличие «региональных штрафов	Средний нормативный штраф, руб.
66	Костромская область	3,25	да	да	да	ча- стич- но	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
67	Республика Северная Осетия — Алания	3	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
68	Республика Хакасия	3	да	да	да	ча- стич- но	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
69	Алтайский край	3	да	ча- стич- но	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
70	Новгородская область	3	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	
71	Омская область	3	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные	да	да	да	да	да	да	

72	Ленинградская область	2,5	да	да	да	да	
73	Кабардино-Балкарская Республика	2,5	да	да	да	да	
74	Республика Марий Эл	2,5	да	да	да	да	Справки работодателей, деятельность которых не приостановлена, уведомления, объяснительные
75	Амурская область	2,5	да	да	да	да	
76	Калининградская область	2,5	да	да	да	да	
77	Калужская область	2,5	да	да	да	да	
78	Тульская область	2,5	да	да	да	да	ча- стич- но Госуслуги «СТОП-коронавирус»
79	Севастополь	2,5	да	да	да	да	ча- стич- но Собственное цифровое решение
80	Ямало-Ненецкий автономный округ	2,5	да	да	да	да	
81	Белгородская область	2				да	
82	Кемеровская область	2				да	
83	Сахалинская область	2				да	да
84	Ярославская область	1,5	да			да	да
85	Тверская область	1				да	

Глава 6.2

Цифровизация государственного управления¹

Данная глава посвящена рассмотрению цифрового государственного управления во время пандемии COVID-19 (март — июнь 2020 г.) в двух взаимовлияющих аспектах. Во-первых, рассмотрена роль цифровых технологий в части противодействия и контроля за распространением коронавируса в России и мире. Во-вторых, проанализировано влияние коронавируса на текущее развитие системы цифрового государственного управления.

Чтобы исследовать и суммировать опыт использования гражданами Российской Федерации различных цифровых приложений и государственных сервисов во время пандемии коронавирусной инфекции, нами в формате интернет-опроса среди населения России было проведено количественное социологическое исследование с использованием запрограммированной формализованной онлайн-анкеты².

¹ Авторы благодарят за подготовленные материалы и высказанные предложения Южакова Владимира Николаевича, д-ра филос. наук, проф., директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, Добролюбову Елену Игоревну, канд. экон. наук, ведущего научного сотрудника Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, Талапину Эльвиру Владимировну, д-ра юрид. наук, д-ра права (Франция), ведущего научного сотрудника Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, а также за предоставленные авторам наработки Комиссарова Алексея Геннадьевича, проректора РАНХиГС, директора Высшей школы государственного управления РАНХиГС, и за помощь в подборе материалов Григорьеву Наталью Леонидовну, аналитика Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

Кроме того, авторы выражают искреннюю благодарность Лаврову Сергею Викторовичу, министру иностранных дел, Шадаеву Максиму Игоревичу, министру цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, Котякову Антону Олеговичу, министру труда и социальной защиты, Пугачеву Павлу Сергеевичу, заместителю министра здравоохранения, Васильеву Денису Александровичу, заместителю руководителя Федеральной службы по труду и занятости за то, что поделились опытом цифровой трансформации в условиях коронакризиса.

² Полевые работы проводились в период с 13 по 16 июля 2020 г. Выборка исследования представляет взрослое (18–75 лет) население Российской Федерации и охватывает 4914 человек из 83 субъектов Российской Федерации.

Успех в борьбе с пандемией зависит не только от наличия отдельных эффективных цифровых решений. Он определяется имеющимися управленческими компетенциями уполномоченных ведомств в части координации своей работы, построения общественных коммуникаций и информирования граждан, способности вовремя реагировать на возникающие проблемы, в том числе обеспечивать быструю адресную поддержку пострадавших граждан.

Пандемия как проблема наложилась на текущую ситуацию с внедрением и применением цифровых технологий. Поэтому различные региональные и федеральные органы исполнительной власти продемонстрировали разный уровень готовности реагировать на соответствующие проблемы. Те из них, которые успели накопить достаточный цифровой потенциал, заблаговременно создали соответствующие цифровые сервисы, упростили онлайн-доступ к услугам и ресурсам, своевременно информировали и снабжали необходимыми данными руководство страны и общество, — гораздо лучше выполнили свои обязанности в этом плане. Регионы и ведомства, не располагавшие подобным заделом, должны были тратить значительные ресурсы на экстренное внедрение цифровых технологий; соответственно, успешность внедрения во многом зависела от конкретных личностей кураторов цифровой трансформации.

Цифровые технологии оказались главным драйвером развития в условиях изоляции государственных структур и самоизоляции граждан. В России создан существенный технологический задел, позволивший по ряду направлений оперативно развернуть и предоставить гражданам и бизнесу необходимую цифровую инфраструктуру для осуществления государственной поддержки.

6.2.1. ЦИФРОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Развитие электронных государственных и муниципальных услуг в России предусматривало возможность прямого личного обращения как в органы государственной власти, так и в специально созданные и широко представленные во всех регионах страны многофункциональные центры оказания государственных услуг (МФЦ). К сожалению, ценой удобства личного обращения граждан в МФЦ стало замедление развития предоставления государственных услуг полностью в электронном виде. Для ряда услуг, особенно в сфере социального обеспечения, были пропущены сроки их перевода полностью в электронный вид. При этом значительную часть государственных услуг получить полностью в электронном виде невозможно; не по всем услугам на законодательном уровне предусмотрена возможность электронного обращения за ними либо получения их результата полностью в цифровом виде.

Так, по данным Росстата¹, в 2019 г. — притом что 77,6% граждан, обратившихся за государственными и муниципальными услугами, использовали Интернет — такое использование ограничивалось поиском информации о процедуре получения услуг (72,7% случаев), записью на прием через Интернет (60,4%) или осуществлением обязательных платежей (60,4%).

Получить результат оказания государственной (муниципальной) услуги в электронном виде удалось лишь 34,1% граждан, использовавших Интернет для получения государственных и муниципальных услуг (или 26,5% от всех граждан, обратившихся за получением услуг, независимо от формы такого обращения).

Направляли заявления на оказание государственных и муниципальных услуг в электронном виде лишь 26,9% граждан, обратившихся за государственными и муниципальными услугами. По данному показателю Россия существенно отставала от стран ЕС, где в среднем 64,3% граждан, обратившихся за государственными услугами, использовали электронные формы обращения².

Уникальные обстоятельства, связанные с распространением коронавируса, вынудили государство отказаться от предоставления государственных услуг в режиме личного общения граждан с представителями МФЦ и перейти к полностью дистанционному предоставлению государственных услуг, особенно тех из них, которые направлены на поддержку граждан и бизнеса в условиях эпидемии: оформление больничных листов, листков нетрудоспособности, получение социальных выплат и пособий на детей, предоставление информации о себе в кредитные и страховые организации, необходимой для получения «кредитных каникул».

Первым эффектом от перехода на полностью дистанционный режим взаимодействия граждан с государством стал рост востребованности федерального портала www.gosuslugi.ru и, соответственно, рост пиковых нагрузок на него.

Статистика фиксирует увеличение числа зарегистрированных пользователей в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА). Если на конец 2019 г. число зарегистрированных пользователей ЕСИА составляло 103 млн граждан, то на начало мая 2020 г. — уже 112,4 млн граждан³. Также после объявления Президентом Российской Федерации решения об осуществлении выплат семьям с детьми от 3 до 16 лет 11 мая в первые часы на портал поступило более 2 млн заявлений на пособие; по сравнению с показателями апреля стандартное количество обращений граждан было превышено в 10 раз. Недель-

¹ Итоги выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html.

² ЕС. The Digital Economy and Society Index (DESI) 2019. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

³ URL: <https://sc-new.minsvyaz.ru/>.

ное число обращений начиная с 11 мая на ЕПГУ составило 12,6 млн (для сравнения: число обращений за всеми видами государственных и муниципальных услуг через ЕПГУ и МФЦ до карантина не превышало 7 млн в неделю)¹. При этом 11 и 12 мая портал оказался временно недоступным для пользователей в связи с возросшим числом обращений. Уже 12 мая на портале зарегистрировали свои обращения 1,7 млн граждан, что опять привело к кратковременному сбою в работе системы. Полностью в штатном режиме портал заработал 13 мая². По словам Олега Полетаева, директора по коммуникациям АНО «Цифровая экономика», за время действия карантина количество посетителей на сайте «Госуслуги» утроилось и достигло примерно 9 млн человек в сутки³.

Наиболее близок к российскому оказался соответствующий британский опыт: команда по запуску цифровых услуг на портале GOV.UK (Government Digital Service, GDS) в ускоренном режиме по упрощенной системе оценки и вывода услуг на портал запустила 69 сервисов для граждан и бизнеса. Среди них помощь социально уязвимым гражданам (поиск пунктов выдачи бесплатной еды) и организация помощи от бизнеса (предоставление жилья, ИТ-сервисов, транспорта, складов для людей, попавших в затруднительную ситуацию во время коронакризиса)⁴.

Некоторые виды государственных услуг (например, выдача сертификата на материнский капитал) были в ускоренном режиме переведены полностью в электронный вид. В кратчайшие сроки в цифровой форме были реализованы новые виды государственных услуг в сфере социальной поддержки населения (например, по предоставлению выплат семьям с детьми). Причем для получения социальной выплаты на детей во второй раз гражданам не пришлось подавать даже заявления. Выплаты были произведены своевременно и быстро — переводом на расчетные счета граждан, так как учитывались данные о заявителях из обращения за выплатой при первой подаче.

В Москве ряд услуг (например, оформление полиса обязательного медицинского страхования, расчет и перерасчет жилищно-коммунальных платежей, предоставление информации жилищного учета, получение выписки из Единого государственного реестра недвижимости, услуги ФНС России, ПФР) на пике реализации противоэпидемиологических ограничительных мер были доступны только в электронном виде.

С учетом высокого уровня проникновения Интернета и компьютерной грамотности москвичей такой подход был оправдан. Конечно, граждане, которые в силу обстоятельств могли получить услугу только в результате

¹ URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/615>.

² URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4342651>.

³ Коронацифровизация: как пандемия изменила сектор госуслуг. URL: <https://cdto.ranepa.ru/pandemicegov>. Это не означает, что все 9 млн человек обратились за услугами, большая часть просто получала информацию на портале.

⁴ Дополнительные услуги во время пандемии в Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/coronavirus-support-from-business>.

личного обращения, были вынуждены отложить свои планы, но надо понимать, что существовал высокий риск заражения сотрудников, если бы МФЦ или приемные органов власти были бы открыты для личного посещения во время пика эпидемии.

Для обеспечения ускоренной цифровизации государственных и муниципальных услуг были отменены требования о предоставлении гражданами документов, подтверждающих их право на получение пособий и выплат. Соответствующие сведения предоставляются в том числе региональным органам власти на основе межведомственного взаимодействия¹. Трудно переоценить значение этого решения для российской системы государственного управления, которую традиционно отличали повышенное недоверие к заявителю и своего рода «ведомственный феодализм», затрудняющий межведомственные коммуникации.

Чтобы проиллюстрировать механизмы цифровой трансформации государственных услуг в условиях пандемии, рассмотрим кейс цифровизации госуслуги по поиску работы и начислению пособия по безработице.

Кейс 1

Социальная поддержка населения в период пандемии²

Еще до начала пандемии был запланирован переход к проактивному предоставлению государственных услуг социальной сферы с помощью электронных сервисов — беззаявительная выдача сертификатов на материнский капитал, а также распоряжение материнским капиталом по заявлению, но без личного предоставления множества разнообразных подтверждающих документов. Прделанная работа позволила в период пандемии оперативно перевести многие услуги, связанные с выплатами пособий, в дистанционный формат.

Министр труда и социальной защиты А. О. Котяков рассказывает: «Мы фактически воспользовались имеющейся инфраструктурой и за счет оперативной реорганизации внутренней работы смогли реализовать целый ряд сервисов в проактивном формате: от выплаты детских пособий до регистрации граждан в качестве безработных и организации оперативного мониторинга сферы занятости. Наши коллеги из Минкомсвязи оказали нам самую активную поддержку, организовав прием заявлений через витрину ЕПГУ».

Сегодня обмен сведениями, необходимыми для предоставления услуги, организован в режиме межведомственного электронного взаимодействия, заявитель не принимает участия в этом процессе, а сертификат

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июня 2020 г. № 1535-р.

² Кейс подготовлен на основе интервью министра труда и социальной защиты А. О. Котякова и министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций М. И. Шадяева.

материнского капитала в электронном виде приходит в личный кабинет заявителя после регистрации рождения ребенка. Работа по интеграции баз данных, содержащих сведения о получателе услуги, была проведена до начала пандемии, проактивная выдача сертификатов стартовала в запланированный срок — с 15 апреля 2020 г.

Министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций М.И. Шадаев отмечает: «Самое главное для нас достижение — это предоставление госуслуг без обязательной очной явки. Когда все поняли, что надо довести деньги до граждан, быстро помочь им в тяжелой ситуации, оказалось, что единственный способ сделать это — убрать все требования, все барьеры».

К началу пандемии в административных регламентах служб социальной поддержки сохранялись положения, затрудняющие полный переход к проактивному предоставлению услуг, сроки предоставления услуг оставались неоправданно длительными, также отсутствовало технологическое обеспечение, позволяющее не собирать с граждан различные документы. Услуги по социальному обеспечению связаны с выплатами из бюджета, это налагает особую ответственность на всех участников взаимодействия и побуждает их действовать традиционными способами. В области социального обеспечения помимо технологического совершенствования информационных систем следует учитывать человеческий фактор: сопротивление сотрудников социальных служб, привыкших к традиционным бумажным процедурам, алгоритмическому проактивному определению прав граждан на выплаты. Пандемия позволила преодолеть сложившуюся ментальность и отношение к технологиям, перевести взаимодействие сотрудников социальных служб и граждан в цифровой вид с соблюдением механизма ответственности и прозрачности.

Для выполнения срочных задач, поставленных Президентом Российской Федерации¹, необходимо было изменить структуру отдельных информационных систем и способы взаимодействия между ними, оптимизировать внутренние процессы координируемых Минтрудом организаций. В итоге новые решения обеспечили возможность практически одновременной подачи миллионов заявлений: после объявления Президентом Российской Федерации о назначении с 1 июня выплат детям от 3 до 16 лет² право подать заявление на услугу получили свыше 22 млн человек. Минкомсвязь как оператор Единого портала государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) обеспечил прием заявлений.

¹ Совещание с главами регионов по борьбе с распространением коронавируса в России // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63176>.

² Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2020 г. № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей».

Реализовать выплаты июльского пособия на детей до 16 лет удалось уже полностью в проактивном режиме, так как банковские реквизиты получателей средств были взяты Пенсионным фондом из первого заявления, а вся остальная информация (о рождении, смерти, лишении родительских прав и т. п.) была автоматически получена из государственных информационных систем.

Успешным опытом можно назвать использование информационной системы Фонда социального страхования. Буквально за две недели удалось организовать оплату больничных листов для сотрудников, приехавших из-за границы¹, и работников старше 65 лет², включая оплату авансом (раньше аванс по больничным листам никогда не практиковался). 800 тыс. человек предъявили 3,6 млн больничных листов и получили выплаты по ним.

Для того чтобы органы соцзащиты на региональном и муниципальном уровнях также могли работать проактивно, не требуя дополнительных документов у граждан, Минтруд и Пенсионный фонд усовершенствовали Единую государственную информационную систему социального обеспечения (ЕГИССО). В перспективе ЕГИССО будет обеспечивать потребности заявителей на уровне не только федерации, но и субъектов и муниципалитетов. В случае возникновения у гражданина права на выплаты он будет проактивно проинформирован и получит возможность сразу обратиться за получением соответствующей помощи без сбора дополнительных документов через единую витрину — ЕПГУ.

Министр труда и социальной защиты А. О. Котяков пояснил: «Этот подход мы называем „Социальное казначейство“, и это то, к чему мы собираемся двигаться. Максимальная проактивность и возможность запрашивать у гражданина документы, заявления только в том случае, если этого требует ситуация. Принципы социального казначейства мы планируем применять ко всем услугам социального блока, включая медико-социальную экспертизу, реестр инвалидов, адресные выплаты нуждающимся и т. д.».

Ситуация пандемии показала всем, что можно быстро принимать и обрабатывать десятки миллионов заявлений, на 100% обеспечивать электронное межведомственное взаимодействие, в несколько раз сократить сроки предоставления услуг.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 294 «Об утверждении Временных правил оформления листов нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2020 г. № 876 «О внесении изменения во Временные правила оформления листов нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина застрахованным лицам в возрасте 65 лет и старше».

При этом ключевым условием успеха цифровизации является позиция руководителя. М. И. Шадаев комментирует: «Меня спрашивают: „Какое главное качество цифровизатора?“ Главное качество — вдохновить руководителя на жесткие решения. Если ты его вдохновил, он представил себе образ будущего сервиса и начал этот образ требовать, то дальше все получится. В противном случае ничего не сработает. Можно утнуть в согласованиях».

За время пандемии удалось сформировать новую культуру взаимодействия гражданина и государства при получении мер социальной поддержки. А. О. Котьяков отмечает: «Новые механизмы запускались буквально в считанные недели, а порой — и часы. Например, упрощенный порядок регистрации в качестве безработного начал действовать на портале „Работа в России“ менее чем через сутки после его анонсирования. Вернуться к старой модели — когда нововведения долгое время обсуждаются, а для получения государственной поддержки нужно собирать десятки документов — просто невозможно. Жители ждут от нас гибкости, скорости, проактивности».

Кейс 2

ЦИФРОВЫЕ УСЛУГИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ОПЫТ РОСТРУДА¹

Государственные услуги по поиску подходящей работы и начислению государственного пособия по безработице подлежали цифровизации еще с 2009 г., но не были переведены в электронный вид вплоть до пандемии². Пандемия COVID-19 обострила ситуацию в сфере занятости: потеряли работу порядка 700 тыс. человек³, у многих снизились доходы, а в условиях самоизоляции оказалось проблематичным даже оформление пособия.

До весны 2020 г. безработный гражданин мог подать электронное заявление через Единый портал госуслуг (ЕПГУ); после этого он должен был обязательно лично прибыть в центр занятости населения и предъявить комплект документов: паспорт, трудовую книжку, справку о среднем за-

¹ Данный кейс подготовлен совместно с Денисом Александровичем Васильевым, заместителем руководителя Федеральной службы по труду и занятости (Роструд).

² Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1993-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102134730>.

³ Доклад министра Антона Котьякова о ситуации на рынке труда и мерах по содействию трудоустройству граждан. Минтруд России. URL: <https://mintrud.gov.ru/employment/employment/787>.

работке за последние три месяца по последнему месту работы. В ситуации пандемии центрам занятости пришлось провести полную трансформацию бизнес-процессов, максимально сократить личное общение с гражданами и перевести все административные процедуры в электронную форму. 8 апреля 2020 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин на совещании с руководителями субъектов Российской Федерации дал поручение «сделать так, чтобы оформить пособие можно было бы максимально просто и необременительно в дистанционном порядке»¹.

С момента постановки задачи до полноценного функционирования удаленного поиска работы и начисления пособия прошло всего полтора месяца. Под руководством заместителя руководителя Роструда Дениса Васильева, ответственного за цифровую трансформацию, был оперативно создан специализированный проектный офис, оказывавший региональным службам занятости методическую поддержку по вопросам работы с Системой межведомственного электронного взаимодействия и с заявлениями в электронной форме. Цифровая команда Роструда установила тесный контакт с Минтрудом, Минкомсвязью, МВД и ФНС России и сумела успешно справиться с такими сопутствующими проблемами, как сжатые сроки разработки соответствующего программного обеспечения и необходимость менять организационную культуру сотрудников служб занятости, привыкших работать с бумагами, лично общаться с людьми и не сразу приспособившихся к взаимодействию с электронными сервисами.

В начале трансформации начисление пособия занимало минимум пять часов (зачастую намного больше) и требовало физического присутствия заявителя. После трансформации процесс занимает 1 час, все действия проводятся в электронной форме, заявитель общается со службой занятости только в режиме онлайн.

Гражданин заполняет заявление в электронной форме на портале «Работа в России» или ЕПГУ; остальные сведения (о наличии у заявителя детей, о регистрации его по месту жительства и в качестве налогоплательщика) поступают в порядке электронного межведомственного взаимодействия от ПФР, МВД, органов загса. Масштаб работы приведен на *рис. 1*.

Срок предоставления государственной услуги удалось сократить благодаря тому, что Правительство Российской Федерации утвердило «Временные правила регистрации безработных и осуществления социальных выплат»².

¹ Совещание с главами регионов по борьбе с распространением коронавируса в России // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63176>.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».

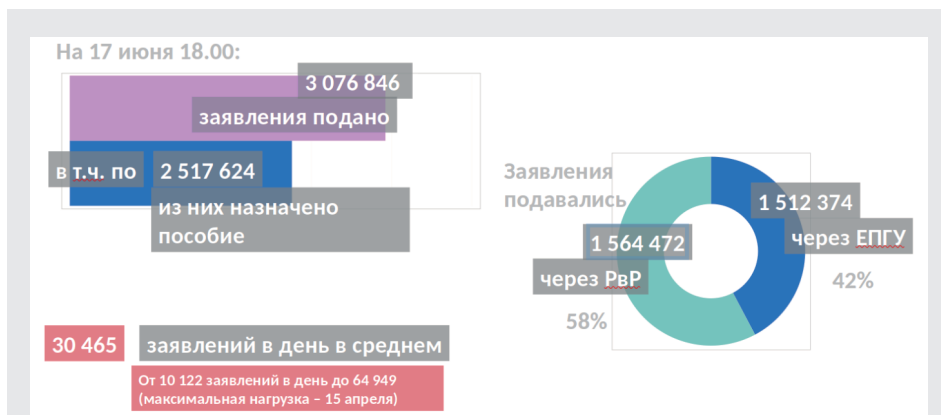


Рис. 1. Начисление пособий по безработице онлайн в связи с эпидемией COVID-19

Так, в обычном порядке заявителя признавали безработным, если органы занятости в течение 10 дней не могли найти соискателю подходящую работу. Все это время гражданин должен был лично посещать службу занятости, чтобы получать направления на трудоустройство; ходить на собеседования к работодателям; отчитываться о том, удалось ему устроиться или нет. Теперь же все сведения, в том числе вакансии, предлагаемые центрами занятости через портал «Работа в России», отображаются в личных кабинетах.

Чтобы учесть клиентский опыт граждан, экспертами были выбраны сотрудники служб занятости, непосредственно контактирующие с получателями услуг. Наиболее весомый вклад внесли службы занятости Москвы, Санкт-Петербурга, Тюмени. Для методической и информационной поддержки сотрудников служб занятости цифровой командой проекта было создано несколько каналов: система helpdesk для консультаций от проектного офиса, Telegram-группы для консультаций в режиме реального времени, включая прямое обращение с проблемами к руководству Роструда, ПФР, Минтруда. Была также открыта горячая линия, принимавшая звонки граждан и консультировавшая их по вопросам нового порядка получения государственной услуги, снимая нагрузку со служб занятости. За прошедшие четыре месяца на телефон горячей линии поступило более 120 тыс. обращений; многие затрагивали вопросы получения пособия по безработице. Роструд предоставлял разъяснения через портал «Онлайн-инспекция.рф» и на своих страницах в социальных сетях.

В будущем Роструд планирует тем не менее сохранить офлайн-взаимодействие с гражданами, потерявшими работу, так как им зачастую требуется личная психологическая поддержка и профориентация. Ведомство намерено создать платформу — цифрового двойника службы занятости населения.

Однако для ряда государственных услуг не удалось оперативно создать цифровые аналоги и их предоставление либо замедлилось, либо было отложено до возврата к работе МФЦ. Так, на фоне перехода к цифровому дистанционному взаимодействию существенно возросли сроки регистрации сделок с недвижимостью, в том числе в связи с проблемами межведомственного взаимодействия¹.

Технические сбои отдельных региональных порталов фиксировались в периоды массовых обращений за государственными услугами (в частности, для оформления пропусков)², что, впрочем, характерно и для других стран³.

Опрос, проведенный в рамках данного исследования, показывает, что в целом цифровая инфраструктура и ресурсы государства оказались устойчивыми к спросу со стороны граждан, особенно те ресурсы, которые давно и стабильно развиваются (федеральный портал госуслуг, портал Правительства Москвы), в отличие, например, от приложения «Социальный мониторинг», которое создавалось во время эпидемии и имело нарекания в работе на первых порах⁴. Выяснилось, что муниципальные ресурсы, самые близкие к проблемам граждан, были менее востребованы, чем федеральные ресурсы (например, сайт Стопкоронавирус.рф). Органы власти недоиспользовали ресурс социальных медиа и не донесли через них необходимую населению информацию в условиях пандемии, когда именно социальные медиа стали чрезвычайно востребованной средой для граждан, стремящихся к более неформальному общению с официальными представителями органов власти, которые, в свою очередь, должны в подобных кризисных ситуациях не просто транслировать или дублировать в соцсетях новостную информацию, но и вести интерактивное неформальное общение с гражданами.

Опрос также показал, что 13% респондентов имеют низкую скорость подключения к Интернету, а 6% не разобрались с приложениями, содержащими сведения о COVID-19, или не нашли нужную информацию. Это свидетельствует в пользу дальнейшего продолжения разработки и реализации государственных программ по совершенствованию цифровой инфраструктуры и повышению цифровой грамотности граждан.

Наконец, в целом сравнительно невысокие оценки удобства и информативности информационных ресурсов (немного менее 4 баллов), а так-

¹ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4320671>.

² URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/397739-sayt-merii-moskvy-ne-vyderzhal-nagruzki-v-pervyy-den-oformleniya>.

³ URL: https://www.cnews.ru/articles/2020-04-28_gosuslugi_vo_vremya_pandemii_na_chem.

⁴ С целью исследования опыта применения различных цифровых приложений, государственных и коммерческих сервисов гражданами Российской Федерации во время пандемии коронавирусной инфекции в формате интернет-опроса среди населения России было проведено количественное социологическое исследование с использованием запрограммированной формализованной онлайн-анкеты. Полевые работы проводились в период с 13 по 16 июля 2020 г. Выборка исследования репрезентирует взрослое (18–75 лет) население Российской Федерации и составляет 4914 человек из 83 субъектов Российской Федерации.

же откровенно низкие оценки отказоустойчивости работы ключевых государственных ресурсов, предоставлявших сервисы во время пандемии (2,5–2,8 балла), свидетельствуют, что на первом этапе противостояния эпидемической вспышке (март — середина апреля 2020 г.) государство только пыталось адаптировать имеющиеся цифровые ресурсы и сервисы под резко возросший спрос на онлайн-формат; при этом были допущены ряд сбоев в работе сервисов либо их некорректная работа, что и отразилось на абсолютных цифрах оценки со стороны граждан.

Кроме технических проблем, пользователи электронных сервисов государства столкнулись и с последствиями неверных управленческих решений. Так, получение государственных услуг в электронном виде стало проблемой и для граждан, у которых отсутствуют и стандартная (либо подтвержденная) учетная запись на портале государственных услуг, и СНИЛС. Так, оперативное (день в день) подтверждение учетной записи возможно лишь при наличии мобильных приложений ряда банков либо при наличии электронной подписи¹. На период самоизоляции предполагалось, что СНИЛС можно получить очно в территориальном отделении ПФР, но, чтобы записаться на прием в ПФР через Интернет, требовалось указать СНИЛС. Очный способ получения СНИЛСа не подходит и для граждан, находящихся в других странах. Как следствие, в таких случаях невозможно зарегистрироваться на Едином портале государственных услуг, в том числе в целях последующего обращения за эвакуацией на территорию Российской Федерации. Косвенно проблема получения СНИЛСа подтверждается и тем, что для ряда государственных услуг (например, для получения пособий на детей до трех лет) требование о предоставлении самим заявителем СНИЛСа было отменено.

Важным механизмом, позволившим преодолеть формальные бюрократические ограничения для инициации государственных услуг (например, обязательное наличие СНИЛСа), стали неформальные коммуникации ведомств с гражданами через мессенджеры в режиме реального времени. Рассмотрим применение данного механизма на примере кейса по организации вывоза Минкомсвязью российских граждан из-за границы в период пандемии.

Кейс 3

Возвращение россиян на родину²

Одним из самых ярких кейсов периода пандемии, демонстрирующим возможность госорганизаций совмещать быстрые цифровые решения с эффективным межведомственным взаимодействием, является ситуация с возвращением на родину российских туристов. 27 марта 2020 г.

¹ URL: <https://citto.ru/news/1258>.

² Кейс создан на основе предоставленных материалов и интервью министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций М. И. Шадаева и советника министра А. Ф. Ахмадиевой.

было приостановлено авиасообщение России с другими странами¹. Никто не знал, когда оно возобновится, и граждане России, которые не могли вернуться из заграничной поездки, попали в сложную ситуацию.

Как вспоминал в интервью для этого проекта министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров: «Наши сограждане находились за границей по самым разным делам. Конечно, большая их часть — как туристы. Организованных туристов вывезли достаточно оперативно. Основная работа была связана с возвращением неорганизованных туристов.

У организованного туриста обязательно есть обратный билет и обязательства туроператора. Индивидуальный же турист может выехать за границу без обратного билета, поскольку еще не знает, сколько он там пробудет. И таких было очень много.

Кроме того, имелась еще одна большая группа российских граждан, которые находились за границей либо в образовательных целях, либо на продолжительном лечении, либо на постоянном жительство и вдруг решили, что условия их жизни в тех же самых США, например в Нью-Йорке, в связи с пандемией ухудшились. И они посчитали, что будет лучше на время вернуться в Россию, и тоже записались на портале „Госуслуги“ в качестве желающих вернуться».

Минкомсвязь России оперативно разместила на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форму «Регистрация прибывающих в Российскую Федерацию»² для тех туристов, кто хотел вернуться в Россию и кому срочно нужна была помощь. С помощью этой формы были решены две важные задачи:

- Правительство Российской Федерации получило информацию о том, сколько граждан России и в каких странах хотели бы вернуться на Родину;
- было приблизительно определено, сколько человек могут претендовать на материальную помощь от государства.

С гражданами, которым была необходима экстренная поддержка, связались представители Минкомсвязи, и начались первые выплаты³. 3 апреля 2020 г. было принято соответствующее постановление Правительства Российской Федерации⁴.

¹ Россия прекратит авиасообщение с другими странами. ТАСС, 26 марта 2020 г. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8080827>.

² Регистрация прибывающих в Российскую Федерацию. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. URL: <https://www.gosuslugi.ru/394604/1>.

³ Минкомсвязь России и Сбербанк помогают россиянам, которые находятся за границей в трудной жизненной ситуации / Минкомсвязь России // URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39722/>.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 433 «Об утверждении Положения об оказании социальной поддержки (помощи) российским гражданам,

На основе этой информации оперативный штаб COVID-19 утвердил нормативы возврата туристов, чтобы избежать их массового прибытия из стран с неблагоприятной ситуацией. Те, кто по каким-то причинам не мог или не хотел вернуться, получали материальную помощь¹. При организации авиарейсов были приняты все меры, чтобы свести к минимуму риски для здоровья не только возвращающихся людей, но и всех окружающих². Ключевые ведомства — организаторы процесса вывоза приняли решение доставлять людей в аэропорты их регионов, чтобы вернувшиеся туристы могли на автомобиле или выделенном для этого автобусе доехать до дома и пройти самоизоляцию в домашних условиях. Это позволяло минимизировать контакты потенциально зараженных туристов, но в то же время делало логистику возвращения россиян достаточно сложной.

«Первый рейс был комом, — рассказывает министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций М.И. Шадаев, — потому что около половины граждан, прилетевших в Москву, не были прописаны в Москве или области и под них срочно организовывалась обсервация». Чтобы организовать второй вывозной рейс, министерству необходимо было за одни сутки составить списки пассажиров. Для оперативности было решено использовать тематические группы в мессенджер Telegram: как давние (например, «Достопримечательности Бали», «Российские граждане на Бали»), так и недавно созданные туристами («Застрявшие в Таиланде» и т. п.). Администраторам этих групп была направлена просьба разместить ссылку на вновь созданную группу, в которой формировались списки на завтрашний рейс. «Мы формировали списки, — продолжает М.И. Шадаев, — рейс планировался на следующий день, и мы создали Telegram-канал для услуги, в котором объявили: все, кто готов лететь, присылайте в канал номер заявления на госуслугах».

Так возник «список Минцифры», ставший единственным основанием для отправки граждан на родину, а министерство оказалось ключевым ведомством в этом процессе. Основными причинами такого решения было, во-первых, то, что Минкомсвязь является владельцем Единого портала госуслуг, содержащего подтвержденные паспортные и иные данные и позволяющего оперативно подключать различные сервисы. Во-вторых, именно на основании заявок, оставленных на ЕПГУ, и списка на посадку выполняется отправка граждан на родину. В списке было две

находящимся на территории иностранного государства и не имеющим возможности вернуться в Российскую Федерацию в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» // URL: <http://static.government.ru/media/files/1CiAnqo9QFpWURCELT8Kcn8Dv37se8Jl.pdf>.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 868-п // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/39374/>.

² Совещание об организации возвращения российских граждан из-за рубежа // Правительство России. 9 апреля 2020 г. // URL: <http://government.ru/news/39460/>

колонки: номер заявки на ЕПГУ и количество человек, летящих по данной заявке.

В предоставлении услуги участвовали также МВД, МИД, Минтранс, Росавиация и «Аэрофлот». МВД помогало обеспечить однозначную идентификацию человека. К тому же для экономии времени предполагалось заполнение одной формы на всю семью. Поэтому все заявления автоматически проходили согласование в МВД¹. Процедура посадки на рейс требовала, чтобы Минкомсвязь была все время в контакте с авиакомпанией, потому что только министерство давало авиакомпании информацию о зарегистрированных на рейс пассажирах.

В МИД этой работой занимался координационный штаб, Департамент Ситуационно-кризисный центр, все территориальные департаменты, в зависимости от того, о каком регионе мира, о какой стране идет речь, и Департамент информации и печати.

Межведомственное взаимодействие в процессе отправки людей строго координировалось оперативным штабом COVID-19, даты и списки вывозных рейсов утверждала заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голикова.

На 7 апреля в списках Минкомсвязи было около 25,8 тыс. человек. «На борт могут попасть только граждане из списка Минкомсвязи», — говорилось в сообщении на сайте Минтранса². 8 апреля появился чат «Госуслуги: Пхукет—РФ». Ссылку на него оставило в своем чате посольство России в Таиланде. Telegram-каналы были созданы по всем странам, где находились российские граждане, желающие вернуться: «Госуслуги Токио» (796 участников), Тель-Авив (1600 участников), Рим (1300 участников), «Услуги Индия» (2900 участников). Существовал общий Telegram-канал «Везем домой».

Каналы в Telegram оказались понятной и прозрачной формой коммуникации с туристами. Эти каналы действуют до сих пор, количество участников постоянно пополняется. Кроме того, Telegram-каналы, организованные Минкомсвязью, стали практически единственным инструментом связи для напуганных и раздраженных людей. Другие ведомства гораздо реже отвечали на звонки, а также у многих «застывших» за границей закончились деньги на телефоне. Позднее операторы сотовой связи предоставили возможность бесплатных звонков на номер горячей линии. Горячая линия на базе колл-центра ЕПГУ заработала 24 апреля 2020 г., бесплатно позвонить на нее могли абоненты МТС.

¹ Около 26 тыс. россиян за рубежом заполнили форму на получение помощи / ТАСС, 5 апреля 2020 г. // URL: <https://tass.ru/obschestvo/8167081>.

² В Росавиации состоялось заседание рабочей группы, созданной для возвращения наших соотечественников из зарубежных стран // Росавиация, 7 апреля 2020 г. URL: <https://favt.ru/novosti-novosti/?id=6369>.

С 27 апреля бесплатные звонки стали доступны также абонентам компаний «Билайн», «Мегафон», «Tele2»¹. В апреле в колл-центр поступало 3000 звонков в будний день и 1500 звонков в выходные, спустя три месяца — 1200 и 800 соответственно.

Максут Шадаев лично координировал помощь россиянам на острове Пхукет, присутствовал в чате на правах администратора. Также в переписке в чате участвовали его советники, несколько директоров департаментов министерства, сотрудники, занимавшиеся информатизацией государственных органов. Максут Шадаев вспоминает: «Было удивительно и очень здорово, что у нас возникла прослойка волонтеров, которые поверили нам, сами включились в процесс, начали активно защищать нашу позицию, разъяснять. Были и те, которые постоянно писали, спамили, и мы долго решали, блокировать их или нет. В Telegram-канале можно заблокировать токсичных пользователей. Но мы решили не блокировать их, так как лишали бы их возможности улететь».

В чатах пассажирам оказывалась и адресная помощь. Например, у кого-то потерялся билет, кому-то оформили рейс не в Москву, а в Санкт-Петербург, кому-то не сделали взаимозачет. Все такие случаи отслеживались в ручном режиме, администраторы канала взаимодействовали с консулом, с авиакомпанией и с самим пассажиром. Эта работа шла непрерывно. Отдельно разбирались ситуации с теми пассажирами, кто находился в так называемых гуманитарных списках, например люди, которые по тем или иным причинам не могли зарегистрироваться на рейс, потеряли паспорт, заболели, дети остались без родителей и т. п. Сотрудники Минкомсвязи для каждого такого пассажира собирали документы, отправляли консулу для подтверждения и сами вносили таких людей в списки. Для таких случаев на каждом рейсе оставлялось 10% резервных мест.

Важной задачей была и логистика распределения пассажиров после прибытия в Россию. На первом этапе Правительство Москвы и Московской области организовали развоз по домам пассажиров-москвичей. На следующем этапе доставку своих граждан из московских аэропортов организовали соседние регионы. Затем обсерваторы стали создаваться в крупных регионах. Возникла сложная логистика: нужно было подтвердить наличие свободных мест в обсерваторах, набрать сборный рейс. Минкомсвязь использовала кластерный метод, собирая рейсы из жителей одного региона или с учетом соседних регионов. При этом регион, имеющий международный аэропорт, обеспечивал обсервацию жителей соседних регионов. Возникли так называемые маршрутки, когда пассажир добирался до дома с 2–3 промежуточными остановками.

¹ Абонентам «Билайн» и «Tele2» стали доступны бесплатные исходящие на горячую линию помощи для россиян за границей. Минкомсвязь России URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39798/>.

Иногда эвакуация осложнялась обстановкой внутри страны пребывания, невозможностью добраться до аэропорта.

По словам Сергея Лаврова, хотя основная масса наших сограждан, находившихся на момент начала пандемии за границей, сразу же возвратилась на родину, оставалось еще не меньше двух десятков тысяч россиян, которых сразу вывезти не смогли. В том числе потому, что они находились и находятся на малодоступных для российской авиации территориях. Это Океания, удаленные острова на Филиппинах. Это Латинская Америка, где экзотические места также удалены от воздушных коммуникаций, вообще от цивилизации.

Например, очень сложной была эвакуация российских граждан из стран Африки. Один из рейсов продолжался трое суток — собирались люди из семи стран¹.

На конец июня основная масса российских граждан уже вернулась домой. С начала апреля до конца июля форму на Едином портале госуслуг заполнили более 80 тыс. граждан, было организовано 348 авиарейсов, более 55 тыс. человек были возвращены в страну².

В дальнейшем политика государства должна быть направлена на формирование единого цифрового идентификатора для граждан для доступа ко всем государственным услугам в цифровом виде, который должен быть легко доступен для получения при электронном обращении (например, через уникальный идентификатор в едином федеральном регистре населения).

Важно отметить, что при значительном росте числа обращений за цифровыми государственными услугами было обеспечено и высокое качество их оказания. Так по состоянию на середину июня 2020 г. удовлетворенность граждан качеством оказанных электронных услуг составляла в среднем 4,2 из 5 баллов³.

Тем не менее анализ набора открытых данных, содержащих сведения о жалобах заявителей, опубликованного на ЕПГУ в специализированном разделе, показывает, что количество жалоб за первые шесть месяцев 2020 г. оказалось по ряду ведомств (особенно ПФР, ФССП) в 2–2,5 раза больше, чем за весь 2019 г.⁴ (рис. 2).

¹ В Москву прибыл уникальный вывозной рейс из Африки // Российская газета, 20 июля 2020 г. URL: <https://rg.ru/2020/07/20/v-moskvu-pribyl-unikalnyj-vyvoznnoj-rejs-iz-afriki.html>.

² Минкомсвязь сообщила о возвращении 20 тыс. застрявших за границей россиян из 70 тыс. желающих // Интерфакс, 26 мая 2020 г. URL: <https://www.interfax.ru/russia/710308>.

³ URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/615>.

⁴ Открытые данные с портала gosuslugi.ru в части жалоб граждан (URL: <https://do.gosuslugi.ru/opendata/7710474375-appeals/>) и данные о качестве государственных услуг с портала «Ваш контроль» (URL: <https://vashkontrol.ru/opendata>).

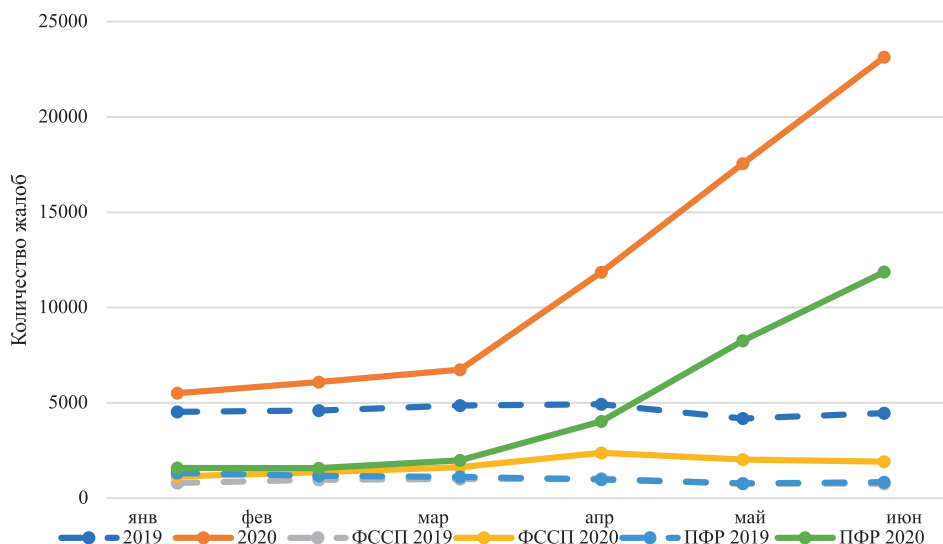


Рис. 2. Количество жалоб на популярные услуги в 2019 и 2020 г.

Источник: ЕПГУ.

Можно предположить, что граждане во время карантина начали срочно подавать заявления на различные льготы (в том числе на социальные, объявленные Президентом Российской Федерации). Выросла требовательность граждан к надежности и результативности услуг, особенно в условиях резкого ухудшения экономического положения и необходимости доказать свое право на выплаты. Отдельно граждане стали искать себя в исполнительных листах для последующего обжалования с целью оптимизировать любые выплаты.

В основном жалобы были связаны с тем, что нарушались сроки предоставления услуг (53% в мае — июле 2020 г.). Нарушение сроков предоставления услуг свидетельствует об объективной задержке органов власти с перестроением в полностью цифровой формат. Аналогично можно объяснить большое количество жалоб на отказ в предоставлении услуги (24% в мае — июле 2020 г.) Обоюдная неготовность граждан и органов власти в период эпидемии к полноценному использованию цифровых услуг могла приводить к ошибкам при обращении за услугой, к неверным решениям со стороны органов власти в рамках рассмотрения обращений граждан. Поскольку большинство запрашиваемых услуг были прямо или косвенно связаны с выделением средств материальной поддержки, негативный результат обращения за услугой вызывал недовольство граждан; однако следует понимать, что и органы власти принимали на себя дополнительную ответственность, чтобы оказать поддержку тем, кто действительно в ней нуждался.

Тем не менее значительный рост востребованности цифровых государственных услуг в период пандемии показывает, что в подавляющем большинстве случаев цифровизация позволила — на фоне самоизоляции граждан — обеспечить доступность государственных услуг. В целом же пандемия ускорила перестройку внутренних административных процедур госорганов и стимулировала дальнейший переход к электронному межведомственному взаимодействию, за счет чего было обеспечено снижение административной нагрузки на граждан.

Можно сказать, что накопленный опыт в части проектирования и внедрения цифровых государственных сервисов и услуг позволил достаточно эффективно реализовать дистанционное предоставление ключевого набора услуг в сфере социальной поддержки граждан. Однако это «легкие» услуги, при обращении за ними не требуется проведения серьезных транзакций. Фактически гражданам нужно правильно заполнить заявление, а властям — провести проверку данных. Понятно, что ответственные за эти услуги ведомства в обычных условиях перевели бы их полностью в дистанционный формат, однако с учетом функционирования МФЦ это произошло бы с некоторым временным лагом. Пандемия коронавируса существенно ускорила этот процесс.

Опыт пандемии показал, что преимущественно частичная — «очно-заочная» — цифровизация государственных и муниципальных услуг, при которой часть процедуры осуществляется в электронном виде, а часть — на основе личного обращения, оказалась недостаточной в условиях высокого уровня изоляции граждан и прекращения органами власти их личного приема. От цифровизации отдельных этапов предоставления государственных услуг необходимо переходить к полностью цифровым госуслугам, результат оказания которых фиксируется исключительно в цифровой форме (с сохранением возможности быстрого и действенного обжалования гражданами и коррекции ошибок при их наличии).

Необходим переход от множественной к единой идентификации граждан. Сегодня для взаимодействия с ФНС России необходим индивидуальный номер налогоплательщика (ИНН), а для доступа к государственным услугам — СНИЛС, хотя ни один из них документом, удостоверяющим личность гражданина, не является, а отказ в доступе к удаленному взаимодействию гражданам, имеющим удостоверение личности (паспорт или свидетельство о рождении), представляется необоснованным. Решение данной проблемы будет способствовать созданию Единого регистра населения.

Но уже для более сложных услуг (например, для регистрации прав собственности) не удастся быстро решить проблему. Вопросы получения и использования рядовыми гражданами ЭЦП или оказания услуги электронного нотариата рассматриваются в стране годами, поэтому наивно ждать их быстрого цифрового воплощения в столь перегруженный для государства эпидемиологический период.

6.2.2. ЦИФРОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ КОНТРОЛЯ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ И КОНТАКТОВ ГРАЖДАН ВО ВРЕМЯ ЭПИДЕМИИ

Во время эпидемии коронавируса граждане разделились на две большие группы:

- граждане, заразившиеся COVID-19 или помещенные на карантин на время инкубационного периода (до 14 дней), контакты которых важно было отследить, но главное — необходимо было не допустить их свободного перемещения даже по району проживания;
- здоровые граждане, перемещение которых следовало ограничить, чтобы снизить нагрузку на систему здравоохранения (контролировались с помощью инструмента пропусков, которые можно было получать по разным каналам: через официальный портал услуг, через специальное приложение, с помощью СМС, а в ряде регионов России пропуск получали в бумажном виде, например в Краснодарском, Пермском краях, или не получали вовсе, а оформить могли только через работодателя, как в Брянской области)¹.

подавляющее большинство государств пошли по пути цифрового контроля перемещения заразившихся граждан в рамках установленных режимов изоляции.

Контроль мог быть двух типов.

Рассмотрим первый случай на примере деятельности Минкомсвязи России. При возвращении гражданина из зарубежной поездки при регистрации его телефона в домашней сети приходило оповещение от Минкомсвязи о том, что гражданин попал под государственный контроль. Ведомство получало геометку, номер телефона гражданина. Затем фиксировало первую ночную метку (место пребывания) и в дальнейшем отслеживало, на сколько метров гражданин удалялся от геометки ночного пребывания. В случае нарушения заранее оговоренного периметра (может составлять от 500 м до 1 км) номер абонента передавался региональным властям. В качестве мер воздействия могли применяться профилактические меры по призыву нарушающего изоляцию гражданина к порядку через СМС или по телефону, а также выезд полиции или административные санкции.

В Южной Корее, Израиле и Китае власти пошли еще дальше и сразу без согласия граждан на передачу данных о себе через приложение разрешили спецслужбам с помощью сотовых операторов отслеживать геолокацию по номеру телефона абонента². В этих странах продолжают вспыхивать ко-

¹ Как действует режим самоизоляции в регионах? URL: <https://trans.ru/news/kak-deistvuet-rezhim-samoizolyatsii-v-regionah>.

² Рывок или фальстарт? Выход из карантина по коронавирусу весной 2020 г. (опыт 30 стран): доклад к XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества/под ред. А. Б. Жулина. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2020. URL: <https://publications.hse.ru/books/381050815>.

ронавируса, и системы цифрового отслеживания являются обязательными до сих пор.

Во втором случае гражданин добровольно скачивает и устанавливает специальное приложение, соглашаясь с передачей через него персональных данных уполномоченным контролировать его местонахождение властям. Приложение контролирует поведение гражданина: заставляет присылать фотографии в произвольный момент времени, сличая их с геометкой обязательного нахождения. В случае нарушения гражданами обязательств оставаться в изоляции к ним могут применяться профилактические меры, административные санкции (высокие штрафы), а также допускалось принудительное помещение граждан в больницу.

В зависимости от сложности государственных цифровых решений и навыков сотрудников ответственных ведомств возможно отслеживание поведения граждан одновременно по данным из разных источников либо только на основании своевременной отправки фото через упомянутое приложение.

Например, в Израиле по решению властей — в связи с чрезвычайными обстоятельствами — полиция получила право отслеживать текущее местоположение граждан через данные, направляемые операторами мобильной связи. Получать какие-либо дополнительные судебные решения для этой цели власти были не обязаны. Цель такого подхода — соблюсти обязательный карантин, который для заразившихся жителей, а также для тех, кто имел контакт с зараженными, должен был продолжаться две недели. Кроме того, израильское министерство здравоохранения запустило приложение, фиксирующее перемещения зараженных граждан. Приложение уведомляет установивших его граждан о нахождении рядом с ними зараженных лиц. После завершения эпидемии государство гарантирует полное уничтожение полученных данных. У минздрава Израиля имеется возможность продлить срок хранения данных только на срок до двух месяцев — для проведения дополнительных исследований распространения эпидемии.

Примером реализации технологии обмена сообщениями через Bluetooth является разработанное в Сингапуре приложение TraceTogether, служащее для предупреждения граждан, контактировавших с заболевшим; его установка носит рекомендательный характер. Граждане добровольно устанавливают приложение на смартфоны. Оно обменивается сигналами через Bluetooth между мобильными телефонами и предупреждает тех, кто находился в непосредственной близости от заболевшего, чтобы они быстрее приняли профилактические меры и снизили риски заражения. Правительственный опрос, опубликованный в *Nikkei Asian Review*, показал, что более 70% респондентов — жителей Сингапура поддержали этот шаг.

В некоторых штатах США граждане, у которых выявлена коронавирусная инфекция, могут добровольно поделиться данными о своих передвижениях за последние 5–10 дней с органами здравоохранения; это позволяет как оценивать распространение инфекции, так и уведомить граждан, потенциально находившихся в контакте с заболевшими, о рисках заражения. Согласно со-

циологическим опросам, около 60% американцев были готовы в добровольном порядке установить подобное приложение¹. На практике востребованность подобных приложений (в частности, приложения Care19, введенного в штатах Северная Дакота и Южная Дакота) оказалась ниже². В этой связи стоит отметить, что важным принципом, отвечающим политике сохранения конфиденциальности персональных данных, должна оставаться анонимность (когда проинформированные о контакте люди не знают, кто именно заражен и где именно они с ним контактировали).

Южнокорейским правительством было запущено приложение, отслеживающее соблюдение карантина людьми с диагнозом «коронавирусная инфекция». При взаимодействии через приложение гражданин дает согласие на цифровую идентификацию, отправку геоданных, данных об используемых платежных инструментах. Точность отслеживания перемещения граждан обеспечивается в том числе за счет доступа к информации по денежным операциям с использованием банковской карты; используются также системы уличного видеонаблюдения и технологии распознавания лиц. Объединение данных о гражданах из различных источников (камеры наблюдения, банковские транзакции, геоданные со смартфонов) продемонстрировало эффективность в борьбе с распространением инфекции, но одновременно способствовало нарастанию социального недовольства, поскольку зараженным приходится жить в условиях тотальной слежки, а под контроль нередко попадают здоровые люди. Каждое новое заражение отображается на общедоступной карте, это позволило снабдить граждан Республики Корея информацией о рисках нахождения в том или ином месте. Так, сайт Coronaita содержит информацию о числе заболевших, а также фиксирует области страны, где наблюдаются наиболее массовые вспышки заболеваемости. Портал Согонатар предоставляет в распоряжение пользователей карту, где отображены все случаи заражения, включая единичные.

В России Минкомсвязь также запланировала создание аналогичной цифровой географической подложки по отслеживанию перемещений граждан. Министерством разработан проект соответствующего регламента информационного взаимодействия системы отслеживания граждан с системами заинтересованных органов власти (конкретные сроки его принятия на момент написания главы неизвестны)³.

Одним из лидеров в плане организации контроля за перемещениями граждан стран стала Польша, где 19 марта 2020 г. запущено приложение для отслеживания зараженных коронавирусом и лиц, помещенных на 14-дневный

¹ Kahn J. Digital Contact Tracing for Pandemic Response. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2020.

² URL: <https://www.argusleader.com/story/news/politics/2020/05/21/care-19-app-hasnt-helped-track-coronavirus-south-dakota/5236238002/>.

³ URL: <https://regulation.gov.ru/projects?fbclid=IwAR3pk1sNRWw5TMEf2qSEnYkwipeQhtXu-oOuyzgZDhUf7DquArh5wMERjilU#npa=105648>.

карантин¹. Приложение в обязательном порядке должно устанавливаться на телефоны здоровых граждан, контактировавших с носителями вируса, а также всех вернувшихся из зарубежных поездок. С апреля обязанность иметь такое приложение узаконена. Приложение, получившее название «Домашний карантин», осуществляет рассылку оповещений, которые требуют загрузить селфи в срок до 20 минут. Приложение имеет доступ к геолокации пользователя и использует технологию распознавания лиц. Если гражданин не отправит свое фото в течение установленного времени, то по месту жительства этого гражданина направляют полицию. В соответствии с законодательством персональные данные пользователей приложения будут храниться в системе на протяжении 6 лет после его деинсталляции. Фотографии будут удалены сразу после деактивации учетной записи.

Аналогичное итальянское приложение по мониторингу было разработано и введено в работу в течение трех дней: 23 марта правительство направило соответствующий запрос в университеты и технологические компании, а уже 26 марта оно было запущено. Многие итальянцы добровольно скачивали приложение на мобильные телефоны. По словам министра инноваций Паолы Пизано², действенный мониторинг распространения коронавирусной инфекции не должен ущемлять права граждан и принимать вид тотальной слежки с использованием цифровых технологий; тем не менее личные данные граждан хранились и использовались властями, по крайней мере в период пандемии.

Подобные приложения стали разрабатываться и внедряться и в других странах Евросоюза — в Германии, Австрии, Франции, Ирландии.

В Китае органы государственной власти для контроля распространения коронавируса также прибегли к поддержке крупнейших ИТ-компаний. Так, Alibaba совместно с Tencent создали приложение, которое анализирует риски заражения пользователя и присваивает гражданину QR-код определенного цвета (зеленый — минимальные риски, желтый — средние, красный — высокие). Система активно использует паспортные данные, адреса, геолокацию пользователей и информацию о состоянии их здоровья.

Идентификация по цвету предполагает, что зеленый QR-код принадлежит здоровому человеку, а значит, его перемещения не ограничиваются. Желтый QR-код требует недельной самоизоляции, красный — карантина на срок до 14 дней. Данные коды необходимо предъявлять при посещении общественных мест, заселении в отель, нахождении в кинотеатрах, в жилых комплексах, в метро. Приложение позволяет фиксировать все перемещения людей и в случае обнаружения инфекции отслеживать все его контакты. По мере изменения состояния здоровья и внешних условий код зеленого

¹ Aplikacja «Kwarantanna domowa». URL: ruszył proces jej udostępniania — <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/aplikacja-kwarantanna-domowa--ruszył-proces-jej-udostępniania> (дата обращения: 20.07.2020).

² Приложение Immuni. URL: <https://www.aa.com.tr/en/europe/italys-virus-tracing-app-immuni-gets-good-reception-/1863785>.

цвета может автоматически замениться на желтый (например, если человек был в том месте, где находился носитель вируса).

В России решение о способе контроля за перемещением заразившихся или контактировавших с зараженными гражданами было передано на региональный уровень управления. Так, в Москве было создано приложение «Социальный мониторинг». Гражданину передается во временное пользование смартфон, на который установлено данное приложение с понятной системой регистрации. Другие приложения поставить на такой смартфон нельзя. Приложение в определенное время направляет пользователям push-уведомления, в ответ на них пользователи должны прислать свою фотографию с геометкой. Если пользователь вовремя не прислал селфи с геометкой места самоизоляции, то это может быть засчитано приложением как нарушение карантина. Если пользователь покинул место прохождения изоляции, данные из приложения поступают в оперштаб по борьбе с коронавирусом и гражданина принудительно госпитализируют¹.

Пользователи, апробировавшие московское приложение «Социальный мониторинг», на начальном этапе его работы заявляли о регулярных сбоях, результатом которых были неправомерно выписанные штрафы тем, кто оставался дома. Анализ отзывов граждан о работе данного приложения показал, что по крайней мере на первом этапе работы подтверждение номера телефона приходило на панель приложения с задержкой в несколько дней.

Граждане были недовольны не только скоростью, но и логикой работы приложения; к примеру, уведомления о необходимости сделать селфи некоторым пользователям приходили в то время, когда они спали (поздно ночью или рано утром), поэтому они физически не могли сделать фото. Был отмечен и пробел в продвижении этого продукта: после получения диагноза COVID-19 многим пользователям никто не рекомендовал установить указанное приложение. Жалобы пользователей на сбои в работе службы поддержки приложения и слишком долгое ожидание ответа на горячей линии объяснимы и понятны — это следствие пиковой нагрузки.

Опыт внедрения московского социального мониторинга согласуется с мировыми практиками. Внедрение цифровых технологий зачастую наталкивается на существенные институциональные и организационные ограничения, которые невозможно соблюсти в полной мере при внедрении инноваций. Фактически ошибки исправляются в итеративном режиме — по мере их возникновения. Важно слышать граждан и оперативно реагировать на их жалобы, не применяя несправедливых наказаний за не имевшие место нарушения социальных ограничений².

С учетом продолжительности инкубационного периода заболевания, а также длительности проведения тестирования (результаты анализов в некоторых

¹ URL: <https://www.mos.ru/news/item/72140073/>.

² Ряд проблем, которые возникли у государства в период пандемии, более подробно рассматриваются в главе 6.1.

случаях представляются через неделю) эффект от применения таких цифровых технологий с точки зрения минимизации заражения других граждан ограничен. В таких условиях главным отличием московской системы «Социальный мониторинг» становится жесткая логистика автоматического наложения штрафов за нарушение правил работы приложения, что снижает поддержку данной системы среди граждан. В то же время в Израиле и Польше штрафными санкциям может предшествовать профилактическая беседа с уполномоченными представителями власти (например, с полицией), а в Корее и Сингапуре, наоборот, введены очень высокие штрафы за нарушение режима самоизоляции.

Московская практика цифрового контроля за перемещением зараженных граждан показала, что нуждаются в осмыслении и дальнейшем регулировании такие проблемы первоначального этапа, как технические сбои, ошибочные штрафы и отказы, выдаваемые автоматически. Даже в чрезвычайных условиях у граждан должна быть реальная возможность оспаривания подобных автоматических решений.

* * *

Чтобы удержать в приемлемых пределах нагрузку на больницы и поликлиники и одновременно ограничить распространение коронавируса, в России было предложено создать сервис выдачи пропусков для граждан. Оперштабом по борьбе с коронавирусом приняты решения о способах и каналах получения пропуска на передвижение было делегировано региональным властям. Субъекты Федерации реализовывали самые разные схемы пропускного сервиса. В качестве каналов обращений за пропуском могли выступать:

- отправка СМС на специальный номер с получением в ответ QR-кода на телефон, который и является цифровым пропуском, предъявляемым при проверке вместе с удостоверением личности (данный сервис был успешно реализован в Республике Татарстан — в том числе за счет своевременного расширения функционала и оперативного удаления личных данных пользователей в связи с отменой режима самоизоляции; стабильно работал аналогичный сервис в Москве и пр.);
- заполнение специальной формы-заявки на региональном портале государственных услуг; QR-код приходил по электронной почте заявителя (в Москве — сервис на сайте nedoma.mos.ru);
- скачивание и установка мобильного приложения, через которое также можно отправить заявку в органы власти на пропуск и получить его в виде QR-кода (в Москве это был «Цифровой пропуск», в Московской, Владимирской, Тульской, Иркутской областях, Забайкальском крае — «Госуслуги.Стопкоронавирус» и пр.).

В ряде регионов пропускная система не вводилась на передвижение пешком (Республика Башкортостан) или использовались бумажные справки от работодателя (например, Республика Коми). Эти случаи мы не рассматриваем, поскольку они не относятся к цифровизации.

Москва заняла автономное положение в России в части самостоятельных цифровых решений по борьбе с пандемией, которые принимались без ориентации на методологию и ресурсы федеральных властей. Помимо сервиса цифрового пропуска по СМС и пропуска, предоставляемого через форму на портале nedoma.mos.ru, в столице была также создана система автоматической выдачи разрешений на передвижение с использованием личного и общественного транспорта¹. Механизм работы сервиса заключался в отправке по СМС или через форму сайта данных о цели получения пропуска (посещение больницы, личные нужды, работа и т. д.), паспортных данных, номера транспортного средства или карты «Тройка», адреса пункта назначения или его названия.

Если данные введены некорректно, то при автоматической проверке (без участия государственных служащих осуществлялось сопоставление регистрационных знаков автомобилей с данными о транспортных средствах, на которые оформлены пропуска) по учетной записи на портале mos.ru в пропуске отказывали; в случае ввода корректных данных на смартфон или электронную почту заявителя приходил пропуск в виде QR-кода. Его можно было демонстрировать в цифровом либо распечатанном виде. При проверке уполномоченное лицо (полиция) сверяло QR-код с данными в базе пропусков и удостоверением личности гражданина (с номером карты «Тройка» или номером транспортного средства). Наконец, форму заявки можно было также заполнить и отправить через приложение «Цифровой пропуск». Требуемые сведения и логистика получения пропуска выглядели так же, как и при использовании двух других каналов.

Московский «Цифровой пропуск» на первых порах работал нестабильно — сказывалась спешка при запуске сервиса. В дальнейшем учтенные замечания и жалобы граждан позволили устранить эти ошибки, хотя на первом этапе можно сказать, что права и свободы граждан нарушались. Граждане опасались массовых нарушений своих прав и свобод, подозревая, что установленное приложение как раз в момент установки может скачать со смартфона чувствительные данные, которые не нужны для контроля передвижений в рамках противодействия распространению коронавируса. Официально власти отвергают такую возможность, а обратное не доказано². Анализ отзывов граждан на московское приложение по выдаче пропусков, полученных в рамках опроса, проведенного для данного исследования, показал, что граждане первоначально жаловались на сбои в работе приложения и его долгую загрузку. Этот факт можно объяснить пиковым спросом, безальтернативностью использования приложения, спешным запуском и ошибками разработчиков приложения. В дальнейшем работа разных каналов сервиса цифрового пропуска стабилизировалась.

Отметим, что большую роль в оформлении пропусков как в Москве, так и в регионах сыграли работодатели. Зачастую они подавали заявки через сер-

¹ URL: https://nedoma.mos.ru/?onsite_from=popular.

² URL: <https://m.ura.news/articles/1036280174>.

вис цифрового пропуска за сотрудников, которые потом получали пропуск в виде QR-кода. На первых порах в столице практически сразу пользователи столкнулись с массовой отменой только что полученных разрешений. Оформление пропуска осуществлялось на основании утвержденных списков и сведений о сотрудниках, предоставляемых организацией. Ошибки в заполнении документации (например, неправильный номер ИНН) и задержки в проверке информации о работодателе приводили к аннулированию пропуска для сотрудника, что являлось основанием для назначения штрафа.

Согласно результатам социологического исследования, проведенного авторами, почти 70% респондентов не оформляли цифровой пропуск для передвижения по своему населенному пункту (в том числе по причине того, что пропускной режим не был введен). В то же время 17% респондентов указывают на то, что цифровой пропуск им был предоставлен работодателем. Лишь 2,8% респондентов отметили, что они получали его на портале госуслуг (gosuslugi.ru), 3,4% респондентов воспользовались сайтом mos.ru, а 1,8% оформляли его с помощью СМС (табл. 1). Иными словами, целевая аудитория цифровых «противовирусных» сервисов пропусков оказалась не слишком велика.

Хотя цифровые пропуска были введены на территории 20 регионов, результаты исследования показывают их сравнительно невысокую востребованность гражданами. Вероятно, это обусловлено тем, что в большинстве субъектов Федерации пропуска выдавались работодателями и у респондентов не было необходимости получать их собственноручно с использованием интернет-порталов, мобильных приложений или СМС; а также ввиду того, что многие компании перевели своих сотрудников на удаленный формат работы, исключив необходимость поездок на работу. Более того, некоторые респонденты признавались, что не оформляли цифровые пропуска и не видели в этом смысла, поскольку их никто не проверял (камеры наблюдения вне Москвы практически не работали на контроль нарушений).

Респонденты исследования, которые сами оформляли цифровые пропуска, отмечали, что стремительная разработка и ввод в эксплуатацию мобильных приложений и сервисов для их получения привели на начальной стадии эксплуатации к проблемам с их использованием и серьезным техническим сбоям. Однако впоследствии ошибки оперативно устранились, качество сервисов и надежность порталов повышались и пользователи могли успешно применять цифровые сервисы. Проведенное исследование показывает, что быстрое реагирование и доработка ошибок позволили получить от граждан достаточно хорошие оценки усилий государства. Поэтому общий балл оценки понятности, удобства, скорости и качества сервисов цифрового пропуска находится на уровне чуть ниже 4 баллов (из 5 возможных).

Только 20 мая текущего года портал mos.ru обзавелся сервисом, с помощью которого можно обжаловать штраф, назначенный в период самоизоляции. Важно было предусмотреть механизм онлайн-обжалования штрафов и проведения консультаций в момент выхода приложения (например,

Таблица 1

СПОСОБЫ ОФОРМЛЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ПРОПУСКОВ

С помощью чего вы оформляли цифровой пропуск для перемещения по городу?	Доля респондентов, %
Не оформлял/не вводили	69,82
Портал госуслуг (Gosuslugi.ru)	2,75
Региональный портал госуслуг	1,20
Оформил работодатель	17,05
Приложение «Госуслуги.Стопкоронавирус»	1,14
Портал Мос.пу	3,38
Через СМС	1,75
Другое (укажите)	2,91

Источник: опрос проведен авторами исследования.

можно рекомендовать как эффективные консультации властей с гражданами через мессенджер Telegram — это неформальный способ быстро обсудить проблемы, найти решение и проинформировать большие группы заинтересованных граждан).

Интересен кейс реализации приложения «Госуслуги.Стопкоронавирус», которое также является цифровым пропуском для граждан. Оно было разработано Минкомсвязью России и бесплатно предоставлялось региональным властям. Фактически «Госуслуги.Стопкоронавирус» — это платформа, где каждый регион получает доступ к логистике приложения через Единую систему идентификации и аутентификации, которая идентифицирует граждан¹. Само же приложение предлагает пользователю форму заявки, в которую надо внести цель получения, конечный адрес, а личные данные подставляются в приложении через ЕСИА. Данное приложение также имеет функцию, предусмотренную для граждан, возвращающихся из зарубежной поездки. Они предварительно заполняют заявку, указывают свой регион, где будут проходить карантин либо самоизоляцию. Такая заявка позволяет по прибытии в страну быстрее пройти паспортный и таможенный контроль. Результат его работы — это QR-код цифрового пропуска, который также может быть верифицирован уполномоченными проверяющими представителями власти. Как было указано выше, пять регионов уже адаптировали дан-

¹ URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39746/>.

ное приложение как цифровой пропуск. По словам министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Максута Шадаева, решение об обязательном внедрении «Госуслуги.Стопкоронавирус» во всех регионах не принималось: высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации самостоятельно решают, использовать ли этот ресурс, а также могут определить нужный им функционал¹.

Респонденты нашего социологического исследования отмечают, что в большинстве случаев им хватало предоставленного функционала тех сервисов по COVID-19, которыми они пользовались. Так считают 32% от числа всех опрошенных². В то же время значительному количеству респондентов не хватало сервисов мгновенного обмена сообщениями с сотрудниками госучреждений (13,4%), а также электронных и неформальных способов взаимодействия с ними (10%) (см. Приложение к настоящей главе). Важность неформальных электронных коммуникаций (например, обмен сообщениями) отметили все руководители ведомств, примеры цифровой трансформации которых рассмотрены в данной главе (Минкомсвязь, Минздрав, Роструд).

Поскольку респонденты исследования указывали на нехватку во время эпидемии коронавируса оперативной обратной связи от сотрудников государственных учреждений посредством обмена мгновенными сообщениями (чаты, сообщения в социальных медиа и др.), можно сделать вывод о важности предоставления подобных услуг. Это позволит электронным сервисам стать еще более интерактивными и удобными для конечных пользователей.

Несмотря на отсутствие в период пандемии коронавируса критических трудностей в части общего функционирования цифровых сервисов, респонденты указывали, что многие приложения и сервисы работали со сбоями, зависаниями и задержками, — практически все они получили только половину от максимальной оценки.

Вероятно, это связано с быстрым вводом в эксплуатацию «противовирусных» цифровых сервисов и с большой единовременной нагрузкой, выходящей за рамки предусмотренных нормативов, на их цифровую инфраструктуру. Поэтому в части отказоустойчивости респонденты давали сравнительно низкие оценки всем цифровым сервисам.

Наименее отказоустойчивым, по мнению респондентов, стало приложение «Социальный мониторинг» (рис. 3), что подтверждается большим количеством жалоб на него со стороны граждан. Государству следует фокусировать внимание не только на совершенствовании дизайна и логистики работы мобильных приложений, но и на улучшении процедур согласования различных баз данных с инфраструктурными ИТ-составляющими других организа-

¹ Интервью с министром цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации М. И. Шадаевым состоялось 23 июля 2020 г., когда эпидемия коронавируса в стране пошла на спад.

² Процедура проведения исследования описана в сноске 2 на с. 456.

Оцените отказоустойчивость и надежность государственных информационных ресурсов и приложений при вашем обращении к ним во время эпидемии:

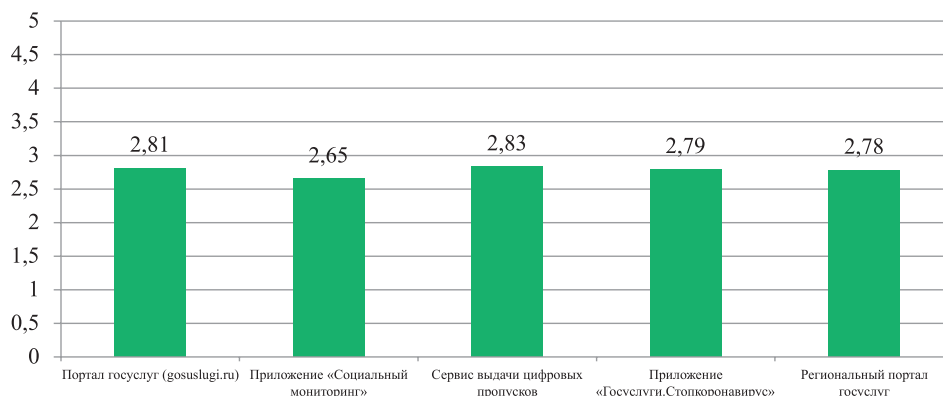


Рис. 3. Уровень отказоустойчивости цифровых сервисов в период эпидемии коронавируса, в баллах (5 — максимальный балл)

Источник: опрос проведен авторами исследования.

ций (например, на обеспечении быстрого подтверждения учетных записей с помощью верификации номера мобильного телефона).

Москва, по словам Максута Шадаева, имеет свое видение цифровизации, а также свою методологию и ресурсы для независимого запуска цифрового пропуска. Из-за большой плотности населения столица — очень рискованный для эпидемии регион, поэтому логика работы цифрового пропуска тут несколько иная, чем на федеральном уровне: упор был сделан на штрафы в случае нарушения режима самоизоляции гражданами, указал глава Минкомсвязи.

Интересен опыт Франции, где МВД сделало официальным приложение по цифровому пропуску, созданное разработчиком-энтузиастом и выпущенное с открытым кодом; оно было скачано 100 тыс. раз на момент, когда было замечено ведомством¹. Приложение не хранило персональные данные и генерировало цифровые пропуска (при вводе в него уникальных данных пользователя). До ввода этого приложения французы пользовались бумажными пропусками, в том числе написанными от руки.

Безусловно, указал Максут Шадаев, использование цифровых технологий для борьбы с распространением коронавирусной инфекции требует определения баланса между защитой персональных данных граждан, у которых выявлена инфекция, и обеспечением защиты жизни и здоровья остальных.

¹ Приложение с открытым кодом по контролю граждан через цифровые пропуска во Франции, которое было масштабировано французским МВД. URL: <https://github.com/LAB-MI/deplacement-covid-19>.

Другой вид баланса, который еще предстоит определить государству, — это соотношение между уровнем удобства и функциональности приложений для управления распространением коронавирусной инфекции и спешкой властей в их запуске. Пока такого баланса нет, подчеркнул министр, но с учетом возможных новых эпидемий или второй волны вируса у государства остаются время и возможности доработать приложения таким образом, чтобы они действительно помогали контролировать распространение вируса, при этом не причиняя ущерба гражданам, а также в максимальной степени способствуя соблюдению прав и свобод.

Коронавирус подстегнул практику создания государственных мобильных приложений, констатировал министр. С учетом возможности повторения эпидемических вспышек, а также на случай иных стихийных бедствий следует усовершенствовать подобные приложения коллективного сотрудничества, исправить логические ошибки взаимодействия с пользователем, сделать в них доступ к персональным данным граждан избирательным, повысить надежность работы.

Одним из ключевых моментов временного цифрового контроля граждан со стороны государства глава Минкомсвязи назвал прозрачную схему уничтожения собираемых персональных данных и их защиты от несанкционированного использования. Данные решения должны вводиться как временные, а система отслеживания контактов заболевших не должна превращаться в систему отслеживания контактов граждан для иных целей.

Как отметил Максут Шадаев, введение цифрового пропуска даже в шести регионах — это первый шаг к введению так называемого мобильного идентификатора (Mobile ID). При получении ряда услуг или сервисов (даже банально пропуска на проход в здание органа государственной власти) нужно предоставлять свои персональные данные (например, сканы паспорта). Mobile ID позволяет в большинстве случаев идентифицировать гражданина, не заставляя его каждый раз передавать второй стороне свои персональные данные. Верифицирующей личность пользователя третьей стороной может стать Минкомсвязь с соответствующим платформенным решением, указал Максут Шадаев.

6.2.3. РИСКИ ЦИФРОВОГО МОШЕННИЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАН В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ¹

В период пандемии новой коронавирусной инфекции в России были зафиксированы случаи цифрового мошенничества, адаптированного под «новую реальность». Мошенники использовали проверенные технологии фишинга и социальной инженерии с акцентом на проблеме коронавируса. Это методы, позволяющие обманным путем вынудить пользователя раскрыть сведе-

¹ Авторы благодарят команду Sberbank Cyber Security (SCS) за предоставленные материалы для подготовки данного раздела.

ния о своих учетных записях в Интернете, пароли, пин-коды и номера банковских карт, другие персональные и конфиденциальные данные.

Во время пандемии был замечен резкий рост создания цифровых двойников, дублирующих аккаунтов, страниц в Интернете, имитирующих государственные сайты электронных услуг и аккаунты органов власти; торговые площадки и страницы магазинов по продаже товаров и услуг, связанных с противодействием коронавирусной инфекции, но по завышенным ценам или по предоплате без фактической доставки товара (например, очиститель воздуха, удаляющий вирус, или маски с фильтром, лекарства, помогающие непосредственно от коронавируса, средства защиты от заражения от известных и надежных производителей, но с предоплатой)¹.

На сайте Правительства Москвы приведены рекомендации гражданам, как избежать разных видов мошенничества в Интернете в контексте эпидемии².

Наблюдалось и телефонное мошенничество с информированием граждан о контакте с подтвержденным носителем вируса и навязыванием платных услуг по консультированию со «специалистами». Практиковались СМС-рассылки о начислениях штрафов за нарушение режима самоизоляции с предложением мгновенной оплаты на сторонних сайтах.

Фиксировалось виртуальное или телефонное информирование граждан о государственных услугах, о начислениях социальных льгот и пособий, связанных с распространением инфекции, осуществляемое таким образом, чтобы узнать личные данные граждан либо «помочь» с получением данных услуг за деньги. Предлагались, например, проверки наличия данных о гражданах в различных государственных реестрах и информационных системах за отдельную плату (получение пропусков на передвижение, регистрация различных действий, получение информации).

По данным Сбербанка России, резкий рост произошел в области социальной инженерии в контексте пандемии (рис. 4).

В 2017 г. на правонарушения с использованием социальной инженерии пришлось 75% от числа случаев кибермошенничества, в 2018 г. — 79%, в 2019 г. — 89%, а в период пандемии — уже 93%. Стоит подчеркнуть, что большое количество телефонных мошенников находятся в заключении: они создают в местах лишения свободы настоящие колл-центры, и от их действий страдают миллионы россиян.

По данным Сбербанка России, 75% ресурсов в доменной зоне .ru, посвященных коронавирусу, являются мошенническими. За несколько месяцев эпидемии количество вредоносных ресурсов выросло более чем на треть. Россия вышла на первое место в мире по размещению фишинговых ресурсов, ее доля в мире — 34%.

¹ Эксперты заявили о росте краж данных и денег через письма о коронавирусе // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/finances/10/04/2020/5e8ef1fd9a79471702242784>.

² URL: <https://www.mos.ru/news/item/73933073/>.

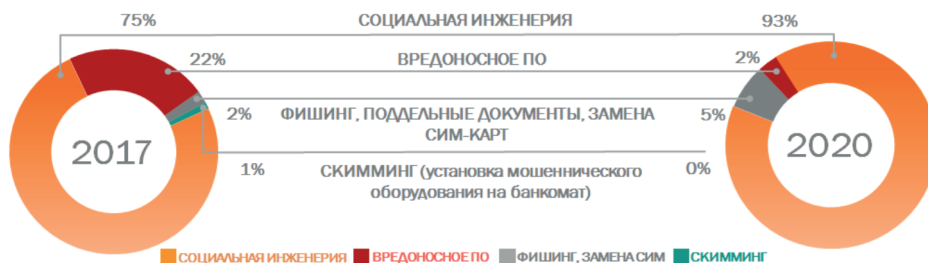


Рис. 4. Социальная инженерия и другие виды мошенничества: динамика изменений

Источник: Сбербанк России.

В I квартале 2020 г. злоумышленники реализовали на 23% больше кибератак по сравнению с IV кварталом 2019 г. Рост киберпреступности связан именно со вспышкой коронавируса COVID-19, вызвавшей массовый переход на удаленную работу и создавшей почву для фишинговых атак и социальной инженерии, поскольку домашние компьютеры граждан имеют значительно меньшую защиту, чем корпоративные рабочие места.

Органам власти следует выделять ресурсы и противодействовать всплескам мошенничества, использующим ситуацию шока и тревоги, которые появляются у граждан в период чрезвычайных ситуаций, каковой и является пандемия. Роскомнадзор, МВД, иные ведомства должны оперативно обеспечивать защиту гражданам, заниматься информационной профилактикой, удалять фальшивые сайты из Интернета, бороться с фейковыми новостями, которые действительно могут ухудшить ситуацию в период пандемии (например, беспорядки в ряде стран были вызваны слухами о том, что вышки 5G способствуют распространению коронавируса).

Генпрокуратура России своевременно возбуждала уголовные дела, чтобы пресекать попытки манипулирования общественным мнением, распространение паники и призывы в Интернете не подчиняться мерам властей, призванным снизить заражение во время эпидемии. Эти действия осуществлялись в координации с Роскомнадзором. Например, Генпрокуратура России вынесла соответствующие решения в связи с ложными сведениями, распространяемыми в Интернете о технологии 5G, якобы способствующей распространению коронавируса. Было доказано умышленное введение населения в заблуждение¹.

¹ Коронавирус, «вышки 5G» и чипирование граждан — в борьбу с распространением опасной информации вступила Генпрокуратура. URL: <https://d-russia.ru/koronavirus-vyshki-5g-i-chipirovanie-grazhdan-v-borbu-s-rasprostraneniem-opasnoj-informacii-vstupila-genprokuratura.html>.

6.2.4. ЦИФРОВОЕ ПРАВОСУДИЕ В РОССИИ В ПЕРИОД ЭПИДЕМИИ КОРОНАВИРУСА¹

В условиях пандемии коронавируса для государства критически важно добиться эффективного осуществления публичных функций. Это в полной мере относится к судебной власти, которая должна обеспечивать своевременное рассмотрение споров. Отметим, что приостановка деятельности судов, помимо временного ослабления защиты прав и интересов граждан, организаций и государства, создает критические риски перегрузки судебной системы в период после снятия карантинных ограничений, а также нарушения разумных сроков судопроизводства.

Процесс правосудия подразделяется на составляющие, включая подачу исковых заявлений, обеспечение документооборота судов, подготовку дела к рассмотрению, проведение судебных заседаний, формирование базы судебных актов. В России до эпидемии уже существовал серьезный задел в части цифровизации системы правосудия. С приходом эпидемии коронавируса этот процесс только набрал обороты.

Даже без учета функций электронного правосудия, связанных с обеспечением дистанционного участия сторон и судей в судебном заседании, использование цифровых технологий в судебной системе позволяет существенно сократить временные, трудовые и финансово-экономические издержки на выполнение повторяющихся, рутинных процессов, характерных для различных этапов судопроизводства; сделать правосудие более доступным для участников споров; снизить объем судебной работы для судов и их аппарата.

В настоящее время максимальный эффект цифровизации в российской судебной системе обеспечивается при использовании систем электронной подачи документов и организации онлайн-взаимодействия сторон спора и судей, видео-конференц-связи, автоматического протоколирования судебных заседаний, а также при автоматизации деятельности аппарата суда. В ближайшем будущем развитие информационных технологий с высокой вероятностью позволит отказаться от проведения очных слушаний по широкому перечню дел на небольшие суммы, а также по бесспорным делам.

Главной задачей для государства остается преодоление цифрового разрыва между арбитражными судами и судами общей юрисдикции, прежде всего на местном и региональном уровнях. Устойчивость судебной системы в случае распространения коронавируса должна быть достигнута путем предоставления гражданам и организациям равных возможностей по использованию цифровых решений, позволяющих найти в электронной базе нужное

¹ Данный раздел подготовлен на основе доклада «Информационные технологии в правосудии: состояние и перспективы. Россия и мир. Аналитический доклад», подготовленного в 2020 г. коллективом авторов под руководством В. А. Кашанина (НИУ ВШЭ). URL: <https://ilr.hse.ru/news/379660230.html>.

дело; дистанционно знакомиться с материалами дела; участвовать в судебных заседаниях в режиме онлайн; получать и отправлять в электронном виде необходимые документы. Это обеспечит вклад судебной системы в экономическое развитие страны, поскольку позволит своевременно разрешать споры экономических агентов в арбитражных судах, а также рассматривать иные категории дел, включая уголовные.

В период ограничений, связанных с коронавирусом, судебная система Российской Федерации сделала значительный шаг вперед в цифровизации правосудия, прежде всего в арбитражных судах. В частности, успешно внедрена и подтвердила свою эффективность практика проведения онлайн-заседаний с использованием системы веб-конференции. Безусловным стимулом для оперативного внедрения данной системы послужило закрытие судов на карантин.

С 21 апреля 2020 г. к рассмотрению дел с использованием системы веб-конференции приступил Верховный Суд Российской Федерации. В дальнейшем практика рассмотрения дел с использованием личных средств видеотрансляции была распространена на нижестоящие суды. Постановлением от 29 апреля 2020 г. президиумы Верховного Суда Российской Федерации и Совета судей Российской Федерации официально поддержали и рекомендовали для всех судов проведение судебных заседаний в формате веб-конференции.

Наиболее полно данная система в настоящее время внедрена в арбитражных судах. Сервис дистанционного веб-участия в судебном заседании был интегрирован с картотекой арбитражных дел и системой «Мой арбитр», которые обеспечивают в том числе подачу документов и доказательств в электронном виде с соблюдением требований к их аутентичности, возможность дистанционного ознакомления с материалами дела, а также установление личности участников (через Единый портал государственных услуг). В совокупности это позволяет полноценно рассматривать любые категории дел в онлайн-режиме с соблюдением всех прав участников процесса и требований к судебной процедуре.

Согласно данным портала Право.ru на 26 июля 2020 г., к системе веб-конференции было подключено 93 арбитражных суда, проведено 24 792 онлайн-заседания, при этом назначено к рассмотрению еще 38 202 заседания, а всего подано 70 816 ходатайств о проведении судебных заседаний в онлайн-режиме.

Также следует указать на уникальную по мировым меркам возможность *полного, неограниченного и бесплатного доступа посредством Интернета к текстам судебных актов и процессуальных документов по всем арбитражным спорам*, поступившим на рассмотрение судов независимо от типа судопроизводства, категории дел и инстанции. Наличие полного доступа к текстам десятков миллионов судебных актов российских арбитражных судов предоставляет участникам споров широкие возможности для анализа судебной практики, а также для использования технологий искусственного интеллекта при прогнозировании сроков и результатов рассмотрения дел.

Таким образом, можно утверждать, что в арбитражных судах к настоящему моменту реализован функционал полноценного онлайн- правосудия, которое уже стало устоявшейся и подтвердившей свою эффективность практикой. Задача государства — распространение успешной практики арбитражных судов на суды общей юрисдикции.

Важно не предъявлять сверхжестких требований к информационной безопасности данных, которые проверяются и передаются во время судебных заседаний. Это может замедлить процесс цифровизации судов. Применяемые в настоящее время технические решения (в том числе на базе системы «Мой арбитр») позволяют уже сегодня обеспечить полноценное рассмотрение споров в режиме веб-конференции с использованием персональных устройств участников процесса, причем с минимальными рисками несанкционированного вмешательства, а также злоупотреблений со стороны участников процесса.

Дальнейшие шаги по цифровизации судебной системы обеспечат совершенствование процедуры рассмотрения дел, а также позволят судебной системе эффективно выполнять свои функции, в том числе в случае повторения эпидемии коронавируса. В частности, представляются перспективными следующие направления цифровизации правосудия:

- автоматизация и роботизация рассмотрения дел, прежде всего в порядке упрощенного и приказного производства (в том числе внедрение технологий искусственного интеллекта в процесс рассмотрения бесспорных требований);
- императивный перевод рассмотрения некоторых категорий споров полностью в онлайн, как это сделано в Китае, Канаде и Австралии. При этом крайне перспективным является внедрение асинхронного порядка взаимодействия суда и сторон в процессе разрешения дел;
- закрепление императивного требования о представлении документов, доказательств в арбитражные суды в электронном виде.

6.2.5. ЦИФРОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА ПАНДЕМИИ

Во время эпидемии было крайне важно решить задачу оперативного сбора актуальных данных для принятия обоснованных решений, в том числе о расходовании ресурсов на поддержку граждан. Пандемия резко обострила застарелую проблему российской системы государственного управления во многих сферах — отсутствие оперативной и достоверной информации, необходимой для принятия государственных управленческих решений. Традиционные процессные системы сбора данных в Росстате, Минздраве, Роспотребнадзоре и пр. не были ориентированы на получение нужных данных об эпидемии, в ряде случаев соответствующие данные отсутствовали вовсе.

Второй важной задачей правительства стало создание и контентное наполнение единого ресурса об эпидемии, который мог бы достоверно и опе-

ративно информировать граждан о положении дел и позволял получить доступ к информации о противостоянии эпидемии и иным полезным ресурсам (услуги, контент для прохождения самоизоляции, приложения и т. д.). Иными словами, данные были необходимы не только для принятия решений, но и как элемент коммуникации с обществом.

Рассмотрим такую важную для принятия решений составляющую, как сведения о развитии эпидемии (количество заболевших и госпитализированных, количество имеющихся коек, больные с каким уровнем тяжести заболевания занимают ту или иную койку по всей стране, доступ к врачам, задействованным в лечении эпидемии по всей стране).

В начале пандемии COVID-19 (январь 2020 г.) главным официальным источником данных о ее развитии в мире некоторое время оставался соответствующий раздел на официальном сайте Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ): <https://covid19.who.int/>. В Российской Федерации аналогичный информационный ресурс Стопкоронавирус.рф появился 16 марта 2020 г. — как результат мониторинга ситуации с распространением вируса, организованной оперативным штабом (оперштабом) по взаимодействию профильных органов исполнительной власти для выработки мер по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации (создан 27 января 2020 г.).

Портал Стопкоронавирус.рф должен был обеспечить своевременное оперативное информирование граждан о развитии эпидемии в России; о соответствующих мерах, принимаемых государством; доступ к сведениям о практиках противостояния пандемии; об инструментах, позволяющих оценить состояние пользователя на предмет признаков и симптомов заражения.

Однако нужно было также решить задачу формирования верифицированных и достоверных данных о ситуации с распространением пандемии COVID-19 в Российской Федерации, а также создать новые «ковидные» сервисы. Следовательно, необходимо было объединить усилия различных ведомств (Минздрав, Роспотребнадзор, ФНС, Минкомсвязь, региональные власти и др.) и организовать их взаимодействие не только через СМЭВ, но и через новые каналы (взаимодействие между ГИС, формирование и обмен новыми реестрами). Рассмотрим результаты работы портала Стопкоронавирус.рф по информированию граждан, а также оценим вклад Минздрава России в работу по формированию необходимых данных для управления эпидемией.

В идеале на портале Стопкоронавирус.рф должны были ежедневно публиковаться подробные данные о ситуации с распространением пандемии COVID-19 в Российской Федерации — в частности, сведения о числе заразившихся, выздоровевших, госпитализированных, умерших по причине заражения вирусом по каждому региону, а также желательно в разрезе крупнейших областных городов в машиночитаемом виде. Период публикации и обновления данных должен быть ежедневным.

Однако фактически ежедневно появлявшиеся на портале Стопкоронавирус.рф данные о количестве зараженных и умерших от коронавируса «за-

тирали» данные предыдущего дня. Невозможно было скачать в цифровом виде историю заражения и распространения вируса по России с первого дня публикации официальных данных. Роспотребнадзор через свои территориальные отделения предоставлял ежедневную статистику заражения исключительно в агрегированном виде (общие цифры без разбивки на субъекты или более мелкие административные единицы) в немашиночитаемом виде (файл Word, в котором представлен текст с соответствующими данными).

Таким образом, можно предположить, что данные Роспотребнадзора собирались и выгружались не через соответствующую информационную систему, а «вручную» — например, благодаря телефонным опросам, проводимым территориальными органами Роспотребнадзора, данные которых агрегировал центральный аппарат ведомства. Роспотребнадзор не продемонстрировал высокую культуру работы с государственными данными, не учел ценность публикации данных в интересах общества.

Сведения о распространении коронавируса остаются недоступными в машиночитаемом виде на протяжении всей работы ресурса Стопкоронавирус.рф, и это объясняет высокий уровень общественного недоверия к описанию эпидемии со стороны государства. Различные референтные группы могли бы принести пользу оперштабу, уточнив и скорректировав данные в режиме реального времени, сняв шоки от внезапных скачков данных в официальных сведениях о заражениях, которые наблюдались, например, в Республике Дагестан (в отдельные дни в республике заболело меньше, чем выписывалось, хотя реальные данные были совсем иными), в Мурманской области (предприятия «НОВАТЭК», «Велесстрой»), в Магаданской области (артель «Кривбасс»), в республиках Калмыкия, Якутия, Коми и в ряде других регионов.

На ресурсе Стопкоронавирус.рф нельзя обнаружить иные данные, которые могут быть представлены по линии других ведомств, вовлеченных в работу оперштаба: например, число вывезенных и остающихся за рубежом граждан, количество развернутых госпиталей и имеющихся ресурсов помимо прямого тестирования граждан по линии МЧС и Минздрава и пр.

Рассмотрим использование ресурса Стопкоронавирус.рф на основании данных нашего социологического исследования. Мы хотели выяснить, как граждане оценивают работу с этим ресурсом, понятна ли им публикуемая информация, хватает ли навыков работы с ресурсом. Также мы планировали лучше изучить потребности российских граждан в информации и ее источниках в период пандемии. Приведенные ниже результаты опроса будут полезны практикам цифровой трансформации при создании новых решений для граждан не только в период пандемии.

Согласно нашему исследованию, самая востребованная информация по коронавирусу, которую респонденты искали в Интернете: новости о распространении коронавируса в городе и регионе своего проживания¹. Это отметили 52% всех опрошенных. Подобная информация была для респонден-

¹ См. сноску 2 на с. 456.

тов важнее, чем, например, новости о коронавирусе в стране и мире: такую позицию заявили 30,3%. Таким образом, чем более локализована (направлена на более узкую административную территорию) предоставляемая статистическая информация по распространению коронавирусной инфекции, тем ценнее эта информация для граждан.

Наиболее популярным источником получения респондентами информации о коронавирусе стали социальные сети (их отметили 23% респондентов), новостные сайты (16%) и поисковые системы (18%). Важно обратить внимание на то, что респонденты исследования использовали для получения информации по тематике коронавируса в большей степени неофициальные источники — на официальном региональном портале искали информацию по COVID-19 9,5% опрошенных, а на официальном сайте своего города — 7,7%.

Результаты исследования показывают, что наряду с традиционными СМИ, включая прежде всего телевидение, социальные сети в период пандемии коронавируса стали для граждан важным источником информации о ходе распространения заболеваемости. Например, для пользователя социальной сети важна возможность получения (размещения) видео-, фото- и текстового контента от других обычных пользователей — физических лиц. Подобная информация представляет ценность для потребителя контента за счет получения публикаций (постов) в единой настраиваемой новостной ленте от своих друзей, лидеров мнений или пользователей социальной сети, находящихся в определенное время в определенном месте. Немаловажную роль играет также возможность получения новостного контента в более узком географическом разрезе — информации о распространении коронавирусной инфекции в городе, районе или даже в доме.

Характерно, что многие региональные оперативные штабы по борьбе с коронавирусом успешно разрабатывают и публикуют информационные материалы по COVID-19 в различных социальных сетях. В связи с этим уполномоченные органы власти также должны уделять больше внимания социальным медиа, создавая для тиражирования в них специализированный контент по тематике распространения, профилактики и лечения коронавируса.

Согласно результатам исследования, респонденты получали различную информацию по коронавирусу с использованием разных информационных каналов. Так, статистику по числу зараженных и погибших пользователи Интернета чаще всего черпали на специализированных федеральных сайтах о коронавирусе (в том числе Стопкоронавирус.рф); респондентам была важна статистика в разрезе всей России (рис. 5). На официальных же региональных порталах и официальных сайтах различных населенных пунктов пользователями была востребована информация о распространении коронавируса в местах их проживания, включая статистику по числу зараженных и погибших.

Результаты исследования дают полное основание утверждать, что создание специализированного федерального ресурса, на котором граждане получали всю необходимую информацию о коронавирусной инфекции в Рос-

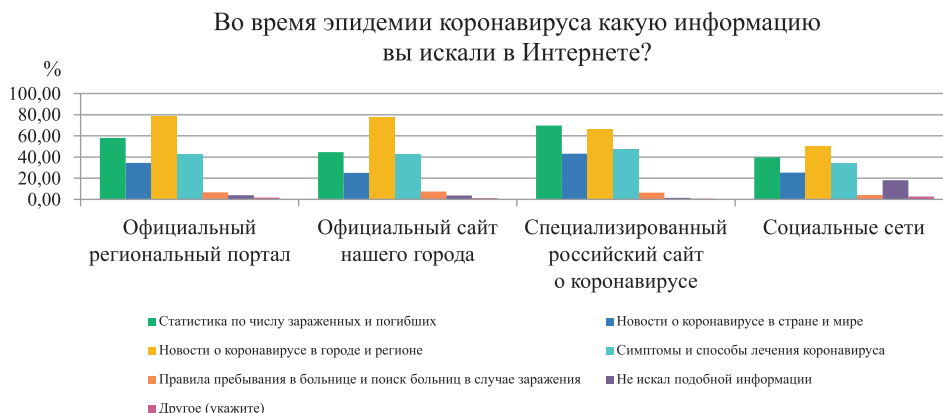


Рис. 5. Информационный контент по типу источников среди респондентов исследования

Источник: опрос проведен авторами исследования.

сии, оправдало себя. Более того, такая коммуникационная мера находится в мировом тренде управления противодействием пандемии. Тем не менее востребованность федерального портала могла бы быть выше за счет публикации данных о темпах распространения коронавирусной инфекции непосредственно в местах проживания граждан — например, в разрезе различных населенных пунктов.

Оценивая полноту и доступность информации на официальных региональных порталах, официальных сайтах городов, специализированных российских сайтах о коронавирусе и в социальных сетях, респонденты отметили, что информация была размещена наиболее полно и доступно именно на специализированных российских сайтах о коронавирусе. Общая оценка по данному показателю среди всех респондентов составила 3,8 балла из 5 (где 1 — очень плохо, 2 — скорее плохо, 3 — удовлетворительно, 4 — хорошо, 5 — отлично). Наименее полную и доступную информацию предоставляли официальные сайты городов и социальные сети (3,52 и 3,51 балла из 5 соответственно) (рис. 6). Низкие показатели оценки полноты и доступности информации по коронавирусу в социальных сетях, вероятно, обусловлены тем, что в социальных медиа пользователи получают не только информацию о коронавирусе, но и иной информационный и развлекательный контент. Также это может быть связано с низкой информированностью граждан о существовании в социальных сетях официальных групп, страниц и пабликов, посвященных коронавирусу.

По удобству использования наивысшие оценки среди респондентов также получили специализированные российские сайты о коронавирусе — по 3,87 балла из 5 возможных. Скорость и качество получения результатов (поиск необходимой информации) оказались опять-таки выше на специализированных российских сайтах о коронавирусе (3,79 балла).

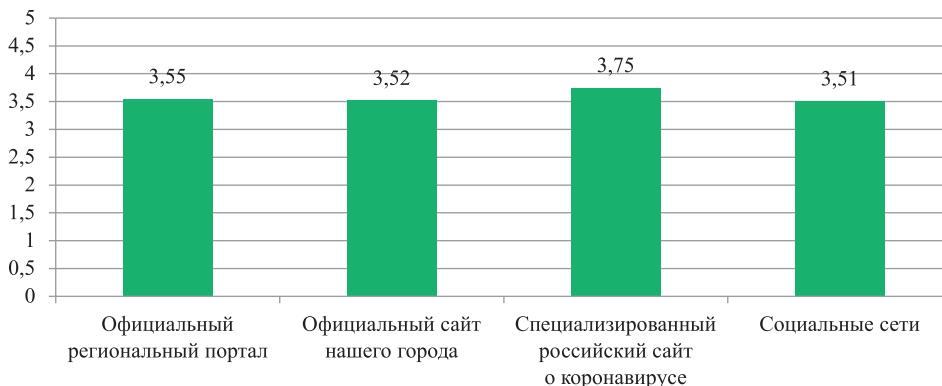


Рис. 6. Оценка показателя «полнота и доступность информации» на различных сайтах и сервисах о коронавирусе

Источник: опрос проведен авторами исследования.

Результаты исследования показывают, что прежде всего муниципальным властям не хватало ресурсов для качественного информирования граждан — преимущественно в силу объективных причин (нехватка навыков муниципальных служащих по работе с социальными медиа, по созданию информационного контента и его подаче в связи со спецификой канала распространения, по привлечению внимания целевых сообществ к опубликованной информации, по умению оперативно создавать и размещать информацию).

* * *

Для нужд оперштаба, помимо портала Стопкоронавирус.рф, создавалась отдельная бэк-офис информационная система, оператором которой в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 373 «Об утверждении Временных правил учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» выступил Минздрав России. Сообщается, что она содержит сведения о лицах с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19 и о госпитализированных лицах с признаками пневмонии, а также о лицах, с ними контактировавших. Информация должна поступать в систему от медицинских организаций, территориальных органов ФМБА России (для ЗАТО), Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ и Минтранса России¹. Ниже мы рассмотрим данный кейс подробно.

¹ Минздрав России запустил информационную систему по коронавирусу. URL: <https://minzdrav.gov.ru/news/2020/04/02/13634-minzdrav-rossii-zapustil-informatsionnuyu-sistemu-po-koronavirusu>.

Кейс 4

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ОПЫТ МИНЗДРАВА РОССИИ¹

Перед Минздравом России стояли две существенные задачи: оперативно собрать достоверную информацию о количестве больничных коек, а также сформировать массив данных о пациентах, заболевших COVID-19. Как оказалось, на момент начала в России эпидемической вспышки необходимые данные в существующих ГИС Минздрава отсутствовали.

К примеру, было известно, что с 1990 по 2018 г. количество коек инфекционного профиля сократилось со 140 тыс. до 59 тыс., а численность врачей-эпидемиологов — с 33 300 до 13 300². Единственный источник такой информации — статистические формы, которые заполняют медицинские организации³; причем до 90% отчетности собирается через разовые запросы в Excel. В таких условиях следовало быстро рассчитать количество коек, необходимое для борьбы с COVID-19.

Команда, отвечающая за цифровизацию Минздрава, под руководством замминистра Павла Пугачева, приняла решение получить информацию непосредственно от медорганизаций и врачей на низовом уровне, минуя неэффективную региональную агрегацию и собирая данные в режиме реального времени.

Чтобы обновить данные в реестре медицинских организаций⁴ и реестре медицинских работников⁵, было принято решение зарегистрировать всех врачей и медицинских работников на портале госуслуг посредством ЕСИА. В итоге в ЕСИА было зарегистрировано примерно 1,5 млн медработников, в том числе около 0,5 млн врачей. Это решение позволило обновить базу врачей и медицинских организаций и стало фундаментом для оперативных действий в период пандемии, вплоть до взаимодействия с каждым отдельным врачом. Авторизация через ЕСИА снижала риск внесения данных в систему другим человеком, поскольку большинство граждан не готовы делиться своим паролем на портале госуслуг. В дальнейшем регистр будет связан с системой аккредитации медицин-

¹ Данный кейс подготовлен при участии заместителя министра здравоохранения Российской Федерации П. С. Пугачева.

² Соколов А. Готово ли российское здравоохранение к борьбе с коронавирусом // Ведомости. 9 апреля 2020 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/09/827471-gotovo-rossiiskoe>.

³ Федеральная служба государственной статистики. Здравоохранение. URL: <https://www.gks.ru/folder/13721?print=1>.

⁴ Открытые данные // Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. URL: <http://www.ffoms.gov.ru/documents/registry/>.

⁵ Часто задаваемые вопросы. Центр поддержки. URL: <https://support.egisz.rosminzdrav.ru/index.php?Knowledge/List/Index/70>.

ских работников и с системой непрерывного медицинского образования, которые объединятся в единый информационный ресурс.

Правительство поручило министерству собрать информацию о количестве коек в его распоряжении¹. Для этого важно было наладить каналы получения информации из региональных медицинских систем; исключить повторный учет данных из одной и той же организации (например, если она фигурирует под разными названиями); донести единую методологию формирования сведений как о текущем, так и о перепрофилируемом коечном фонде. Помимо информационной системы, которая была задействована для сбора информации о коечном фонде и медицинском оборудовании, Минздрав России организовал горячую линию для медиков и ситуационный центр, который в круглосуточном режиме помогал заполнять и выверять соответствующие данные.

Далее министр Михаил Мурашко поставил цифровой команде задачу определить, «кто находится на этих койках», иными словами, создать регистр заболевших COVID-19 с детализацией статусов их состояния (например, «подключен к ИВЛ», «в отделении интенсивной терапии» и пр.). Было принято решение создавать систему учета больных с коронавирусом и пневмонией на основе нозологического регистра, а именно регистра туберкулеза. «Мы выпускали релизы каждый день, — рассказал Павел Пугачев. — Утром выходила новая версия программного обеспечения, в течение дня мы анализировали, что происходило, а вечером вносились изменения. В первые две недели доработка шла в режиме реального времени».

В итоге Минздрав получил реестр больных коронавирусом, к которому впоследствии обращались Аппарат Правительства, аппараты полпредов Президента Российской Федерации, Минкомсвязь, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, ФОМС и др.

Таким образом, за два месяца² создан единый федеральный регистр, в него включены более 1,4 млн пациентов с COVID-19 и пневмонией, более 14 тыс. пользователей, около 15 тыс. организаций, в том числе более 4 тыс. стационаров.

После запуска регистра Минздрава Роспотребнадзор стал коррелировать свои данные по заболеваемости граждан, определенной по положительным тестам, с данными о госпитализированных.

¹ О решениях по итогам заседания оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. Правительство России. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/39182/>.

² С 1 по 15 апреля цифровая команда Минздрава налаживала сбор данных, и к 15 апреля появились релевантные данные в достаточном количестве, что уже давало возможность строить прогностические модели. До конца мая сотрудники цифровой команды проверяли, какие данные некорректны и как методически организовать проверку и ввод, в мае стартовал процесс валидации всего созданного в апреле.

Сейчас министерство ежедневно отслеживает, как меняются загрузка коек и маршрутизация, сопоставляет количество заболевших с количеством свободных коек в организации и количеством больных на «ковидных» койках. В настоящее время можно доверять этим данным и предоставлять их руководству страны для принятия решений о дальнейших мерах по противодействию распространению пандемии; тогда как в первые недели после ее прихода в Россию для обеспечения максимальной объективности данных потребовалась кропотливая работа с каждым регионом. Регистр позволяет конкретизировать данные до уровня отдельного пациента, посмотреть его историю болезни, что, по мнению Павла Пугачева, поменяло отношение специалистов, работающих с регистром, к важности данных. Новая система позволяла без труда выявить внесенные искажения: в частности, удалось своевременно обратить внимание на ситуацию в Республике Дагестан¹. Именно на основе аналитических данных стало ясно, что ситуация в регионе вышла из-под контроля; федеральным центром были приняты меры по развертыванию полевых госпиталей, направлению бригад медиков и ряд других.

Наличие зарегистрированных на портале госуслуг полутора миллионов работников позволило Минздраву проконтролировать и обеспечить реальное выполнение постановлений Правительства № 415² (об установлении размера выплат в зависимости от среднемесячного заработка) и № 484³ (об установлении фиксированных выплат).

¹ Тадтаев Г., Афонский А. Путин назвал причину тяжелой ситуации с коронавирусом в Дагестане // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/18/05/2020/5ec26db79a79476edo9bbe62>.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 415 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 г. иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 484 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 г. иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19».

Минздраву предстояло решить две задачи:

- во-первых, выстроить систему отслеживания маршрута движения средств федерального бюджета до каждого конкретного медицинского работника;
- во-вторых, выстроить обратную связь с самими медиками.

Чтобы каждый медицинский работник мог сообщить о нарушении своих прав, Минздравом совместно с Минкомсвязью на Едином портале госуслуг была оперативно создана соответствующая электронная форма.

Возникла следующая проблема: как выстроить маршрутизацию обращений медиков в обход требований Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», чтобы ответы от медицинских организаций приходили не через 30 дней, а через неделю (такой срок решил выдержать Минздрав)? Канал передачи обращений с ЕПГУ в медицинские организации и ответов на них был организован с помощью Информационного центра по мониторингу ситуации с коронавирусом (ИЦК), созданного на базе ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр фтизиопульмонологии и инфекционных заболеваний» Минздрава России.

Получив из медицинских организаций первые ответы на обращения медицинских работников, руководство Минздрава столкнулось с новым препятствием: многие ответы были похожи на отписки. Их давали специалисты, ответственные за начисление зарплат. Решением стало построение двухступенчатой подготовки и верификации ответов. Сначала ответ готовили специалисты на местах, потом они верифицировались на уровне регионального министерства на уровне не ниже заместителя министра, и только при наличии подтверждения со стороны должностного лица ответ публиковался на ЕПГУ. В случае поступления повторного обращения уровень повышался, ответ должны были верифицировать вице-губернаторы. Такая система позволила существенно повысить качество ответов и резко снизить количество повторных обращений.

Также Минздрав разработал понятную инфографику, чтобы разъяснить медработникам механизм начисления выплат. Желание отследить движение денег к медработникам привело Минздрав к идее упорядочить систему начисления заработной платы и применяемых для ведения бухгалтерского учета информационных систем; были проработаны вопросы их централизации и интеграции с реестром медицинских организаций и регистром медицинских работников.

Параллельно с выстраиванием системы контроля выплат проводился мониторинг сообщений в социальных сетях; разработчики отслеживали, насколько меняется ситуация в процессе отладки процедур, связанных с выплатами. Необходимо было понимать, насколько решена эта проблема на данный момент. Это пример успешного инцидент-менеджмен-

та — оперативного решения проблемы не на бумаге, не в режиме межведомственной переписки, а в режиме чата, созвона, принятия быстрых решений. Этот подход оказался чрезвычайно эффективным в ситуации борьбы с пандемией. ИЦК как ситуационный центр и как площадка координационной и контрольной работы может использоваться не только в форс-мажорных ситуациях.

Опыт борьбы с пандемией позволил Минздраву составить адекватное представление о необходимости расширения количества проектов, направленных на сбор и агрегацию достоверных первичных данных об отрасли и инцидентах в ней. Речь в том числе идет о:

- федеральном ресурсе для сквозного учета медицинских свидетельств о смертях пациентов и установления связи этих смертей с электронной медицинской картой пациента, который позволит перейти к формированию оперативной отчетности на основе первичных данных и подсчета по единой методике заболевших и умерших;
- нозологических регистрах по другим заболеваниям, например по онкологическим и сердечно-сосудистым;
- механизмах оценки эффективности лекарственной терапии: цифровизация процессов поможет оценивать эффективность препаратов, которые используются для лечения коронавируса, на основе данных регистра;
- оценке влияния коронавируса на здоровье человека в отдаленной перспективе на основе анализа данных наблюдения уже выздоровевших пациентов;
- регистре вакцинированных от новой коронавирусной инфекции, что даст возможность запустить мониторинг состояния их здоровья после прививки.

Рассмотренный кейс демонстрирует важность доступа органов власти к первичным данным, причем по процедуре, позволяющей их верифицировать. А это, в свою очередь, обеспечит налаживание организационного взаимодействия ведомств, подведомственных учреждений с распределением и контролем ответственности по наполнению данными создаваемых или имеющихся ГИС. Именно анализ первичных данных о заболеваемости продемонстрировал абсолютную недостоверность данных об эпидемии в Республике Дагестан, которые формировались и отправлялись в оперштаб республиканским минздравом — вплоть до появления в системе Минздрава России ГИС по заболеваемости коронавирусом. С одной стороны, врачи не стремились в разгар пандемии тратить время на наполнение данными очередной системы отчетности; с другой стороны, в условиях отсутствия нужных данных в текущих ГИС это было единственно правильное решение, от которого впоследствии все выиграли, поскольку государство смогло наконец увидеть

адекватную картину заражения и перераспределить ресурсы. Кейс демонстрирует прецедент успешной организации межведомственного взаимодействия. *Роспотребнадзор стал коррелировать* свои данные по заболеваемости граждан с данными из вышеуказанной государственной информационной системы, которыми также пользовались Минкомсвязь, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, ФОМС, Аппарат Правительства, полпредства.

* * *

Важным фактором, который позволил бы не создавать новых цифровых решений, могли бы стать мощности Росстата, также собирающего информацию в сфере здравоохранения. Однако ведомство не адаптировалось к необходимости быстро публиковать и агрегировать новые данные о пандемии и результатах противодействия ей.

Не сумев перестроить быстро свои процедуры обработки данных (хотя бы в части показателей, влияющих на понимание ситуации с распространением коронавируса), ведомство государственной статистики не сыграло значимой роли в обеспечении оперативной работы по формированию достоверных данных.

Регламенты работы с данными и особенно их публикации построены на принципах обработки данных «с бумаги». Согласно ведомственному регламенту, Росстат не обязан публиковать данные быстрее, чем через 30 дней после наступления событий (в частности, данные по смертности населения за месяц), хотя технологически вполне мог бы это делать. Между тем именно смертность, в том числе избыточная смертность (*excess mortality*), выступает важным показателем при мониторинге коронавируса; особенно в случаях, когда в течение некоторого периода по отношению к аналогичному прошлому периоду фиксируется скачок смертности.

Запоздывая с данными на месяц, Росстат хотя формально и не нарушает регламентированные процедуры, но порождает в обществе недоверие и подозрения насчет апостериорной манипуляции данными.

При этом в ЕС публикацией оперативных данных в результате наступления неблагоприятных событий, уносящих жизни людей, специально занимается Европейский проект по мониторингу смертности EUROMOMO (European Mortality Monitoring Project — <https://www.euromomo.eu/about-us/mission-and-vision/>), В США — центры по контролю распространения заболеваний (Center for Disease Control and Prevention, CDC — <https://www.cdc.gov/>). При этом указанные организации могут публиковать данные на недельном уровне (не реже чем раз в неделю). В России на это уходит не меньше месяца, а Росстат публикует результаты наблюдений еще дольше.

В качестве альтернативы в России можно использовать ГИС «Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния» (ЕГР ЗАГС) (<https://zags.nalog.ru/>), принадлежащую ФНС России. В ней в том числе отражаются — и легко выгружаются — данные о смертях граждан по регионам

за нужный период. В таком случае ведомствам не придется дожидаться данных Росстата, чтобы получить доступ к значениям критически важного показателя смертности.

Кроме того, в нашей стране не апробирована процедура верификации достоверности данных, что определяет их качество в региональном разрезе. В ходе пандемии по ряду регионов отмечены изменения данных по смертности за неделю не больше чем на 1–2 человека. Также наблюдался рост смертности в областном центре при одновременном снижении смертности в остальных населенных пунктах области.

Федеральным ведомствам и региональным властям предстоит продолжить работу по совершенствованию процессов управления данными, межведомственного взаимодействия причем не просто на основе обмена результатами проверок статусов подотчетных, объектов, но и путем построения взаимодействия на базе интеграции различных массивов данных достаточно большого размера.

Национальная система управления данными (НСУД) должна предоставить практичные и понятные инструменты по обогащению, интеграции, сравнению, исправлению ошибок в массивах данных, собираемых различными ведомствами под решение конкретной, зачастую экстренной, задачи. Опыт противодействия пандемии показывает, что отдельные ГИС ответственных ведомств позволяют формировать требуемые для принятия решения данные; однако действенных механизмов коллективной работы и интеграции массивов данных из различных систем до сих пор не создано.

Следует отметить все еще недостаточно высокую культуру работы с данными у ряда ведомств. Отсутствует должное внимание к машиночитаемым форматам данных и процедурам их верификации, что приводит к разночтениям, манипуляциям, появлению слухов вместо оценок реальной ситуации и, как следствие, к невозможности принимать взвешенные решения, основанные на этих показателях.

6.2.6. НОВАЯ МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ДЛЯ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОССЕКТОРА

Проведенный анализ цифровой трансформации государственных сервисов, систем и решений в период эпидемии коронавируса позволяет выявить ряд системных недостатков в части управления цифровизацией в государственном секторе: дублирование информационных систем; учреждение новых ГИС как универсальный ответ на любой внешний вызов при наличии многолетней дорогостоящей эксплуатации существующих ГИС с нужным функционалом; неэффективное использование или недоиспользование большого массива собираемых данных при высоких затратах на их сбор; несовершенство системы межведомственного электронного взаимодействия, в том числе его фрагментарность; невысокая надежность государственных информационных ресурсов, особенно при пиковой нагрузке и спросе со сто-

роны граждан; недоразвитость и недоступность цифровой инфраструктуры для значительной группы граждан (порядка 15% населения¹).

К основным факторам, препятствующим цифровизации госсектора, можно отнести следующие:

- у правительства отсутствует общенациональная повестка цифровизации госсектора: текущие планы и программы не связаны с показателями цифровой трансформации;
- цели цифровизации трансформируются в задачи и мероприятия госпрограмм и проектов с персональной ответственностью должностных лиц; под это подгоняются малопродуктивные мероприятия, а равно и методики расчета целевых показателей; обеспечивается исключительно бюрократический контроль их исполнения;
- для достижения целей нацпроекта «Цифровая экономика» мероприятия и целевые значения показателей формулируются сверху, без учета цифровых разрывов, инициатив и возможностей регионов;
- отсутствует стратегическое планирование ИТ-архитектуры на всех уровнях (по вертикали власти, между ведомствами, внутри ведомства);
- распространены ведомственный ИТ-феодализм и межведомственная дискоординация: ведомства вправе создавать информационные системы без их обязательного нормативного утверждения и установления порядка координации их работы;
- налицо низкое качество администрирования цифровизации на ведомственном уровне: отсутствие в органах власти квалифицированных ИТ-специалистов, автоматизация неэффективных «бумажных» практик без перепроектирования внутренних административно-управленческих процессов;
- отсутствуют возможности переиспользования ГИС для автоматизации типовых государственных функций и услуг; за бюджетные средства осуществляется многократная закупка различными органами государственной власти одного и того же ИТ-решения.

Федеральные ведомства и региональные власти в сложившихся жестких условиях цифровизации сверху и ввиду отсутствия достаточных ресурсов вынуждены манипулировать показателями (например, вместо доли электронного документооборота использовать отношение отправленных электронных документов ко всему массиву документов), подгонять формально показатели прогресса в цифровизации в официальной отчетности.

¹ Согласно результатам социологического исследования, проведенного авторами, отличительными особенностями данной группы являются начальный (26,3%) и базовый (43,7%) уровни компьютерной грамотности. Данные респонденты проживают в небольших населенных пунктах, селах, в своей каждодневной работе чаще используют мобильный телефон (68,1%), чем персональный компьютер (28,1%). Большинство этих респондентов являются сотрудниками бюджетных учреждений (26,1%), пенсионерами (17,4%), реже — сотрудниками коммерческих организаций (16,7%).

В ходе информатизации, а затем цифровизации госсектора наблюдается слабое лидерство со стороны координирующих структур. Никаких действенных механизмов отслеживания изменений, взаимной увязки цифровых решений и систем, а также их увязки с бюджетными расходами не создано. Зачастую сроки исполнения поручений по цифровизации неоправданно короткие, а целевые показатели заведомо недостижимы. Верифицировать показатели и результаты отчетности ведомств по цифровизации затруднительно, в том числе и потому, что требуемыми компетенциями обладают единичные профессионалы в принципе, большинство из которых работают в коммерческом, а не в государственном секторе.

Определенный вклад в анализ цифровизации вносит аудит Счетной палаты Российской Федерации, вскрывающий значительные нецелевые расходы ведомств на цифровизацию; однако в компетенцию высшего органа государственного финансового аудита не входит предоставление правительству рекомендаций в части разработки новых моделей управления цифровизацией. При этом продолжают расти расходы на эксплуатацию созданных и низкофункциональных ГИС, а схожие решения для типовых государственных функций демонстрируют колоссальный разброс стоимости по регионам (например, стоимость ИТ-решений для информатизации загсов в регионах различалась в десятки раз)¹.

Как видно из приведенных выше рассуждений, проблема межведомственной интеграции данных из разных ГИС не является локальной или только технологической. Это следствие нерационально устроенной системы государственного управления, которая формирует противоположные запросы у федеральных ведомств и региональных властей, сталкивая их в том числе на поле информатизации. Коллизии налицо в практиках распределения бюджетных ассигнований; использования единой методологии и подходов при интеграции государственных технологических решений; построения системных контрактных отношений от имени государства (единые правила для различных органов государственной власти) с внешними ИТ-партнерами из бизнеса и т. д.

Мы хотим предложить элементы новой модели бюджетных расходов для цифровой трансформации госсектора, а именно:

- утверждение Правительством Российской Федерации верхнеуровневого документа стратегического планирования «Стратегия цифровизации госсектора», определяющего государственную политику цифровизации и архитектуру проектируемой модели цифрового госуправления

¹ Из отчета Счетной палаты Российской Федерации: объем бюджетных ассигнований, предусмотренных планами информатизации государственных органов на федеральном уровне, по состоянию на 1 июля 2018 г. составлял 82,3 млрд руб., из них 62,4 млрд руб., или 75,8%, — эксплуатационные расходы. На 2019 г. в проекты планов информатизации включены мероприятия на общую сумму 84,3 млрд руб., из них на эксплуатационные расходы — 61 млрд руб., или 72,3%.

для всех уровней власти и сфер (отраслей) госуправления, органов власти и бюджетных организаций;

- систематизация и взаимоувязка всех программных и проектных документов, планов текущей деятельности, государственных и муниципальных заданий в части мероприятий, сроков, финансирования, численности сотрудников с целями и задачами «Стратегии цифровизации госсектора» (включая отмену неактуальных или неэффективных решений);
- стимулирующая декомпозиция верхнеуровневых целей и показателей «Стратегии цифровизации госсектора» для включения в ведомственные планы и ключевые показатели деятельности (KPI) уполномоченных органов власти всех уровней публичного управления и ответственных должностных лиц;
- использование механизма «двух ключей», препятствующего принятию неэффективных решений и необоснованному расходованию ресурсов: межведомственный комитет по ИТ (Правкомиссия) — заказчик на ИТ-системы со стороны государства, принимающий коллективные решения, и ИТ-директора (в ранге заместителей руководителей) — исполнители в ведомствах;
- ежегодное планирование и гармонизация стратегических (общегосударственных) и тактических (ведомственных) планов в части технологий, ресурсов, финансов, тенденции рынка и пр.;
- постоянный мониторинг и оценка достижения/недостижения целевых значений показателей цифровизации госсектора, создание механизма общественного контроля за расходами на цифровизацию.

Эффективным представляется так называемый платформенный подход к создаваемым и уже созданным за счет бюджета ресурсам. В качестве таких ресурсов, распространяемых через единую государственную платформу, могут выступать: открытый код (платформа аналогична GitHub); типовые государственные сервисы, которые могут привлекаться к оказанию государственных услуг; универсальные централизованные облачные госсервисы (они могут распространяться через облачную платформу).

Сложной, но важной задачей является переход к централизованной модели госинформатизации, при которой централизованное планирование и финансирование ГИС тесно увязано с реинжинирингом всех полномочий ведомств. Таким образом будет осуществлен назревший отказ от ведомственного ИТ-феодализма. На наш взгляд, координировать централизацию в цифровизации госсектора должен лично Председатель Правительства Российской Федерации. Для ведомств реинжиниринг ИТ-полномочий наоборот целям цифровизации обернется болезненным перераспределением ресурсов, поэтому значение высокоуровневого лидерства трудно переоценить.

Следует перейти на систему обязательного утверждения (согласования) работ по информатизации. В связи с этим целесообразно разработать и законодательно установить состав обязательного комплекта соответствующих

документов, включая финансово-экономическое обоснование (ФЭО) расходов на создание и модернизацию ГИС, ключевых показателей эффективности, а также расчета априорных эффектов. Важную роль может сыграть *институт независимого цифрового аудитора*, который дает заключение о целесообразности внесения тех или иных изменений в ГИС или создания новой ГИС с запретом создавать или модифицировать ГИС без подобного согласования.

Ради успеха цифровизации госсектора сегодня необходимо осуществить принципиальный выбор: существенное увеличение расходов на ИТ-службы в органах власти (увеличить минимум в 2,5 раза численность и денежное содержание ИТ-сотрудников в каждом органе государственной власти) или создание нового независимого госоргана с полномочиями и компетенциями по обеспечению и контролю разработки необходимого госсектору ИТ, по формированию соответствующей технической инфраструктуры и распоряжению ассигнуемыми на эти цели бюджетными средствами.

Следует разработать, утвердить унифицированную методику оценки совокупной стоимости разработки и владения ИТ-систем для государственного сектора (по аналогии с подходом *whole of government*) и руководствоваться ею. В нее могут вноситься коррективы по мере развития внешних и внутренних рынков спроса и предложения на ИТ-продукты, услуги и технологии. Эффективность изменения или создания ГИС должна быть конвертирована в систему показателей, персональная ответственность за достижение которых возлагается на конкретное должностное лицо.

Целесообразно *внедрить систему пятилетних контрактов жизненного цикла ГИС*, при которой бюджетные средства выделяются не только на разработку и ввод ГИС в эксплуатацию, но и на обслуживание и поддержку системы. При этом следует разработать и принять методику расчета стоимости пятилетнего владения ГИС. Предлагается также выделить разработку технического задания на создание ГИС в отдельную процедуру информатизации и установить ее предельную цену около 10% от утвержденной стоимости на разработку ГИС. Любая ГИС перед вводом в эксплуатацию должна быть сертифицирована уполномоченным органом на предмет соответствия установленным требованиям и ключевым направлениям цифровизации в России.

Стоимость всех мероприятий по защите информации должна быть обоснована априорно; следует оценивать ее полностью, вплоть до принятия решений о выборе поставщика ГИС, и включать искомую сумму по единой методике в расчет совокупной стоимости владения ГИС.

В общем виде ключевые элементы предлагаемой модели цифровизации госсектора приведены на *рис. 7*.

Таким образом, переход на централизованную модель бюджетных расходов на цифровизацию означает:

- 1) создание органа по цифровизации с функциями госзаказчика и главного распорядителя бюджетных средств, уполномоченного на разра-

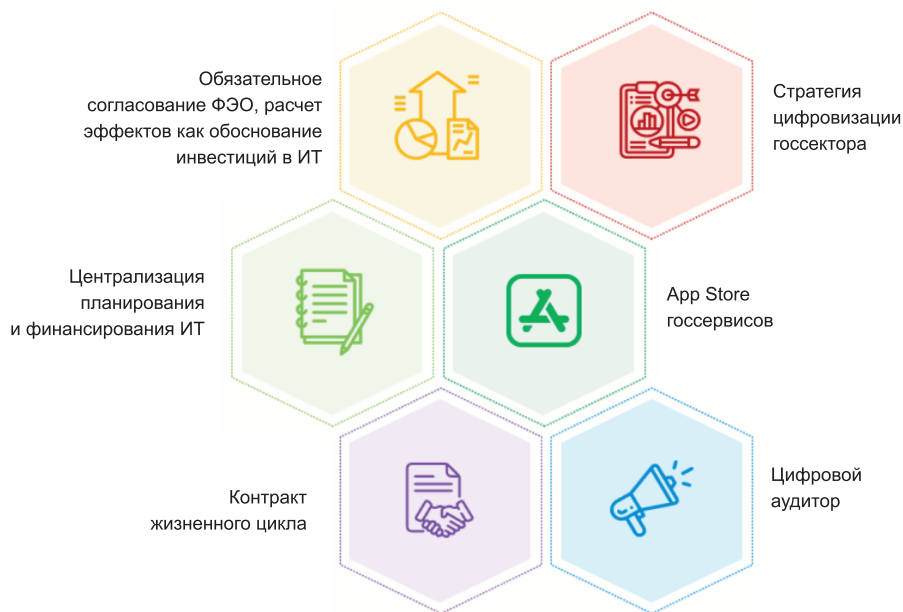


Рис. 7. Элементы модели бюджетных расходов на цифровизацию госсектора

- ботку всех ИТ-решений и закупку всей компьютерной техники и оборудования для государственных нужд;
- 2) централизацию расходов на цифровизацию;
 - 3) обязательность закрепления необходимости создания ГИС законодательным актом, актом Президента или Правительства Российской Федерации;
 - 4) взаимосвязанность существующих и создаваемых ИТ-решений в рамках общей архитектуры цифровизации госсектора;
 - 5) внедрение доказательного принципа обоснования расходования бюджетных средств на разработку и модернизацию ИТ-решений;
 - 6) внедрение платформенных механизмов совместного использования органами власти программного кода, цифровых сервисов и решений (AppStore госсервисов).

Предложенная модель носит комплексный характер и рассчитана на среднесрочное внедрение. Важным ее элементом, который непосредственно касается принятия решений в чрезвычайных ситуациях (к каковым, несомненно, относится пандемия COVID-19), является формирование единых архитектурных принципов сбора, интеграции и анализа данных из различных ГИС на разных уровнях государственного управления. Необходимо на постоянной основе проводить аудит созданных ГИС и накопленных в них данных; формировать обоснованные и сбалансированные требования к структуре и форматам данных, позволяющие отказываться от неэффективных

или устаревших систем. Выделяемые бюджеты на модернизацию и эксплуатацию ГИС должны быть соразмерны предварительно обоснованным эффекту и полезности, которые могут быть рассчитаны на базе данных ГИС. Работа ГИС различных ведомств должна быть выстроена вокруг ключевой цели: получить качественные цифровые данные для принятия решений органами власти в режиме реального времени.

6.2.7. ВЫВОДЫ

Проведенный в данной главе анализ государственного управления противодействием пандемии на основе цифровых технологий в России и мире позволяет сделать следующие выводы.

1. Российская Федерация находится в общем тренде с остальными развитыми государствами по логистике, способам и механизмам применения цифровых технологий для борьбы с пандемией. Правительство Российской Федерации вместе с региональными властями теперь располагают достаточным опытом и компетенциями, чтобы внедрять цифровые решения для контроля передвижения граждан и отслеживания их контактов; улучшать и оптимизировать цифровые государственные услуги; развивать цифровую инфраструктуру страны (хотя эти навыки распределены неравномерно по регионам). Заметным отличием России стало минимальное вовлечение гражданского общества в разработку инструментов и анализ данных, связанных с COVID-19, — в отличие, например, от Франции и ЕС в целом¹.
2. Резко выросла роль федерального портала госуслуг www.gosuslugi.ru, а также аналогичных региональных порталов (в частности, mos.ru). Правительство сумело достаточно быстро перестроить и упростить ряд ключевых государственных услуг в цифровом формате и обеспечить их массовое использование гражданами. Согласно данным опроса, проведенного авторами, свыше 30% граждан полностью удовлетворено качеством и объемом цифровых ресурсов и сервисов, разработанных государством для оказания поддержки гражданам в период пандемии.
3. Те федеральные ведомства и региональные органы власти, которые сумели разработать и развернуть систему цифровых услуг и сервисов для граждан и бизнеса, существенно упрочили доверие к себе со стороны общества, показав реальный общественно значимый результат в сфере цифровизации.
4. Тем не менее накопленный опыт противостояния пандемии показал, что проблема качественной цифровой инфраструктуры в стране пре-

¹ Во Франции МВД взяло открытый код у разработчика приложения для цифровых пропусков и распространило его на всю страну. URL: <https://www.leparisien.fr/societe/confinement-c-est-un-lyonnais-qui-a-developpe-l-attestation-de-sortie-numerique-07-04-2020-8295840.php>. В Германии, США и Канаде очень популярны платформы разработчиков с открытым кодом, которым могут пользоваться и власти этих стран.

дельно актуальна. Проведенный авторами опрос выявил, что порядка 13% граждан жалуются на низкую скорость доступа в Интернет, 6% не смогли разобраться с особенностями использования приложений и иных цифровых ресурсов. Государству, очевидно, предстоит приложить дополнительные усилия для повышения цифровых навыков населения¹.

5. Несмотря на первоначальный шок и неожиданный характер экономических эффектов пандемии, государство — пусть и с некоторой задержкой — сумело дать удовлетворительный цифровой ответ и обеспечить соответствующую поддержку принимаемых решений по управлению противодействием пандемии (см., например, опыт Минздрава и Роструда). В целом, согласно проведенному авторами социологическому опросу, граждане в период пандемии достаточно высоко оценили работу ключевых информационных ресурсов, созданных для широкого информирования общества о сущности, опасностях пандемии; о рисках заражения и минимально необходимых мерах безопасности и, наконец, о действиях государства по противодействию пандемии и преодолению ее последствий.
6. Такое экстраординарное и шоковое для экономики страны событие, как пандемия COVID-19, стало для органов власти больше управленческой, чем технологической, проблемой. Эпидемия еще раз обнажила застарелые проблемы цифровизации в России: отсутствие единых архитектурных принципов разработки и совместного использования ГИС и государственных данных; неэффективность текущей бюджетной модели цифровизации; недостаток цифровых лидеров с высокими ИТ-компетенциями в государственном секторе. Замедленная процедурная работа органов власти по управлению данными, различные параллельно существующие результаты подсчета ущерба от распространения коронавируса породили выраженное недоверие общества к публикуемым статистическим данным о пандемии.
7. Государственное регулирование цифровизации остается важнейшим направлением деятельности Правительства Российской Федерации. Необходимо, с одной стороны, создавать институциональные предпосылки для развития новых цифровых технологий (например, для развития искусственного интеллекта, систем управления большими данными и пр.); а с другой — обеспечить права и свободы граждан в условиях расширения цифрового контроля, а также принять меры по защите граждан от несанкционированного доступа к их персональным данным и от угрозы мошенничества.

¹ Уровень владения цифровыми навыками в России и странах ЕС. ИСИЭЗ НИУ ВШЭ. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/377859003.pdf> (дата обращения: 09.07.2020). Четверть россиян владеют только базовыми навыками работы с цифровыми технологиями, 39% — навыками ниже базового, 22% не использовали Интернет на момент исследования в течение 3 месяцев.

8. Можно с уверенностью утверждать, что государство существенно повысило уровень готовности к цифровой трансформации, продемонстрировав навыки быстрого перехода к полностью цифровым услугам, к запуску новых «антиковидных» приложений, к интеграции межведомственных ресурсов в рамках новых ГИС и порталов. Граждане, которые создавали пиковую нагрузку на государственные ресурсы, которые пусть вынужденно, но пользовались разработанными государством приложениями, также резко повысили свои цифровые навыки. Процесс обоюдного роста уровня цифровизации у государства и общества чрезвычайно полезен. Возможны новые всплески эпидемии, иные чрезвычайные ситуации, в рамках которых умение дистанционно в цифровой форме взаимодействовать с государством окажется не только безальтернативным, но и спасительным.
9. Расширение инструментария цифрового контроля за распространением пандемии коронавируса поставило перед государством и обществом проблему этического использования данных. Следует добиваться неприкосновенности личных данных, использовать их для контроля передвижения граждан исключительно в целях защиты их безопасности, а равно защиты охраняемых законом ценностей. В том числе необходимо обезопасить граждан от мошеннических атак, осуществляемых под предлогом противодействия пандемии; обеспечить им быстрый доступ к настоящим государственным, а не мошенническим информационным ресурсам; добиваться скорейшего исправления ошибок и минимизации ущерба для граждан в случаях неправильного использования собранных данных, неправомерно назначенных штрафов, неинформирования граждан о том, кто и как будет распоряжаться собранными в период пандемии данными¹.

¹ Этика и «цифра». Этические проблемы цифровых технологий. Аналитический доклад. М.: РАНХиГС, 2020. URL: <http://ethics.cdto.center/>.

Приложение

Результаты социологического исследования об использовании гражданами цифровых государственных сервисов и ресурсов в период эпидемии коронавируса

Таблица П1

ПОИСК ИНФОРМАЦИИ ВО ВРЕМЯ ЭПИДЕМИИ СРЕДИ РЕСПОНДЕНТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ

Во время эпидемии коронавируса какую информацию вы искали в Интернете?	Доля респондентов, %
Статистику по числу зараженных и погибших	45,1
Новости о коронавирусе в стране и мире	30,3
Новости о коронавирусе в городе и регионе	52,0
Симптомы и способы лечения коронавируса	36,9
Правила пребывания в больнице и поиск больниц в случае заражения	5,1
Не искал подобной информации	22,2
Другое (укажите)	3,3

Таблица П2

Источники получения информации о коронавирусе

На каком ресурсе вы чаще всего получали эту информацию?	Доля респондентов, %
Поисковые системы	17,6
Новостные ресурсы	15,8
Официальный региональный портал	9,5
Официальный сайт нашего города	7,7
Специализированный российский сайт о коронавирусе	6,1
Социальные сети	22,7
Мессенджеры	1,6
Приложения по коронавирусу	1,4
Зарубежные онлайн-ресурсы	1,4

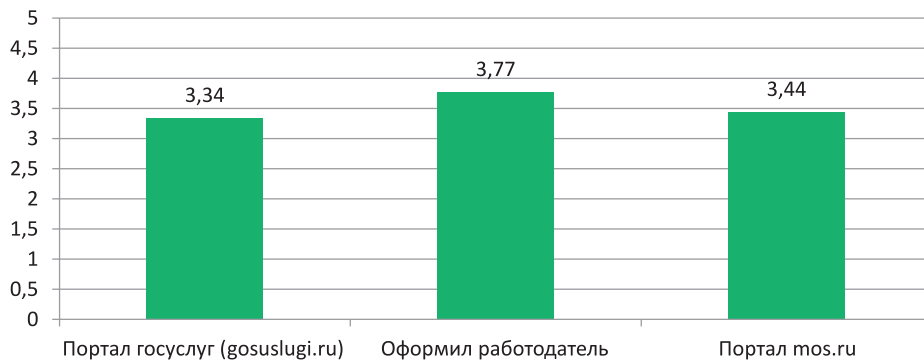


Рис. П1. Оценка показателя «полнота и доступность информации» среди различных способов получения цифровых пропусков

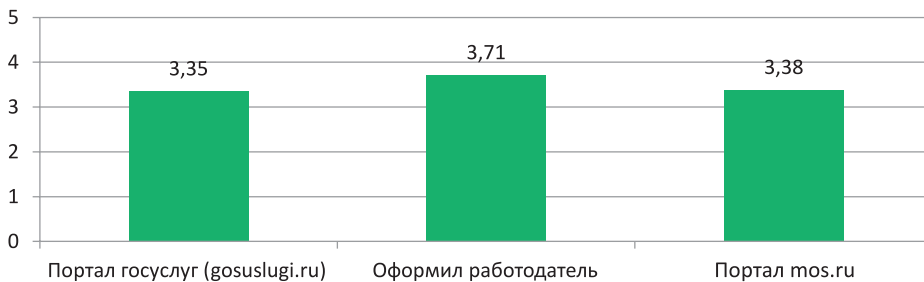


Рис. П2. Оценка показателя «удобство использования» среди различных способов получения цифровых пропусков



Рис. П3. Оценка показателя «скорость и качество получения результатов» среди различных способов получения цифровых пропусков

Таблица Пз

**СЛОЖНОСТИ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ РЕСУРСОВ
И ЦИФРОВЫХ СЕРВИСОВ ПО COVID-19**

С какими трудностями вы чаще всего сталкивались при работе с ресурсами и сервисами по COVID-19 в дистанционном режиме?	Доля респондентов, %
Не мог найти информацию	6,7
Не смог получить результат обращения	4,1
Не смог зарегистрироваться	3,1
Низкая скорость Интернета	12,3
Не смог скачать приложение на смартфон или компьютер	1,0
Не разобрался, как использовать приложение на смартфоне или компьютере	1,9
Не было сложностей	28,7
Не пользовался сервисами и ресурсами по COVID-19	33,7
Затрудняюсь ответить	14,2
Другое (укажите)	2,0

Таблица П4

**НЕХВАТКА ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ
ЭЛЕКТРОННЫХ СЕРВИСОВ В ПЕРИОД ЭПИДЕМИИ**

Каких еще электронных сервисов или специальных возможностей не хватает лично вам в период эпидемии?	Доля респондентов, %
Виртуальные ассистенты (специальные боты и программы), которые будут оказывать консультации вместо людей	4,99
Сервисы мгновенного обмена сообщениями (чаты) с сотрудниками госучреждений	13,39
Круглосуточная техническая онлайн-поддержка для всех интерактивных сервисов	7,98
Возможность отслеживать прогресс по обращению (онлайн-трекер)	7,94
Электронные, но неформальные способы взаимодействия с сотрудниками госучреждений (форумы, социальные сети и т. д.)	10,03
Всего хватало	32,07
Затрудняюсь ответить	38,12
Другое (укажите)	3,95

Раздел 7

Психология кризиса.

Реконструкция перспектив в условиях пандемии и инфодемии¹

Глава 7.1

Антропологические риски трансформации массового сознания: гипотезы и действия

Вооружившись формулой Эпиктета «Поймите главное: дверь открыта», попытаемся в настоящем исследовании выделить антропологические и психологические практики преодоления и помощи в трудных жизненных ситуациях, которые нарабатывались и продолжают нарабатываться в условиях глобального кризиса нашего текущего общества.

Вряд ли когда-то Бертольд Брехт, написавший пьесу «Добрый человек из Сычуани», мог предположить, что малозаметная в мире китайская провинция Ухань вызовет к жизни самые причудливые эсхатологические концепции конца человеческой истории и пробудит различные нелепые конспирологические ксенофобские интерпретации сценариев пришествия нового апокалипсиса. Вместе с тем именно заставшая человечество *врасплох* очередная антропологическая эпидемия из Уханя по большому счету подтвердила правоту «Нострадамуса» всех времен, английского проповедника и поэта Джона Донна, предупреждавшего более 500 лет назад: «Нет человека, который был бы как Остров, каждый человек есть часть Материка <...> смерть каждого человека умаляет и меня, ибо я един со всем Человечеством, а потому не спрашивай никогда, по ком звонит колокол: он звонит по тебе».

Однако предостережения провидцев потому и принадлежат к разряду установок, находящихся за порогом рационального разума (М. К. Мамардашвили), что и интеллектуалы, и государственные мужи относятся к подобного рода прогнозам с изрядным скепсисом, опираясь при прогнозировании будуще-

¹ Авторы благодарят Эвелину Алиеву, Григория Асмолова, Юлию Грязнову, Анну Губанову, Сергея Ениколопова, Юрия Зинченко, Виктора Кагана, Дмитрия Леонтьева, Веронику Нуркову, Александра Поддякова, Никиту Петрова, Вадима Петровского, Павла Сергоманова, Владимира Спиридонова, Дмитрия Ушакова, Марию Фаликман, Евгению Шехтер, Григория Юдина за идейную и информационную поддержку при подготовке материалов данного раздела.

го на такие сциентистские «символы веры»¹ и прогресса, как, например, цифровизация, искусственный интеллект, большие данные, машинное обучение, нейросети и т. п. Именно посредством этих важных инструментов разума современные политики, аналитики и эксперты строили и продолжают строить различного рода линейные и вероятностные прогнозы эволюции природы, человека и общества. И даже тогда, когда появляется предупреждение, высказанное в 2003 г. социальным антропологом Фредериком Кеком, автором книги «Часовые эпидемии», о том, что человечеству необходимо срочно готовиться к встрече с эпидемией, идущей, как и птичий грипп, из Китая, носителем которой выступит летучая мышь, подобное предупреждение попадает в разряд шума, а не сигнала. Еще раз обратим внимание, что предупреждение Фредерика Кека о том, что прогресс, проявляющийся в безмерной глобализации, урбанизации и нарушении коммуникации с другими биологическими видами, все более начинает выступать как колыбель пандемии, было проигнорировано, а пандемия застала человечество врасплох и была отнесена к числу феноменов, которые порой интерпретируются формулой «нежданно-негаданно».

Впоследствии пандемию даже уподобляли черному лебедю, являющемуся с легкой руки Нассима Талеба символом нежданных-негаданных событий. И, несмотря на то что Нассим Талеб впоследствии сетовал, что пандемия — это вовсе не черный лебедь, а вполне предсказуемая эпидемия, носительницей которой является летучая мышь, его голос, как и голос социального антрополога Фредерика Кека, фактически не был услышан.

За всеми дискуссиями о том, способно ли было человечество подготовиться к эпидемии, могло ли оно теми или иными точными инструментами прогнозирования предсказать ее нашествие, порой упускается совсем иное: колокол, начавший звучать в Ухане, «разных Европах», «разных Азиях», «разных Африках», «разных Америках» и в разных регионах России, иными словами, в разных культурах народов и цивилизаций, демонстрирует, что психологические, географические и социальные границы между событиями в разных странах стремительно сжимаются. В ситуациях кризисов происходит запоздалая рефлексия, что колокол, пусть с разной мелодией, звучит по каждому из нас и, что не менее важно, по каждому из наших близких, по значимым другим (Дж. Мид). Именно тогда политическая реактивная стратегия в симбиозе с эгоцентрическим упованием на вечное «авось пронесет», приводит к реактивным и запаздывающим стратегиям принятия решения при встрече с разными системными кризисами развития открытых и закрытых систем. Они также наталкиваются на то, что прогнозируемый еще Элвином Тоффлером «FUTURE SHOCK» на глазах всего человечества превращается в «PRESENT SHOCK» — «ШОК НАСТОЯЩЕГО». В связи с этим подчеркнем, что пандемия и инфодемия по самой своей сути выступают как экзистенциальный тест на *планетарную идентичность*

¹ См., например: *Асмолов Г.А. Борьба за волонтеров: у кого у в руках цифровой штурвал?* URL: <https://www.opendemocracy.net/ru/borba-za-volonetrov/>; *Колесников А.В. Технократы, вперед!* URL: <https://carnegie.ru/2019/03/19/ru-pub-78640>.

для всего человечества, как проверка человечества на готовность к совместным действиям в условиях эволюционных антропологических вызовов неопределенности, сложности и разнообразия.

С конца 2019 г. число интерпретаций генезиса пандемии и инфодемии, обилие различных концепций и стратегий укрощения кризиса в буквальном смысле слова просто зашкаливало. И, как это ни парадоксально, веер интерпретаций разных событий в самых разных странах чем-то до боли напоминает описанную еще в романе Л. Н. Толстого «Война и мир» интерпретацию исходов Бородинского сражения, где почти все мастера прогнозирования заранее давали весьма схожие предсказания исхода предстоящих событий.

В ситуации информационного бума пандемия и инфодемия интерпретируются одновременно как деструктивный кризис, приводящий к многочисленным человеческим жертвам и ломке человеческих судеб в результате утраты надежд и схлопывания перспектив, и как «окна новых возможностей» для возникновения различного рода инноваций, порой именуемых коронавациями¹. И именно кризис пандемии и инфодемии стал нередко интерпретироваться как катализатор, дающий скачок к «иной нормальности» в эволюции человечества.

Далее мы с позиций культурной антропологии и экзистенциальной психологии обсудим деструктивные и конструктивные последствия катастрофы. А вместе с тем попытаемся выделить антропологические практики психологии преодоления², позволяющие конструировать перспективы эволюции открытых и закрытых систем.

Вместе с тем никакое обсуждение не может пройти без рефлексии методологической системы координат, в контексте которых мы пытаемся выдвинуть различного рода гипотезы, касающиеся выделения ансамбля антропологических практик и их эффективности для преодоления инфодемии. Наша задача как участников и интерпретаторов событий кризиса пандемии и инфодемии в России в известной мере облегчается тем, что за определенный период до возникновения коронавируса была разработана *историко-эволюционная методология распознавания образов будущего как потенциальных мотиваторов индивидуального и социального поведения в сложных системах*³.

¹ Асмолов Г. А. «Коронавации»: роль цифровых платформ в реагировании на пандемии. URL: <https://te-st.ru/2020/03/19/coronavirus-crises-technology/>.

² Асмолов А. Г., Сорокина С. С. Культурные практики поддержки конструктивного и деструктивного разнообразия // Вопросы психологии. 2019. № 1. С. 3–16.

³ Асмолов А. Г., Шехтер Е. Д., Черноризов А. М. Сложность как символ познания человека: от постулата к предмету исследования // Вопросы психологии 2019. № 1. С. 3–18; Асмолов А. Г., Асмолов Г. А. Интернет как генеративное пространство: историко-эволюционная перспектива // Вопросы психологии 2019. № 4. С. 1–26; Фаликман М. В. Принцип предсказывающего кодирования в современных когнитивных исследованиях, 2020. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=BoM4tdods-s&t=375s>; Фаликман М. В. Мир цифры: новые инструменты разума, 2020. URL: <https://psy.su/feed/8332/>; Фаликман М. В. Цифровое опосредствование: новые рубежи культурно-исторического подхода. // Вопросы психологии. 2020. № 2. С. 2–14; Нуркова В. В. Образ будущего: Прогноз? План? Проект? URL: <https://www.youtube.com/watch?v=jvUHbigJFSE>.

Позволим себе в данном контексте сослаться прежде всего на две аналитические работы, непосредственно касающиеся деструктивных и конструктивных антропологических практик эволюции открытых и закрытых систем. Одна из этих работ появилась задолго до пандемии, а другая, продолжившая междисциплинарную логику анализа эволюции сложных открытых и закрытых систем, была опубликована совсем недавно — в июне 2020 г.

Первое исследование, вышедшее 24 октября 2017 г. в интернет-журнале «Ecopomy Times» под названием «Конкурс пророков: ставка на мотивацию роста и поведенческую экономику», представляет собой дискуссию между ректором РАНХиГС В. А. Мау, политологом А. В. Колесниковым и психологом А. Г. Асмоловым, центральной мыслью которой является тезис о том, что стереотипные адаптивные стратегии прогнозирования эволюции разных систем перестают эффективно работать и утрачивают прогнозирующий эффект, нередко способствуя упрощению реальности и возведению на пьедестал идеала безопасности, обеспечивающего стабильность эволюции систем в различных ситуациях. В реальности же выигрывают те исследователи, которые выбирают стратегию преадаптации, готовности к изменениям в непредсказуемых ситуациях.

По большому счету эта методология прозвучала в том числе и в интервью «Непредсказуемость: где экономика встречается с психологией», опубликованном в «Психологической газете» 22 июня 2020 г. Нашу методологическую оптику понимания кризиса существенно дополняют такие посвященные различным стратегиям поведения людей в условиях изоляции труда, как работа Мишеля Фуко «Безумие и неразумие. История безумия в классическую эпоху», а также цикл работ социолога и антрополога Ирвина Гофмана, который ввел представление о методе «смещенных перспектив» как об инструменте преодоления различных безысходных ситуаций. Мы не можем также не сослаться на классическую монографию Виктора Франкла «Сказать жизни „Да“», экзистенциальная антропологическая практика которого, названная «методом парадоксальной интенции», помогла многим людям со сломанными судьбами вновь обрести перспективы, найти свое Я и увидеть в этих перспективах тот смысл, ради которого стоит жить, действовать и любить. Повторимся, что через призму обозначенных выше методологических установок мы далее коснемся деструктивных и конструктивных практик открытых и закрытых систем, приводящих к разным последствиям в ситуации инфодемии и пандемии. Первая из выдвигаемых нами гипотез состоит в том, что инфодемия и связанная с ней пандемия выступили как эволюционный ответ на рост неопределенности и сложности, в результате которого возникло такое особое явление, как «бегство в болезнь», принципиально отличающееся от феномена иной природы — феномена бегства от свободы (Э. Фромм).

Второй момент, который надо учитывать при разработке антропологических практик распространения и преодоления инфодемии, заключается в том, что ареал инфодемии по масштабу значительно превосходит ареал

пандемии, стремительно распространяясь через всевозможные каналы массовой коммуникации.

Третий момент состоит в том, что одной из ключевых антропологических практик бегства от свободы и упрощения сложной реальности является «бегство в болезнь», последствиями которого выступают превращение «планеты людей» (Экзюпери) в «планету пациентов», своего рода глобальный космический госпиталь.

Согласно следующему нашему предположению, ценностная установка «именем болезни, во имя ее» начинает выполнять одновременно несколько функций, способствующих уменьшению открытости систем, их готовности к изменениям и погашению в различных сферах жизни разных практик поддержки разнообразия.

Следующее предположение заключается в том, что во многих странах мира солидаризация и кооперация, возникающие в ответ на пандемию и инфодемию, в ряде случаев могут выступить не только как позитивный фактор, а как «особая консолидация» — консолидация на страхе (У.Бек), обеспечивающая временную социальную интеграцию различных слоев общества по отношению к надвигающейся опасности и при этом существенно гомогенизирующая и упрощающая поведенческие репертуары разных социальных групп и слоев.

Ценностная установка «именем болезни, во имя ее» может выступать в ряде случаев как индульгенция, социальное оправдание, легитимизация «идеала безопасности», обосновывающая развертывание мобилизационных сценариев политики во всех сферах экономической, культурной, социальной жизни и оправдывающая в массовом сознании применение различных тоталитарных антропологических практик управления в кризисной ситуации.

При поиске антропологических практик распространения и преодоления инфодемии необходимо учитывать, что при всем многообразии антропологических практик реагирования на инфодемию в странах с разным культурным и экономическим укладом эти практики, как правило, вписываются в контекст известной формулы культурной антропологии «многообразие типичного»¹. Исключение же составляют лишь те страны, которые по самым различным мотивам блокировали ценностную установку «бегства в болезнь» и трансформации «планеты людей» в «планету пациентов». Для пояснения этого момента заметим, что в ряду таких стран оказались столь разные по социально-экономическому и политическому укладу страны, как, например, Белоруссия и Швеция²: в обоих случаях мы имеем либо демонстративное отторжение эпидемиологической угрозы на политическом уровне (Белоруссия), либо замедленную реакцию на угрозу и, по сути, отказ от политики

¹ Тендрякова М.В. Многообразие типичного. Очерки по культурно-исторической психологии народов. М., 2020.

² См., например: Гусельцева М.С. Скандинавская модель. Успешная модернизация на примере Норвегии // Образовательная политика. 2020. № 2. С. 30–41.

мобилизации и использования различного рода императивных практик изоляции или самоизоляции населения, а также введения регламентов различных средств социальной гигиены (маски, перчатки и т. п.).

Следующее предположение состоит в том, что пандемия и особенно инфодемия становятся временной рационализацией (З. Фрейд) и «универсальным оправданием» системных кризисов в разных сферах жизни. Бытовая формула «кому война, кому мать родная» метафорически может прозвучать «кому пандемия, а кому пожар все спишет». Бегство от сложности и поиска глубинных причин системных социально-экономических кризисов общества с помощью такого универсального «объяснения и оправдания всего» открывает возможности для многих непопулярных государственных мер и маневров, уменьшая риски социального напряжения в ответ на непопулярную государственную политику прошлых лет, обусловленную совершенно иными решениями социального и экономического порядка, в том числе решениями оптимизации бюджетных вливаний в различные сферы развития человеческого потенциала и капитала (здравоохранение, образование, культура, социальная защита наиболее уязвимых групп населения).

Для поиска антропологических практик преодоления кризиса важно учитывать, что в политическом дискурсе и СМИ все чаще реальность делится на две эпохи: мир во время пандемии и мир после пандемии. При этом по умолчанию закрываются глаза и уши на ежедневные статистики жертв коронавируса, которые по утрам куда более нетерпеливо, чем ранее сводки погоды, ожидает население разных стран мира. В то же время констатируется, что человечество, выходя из ситуации пандемии и инфодемии, способствует возникновению веера гипотез о «новой нормальности», которые ассоциируются с конструкциями гуманистических психологов об обществе «психического здоровья» (А. Маслоу). Подобная позиция вступает в когнитивный и ценностный диссонанс с установкой на болезнь, усиленно проводимой через разные каналы социальной коммуникации. В связи с этим также следует предположить, что вместо наступления фазы «иной нормальности» в обществе продолжает осуществляться иницилируемая установкой на болезнь «медикализации» массового сознания.

Она порой проявляется даже в ярких выступлениях наших лучших политологов, социологов и антропологов — происходящие события продолжают интерпретироваться в духе «медикаментозной» социализации. Так, например, для спасения общества от инфодемии и ослабления алармизма предлагается «вакцина доверия» (Г. Б. Юдин).

Другой пример: мир как во время коронавируса, так и после коронавируса продолжает интерпретироваться через призму таких семантических маркеров, как «вирусная глобализация», «эпидемократия» и т. п. (А. В. Колесников). В разных интервью то и дело звучат вопросы, как предстоит *реабилитироваться*, а не жить в эпоху мира после пандемии. Все эти моменты свидетельствуют, что установка на болезнь и производная от нее «внутренняя картина болезни» (Р. А. Лурия) продолжают оставаться доминирующей моти-

вацией самых различных групп, определяющей разные поведенческие стратегии и нарративы в современном обществе.

Подчеркнем, что не только язык массового сознания и СМИ, но и социологический лексикон кардинальным образом «медикализировался». Для разработки антропологических практик преодоления инфодемии необходимо учесть, как уже отмечалось, что произошла массовая «медикализация» обыденного сознания и индивидуальных стилей реагирования на кризис. В ситуации пандемии и особенно инфодемии возникли трансформация и переформатирование даже властных ролей: они превратились в «социальных психотерапевтов», а представители разных слоев населения — в коллективного больного. Амбивалентность ситуации состоит в том, что представители власти, впрочем, как и врачи, нередко оказываются в ситуации «путаницы» социальных ролей и диффузии Я: они одновременно и «верховные психотерапевты», и пациенты, проживающие каждый по-своему свою внутреннюю картину болезни. И, как в фильме-сказке «Каин XVIII» (его роль исполняет Э. Гарин), представители элиты в ситуации кризиса обращаются в гротескной форме к тем, кто вряд ли знает точные рецепты помощи. Когда мир рушится, Каин XVIII взывает к туалетному работнику (его роль играет Б. Чирков): «Не бросай меня, туалетный работник».

В связи с этим особенно важно подчеркнуть, что антропологические практики психологии преодоления кризиса инфодемии в условиях работы психологов часто выступают не только и не столько в качестве психологической помощи, сколько как практики трансформации и изменения глубинных фиксированных «установок на болезнь», которым подвержены многие слои общества.

В ситуациях «текущего общества» начинает пробуждаться спонтанный потенциал инициативности, взаимопомощи, который не укладывается в адаптивные стратегии поведения разных уровней власти. Далее мы постараемся показать, что именно потенциал солидарности, в том числе сетевых сообществ, в изменении социальных установок, вызванных пандемией, вовсе не антагонистичен по отношению к стратегиям, продуцируемым в контексте вертикали управления, и он может дать конструктивные эффекты для перехода от общества, пораженного установкой на болезнь, к гражданским обществам, в которых опора на горизонтальные связи дает позитивные эффекты для преодоления инфодемии и пандемии.

Все отрефлексированные выше моменты являются необходимыми для разработки антропологических практик психологии преодоления, позволяющих семье, обществу, бизнесу, государству справиться с кризисом инфодемии и обрести смысловые перспективы для настоящей и будущей жизни.

Глава 7.2

Преодоление кризиса как выстраивание смысловых перспектив в жизни личности, общества и государства

Пандемия коронавируса и связанный с ней кризис выступили в качестве экзистенциального вызова для всего человечества. Коронакризис, с одной стороны, предъявил серьезные требования к психологической и социальной устойчивости вида *Homo Sapiens*; с другой — потребовал широкомасштабных изменений в поведении, определяемых как изменениями в образе жизни, так и обострившимися рисками социального доверия, социальной справедливости и социального неравенства. Подобного рода проблемы с высокой вероятностью приводят к политически нестабильной ситуации в самых разных странах мира.

Вместе с тем во все времена оптимальной социальной терапией, останавливающей снижение степени социального доверия, была терапия социальных действий¹. Благодаря терапии реальных действий разные слои населения обретали надежды и перспективы, начинали видеть свет в конце туннеля. Именно терапия реальных социальных действий, предоставляющая веер возможностей и перспектив для разных больших и малых социальных групп, была одной из наиболее эффективных профилактик, предотвращающих возникновение различных социальных сценариев трансформации сложных систем в стиле «революции обманутых надежд»².

Еще раз отметим, что ситуация кризиса — далеко не всегда деструкция, разрушение. Ее также можно рассматривать как источник новых возможностей. В рамках такой логики задача государства заключается в том, чтобы обеспечить пути выхода из коронакризиса и обозначить существование различных перспектив для различных социальных групп. Развить такую логику позволяет анализ феномена преодоления, рассматриваемого во многих пси-

¹ Парсонс Т. О структуре социальных действий. М.: Академический проект, 2000; Goffman E. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York, Doubleday, 1961.

² Фромм Э. Революция надежды. Избавление от иллюзий / пер. с англ.; предисл. П. С. Гуревича. М.: Айрис-пресс, 2005.

хологических концепциях (Г. Олпорт, М. Эриксон, В. Франкл, Э. Фромм, Ф. Вассилуку, А. Маслоу, А. Лазарус и др.). Так или иначе в этих исследованиях была обозначена значимость перехода от логики разных форм социального конформизма к рассмотрению кризиса как источника новых возможностей. Говоря, таким образом, о преодолении кризиса, мы подчеркиваем в первую очередь смещение исследовательской оптики от различных моделей мотивации выживания к моделям мотивации роста, развития, поиска разных форм, преадаптации и надситуативной активности¹.

Такая логика позволяет выделить феномен преодоления в качестве психологического конструкта, имеющего самостоятельное значение в трудных жизненных ситуациях, а также как значимую потребность личности, которую Э. Фромм ставил в один ряд с потребностью в идентичности. Преодолеть — значит пересилить себя и обстоятельства, справиться с чем-нибудь, преодолеть препятствие, преграду, преодолеть все трудности². Так мы приближаемся к понятию преодоления, близкому психологии переживания Ф. Е. Василюка: «Переживание — это преодоление некоторого „разрыва“ жизни, это некая восстановительная работа, как бы перпендикулярная линии реализации жизни». Ряд психологов подчеркивают значимость активной созидательной природы личности, ее стремление к поиску и разрешению все более трудных проблем на основе своей уникальности, а личностные и социальные кризисы рассматривают как вызовы, которые могут привести к их преодолению и развитию на разных уровнях: личности, группы, организаций, общества.

Исходя из этого, мы понимаем преодоление не столько как способ совладания с трудными ситуациями, к каковым, безусловно, относится коронакризис, как выработку системы психологических защит и поиск жизненного баланса в кризисных условиях, а главным образом как способ выстраивания смысловых перспектив, необходимых для успешного преодоления человеком кризиса и нацеленных в будущее в поисках окон возможностей и новой нормальности.

Известно, что стратегия восприятия временной перспективы напрямую влияет на благополучие человека (Дж. Нюттен). Исследования показывают (В. В. Нуркова), что трагизм схлопывания перспектив приводит человека к состоянию, близкому к депрессии. Ситуация, в которой общество резко лишается перспектив, является нестабильной ситуацией, усугубляющей состояние кризиса. Таким образом, со стороны государства главной терапией деструктивных реакций населения может выступать создание условий для выстраивания такого рода перспектив. Результаты рефлексии возможностей практической психологии преодоления кризиса пандемии как ресурса поддержки осмысленного выбора жизненных перспектив на личностном

¹ Асмолов А. Г., Шехтер Е. Д., Черноризов А. М. Сложность как символ познания человека: от постулата к предмету исследования. С. 3–18; Петровский В. А. Человек над ситуацией. М.: Смысл, 2010.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 1997.

и групповом уровнях могут стать основой государственной социальной политики и управленческих решений в постковидном мире, способствующих развитию доверия, социальной устойчивости и психологического здоровья общества в трансформирующемся мире.

Вводя понятие перспективы, мы опираемся на работы известных психологов, исследующих этот феномен (Ф. Зимбардо, Дж. Нюттена, А. Кроника, Е. Головахи, Д. Леонтьева и др.). Но ближе всего наше понимание перспективы к классику психологии и философии Дж. Миду. Для сегодняшней постковидной ситуации особенно важны следующие тезисы, определяемые его работами. Перспектива как пространственно-временная последовательность событий становится видимой и значимой, когда мы сталкиваемся с чем-то, что выбивает нас из колеи. Выявить и обозначить перспективу — выявить в интересах *наших действий* ту систему координат всего происходящего, которая позволит разобраться в произошедшем. Сделать перспективу общей, то есть разделить перспективу, — это сформировать общую социальность — разделить и принять *перспективу других*, общий замысел и структуру общих действий в отношении какого-то события или явления. Таким образом, перспектива — это мир в его взаимоотношениях с индивидом и взаимоотношения индивида с этим миром¹.

Творя новые смыслы и значения, как пишет Дж. Мид, люди изменяют мир². Переходя из одной перспективы в другую, вернее, находясь в двух перспективах — старой и новой, в которую всегда привносится что-то из старой, человек меняется, меняя вместе с собой и окружающий его мир. Коронавирус как кризисная жизненная ситуация, как некое препятствие на нашем пути должно стать осмысленным событием, соединяющим в себе прошлое, настоящее и будущее. *Преодолевая, а точнее, принимая новое*, мы прорываемся к новому будущему, трансформируя также не только настоящее, но и прошлое. Эта та точка бифуркации, когда сам окружающий мир подталкивает нас к эволюционным изменениям.

В книге «Ты и новая нормальность» экономист Мохаммед Бухеджи и футурист Чет Сиск подчеркивают, что трудно найти еще такое время в истории для поиска «новой нормальности», когда столь большое количество изменений происходили бы одновременно: эпидемия, которая затрагивает весь мир, изменение климата, экономический кризис, смена главенства Запада в международных делах на более многополярный мир, растущее неравенство в доходах, создающее раскол в мире, и данный список может быть продолжен³.

¹ Mead, G. H., Brewster, J. M., Dunham, A. M., Miller, D. L. & Morris, C. W. The Philosophy of the Act. Edited, with Introd. By Charles W. Morris in Collaboration with John M. Brewster, Albert M. Dunham [and] David L. Miller. University of Chicago Press, 1967.

² Mead, G. H. The Philosophy of the Present. Prometheus Books, 1932; Mead, G. H., Brewster, J. M., Dunham, A. M., Miller, D. L. & Morris, C. W. The Philosophy of the Act. Edited, with Introd. By Charles W. Morris in Collaboration with John M. Brewster, Albert M. Dunham [and] David L. Miller. University of Chicago Press, 1967.

³ Buheji, M., & Sisk, C. W. You and the new normal. UK: AuthorHouse, 247. P. 2020.

Экономическая категория «новая нормальность» (New Normal) приобрела особую популярность во время финансового кризиса 2008 г. Поиски объяснительных моделей поведения при адаптации к условиям самоизоляции и карантина во время пандемии и реадаптации после их отмены вновь обострили интерес к этому термину. В настоящее время под новой нормальностью понимают не столько экономические, сколько социальные и психологические последствия коронакризиса, а иногда и вовсе мировой порядок в целом. Чиме Асонье, анализируя этот термин, пишет, что, используя его, мы переосмысливаем то, где мы раньше были по отношению к тому, где мы сейчас находимся, утверждая в качестве стандарта наше настоящее¹. Бухеджи и Сиск рассматривают новую нормальность как искажение привычного ракурса восприятия пространственно-временных отношений, которое требует нового набора правил и идей².

Когда говорят о новой нормальности, чаще всего звучит расхожая фраза: мир уже не будет прежним. Однако у многих аналитиков этот взгляд не пользуется поддержкой, так как, по их мнению, не возникнет глобальных изменений. Все чаще мнения сводятся к тому, что коронакризис не несет ничего особо нового, но выступает катализатором уже наметившихся тенденций. Другими словами, значительная часть рассматриваемых социальных и психологических реакций и процессов не были созданы пандемией, а лишь выявлены ею.

Мы поддерживаем гипотезу «новой нормальности». При этом, в отличие от ряда других ее сторонников, мы убеждены, что на этом этапе человечество сталкивается не только с различными системными кризисами, но и с кризисом общего характера, кризисом планетарной идентичности³. Коронакризис как экзистенциальный тест на человечность сегодня затрагивает любые стороны человеческой жизни. Ответ на этот тест — в каком виде и как продолжит свой путь человеческий род. Анализируя психологическую феноменологию сегодняшнего дня, мы видим сквозь нашу оптику множество доказательств этой новой нормальности. И это не будет постнормальность, и это не будет безусловно нечто совершенно иное, чем нормальность вчерашнего дня. Это будет мир несжимаемой сложности, не редуцированный к старой реальности и не редуцированный к будущему, с которым мы никогда не имели дела. Это нормальность иных порядков сложностей. Коронакризис привел к тому, что реальность оказалась в ситуации «шока от настоящего», а не «шока от будущего» (по Тоффлеру).

¹ Asonye, C. There's nothing new about the 'new normal'. 2020. Here's why. Retrieved from URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/theres-nothing-new-about-this-new-normal-heres-why/>.

² Buheji, M., & Sisk, C. W. You and the new normal. UK: AuthorHouse, 247. P. 2020.

³ Асмолов А.Г. О человеке после пандемии: «Будущее за приоритетом индивидуальности, связанным с избыточностью, ценностью и изобилием», 2020. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/aleksandr-asmolov-o-cheloveke-posle-pandemii-budushchee-za-prioritetom-individualnosti-svyazannym-s-izbytochnostyu-cennoyustyu-i-izobilieem>, 2020. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/aleksandr-asmolov-o-cheloveke-posle-pandemii-budushchee-za-prioritetom-individualnosti-svyazannym-s-izbytochnostyu-cennoyustyu-i-izobilieem>/?fbclid=IwAR1eaz9jtf4fqBCKIWIJ8aYUVElgjLqoBbNjWz8K-dAwM3BobVUzPQR3dyLk.

Этот шок выступает в различных формах кризиса. В частности, он выразился в тяжелом виде в форме кризиса принятия решений, производной составляющей которых и стало падение доверия к различным уровням власти. В том числе в форме проявившегося во многих странах мира феномена «диффузии ответственности» при принятии решений. Доверие теряют те власти, которые лишены своего рода «кольца обратной мотивационно-смысловой связи». Именно диссонансы в обратной мотивационно-смысловой связи играют на понижение к разным решениям властей, носящим деперсонализированный, мотивационно неаргументированный характер¹.

Отсюда столь велики и даже носят антропологический характер риски деперсонализированных акций мобилизационного характера, которые не учитывают так называемую мотивационную обратную связь и вступают в резкий когнитивный и, главное, ценностный диссонанс с ожиданиями населения.

Лидеры разных государств оказываются в ситуации описываемой учеными «моральной дилеммы вагонетки»², когда необходим выбор: либо построение стратегии уменьшения «видимых» жертв коронавируса, либо выбор стратегии поломанных социальных перспектив. Особо отметим, что стратегия поломанных социальных перспектив, как это ни парадоксально, имеет намного больший социальный радиус действий, чем стратегия, связанная со спасением жертв пандемии.

Здесь мы имеем дело с совершенно разными источниками угроз: источник эпидемиологической угрозы психологически воспринимается представителями малых и больших групп как природная катастрофа (конфликт с природой), источник поломанных судеб воспринимается как социальная угроза, инициированная действиями государства (перенос источника поломанных судеб и разных форм неблагополучия на действия власти; конфликт с властью). Отсюда возникает альтернатива восприятия: пандемия как природная катастрофа — пандемия как социальная катастрофа.

Психологически куда легче канализировать эмоциональную энергию на видимый характер угрозы, на различные группы, принимающие решения, чем на невидимый характер угрозы, к которому атрибутируется безличный природный характер³ (сколько бы ни персонализировали коронавирус в контексте инфодемии посредством различных фейков и конспирологических концепций).

¹ Асмолов А.Г. Рапорт как фейк: источники кризиса доверия власти в условиях пандемии, 2020. URL: https://psy.su/feed/8208/?fbclid=IwAR2HzoOKA9DwJl4gqBicynG7oiIM1RGW1Tzya-zOgCTe5fLBaJ3652HK_1Ns.

² Асмолов А.Г. После пандемии мы окажемся в ситуации Ноева ковчега, 2020. URL: <https://www.kp.ru/daily/27120/4202564/?fbclid=IwAR07owURP2U573WNUH7elD4ul7Rv-Zuf7bPoiwyMN4hss-SHENa32OcGo8Js>.

³ URL: https://www.mk.ru/social/2020/04/03/pri-koronaviruse-rezko-vozrastaet-veroyatnost-oshibki-lidera.html?fbclid=IwARopf6im6qFm7RYsNVdvSKuhmxjSSTYJRjw87tB9t6a-vZie5JA7nb_-89Y.

Каждый раз, занимаясь поиском будущего, мы занимаемся конструированием сегодняшнего дня. При этом настоящее — это всегда рождающееся новое, изменение и обновление настоящего, происходящего в том числе и через трансформацию устоявшейся картины мира. Соотношение индивидуального и общественного опыта в контексте прошлого, настоящего и будущего позволяет придать ему смысл и связанность. При этом любой опыт имеет «привкус новизны» (Дж. Мид). Но хотя люди и являются творцами перспектив, каждая новая перспектива возникает из уже существующих систем общесоциального миропорядка, поэтому поиск новых окон возможностей не может происходить вне механизмов социальности.

Сегодня аналитики пытаются выделить такие наметившиеся тенденции или векторы изменений. Экспертно-аналитическим центром крупнейшей международной консалтинговой компании «Ernst & Young» (EY) в мае 2020 г. была организована серия интеллектуальных мозговых штурмов, в которых приняли участие более 100 ведущих специалистов со всего мира (Канада, США, Великобритания, Япония, Китай, Сингапур и др.) — футурологов, представителей неправительственных организаций, инвесторов, генеральных директоров и других лидеров бизнеса. Целью было обсуждение основных прогнозов по политическим и социально-экономическим изменениям постковидного мира. В рамках четырех ключевых траекторий изменений были выделены *основные тренды, которые неизбежно усилит пандемия*:

- стремительные изменения в мировом порядке (изменения баланса власти и влияния, соотношения глобальности и локальности, мобильности людей);

- изменения обществ и экономики (рост значимости проблем социального равенства и социальной справедливости, перестройка городского и пригородного пространств);

- изменения в способах работы организаций и рынков (трансформация управления профессиональными ресурсами, новые требования и ожидания от персонала и новые принципы его подбора, увеличение значимости эмпатии и soft skills, новые бизнес-модели на основе цифровой трансформации, ориентированные на долгосрочные перспективы, рост значимости корпоративной культуры);

- домохозяйства и индивидуальное поведение (снижение уровня доверия и его локализация, в том числе в пределах «информационных пузырей фильтров», затруднение построения доверительных отношений на разных уровнях, закрепление изменений в потребительском поведении в сторону минималистичного и самодостаточного образа жизни, новый акцент на психическом здоровье и его помещение в центр внимания)¹.

В рамках данного раздела особое значение для нас имеют социально-психологические последствия постковидного мира, которые, по мнению многих аналитиков, должны оказаться в центре внимания общества и государства.

¹ URL: https://www.ey.com/en_gl/covid-19/will-you-define-the-new-normal-or-watch-it-unfold.

Пандемия поставила во главу угла благополучие и стабильность человека, определила рост значимости человеческой жизни. В связи с этим ключевыми проблемами становятся проблемы, связанные с психическим здоровьем, социальной и психологической устойчивостью, вызванные многочисленными факторами: изоляцией, проблемами адаптации к «новой нормальности», в том числе долгосрочные последствия, включая посттравматическое стрессовое расстройство (ПТСР), медикализацией повседневности, финансовыми проблемами, о которых говорят новые цифры статистики доходов граждан; с повышением значимости потребности в безопасности; изменением социально-психологической специфики доверия и снижением его уровня, от межличностных отношений до доверия в рамках компаний, доверия к СМИ и власти; запросами на социальную справедливость и социальное равенство; трансформацией экономического (потребительского) поведения; изменением отношений в семье и в референтных группах; трансформацией социокультурных повседневных практик офлайн, онлайн и в смешанной реальности в связи с ускоренным переходом на удаленную работу и дистанционное обучение.

Об остроте вышеперечисленных проблем свидетельствуют результаты различных социологических исследований. По данным, полученным в конце мая 2020 г. международной независимой исследовательской компанией Ipsos Group¹, 18% опрошенных россиян сообщили, что страдают от депрессии, а 32% — от тревоги (при этом среди женщин показатели выше — 21 и 40% соответственно). По данным июньского исследования социальных эффектов коронакризиса Ipsos Group², беспокойства россиян связаны с традиционными проблемами и запросом на социальную справедливость, усугубившимися в условиях пандемии: с бедностью и социальным неравенством (61%), финансовой и политической коррупцией (48%), безработицей (38%), здравоохранением (29%). Только каждый третий (28%) испытывает прежде всего беспокойство непосредственно из-за коронавируса.

При этом страхи, связанные с экономическими проблемами, подкрепляются статистикой. По словам вице-премьера Татьяны Голиковой, число зарегистрированных безработных россиян за нерабочие дни выросло на 29% (более подробные статистические данные можно найти в социальных разделах настоящей монографии)³. По результатам опросов Центра стратегических разработок (ЦСР), за февраль — май 2020 г. у 58% респондентов уменьшился доход семьи, у 5% респондентов семья практически полностью лишилась дохода. В мае по сравнению с мартом с 40 до 50% выросла доля респондентов, обеспокоенных риском снижения заработной платы, с 33 до 48% — риском

¹ URL: <https://www.ipsos.com/en/more-suffering-under-exercising-anxiety-other-health-concerns-due-covid-19-poll>.

² URL: <https://www.ipsos.com/en/what-worries-world-june-2020>.

³ URL: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2020/05/20/830635-vlasti-nazvali-kolichestvo-bezrabotnih>.

потери работы, источников дохода¹. Данные опроса Левада-центра показывают ухудшение экономического положения россиян: 32% респондентов сообщают об уменьшении (урезании) заработных плат их и членов их семей (18% среди работников госсектора и 44% — не госсектора), 26% отмечают увольнения (сокращение кадров) (14% работников госсектора и 28% — не госсектора)². Согласно официальным данным Росстата за I квартал 2020 г.³, доход выше 75 тыс. руб. в месяц имеют только 5,6% россиян, больше половины населения — 56,1% — получают меньше 27 тыс. руб., больше трети — 36,8% — живут на сумму, не превышающую 19 тыс. руб. в месяц, каждый пятый — 22,4% — имеет доход ниже 14 тыс. руб. в месяц, а каждый десятый — 10,9% — находится в зоне официальной нищеты, получая до 10 тыс. руб.

Когда мы говорим о новой нормальности, мы в определенном смысле предполагаем уже некую нормализацию ситуации, но это вовсе не так. Новая нормальность — это VUCA-мир, то есть мир нестабильности, неопределенности, сложности и неоднозначности. На самом деле всем в разной степени не очень уютно сегодня в этом мире. В нем нормально быть напуганным, беспокоиться о будущем, чувствовать дискомфорт и ощущать его противоречивость и опасность. Потребность в безопасности, меры разумной предосторожности, медиализация повседневности, когда самые различные жизненные ситуации становятся предметом внимания медицины и врачей, соседствуют с пренебрежением эпидемиологической безопасностью, правилами предосторожности и гигиены, социального дистанцирования, апокалиптическое (катастрофическое) мышление соседствует с отказом от эмпатии и солидарности. Подводя итог сказанному выше, отметим, что период становления новой нормальности — это не вторая волна кризиса, а долгий и трудный выход из коронакризиса, характеризующийся высоким уровнем неопределенности и сложности, в том числе в силу существования в обществе большого количества различных групп и страт населения. На этом пути могут быть как неудачи, так и окна новых возможностей, как обретение перспектив — новых «горизонтов возможностей», так и их утрата. Тем не менее сегодня у нас достаточно поводов для сдержанного оптимизма.

¹ Социальные настроения: потребительские настроения россиян в условиях пандемии. 21 мая 2020 г. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=3iRyUpUr-ew>.

² Занятость населения. 19.05.2020. Левада-центр. URL: <https://www.levada.ru/2020/05/19/zanyatost-naseleniya/>.

³ URL: https://gks.ru/bgd/free/bo4_03/IssWWW.exe/Stg/do5/132.htm.

Глава 7.3

В поисках новой нормальности: сквозь призму инфодемии

Феномен инфодемии. Мы путаемся в ударениях, когда произносим ставшее мгновенно популярным слово «инфодемия», но остро ощущаем, что этот феномен не только получил глобальное распространение, но и оказался не менее сложным вызовом для общества, чем сам биологический вирус. Исследователи приходят к выводу, что психологические последствия восприятия информации из СМИ могут быть более серьезными, чем от переживания самого факта пандемии¹. Такого рода последствия могут стать барьерами на пути обретения новых перспектив или причинами их утраты.

Впервые термин «инфодемия» предложил политолог и журналист Дэвид Дж. Роткопф для описания информационной эпидемии, которая в 2003 г. сопровождала эпидемию атипичной пневмонии (SARS-CoV) и характеризовалась «вирусным» распространением дезинформации, фейковых новостей, слухов, моральной паники и конспирологических теорий². При этом данный феномен известен со Средних веков³. И конечно, смысл, который вкладывается в понятие инфодемии, уже давно не нов, много наработано: труды Маршалла Маклюэна⁴, Дугласа Рашкова с его медиавирусом, которому было оставлено широкое поле для интерпретаций⁵; социально-психологические концепции массового поведения толпы (Г. Тарда и Г. Лебона), а также современные авторы, описывающие специфические механизмы заражения, суггестии, подражания, фасцинации, концепции моральной паники; более современные концепции, например постправды (данное слово Оксфорд-

¹ *Garfin D. R.* The Novel Coronavirus (COVID-2019) Outbreak: Amplification of Public Health Consequences by Media Exposure, APA PsycNet, 2020. URL: <https://psycnet.apa.org/full-text/2020-20168-001.html>.

² *Rothkopf, D. J.* When the Buzz Bites Back. The Washington Post, 11 May 2003. P. B1&B5. 2003.

³ *Zarocostas, J.* How to fight an infodemic. Lancet (London, England), 395(10225), 676, 2020. URL: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30461-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30461-X).

⁴ *Маклюэн М.* Понимание медиа: внешние расширения человека. М.: Кучково поле, 2007.

⁵ *Rushkoff, D.* Media Virus! Hidden Agendas in Popular Culture. Ballantine Books; 7th Printing edition, 1996.

ский словарь в 2016 г. объявил словом года), когда в восприятии информации главную роль играют скорее личные эмоции, стереотипы и убеждения, чем объективные факты.

Всемирная организация здравоохранения определила инфодемию как «избыток информации — как точной, так и преувеличенной, искаженной, ложной, затрудняющей поиск достоверных источников и надежных рекомендаций, когда в этом есть необходимость»¹. В условиях информационного общества, где информация и ее качество становятся одним из наиболее ценных ресурсов, инфодемия стала критическим социально-психологическим риском, особенно для пользователей Интернета.

Информация как потребность. Один из важных аспектов новой нормальности — усиление потребности в информации как формы познавательной потребности, которая возникает у ребенка уже на четвертой-пятой неделе его жизни (Л. Божович) и нередко характеризуется как «ненасыщаемая». Современные теории охватывают различные явления, позволяющие изучать механизмы взаимодействия с информацией: потребность в информации, стратегии поиска и потребления информации, игнорирование информации, обмен информацией и т. д.² Потребность в информации — широко используемый концепт, описывающий различные мотивы при поиске информации. Один из основоположников когнитивной психологии XX в. Джордж Миллер предположил, что точно так же, как тело выживает за счет поглощения отрицательной энтропии, так и разум выживает за счет поглощения информации³. Такой взгляд лежит в основе различных мотивационных концепций, включая неприятие двусмысленности в психологии принятия решений⁴ и когнитивной закрытости в социальной психологии⁵. Такие мотивы во многом определили потребность в наполнении информационного поля конкретной информацией в условиях неопределенности пандемии. При этом инструментальная полезность информации определяется количеством информации, необходимой для достижения конечной цели⁶, сводящейся в условиях пандемии к обеспечению потребности в безопасности и поиску информации, связанной с надежными рекомендациями для сохранения здоровья⁷.

¹ World Health Organization, 2020. Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report — 13. Geneva. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf>.

² Kuhlthau, C. C. Inside the search process: Information seeking from the user's perspective. *Journal of the American Society for Information Science*, 42(5), 1991, 361–71.

³ Miller, G. A. Informavores. In F. Machlup & U. Mansfield (Eds.), *The study of information: Interdisciplinary messages* (p. 111–113). New York, NY: Wiley-Interscience, 1983.

⁴ Hogarth, R. *Judgment and choice* (2nd ed.). New York, NY: Wiley, 1987.

⁵ Kruglanski, A. W., & Webster, D. M. Motivated closing of the mind: “Seizing” and “freezing.” *Psychological Review*, 103, 263–283, 1996. URL: <http://dx.doi.org/10.1037/0033-295X.103.2.263>.

⁶ Sharot, T., & Sunstein, C. R. How people decide what they want to know. *Nature Human Behaviour*, 4, 14–19, 2020.

⁷ Ibid.

Для понимания общей картины роста производства и потребления информации приведем некоторую статистику. По данным ежегодного аналитического отчета «Data never sleeps», в 2020 г. каждый житель Земли будет генерировать 1,7 Мб информации в секунду¹. За один день (23 июля 2020 г.) в мире было отправлено около 240 млрд сообщений по электронной почте, размещено 160 млрд твитов, опубликовано более 6 млн постов². Результаты одного американского исследования показали, что среднестатистический человек ежедневно потребляет объем информации, соответствующий в среднем 100 500 словам и 34 гигабайтам³. В другой работе указывается, что люди ежедневно потребляют информацию, в среднем эквивалентную содержанию 174 газет⁴. За прошедшие годы эти показатели, несомненно, увеличились. При этом важно учитывать, что при всем многообразии информационного поля человеческий мозг имеет ограничения в восприятии и обработке информации, которые несколько варьируются в уже достаточно давно известном диапазоне, что подтверждается и современными исследованиями: по разным данным, человек может обработать в один отрезок времени от 3 до 7 единиц информации⁵. Таким образом, можно говорить о противоречии между ростом потребности человека в информации и современными возможностями ее удовлетворения и его способностью воспринять информацию и количеством потребляемого контента, что может приводить к серьезным психологическим последствиям.

Информационная перегрузка и потеря критичности в условиях инфodemии. Один из впечатляющих результатов коронакризиса — это заражение коронавируса онлайн-пространства (он стал главным медиавирусом в сети). Коронавирус мощно заявил о себе в поисковых запросах: по данным сервиса Wordstat Yandex, количество запросов о коронавирусе достигло пика в апреле и составило 180 млн⁶. Заражение соцсетей коронавирусом произошло стремительными темпами, примерно за три месяца — с середины января до середины марта 2020 г. Согласно данным исследования компании «Медialogия», в период с 1 января по 21 апреля коронавирус упоминался в социальных сетях более 69 млн раз, при этом с 18 по 21 апреля — около 51 млн раз⁷. Больше всего коронавирус обсуждается в Facebook и «ВКонтакте». Рубрикация

¹ URL: <https://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-6>.

² URL: <https://www.internetlivestats.com/>.

³ Bohn, R., & Short, J.E. Measuring Consumer Information. *International Journal of Communication*, 6(2012), 980–1000, 2012.

⁴ Sturmer, J. and Roy, T. Digital detox: Australians seek out nature properties to overcome technology burnout. 2015. Available from: URL: <http://www.abc.net.au/news/2015-12-19/australians-seek-out-nature-retreats-for-digital-detox/7041902>.

⁵ Клингберг Т. Перегруженный мозг. Информационный поток и пределы рабочей памяти. М.: ЛомоносовЪ, 2010.

⁶ URL: <https://wordstat.yandex.ru/#!/history?words=%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81>.

⁷ URL: <https://www.mlq.ru/about/news/7371/>.

на новостных сайтах охватывает практически все аспекты темы и на любой вкус. По данным Mediascope, только телеаудитория новостей во время самоизоляции увеличилась в 1,5 раза¹. В Москве интернет-трафик вырос на 30% на 31 марта, а по всему миру в среднем увеличился на 70%². Таким образом, одним из мощных негативных эффектов инфодемии явилась информационная перегрузка контентом, связанным с вирусом.

Информационную перегрузку можно определить как состояние, при котором объем потенциально полезной и актуальной информации превышает возможность ее обработки человеком (то есть когнитивные способности) и становится помехой, а не помощником³. Информационная перегрузка обычно связана с чувством потери контроля над ситуацией, а иногда и с ощущением подавленности, что в крайнем случае может привести к ухудшению здоровья. Такое состояние может вызывать различные психологические последствия, связанные с нарушением внимания и памяти, повышенной отвлекаемостью и снижением критического мышления из-за слишком большого количества стимулов⁴. В условиях пандемии последствия информационной перегрузки становятся еще более опасными, поскольку высокий уровень неопределенности и рискованности ситуации, наоборот, требует мобилизации когнитивных способностей для адекватного реагирования.

Почему люди предпочитают негативную информацию? Инфодемия во многом подкреплялась тем, что люди чаще обращали внимание на негативную информацию. Этот механизм, в частности, объясняется исследованиями Д. Канемана, в которых показывается, что негативная информация оказывается для человека более ценной по сравнению с позитивной по целому ряду показателей⁵. Например, феномен «боязни потерь» (стремление не к расширению ресурсов, а к снижению «убытков») приводит к тому, что негативная информация обрабатывается более тщательно, чем позитивная. Негативные впечатления и стереотипы также формируются в нашем сознании быстрее и более устойчивы к изменениям, чем позитивные. Некоторые особенности различия «хорошего» и «плохого» определяются биологическими установками, направленными на выживание: человеку нужно быть более бдительным по отношению к плохим событиям, поскольку они угрожают его жизни.

Эмоциональная дестабилизация как ответ на информационное цунами. Стремительный информационный поток обеспечивался различными платформами социальных медиа, а также широким диапазоном цифровых ин-

¹ URL: <https://mediascope.net/news/1125115/>.

² URL: <https://hightech.fm/2020/03/31/internet-home>.

³ Bawden, D., & Robinson, L. The dark side of information: overload, anxiety and other paradoxes and pathologies. *Journal of Information Science*, 35(2), 180–191. 2008. doi:10.1177/0165551508095781.

⁴ Клингберг Т. Перегруженный мозг. Информационный поток и пределы рабочей памяти.

⁵ Kanheman D. *Thinking, Fast and Slow*. New York. Farrar, Straus and Giroux, 2011.

струментов, включая мессенджеры. Глобальное обилие новостных заголовков с разнообразной информацией часто провоцировало и стимулировало развитие страха, тревоги, предрассудков, возмущения, дискриминации и паники¹. Было выявлено, что и тип, и объем, и валентность медийного пространства, заполненного информацией о тревожащей проблеме, влияют на состояние читателей.

Весь этот информационный поток подогревает разные эмоциональные состояния, которые, превращаясь в массовые, могут стать разрушительной силой. Например, инфодемия вызывает чувство бессилия, когда переизбыток информации делает угрозу непознаваемой и способной поразить любого в любой момент. Это чувство бессилия может привести к воображению наихудшего исхода или «катастрофизации», способствуя усилению чувства тревоги и страха в уже объективно тревожный период². Паника нередко рассматривается в контексте алармизма — когда тревога опредмечивается в определенном страхе, замешанном на убеждении в существовании мнимой или реальной угрозы общему благополучию или благополучию определенных групп, и стремлении распространять такие убеждения. Или как моральная паника — известный испокон веков механизм массовой истерии и социальной паранойи, который может привести к серьезным социальным последствиям и к мерам, несоизмеримым существующей угрозой. Это состояние опасно тем, что происходит массовая потеря критичности, рациональности и здравомыслия — аффект побеждает интеллект.

Охвачено ли было население России паникой и в какой мере? По сравнению с другими странами мы не так уж сильно обеспокоены ситуацией вокруг коронавируса: у нас, по данным Ipsos Group, меньше 30% сильно обеспокоенных ситуацией — это в два и более раза меньше, чем в Великобритании, Испании, Японии или Южной Корее³. В соответствии с исследованиями ВЦИОМа, проведенными 8 и 25 марта и 1 апреля, уровень тревожности у российских респондентов оказался достаточно высок — была выделена группа паникующих, которая составила треть от всех опрошенных⁴. При этом в самый разгар подозрений, что все в панике, вопреки, казалось бы, логике, эта группа к началу апреля уменьшилась с трети до четверти. Важно, что в группе паникующих оказалось больше образованных и молодых, что определяет высокую значимость экспертного информирования о текущей ситуации, а также о причинах и содержании возможных мер. Именно у этой группы системообразующим страхом является коронафобия, но она

¹ Hu, Z., Yang, Z., Li, Q., Zhang, A., & Huang, Y. Infodemiological Study on COVID-19 Epidemic and COVID-19 Infodemic. Preprints 2020, 2020020380. 2020. URL: <https://doi.org/10.20944/preprints202002.0380.v3>.

² Wiederhold, B.K. Social media use during social distancing. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 23(5), 2020.

³ URL: <https://www.ipsos.com/en/what-worries-world-june-2020>.

⁴ URL: <https://www.interfax.ru/russia/702143>.

тесно соединяется с другими социальными страхами. Боятся заразиться в первую очередь потому, что опасаются ситуаций социальной несправедливости и неравенства при оказании медицинской помощи, не уверены в качестве бесплатной медицинской помощи и возможности получения платной при снижении личных доходов.

Необходимо отметить, что связь между потреблением информации и эмоциональным состоянием человека не всегда представляет однозначную картину. Одним из мотивов поиска информации выступает ее гедонистическая полезность, соотносящаяся как с удовольствием и другими позитивными переживаниями, которые может вызвать та или иная информация, так и с негативными чувствами, с которыми полученная информация может помочь совладать¹. При этом человек зачастую переоценивает длительность и интенсивность возможных переживаний, что может приводить как к усиленному поиску информации с позитивными новостями, так и к избеганию плохих новостей. Для одних информация о пандемии могла приводить к временной стабилизации эмоционального состояния и снижению градуса тревожности, что вело к интенсификации поиска новостей. Для других, наоборот, поисковая активность связывалась с негативными переживаниями, что приводило к избеганию информации. Эффект инфодемии опосредовал и ту и другую поведенческую стратегию: неадекватность восприятия ситуации как с точки зрения завышения, так и занижения опасности. Это также связывается с распространением феномена киберхондрии — постоянного онлайн-поиска медицинской информации, который подпитывается скрытым беспокойством о здоровье, что приводит к повышенной тревожности². При этом в условиях инфодемии непроверенные медицинские рекомендации по профилактике и лечению COVID-19 могли вызывать серьезные негативные последствия в виде эскалации коронавируса.

Фейки и конспирологические теории как фактор неадекватных и рискованных поведенческих реакций. Инфодемия в значительной степени не только определяет психоэмоциональный уровень личности, но и влияет на индивидуальное поведение, способствующее непосредственному распространению вируса. Так, в Италии слухи о локдауне на севере привели к стихийному оттоку населения и переполненности поездов и аэропортов, что, как следствие, повысило уровень заболеваемости³. Помимо прямого воздействия на поведение человека, инфодемия может приводить к косвенным и отсроченным эффектам, поскольку распространение дезинформации может уси-

¹ Sharot, T., & Sunstein, C. R. How people decide what they want to know. *Nature Human Behaviour*, 4, 14–19, 2020.

² Starcevic, V., & Berle, D. Cyberchondria: towards a better understanding of excessive health-related Internet use. *Expert Review of Neurotherapeutics*, 13(2), 205–213, 2013. doi:10.1586/ern.12.162.

³ Cinelli, M., Quattrocchi, W., Galeazzi, A. et al. The COVID-19 social media infodemic, 2020. arXiv preprint: 200305004.

лить процесс конструирования искаженного восприятия пандемии¹. В исследованиях показано, что распространение ложного контента приводит к росту цинизма, апатии и экстремизма². Таким образом, важно понимать механизмы, определяющие выбор источников информации, особенно в ситуациях высокого уровня риска, а также анализировать, как потоки информации влияют на восприятие риска и динамику поведения³.

Недостаток информации и неспособность выдержать столь высокий уровень неопределенности вылились в невероятное множество теорий и предположений, заполняющих пробелы, созданные отсутствием достоверной информации о болезни. Вирус произошел от летучих мышей, от змей, от панголинов, от вышек 5G, от метеорита, был разработан в лаборатории в Ухане? Панацея от нового коронавируса: чай с фенхелем, кофе, кокаин, витамин С, вареный чеснок, имбирь, горячая вода с уксусом, лимоном и солью, щелочные продукты, лимонный чай с газировкой, кокосовое масло, питье воды каждые 15 минут, коровья моча, спиртные напитки? Применять дезинфицирующие средства? Не применять ибупрофен? Использовать гидроксихлорохин, азитромицин, атанозивир, ремдсивир, лопинавир, ритонавир, арбидол, стволовые клетки, эхинацею?

Конспирологические теории представляются наиболее опасными последствиями инфодемии. Именно они могут быть использованы как оружие информационной войны и дестабилизации общества. Масштаб любой теории заговора будет частично зависеть от того, кто видит политическое, экономическое или идеологическое преимущество в их распространении, и насколько сильно влияние тех, кто ее распространяет⁴. Быстрое распространение конспирологических теорий по всему миру, дополняющееся высокой степенью недоверия к властным структурам, вкупе с теми или иными предубеждениями делает общество более уязвимым для манипуляций. Это также ведет к активным поведенческим реакциям, подрывающим социальную, политическую и экономическую устойчивость. Такие возникшие в условиях пандемии конспирологические теории, как вирус — «продукт биоинженерии», «китайское биологическое оружие», «биологическое оружие США», «схема контроля численности населения», «содержится в вакцинах от по-

¹ Zarocostas, J. How to fight an infodemic. *Lancet* (London, England), 395(10225), 676, 2020. URL: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30461-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30461-X); Leitner, S. On the dynamics emerging from pandemics and infodemics. April 18, 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/nqru6>.

² Lazer D. M.J., Baum M.A., Benkler Y. et al. The science of fake news. *Science* 359(6380): 1094–1096, 2018.

³ Cinelli, M., Quattrocioni, W., Galeazzi, A., Valensise, C.M. et al. The COVID-19 social media infodemic, 2020. arXiv preprint: 200305004; Leitner, S. On the dynamics emerging from pandemics and infodemics. April 18, 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/nqru6>; Sharot, T., & Sunstein, C.R. How people decide what they want to know. *Nature Human Behaviour*, 4, 14–19, 2020.

⁴ Andersen, A. & Godoi, E. Infodemic in pandemic times invisible battles with immeasurable casualties, 2020. Preprint.

лиомиелита», «связаны с вышками 5G» и т. д., направлены на распространение моральной паники, рост межнациональной напряженности и асоциального поведения¹. Конспирологические теории не только способствуют росту расистских настроений и поведения², но и подвергают большой опасности здоровье населения и способность правительств эффективно осуществлять профилактические меры.

Антропологи и фольклористы из Школы актуальных гуманитарных исследований РАНХиГС занимаются анализом историй, слухов, новостей и различных фейков, прямо или косвенно связанных с пандемией. Все это помещается в созданную онлайн Энциклопедию коронавирусных слухов и фейков³. Среди основных тем: псевдомедицинские советы (например, от молодого врача Юрия Климова, который работает в Ухане); народные или религиозные рецепты; алармистские предупреждения (то, что случится в ближайшем будущем или уже происходит, например вертолеты, которые дезинфицируют города РФ); свидетельства о происходящем от первого лица (может быть, не фейк, но эмоционально окрашены и содержат преувеличение); подделки официальных документов; рассказы об этиологии вируса (конспирологические теории о его происхождении). Первое место по распространенности в условиях пандемии занимают медицинские советы и рецепты (Н. Петров, А. Архипова).

Фейковые новости могут привести к тому, что отдельные люди и организации сделают выбор, который в конечном итоге идет вразрез с их собственными интересами или потребностями общества⁴. Неслучайно для борьбы с фейками ВОЗ создала на своем веб-сайте раздел, посвященный развенчанию мифов и ложной информации⁵, где публикует ежедневные отчеты с целью предоставления населению достоверных данных.

Стоит отметить, что когнитивная полезность информации определяется тем, насколько полученный контент усиливает существующую внутреннюю «когнитивную модель» индивида⁶. Человек скорее воспримет те новости, которые подтверждают его представления, чем противоречат им. Фейковые новости и конспирологические теории также опираются на этот ме-

¹ *Aguilera J.* Xenophobia 'is a pre-existing condition'. How harmful stereotypes and racism are spreading around the coronavirus. *Time*, 1 February, 2020. Available at: URL: <https://time.com/5775716/xenophobia-racism-stereotypes-coronavirus/> (accessed 8 February 2020).

² *Ibid.*

³ URL: <https://nplus1.ru/material/2020/04/08/coronarumors>.

⁴ *Merino J. G.* Response to Ebola in the US: Misinformation, fear, and new opportunities, 2014. *BMJ* 349: g6712.

⁵ World Health Organization. Novel Coronavirus (2019-nCoV) advice for the public: Myth busters, 2020. Available at: URL: www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters (accessed 11 February 2020).

⁶ *Sharot, T., & Sunstein, C. R.* How people decide what they want to know. *Nature Human Behaviour*, 4, 14–19, 2020.

ханизм, усиливая наши когнитивные предрассудки¹. Так, низкий уровень доверия своему государству или ксенофобские установки по отношению к другим странам могли порождать распространение различных конспирологических теорий об искусственном создании вируса как биологического оружия. При этом сообщения, которые противоречат укоренившимся представлениям о мире, воспринимаются как психические издержки, требующие затрат ресурсов на принятие решений и действия, и могут изначально отвергаться. Быть запертым в четырех стенах, лишиться общения с близкими и друзьями из-за какого-то невидимого вируса — все это изначально кажется слишком кардинальными и неоправданными изменениями, а это приводит к тому, что человек начинает отвергать информацию и искать альтернативные объяснения.

Фейковые новости в контексте кризисных коммуникаций подробно рассмотрены в следующей части данного раздела.

Ното ignorans, синдром Кассандры и другие психологические причины ковиднигилизма. Важным явлением, определяющим поведение человека в информационной среде, представляется не только потребность в информации, соотносящаяся с такой психологической характеристикой, как любопытство, но и игнорирование информации². Для объяснения данного феномена в одной из работ была предложена метафора «проклятия Кассандры», героини греческой мифологии, для которой знание о будущем, представляющее, казалось бы, для человека важнейшую ценность, стало проклятием³. В современном мире получение информации связано с таким важным феноменом, как совладание с неопределенностью. Несмотря на то что неопределенность может быть связана с положительными переживаниями, такими как возбуждение или любопытство, в контексте поиска информации, как правило, она чаще связана с негативными эмоциями. Получение информации и решение проблемы неопределенности связаны с риском как возможного разочарования, так и воодушевления, что не всегда соответствует ожиданиям⁴. В классической работе, посвященной модели процесса поиска информации, отмечается, что информация может восприниматься как деструктивная и вызывать растерянность и тревогу, а не только ощущение комфорта

¹ Andersen, A. & Godoi, E. Infodemic in pandemic times invisible battles with immeasurable casualties, 2020. Preprint.

² Hertwig, R., & Engel, C. Homo Ignorans. Perspectives on Psychological Science, 11(3), 359–372, 2016. doi:10.1177/1745691616635594; Gigerenzer, G., & Garcia-Retamero, R. Cassandra's regret: The psychology of not wanting to know. Psychological Review, 124(2), 179–196, 2017. doi:10.1037/rev0000055; Golman, R., Hagmann, D., & Loewenstein, G. Information Avoidance. Journal of Economic Literature, 55(1), 96–135, 2017. doi:10.1257/jel.20151245.

³ Gigerenzer, G., & Garcia-Retamero, R. Cassandra's regret: The psychology of not wanting to know. Psychological Review, 124(2), 179–196, 2017. doi:10.1037/rev0000055.

⁴ Golman, R., Hagmann, D., & Loewenstein, G. Information Avoidance. Journal of Economic Literature, 55(1), 96–135, 2017. doi:10.1257/jel.20151245.

и уверенности¹. С опорой на такие механизмы восприятия информации появляются также данные, свидетельствующие о том, что человек в цифровую эпоху может становиться *homo ignorance* по целому ряду причин². В период коронакризиса не случайно появился еще один новый термин — «ковид-нигилизм».

Диссидентство в период коронакризиса может возникать по разным психологическим причинам. Оно принимает разные формы — сознательный отказ от использования средств защиты, протесты против мер по борьбе с пандемией, иные политические и гражданские протесты, коронавирусные вечеринки и т. д.

Результаты американского исследования, проведенного в марте 2020 г., показывают, что знакомство с мерами социального дистанцирования как новой нормы и их соблюдение представляют трудоемкий процесс принятия решений, который полагается на рабочую память³. Так, показано, что чем больше объем рабочей памяти, тем выше вероятность, что человек будет следовать правилам социального дистанцирования. Это соотношение не зависит от таких психологических и социально-экономических факторов, как депрессивные и тревожные настроения, образование, интеллект и уровень дохода. На основании полученных данных авторы исследования рекомендуют при информировании населения о соблюдении норм безопасности выбирать краткие, простые и емкие формы, чтобы избежать информационной перегрузки и облегчить для людей процесс принятия решений⁴.

Важной причиной отказа от исполнения предлагаемых мер и занятия ковид-нигилистской позиции также является проблема сниженного социального доверия к власти и официальным источникам. Так, по данным Online Market Intelligence и центра «Платформа»⁵, 29% опрошенных не доверяют официальным источникам о коронавирусе и считают, что ситуация хуже, чем она представлена в СМИ. Левада-центр также сообщает⁶, что доверие самих граждан к официальной информации о коронавирусе постепенно снижается: если в начале апреля ей доверяли 58–59%, то в конце июня — 46–47%. При этом почти половина опрошенных врачей считает данные по числу зараженных и погибших заниженными.

¹ Kuhlthau, C. C. Inside the search process: Information seeking from the user's perspective. *Journal of the American Society for Information Science*, 42(5), 361–71, 1991.

² Hertwig, R., & Engel, C. Homo Ignorans. *Perspectives on Psychological Science*, 11(3), 359–372, 2016. doi:10.1177/1745691616635594.

³ Xie W., Campbell S., Zhang W. Working memory capacity predicts individual differences in social-distancing compliance during the COVID-19 pandemic in the United States. *Proceedings of the National Academy of Sciences* Jul 2020, 202008868; doi: 10.1073/pnas.2008868117.

⁴ Ibid.

⁵ URL: <https://pltf.ru/2020/06/08/kak-pandemija-razdelila-obshhestvo-reakcii-na-stress-i-ocenki-situacii/>.

⁶ URL: <https://www.levada.ru/2020/07/07/bolshinstvo-rossijskih-vrachej-ne-doverayut-ofitsialnoj-statistike-po-koronavirusu/>.

К подобному снижению доверия могли привести несколько причин, связанных с характером принимаемых лидерами стратегий. Как отмечают эксперты центра «Платформа»¹, для общества действия власти в ситуации пандемии оказались непредсказуемы: несколько раз населением переживалось продление карантина без уточнения сроков, предоставлялась противоречивая информация о средствах защиты, применяемые меры не всегда были объяснимы. Кроме того, мы неоднократно наблюдали ситуации, когда вводимые меры приводили к нарушениям норм эпидемиологической безопасности — например, возникавшие на улицах и в метро очереди при введении пропускной системы. Отказ от соблюдения мер, на наш взгляд, может быть вызван их противоречивостью: так, известны сложности, с которыми сталкивались люди среднего возраста, когда пытались поддержать старших родственников в период карантина доставкой продуктов, были вынуждены платить штрафы, службы доставки были перегружены и т. д.

В ситуации информационной и смысловой неопределенности людям свойственно стремиться к определенности, пусть даже посредством создания конспирологических теорий². Как отмечают исследователи³, в ситуации глобальной неопределенности апелляция к четким решениям с последующей заменой их иными внятными решениями приводит к еще большей нестабильности, чем риторика неопределенности (как это было сделано со стороны властей Швеции, например).

Принятие жестких мотивированных решений может быть адекватно воспринято обществом лишь в случае доходчивого и прозрачного объяснения причин, по которым они необходимы.

Таким образом, проблема ковид-нигилизма не может быть решена без учета динамики уровня социального доверия и выстраивания стратегий по его развитию: прозрачности информации, доходчивого объяснения, почему необходимо принятие тех или иных мер, поддержки и выстраивания горизонтальных связей в обществе и отношений с властью.

Помимо роста социального недоверия как причины ковид-нигилизма мы наблюдаем ситуацию поляризации общества: выделяется группа тех, кто скрупулезно соблюдает рекомендации, и тех, кто их игнорирует. Ситуация недовольства обеих групп друг другом приводит к еще более выраженной приверженности предпочитаемым практикам поведения как способа сохранить ценности своей группы.

Помимо этого, обратим внимание на еще одну особенность пандемии, отмеченную философом Кэти Чухров⁴: высокая степень заразности исключает акт, который в истории принято обозначать как акт героизма. В текущей

¹ URL: <https://pltf.ru/2020/06/01/vozvrashhenie-s-vojny-zapros-na-novuju-obshhestvennuju-sredu/>.

² URL: <https://psy.su/feed/8337/>.

³ URL: <https://psycnet.apa.org/fulltext/2020-37336-001.html>.

⁴ URL: https://www.youtube.com/watch?v=FFpHUla6b_Y.

ситуации невозможно бесследно для окружающих совершить акт самопожертвования, вступив в контакт с больным человеком, поскольку такой человек неизбежно станет источником заражения многих других людей. Можно предположить, что отчасти феномен протестов и гражданской активности во время и вопреки пандемии является своего рода компенсацией этой потребности.

Отсюда феномен ковид-вечеринок¹, когда в дружескую компанию специально приглашается ковид-положительный человек. Причинами такого поведения называются или неверие в существование и заразность коронавируса, или желание выработать иммунитет.

Роль социальных платформ. Распространение социальных сетей опосредуют процессы обращения с информацией. Технологии отслеживания персональных предпочтений пользователей формируют особую информационную среду, создавая так называемый эффект «пузыря фильтров». Пользователь начинает сталкиваться только с определенным контентом, который соответствует его предпочтениям, формируется уникальная, но далеко не объективная информационная среда.

Особую роль начинает играть обмен информацией между пользователями Интернета, что тоже создает определенные информационные потоки. Человек является существом социальным и в периоды кризисов часто склонен опираться на социальную поддержку. В условиях изоляции многие были лишены возможности осуществлять привычные практики социальной поддержки. Возможно, это также стало триггером распространения различной информации, в том числе фейковых сообщений. При этом уже в исследованиях «доковидного» времени показано, что фейки и негативная информация зачастую распространяются в социальных сетях активнее, чем правдивые новости². Важно понимать, что если социальные сети еще могут быть подвержены чистке от фейковых новостей, то в мессенджерах распространение каскадов недостоверных сообщений остается проблемой каждого: «У Facebook свой коронавирус — это WhatsApp»³.

СМИ и инфодемия. Травмирующие переживания тревоги и страха по поводу возможности заражения усиливались не только условиями вынужденной самоизоляции, но и осознанием беспрецедентных глобальных масштабов происходящего, что провоцировало катастрофизацию образа коллективного будущего. Начиная с 23 января, когда на карантин был закрыт китайский город Ухань, и до середины марта 2020 г. число сообщений в российских СМИ, которые были посвящены коронавирусу, увеличилось в 13 раз, а в зарубежных

¹ URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Coronavirus_party.

² Vosoughi S., Roy D., Aral S. The spread of true and false news online // Science. 2018. V. 359. No. 6380. P. 1146–1151.

³ Hadas G., O'Sullivan D. Facebook has a coronavirus problem. It's WhatsApp, CNN Business, March 19, 2020. URL: <https://edition.cnn.com/2020/03/18/tech/whatsapp-coronavirus-misinformation/index.html> in 11.07.2020.

СМИ каждая третья публикация к этому времени была посвящена COVID-19¹. В результате возник эффект «вторичных жертв», хорошо известный в психологии катастроф, когда тревогу, стресс и посттравматические расстройства переживают люди, на личном опыте не сталкивавшиеся с такого рода угрозой².

Исследования социальных сетей показывают, что пугающие новости, даже если они заведомо неправдоподобны, пересылаются в несколько раз быстрее и со значительно большим охватом, чем положительная и достоверная информация³. В результате зарубежные и отечественные СМИ и социальные медиа в марте-апреле 2020 г. превратились в «фабрику тревоги», усиливающую негативные психологические последствия пребывания людей на карантине. Шквал негативной информации в СМИ побуждал часть россиян к отказу от просмотра новостей. Однако следует заметить, что само по себе воздержание от поиска информации о пандемии, рекомендованное россиянам некоторыми практическими психологами, не способствовало совладанию со стрессовой ситуацией. Напротив, как показывает исследование сотрудников МГУ им. М. В. Ломоносова, целенаправленный контроль информационного потока способствует снижению тревоги в ситуации пандемии при сохранении защитных действий, эффективность которых доказана⁴.

Алармистское освещение пандемии в СМИ и публичных обращениях ряда российских политиков было продуктивным в начале введения ограничительных мер, так как повышало готовность граждан следовать санитарно-эпидемиологическим правилам. Однако, по мере того как в динамике стресса первоначальная мобилизация сменялась истощением, а экономические затруднения людей накапливались, страх заражения стал ослабевать. Так, по данным фонда «Общественное мнение», число россиян, не опасющихся заражения, неуклонно росло с 28% 2 апреля до 43% 9 июня 2020 г., когда было объявлено о прекращении режима самоизоляции в г. Москве⁵.

Во времена неопределенности люди склонны искать источник хоть какой-то опоры в доступных пространствах, в том числе в СМИ, в связи с чем ответственность за стиль и формат подачи информации оказывается особенно высокой. Эта ответственность принимает особые масштабы в ситуа-

¹ Шкуренко О. Вирусные переживания и страхи в 10 графиках. Как СМИ освещают пандемию, что скупают и чего опасаются в России и за рубежом // Коммерсантъ. 2020. 21 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4298561>.

² Тарабрина Н. В. Психология посттравматического стресса. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2009; Garfin D. R., Silver R. C., Holman E. A. The novel coronavirus (COVID-2019) outbreak: Amplification of public health consequences by media exposure // Health Psychology. 2020. No. 39(5). P. 355–357. <http://dx.doi.org/10.1037/hea0000875>.

³ Vosoughi S., Roy D., Aral S. The spread of true and false news online // Science. 2018. V. 359. No. 6380. P. 1146–1151.

⁴ Тхостов А. Ш., Рассказова Е. И. Психологическое содержание тревоги и профилактики в ситуации инфодемии: защита от коронавируса или «порочный круг» тревоги? // Консультативная психология и психотерапия. 2020. Т. 28. № 2. С. 70–89. DOI: URL: <https://doi.org/10.17759/cpp.2020280204>.

⁵ По данным проекта КоронаФом. URL: <https://covid19.fom.ru>.

ции, когда тревожность граждан может приводить к иррациональному поведению (например, скупка медицинского оборудования, которое необходимо иным социальным группам). Таким образом, одной из возможных практик по построению новой нормальности может быть пересмотр риторики СМИ и, например, милитаристского языка борьбы с коронакризисом.

Авторы статьи «Сохраняйте спокойствие и слушайте экспертов» призывают медиа прекратить подачу материала и новостей по поводу коронавируса в сенсационном формате¹. Данные когнитивной психологии показывают, что предоставление информации об угрожающем явлении, снабженное пугающей статистикой и кричащими формулировками, часто приводит к блокировке ее восприятия. В данном случае опасность заключается в том, что вместо того чтобы мотивировать население действовать наиболее разумным, по мнению экспертов, образом, происходит запугивание, ведущее или к недоверию информации и бездействию, или к паническим реакциям и деструктивным практикам. Путем выхода из сложившейся ситуации может быть снижение тревожности за счет нивелирования сенсационных сообщений и поддержка действий, соответствующих советам экспертов².

Аналогичного мнения придерживается профессор Брук Роджерс³. С ее точки зрения, опасна как недооценка серьезности положения, так и ее переоценка, поэтому необходимо адекватное предоставление информации.

Вместе с тем, как показывают авторы исследования о действиях пользователей соцсетей по распространению ложной информации, правдивой информации в социальных сетях циркулирует больше, чем неправдивой⁴. Более того, есть особенности восприятия неправдивой информации интернет-сообществом: ее часто постят, но реже репостят, и к ее распространению более склонны люди, не имеющие четкого мнения о происходящем. Люди, полагающиеся на научно доказанную информацию, меньше склонны сами проявлять активность в ее распространении, но с готовностью критически комментируют новости, содержащие не основанную на научно доказанных фактах информацию.

* * *

На основе проанализированных выше данных различных исследований можно сделать следующие практические *выводы*: важно реагировать на ложную информацию или на информацию, способную стать фейковой, как мож-

¹ Keyworth C., 2020. URL: <https://thepsychologist.bps.org.uk/keep-calm-and-listen-experts>.

² Ibid.

³ Rogers B. All interventions must stand up to scientific scrutiny, *The Psychologist*, 2020. URL: <https://thepsychologist.bps.org.uk/all-interventions-must-stand-scientific-scrutiny>.

⁴ Pulido, C.M., Villarejo-Carballido, B., Redondo-Sama, G., & Gómez, A. COVID-19 infodemic: More retweets for science-based information on coronavirus than for false information. *International Sociology*, 2020. 026858092091475. doi:10.1177/0268580920914755.

но раньше, посредством точного, прозрачного и ясного публичного объяснения причин, по которым эта информация неверна, а также с учетом социально-перцептивных и когнитивных механизмов, характерных для разных социальных и возрастных групп; важно уделять внимание политике распространения научно обоснованных новостей в Интернете, в том числе в социальных сетях; стоит уделить внимание непротиворечивости и неперегруженности контента, относящегося к кризисной ситуации; в качестве долгосрочной перспективы необходимо разрешение проблем социального неравенства и дискриминации, способных стать причиной, по которой дискриминируемые или сочувствующие им распространяют неправдивую информацию.

Представленный анализ позволяет выделить *основные негативные эффекты инфодемии*, затрудняющие поиск «новой нормальности» через логику «сканирования горизонтов» и управления сложностью мира. Во-первых, это информационная перегрузка, снижение уровня критического мышления в условиях информационного цунами. Во-вторых, ограничение возможности нахождения достоверной информации, способствующей формированию адекватного образа ситуации и соответствующих поведенческих реакций. В-третьих, распространение игнорирующего или активно отрицающего поведения как ответной реакции на невозможность разобраться в противоречивой информации, повышающего риски распространения вируса (ковид-диссидентство). В-четвертых, неадекватность восприятия ситуации с точки зрения как завышения, так и занижения опасности. В-пятых, рост недоверия к ответам властных структур на вызовы пандемии из-за противоречивости и нетранспарентности информационного поля. В-шестых, распространение среди различных социальных групп широкого спектра негативных переживаний (тревога, депрессия, злость, ощущение несправедливости и бессилия). Наконец, в-седьмых, важным негативным эффектом инфодемии является формирование долгосрочных стратегий рискованного поведения в условиях кризисных ситуаций.

Глава 7.4

«Суверенный вирус»: фейковые новости как инструмент кризисного управления¹

Эпидемия фейков. В июне Генпрокуратура России сообщила о «более чем десятикратном всплеске выявляемых фейков в Интернете в период пандемии коронавируса», отчитавшись «об ограничении доступа к 180 интернет-ресурсам». Среди популярных сюжетов фейковых сообщений российские власти называют «сокрытие реальных масштабов распространения инфекции и жертв», а также информацию о возможных силовых мерах и жестких ограничениях прав граждан. Между тем правозащитная группа «Агора» выпустила доклад «Эпидемия фейков: борьба с коронавирусом как угроза свободе слова», в котором эксперты утверждали, что уголовная статья о фейках «стала удобным инструментом расправы над публичными критиками властей», в том числе активистов, журналистов, блогеров и политиков. По словам авторов, с началом эпидемии «государство открыто провозгласило монополию на правду».

Проблема недостоверной информации в ситуации кризиса не является исключительно российской. Индекс репродукции (известный как R), характеризующий «заразность» единицы информации, намного выше, чем заразность коронавируса, особенно учитывая, что слухи и теории заговора распространяются активнее, чем достоверная информация. При этом эффективной вакцины от информационного «заражения» не существует, да и с иммунитетом тут сложно. Так, к примеру, исследователи из Оксфордского института Интернета обнаружили, что известные политики и селебрити являются источниками 20% недостоверной информации, а их онлайн-активность обеспечивает 69% общего трафика таких сообщений среди сетевой аудитории. Отсюда и феномен инфодемии.

Российский сетевой антрополог Александра Архипова, собиравшая и классифицировавшая волны фейков и сетевых слухов, отмечает, что склонность людей к распространению подобной информации вызвана тем, что в си-

¹ Асмолов Г.А. «Суверенный вирус»: фейковые новости как инструмент кризисного управления. Институт современной России, 2020.

туации кризиса и неопределенности человеку часто свойственно пытаться «взять происходящее под контроль, не усложнив, а упростив реальность». Таким образом, в ситуации повышенной тревожности и стресса кнопка «репост» дает «иллюзию контроля и снятия проблемы». По мнению Архиповой, психологическая природа распространения дезинформации указывает, что единственный надежный метод борьбы с ней — это не уголовные и административные санкции, а «только честность со стороны власти, обладающей информацией, притом не от раза к разу, а как система». В то же время существуют и другие мотивы распространения фейков, например повышение рейтинга власти, которые вряд ли можно нейтрализовать большей степенью открытости.

Проблема фейковых новостей не может сводиться только к передаче недостоверных данных или психологическим мотивам их распространения. Фейковые новости — это не просто новости, отличающиеся от правды, а категория мышления, концепция управления кризисными ситуациями, инструмент и технология власти, используемые для достижения политических целей. Применение этих инструментов варьируется в разных социально-политических и культурных контекстах. Особенности фейковых новостей в России определяются российскими традициями кризисных коммуникаций и отношений между институтами власти и обществом, особенно структурой доверия между ними.

Фейковые новости в контексте кризисных коммуникаций. Контекст кризисных коммуникаций важен для понимания роли фейковых сообщений. С одной стороны, кризисные коммуникации нацелены на предупреждение людей о возможных рисках и минимизирование угроз. С другой — они часто сводятся к попыткам властных институтов избежать ответственности или создать видимость социально-политической стабильности в ситуации кризиса.

В советской, а затем и в российской традиции реагирования на кризисы информирование людей и предупреждение о возможных рисках часто оказываются вторичными задачами, в то время как приоритетом становится контроль над их поведением. Иными словами, управляемость на фоне растущей неопределенности важнее, чем безопасность людей. При таком подходе кризисные коммуникации, по сути, сводятся к конструированию информационной картины кризиса, которая может включать в себя его отрицание или занижение масштабов. Однако неперенным элементом коммуникации становится меседж о том, что ситуация находится под полным контролем властей.

Особенно широкие возможности для таких манипуляций открывают кризисы, связанные с невидимой опасностью, как, например, при распространении радиации или вирусов. Исследователь Ольга Кучинская, написавшая книгу о последствиях катастрофы на Чернобыльской АЭС, называет этот феномен «политикой невидимости». Эксперты из «Агоры» в своем докладе напоминают о советском опыте сокрытия информации во время эпидемий, например при вспышке сибирской язвы в Екатеринбурге в 1979 г.

Роль фейков в контексте «невидимых» кризисов амбивалентна. С одной стороны, «невидимость» создает большое пространство для слухов и конспираций. Ложная информация может вызывать масштабную панику, подталкивая людей к неверным и опасным действиям, а также значительно снижать способность властей контролировать ситуацию. С другой стороны, «невидимость» облегчает задачу по отрицанию, сокрытию или минимизации масштабов кризиса. Кроме того, отсутствие осязаемых фактов позволяет объявлять фейком любую информацию, отличающуюся от официальной.

Можно выделить несколько элементов кризисного конструирования. В первую очередь это масштаб кризиса, одним из ключевых аспектов которого является количество пострадавших. Так, во время торфяных пожаров 2010 г. наблюдались принципиальные расхождения между данными о пострадавших из официальных источников и от независимых блогеров. Слухи о сокрытии истинного количества погибших в пожаре в кемеровском торговом центре «Зимняя вишня» в 2018 г. стали важным элементом информационного фона трагедии. Эксперты из «Агоры» отмечают, что именно кемеровские события послужили формальным поводом для принятия в России первых законов о борьбе с фейковыми новостями. Статистика случаев коронавируса в России ожидаемо стала одним из наиболее спорных аспектов освещения пандемии.

В различных социально-политических системах сложилась разная культура информирования о жертвах кризисов. Если в Израиле, например, информация практически о каждом погибшем в той или иной трагической ситуации попадает на страницы СМИ, то в России она часто анонимизируется, а если речь идет о погибших среди военных, то такие данные с 2015 г. признаются государственной тайной. Традиция сокрытия данных о пострадавших в России создает благоприятную почву для разных форм дезинформации: как для преуменьшения, так и для преувеличения числа жертв. Второй элемент кризисного конструирования — это эффективность власти.

Очевидно, что в ходе кризиса, если он освещается в СМИ, власти важно показать, что ситуация находится под контролем. При этом в России попытки опубликовать альтернативную информацию чреваты наказанием. К примеру, в разгар эпидемии коронавируса в мае этого года в Ивановской области против фельдшера «Скорой помощи» было заведено административное дело (распространение недостоверной информации) за публикацию видео, в котором он сообщил о нехватке средств защиты.

Тема эффективности власти напрямую связана с вопросом, куда направить общественный гнев, дав четкий ответ на вопрос, кто виноват. Здесь фейковые новости могут быть инструментом управления кризисом, позволяя власти переложить ответственность на тех, кто распространяет фейки. Подобный подход соответствует духу российской Доктрины информационной безопасности (первая версия которой была подписана В. Путиным еще в 2000 г.), рассматривающей информационные процессы в первую очередь как возможный инструмент социальной и политической дестабилизации.

Борьба с фейками и дезинформацией в контексте кризиса, безусловно, идет и в других странах. К примеру, во время наводнений в Квинслэнде в 2011 г. австралийские силы чрезвычайного реагирования стали использовать хэштег #mythbuster в Twitter, опровергая слухи через собственный аккаунт и подключая других пользователей к процессу. Однако в случае России борьба с дезинформацией априори политизируется: фейки представляются властью прежде всего как акт агрессии извне.

Если Россия обвиняет в фейках страны Евросоюза и США, то те, в свою очередь, говорят о дезинформационных кампаниях со стороны России. Исследователи Оксфордского института Интернета также отмечают, что наряду с Китаем, Ираном и Турцией российские государственные СМИ активно распространяли недостоверную информацию, критически оценивающую борьбу Запада с пандемией. По словам директора института профессора Филиппа Ховарда, «некоторые страны используют кризис, чтобы продемонстрировать, насколько демократические страны коррумпированы и некомпетентны во всем, что касается управления кризисом пандемии».

Дополнительно стоит отметить, что дискуссии о фейках часто используются для обозначения Интернета как проблемного источника информации, что помогает российским властям дискредитировать независимые сайты. «Проблема кризиса» таким образом подменяется «проблемой технологии», которая оказывается виновной в создании негативной повестки.

Фейки и кризисная мобилизация общества. Наиболее значимые последствия фейков связаны с их влиянием на общество в ситуации кризиса. И здесь можно выделить три ролевых аспекта: социальную мобилизацию, поляризацию и распад горизонтальных социальных структур, а также формирование отношения общества к кризисным ситуациям. Во всех трех случаях фейки становятся механизмом по выстраиванию модели отношений между обществом и кризисом, в рамках которой форматы социального участия и поведения контролируются государством.

Как цель социальной мобилизации фейки, по сути, замещают собой естественное реагирование на кризис или общественный мониторинг эффективности властей. Такие проекты, как Coronafake.ru — платформа, созданная Александром Малькевичем, председателем комиссии по СМИ Общественной палаты России, — просят пользователей «предложить фейк» для опровержения. Данный подход строится на презумпции недоверия к информации и окружающим. Поскольку каналы цифровой мобилизации в этом случае администрируются владельцами сайта, информация, которая в итоге идентифицируется как фейк, оказывается вне контроля пользователей. Такой инструмент вряд ли способствует развитию критического мышления, а скорее использует видимость народного участия, чтобы укрепить легитимность определения той или иной информации как фейка. Акцент на недоверии приводит также к развитию цифрового самоуправления (так называемого цифрового вигилантизма), и в ситуации кризиса горизонтальные структуры Интернета становятся не ресурсом взаимопомощи, а средой для взаимной слежки.

Таким образом, фейки используются как инструменты переключения «недоверия к вертикали» на «недоверие к горизонтали». Как технология, способствующая распаду горизонтальных социальных структур, фейки также разрушают сложившуюся в онлайн публичную сферу. Это происходит из-за того, что в социальных сетях новостные ленты глубоко интегрированы в поток персональных коммуникаций. Расхождения в мнениях о том, что считать фейком, приводят к ожесточенным сетевым баталиям между пользователями. Ряд исследователей определяют ситуации, при которых пользователи обнаруживают, что в их ленте друзей есть люди, придерживающиеся принципиально иных мнений, как «взрыв гетерогенности». Споры, как правило, приводят к удалению из друзей и блокировкам. Друзья по соцсетям становятся своего рода «громоотводом», переключая внимание с действий властей на конфликты в непосредственном цифровом окружении. Фейки, таким образом, провоцируют не только социальную поляризацию, но и демобилизацию, ослабляя ресурсы горизонтальных структур.

Накал страстей в лентах соцсетей помимо формирования защитной реакции в виде тотальной «презумпции недоверия» также приводит к общей апатии и так называемому цифровому эскапизму — желанию покинуть социальные сети. Все это дополнительно способствует демобилизации и укрепляет монополию вертикальных официальных каналов информирования.

Глава 7.5

Психологические последствия пандемии: от коронакризиса к коронаэкзиту

Распространение пандемии, ее освещение в средствах массовой информации, а также меры по ее сдерживанию оказывают разнонаправленное влияние на личность, межличностные и межгрупповые отношения, внутригрупповые процессы и общество в целом. Многие психологические последствия пандемии еще предстоит оценить количественно, но уже сейчас можно судить о ряде психологических процессов и механизмов, которые лежат в основе преодоления кризиса. Одни из этих механизмов способствуют сужению смысловых перспектив и «бегству в болезнь» (тревожные состояния и психологическая травматизация, рост конформности, снижение социального доверия, усиление авторитарных установок как компенсация переживания неконтролируемой угрозы); другие же, напротив, поддерживают поиск новых возможностей и становление новой нормальности (уверенность в своих силах, постановка позитивных целей, сопереживание другим, совладание через обращение к социальной поддержке).

Тревога, стресс и установки панического поведения в условиях неопределенности. Непосредственным эффектом пандемии с первых недель карантина стала психологическая травматизация населения, переживание стресса, депрессии и тревоги. Первоначальная мобилизация, характерная для первых недель карантина, сменилась дистрессом (стресс, вредящий организму) и симптомами депрессии. Среди участников онлайн-опроса, проведенного Институтом психологии (ИП) РАН в апреле 2020 г. среди россиян, находящихся на карантине (N=1203), 41% указал на наличие симптомов депрессии, еще у 18% отмечались симптомы клинического тревожного расстройства. Онлайн-опрос, проведенный ИП РАН совместно с Центром социального проектирования (ЦСП) «Платформа» и компанией OMI (N=1043) по квотной выборке среди жителей российских городов 15 мая 2020 г., показал, что 32% опрошенных демонстрируют симптомы клинической депрессии, а 20% — симптомы тревожного расстройства. По данным общероссийского телефонного опроса (N=1600), проведенного ВЦИОМ совместно с ИП РАН 13 июня 2020 г., 36% опрошенных отметили у себя симптомы депрессии, а 24% — сим-

птомы тревожного расстройства. Наиболее подверженными тревожно-депрессивным расстройствам оказались женщины, россияне с низким уровнем доходов и отсутствием высшего образования.

Аналогичные эффекты наблюдались и в других странах. Например, данные исследования психологического состояния населения, проведенного в США 11–16 июня 2020 г. на основе онлайн-опроса, указывают на наличие симптомов клинической депрессии у 25,1% американцев, а тревожного расстройства — у 31,7% (для сравнения: в январе — июне 2019 г. значения по этим двум показателям среди американцев составляли соответственно 6,6 и 8,2%)¹. Национальные репрезентативные исследования, проведенные в различных странах, указывают на широкую распространенность дистресса в период пандемии. Например, в Китае его симптомы в мае 2020 г. отмечались у 35% населения, в США — у 45%, а в Иране — у 60%. Вероятность негативных психологических последствий пандемии связана с принадлежностью к женскому полу, низким экономическим статусом, конфликтами в семье, частотой использования социальных медиа, низкой социальной поддержкой. Особенно высокая психологическая травматизация характерна для врачей. Так, например, в ходе эпидемии в Китае среди медицинских работников были зарегистрированы высокие показатели депрессии (50%), тревожных расстройств (45%) и бессонницы (34%), а в Канаде о необходимости психологической поддержки заявили 47% медицинского персонала².

Тревога по поводу пандемии во многих странах вызвала всплеск панических настроений, проявившийся в скупке продовольствия и товаров повседневного пользования. Так, например, мировые продажи туалетной бумаги с января по март 2020 г. выросли на 800%. Как показало исследование, проведенное среди жителей 22 стран, паническая закупка туалетной бумаги была связана со страхом заражения, а также такими личностными характеристиками, как эмоциональность и добросовестность³.

В этой ситуации доверие россиян к рыночным институтам оказалось достаточным для того, чтобы всплеск потребления перед карантином в нашей стране не перерос в паническое опустошение магазинов. Следует отметить, что паника зачастую некорректно трактуется медиа как порождение жадности и эгоизма человека. Между тем паникой скорее можно считать реакцию на новости о паническом поведении других людей, в связи с чем, судя по всему, лучшей профилактикой паники являются конструктивные действия властей, цель которых четко сформулирована и разъяснена населе-

¹ Household Pulse Survey. CDC, 2020. URL: <https://www.cdc.gov/nchs/covid19/pulse/mental-health.htm>.

² UN Policy Brief: COVID-19 and the need for action on mental health, 2020. URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/UN-Policy-Brief-COVID-19-and-mental-health.pdf>.

³ Garbe L., Rau R., Toppe T. Influence of perceived threat of COVID-19 and HEXACO personality traits on toilet paper stockpiling. PLoS ONE. 2020. 15(6): e0234232. URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0234232>.

нию¹. Именно состояние неизвестности порождает наибольшую степень тревожности среди населения.

Одним из наиболее серьезных последствий пандемии является переживание стресса во время вынужденной самоизоляции или карантина, а позднее — возможное развитие посттравматического стрессового расстройства (ПТСР), которое проявляется спустя месяцы, а иногда и годы после травмирующих событий. Исследования, проведенные среди людей, находившихся на карантине в связи с эпидемиями MERS, SARS, H1N1 и Эболы, показывают, что до 30% из них проявляли симптомы ПТСР, причем у 10% они наблюдались даже через три года после карантина². Обследования, проведенные среди жителей Китая, показывают, что закрытие городов для сдерживания COVID-19 вызвало симптомы посттравматического стресса, депрессию и тревожные расстройства³. Среди жителей г. Уханя в КНР отмечался рост симптоматики ПТСР от 4 до 41%, рост тяжелых депрессивных расстройств — на 7%. Психологические работы показывают также рост суицидальных мыслей в период пандемии. Так, среди американских респондентов, рекрутированных через краудсорсинговую платформу mTurk, 45% респондентов отметили наличие мыслей о суициде в связи с пандемией, а 9% целенаправленно пытались заразиться COVID-19⁴.

Как оказалось, страх заражения, характерный для большинства россиян на протяжении всей пандемии (по данным ВЦИОМ, за март — июль 2020 г. доля респондентов, опасаящихся заболеть коронавирусом, находилась в пределах 83–63%), играет противоречивую роль во время пандемии. Предварительные данные показывают, что в условиях пандемии страх заражения сильнее влияет на соблюдение мер предосторожности, чем политические убеждения⁵.

Исследования, проведенные сотрудниками НИУ ВШЭ, показывают, что при тревоге, связанной с трудно контролируемым риском заражения, концентрация на эмоциях и принятие могут быть не дисфункциональными стратегиями, так как они не связаны с ухудшением общего благополучия. Напротив, попытки справиться с тревогой по поводу негативных по-

¹ URL: <https://www.dw.com/de/coronavirus-die-psychologie-hinter-den-hamsterk%C3%A4ufen/a-52738492>.

² Brooks S.K., Webster R.K., Smith L.E. et al. The psychological impact of quarantine and how to reduce it: Rapid review of the evidence // *The Lancet*. 2020. No. 395. P. 912–920. doi: 10.1016/S0140-6736(20)30460-8.

³ Wang Y., McKee M., Torbica A., Stuckler D. Systematic Literature Review on the Spread of Health-related Misinformation on Social Media // *Social Science & Medicine*. 2019. V. 240: 112552. DOI: 10.1016/j.socscimed.2019.112552. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31561111/>.

⁴ Ammerman, B.A., Burke, T.A., Jacobucci, R., & McClure, K. Preliminary Investigation of the Association Between COVID-19 and Suicidal Thoughts and Behaviors in the U.S. 2020. 6 April. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/68djp>.

⁵ Harper C.A., Satchell L., Fido D., Latzman R. Functional fear predicts public health compliance in the COVID-19 pandemic // *Psyarchiv*. 2020. 1 April. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/jkfu3>.

следствий пандемии за счет мысленного ухода от проблемы, использования «успокоительных», отрицания связаны с более низким уровнем удовлетворенности жизнью¹. При этом длительное переживание тревоги и страха по поводу COVID-19 в условиях неопределенности будущего приводит к истощению психологических ресурсов личности, вызывает деструктивные стратегии совладания, может привести к тяжелым формам тревожных и депрессивных расстройств². Как показывают исследования, проведенные С. Н. Ениколоповым и его коллегами весной 2020 г., тревога в условиях самоизоляции приводит к росту категорического и личностно-суеверного мышления, что повышает подверженность личности манипуляциям и вере в конспирологические теории³. В условиях новой угрозы и высокой неопределенности будущего возрастает спрос на предсказателей и тех, кто знает, как правильно действовать.

Помимо растущих экономических опасений россиян можно выделить несколько психологических механизмов, действие которых искажает восприятие эпидемиологических рисков. Во-первых, люди склонны переоценивать маловероятные риски при столкновении с наглядными примерами их последствий; гораздо более вероятные риски недооцениваются, если они описываются обобщенными цифрами и абстрактными прогнозами. Редкость или отсутствие тех или иных событий в личном опыте приводят к недооценке их вероятности. Во-вторых, сильные эмоции затрудняют оценку вероятности риска и его последствий. В-третьих, представляя возможные угрозы, люди склонны отдалять их от себя во времени и пространстве: от инфекции гибнут где-то в другом месте, до нас нескоро дойдет. Существенный вклад в этот эффект вносит свойственный большинству из нас сверхоптимизм: исследования показывают, что вероятность заразиться самим или заразить других оценивается нами ниже, чем вероятность того, что это случится с кем-то другим⁴.

На оценке угрозы сказывается также ее отождествление с другими социальными группами, члены которых в силу своего низкого статуса или отклоняющегося поведения кажутся более подверженными заболеванию. В-четвертых, новые и неопределенные угрозы в общественном сознании представляются через уподобление уже известным. В результате форми-

¹ Рассказова Е. И., Леонтьев Д. А., Лебедева А. А. Пандемия как вызов субъективному благополучию: тревога и совладание // Консультативная психология и психотерапия. 2020. Т. 28. № 2. С. 90–108. URL: <https://doi.org/10.17759/cpp.2020280205>.

² Ahorsu, D. K., Lin, C., Imani, V. et al. The Fear of COVID-19 Scale: Development and Initial Validation // International Journal of Mental Health and Addiction 2020. 27 March. URL: <https://doi.org/10.1007/s11469-020-00270-8>.

³ Бойко О. М., Медведева Т. И., Ениколопов С. Н., Воронцова О. Ю., Казьмина О. Ю. Психологическое состояние людей в период пандемии COVID-19 и мишени психологической работы // Психологические исследования. 2020. Т. 13. № 70. С. 1. URL: <http://psystudy.ru/index.php/num/2020v13n70/1731-boyko70.html>.

⁴ Kuper-Smith, B. J., Doppelhofer, L. M., Oganian, Y., Rosenblau, G., & Korn, C. Optimistic beliefs about the personal impact of COVID-19. 2020, March 19. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/ercyb>.

руется ложное убеждение в том, что заболевание носит сезонный характер и менее опасно, чем другие давно известные людям инфекционные болезни, такие как грипп и прочие ОРВИ. Наконец, когда нагнетание тревоги в отношении масштабных угроз вызывает ощущение беспомощности, это провоцирует защитные реакции, схожие с когнитивным диссонансом¹. Противоречие между тревогой и кажущимся отсутствием возможности влиять на ситуацию разрешается за счет занижения вероятности риска и тяжести его последствий, а также использования стратегий депроблематизации: «пусть этим занимаются специализированные службы»; «это естественный процесс, который сам пройдет»; «есть более серьезные социальные проблемы, которые нужно решать» и т. д. В итоге запугивание приводит к обратным эффектам — вместо мобилизации общества на всеобщую борьбу с пандемией оно усиливает отрицание ситуации, «ковид-диссидентство», фатализм и недоверие к официальной информации, сужение смысловых перспектив.

Но что еще, если не страх, может подтолкнуть наших сограждан к соблюдению мер предосторожности во время пандемии? Исследование, проведенное ИП РАН совместно с ЦСП «Платформа» и компанией ОМІ (N=1043) в мае 2020 г., показало, что предикторами соблюдения санитарно-эпидемиологических правил в условиях пандемии являются не только страх заражения, но и доверие к социальным институтам, вера личности в свою способность защититься от заражения себя и близких, убеждение в том, что большинство других горожан тоже соблюдают дистанцию и носят маски, принятие сложившейся ситуации и сопереживание другим². Результаты этого исследования хорошо согласуются с данными, полученными в других странах. Так, исследование, проведенное в Китае, показывает, что убеждение в контролируемости угрозы COVID-19 позитивно влияет на психологическое благополучие и повышает готовность следовать правилам предосторожности³. Как оказалось, отказ от соблюдения правил предосторожности прямо связан с уверенностью в невозможности контролировать заражение. При этом испытуемые с низкой оценкой вероятности заражения склонны объяснять ее собственными характеристиками, такими как возраст и соблюдение гигиены, а респонденты, высоко оценивающие вероятность своего заражения, называют в качестве причин внешние обстоятельства — недостаточные действия властей, несоблюдение другими людьми правил гигиены и т. п.⁴

¹ Нестик Т.А., Журавлев А.Л. Психология глобальных рисков. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2018.

² Исследование социальных эффектов пандемии COVID-19. Сводка#12. 26.05.2020. М.: ЦСП «Платформа», 2020. URL: <https://pltf.ru/2020/05/26/omi-i-platforma-sociologija-krizisa-3/>.

³ Li J., Yang A., Dou K. et al. Chinese public's knowledge, perceived severity, and perceived controllability of the COVID-19 and their associations with emotional and behavioural reactions, social participation, and precautionary behaviour: A national survey// *Psyarchiv*. 2020. 28 February. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/5tmsh>.

⁴ Dunning A., Pownall M. Dispositional and situational attribution of COVID-19 risk: A content analysis of response typology// *Psyarchiv*. 2020. 7 April. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/czskd>.

Как показывают другие исследования, сострадание к заболевшим в сочетании с тревогой по поводу эпидемии повышает готовность к вакцинации и использованию дезинфицирующих средств¹, а также мотивацию к социальному дистанцированию². Таким образом, в условиях снижения страха населения перед заражением альтернативами ужесточения санкций за нарушение санитарно-эпидемиологических мер могут стать мероприятия, направленные на формирование доверительных коммуникаций с представителями власти и научного сообщества, поддержку сострадания и веры людей в свою способность защитить близких.

Безусловно, пандемия оказала влияние и на отношения между людьми. Психологические последствия пандемии для *межличностных отношений* были связаны прежде всего с ограничением непосредственных личных контактов, невозможностью видеться с близкими людьми, с вынужденным переходом к онлайн-коммуникации. К негативным последствиям пандемии можно отнести также травмирующий опыт конфликтов с близкими во время карантина, рост уровня домашнего насилия. Российская статистика в данной области еще требует обобщения и анализа. Так, количество обращений о домашнем насилии, по данным некоторых НКО, выросло в период пандемии в 2,5 раза, сообщила в интервью «РИА Новости» уполномоченный по правам человека Татьяна Москалькова³.

Изучение последствий природных катастроф свидетельствует о росте конфликтов в семьях и числа случаев насилия над детьми⁴. Как показывают статистические данные, собранные в Китае в первой четверти 2020 г., выход из карантина сопровождается ростом числа разводов⁵. Очевидно, часть из них спровоцирована конфликтами в период самоизоляции, другие же носят отложенный характер, когда разрыв отношений уже произошел, но карантин не давал возможности его оформить. Безусловно, конфликты с близкими людьми существенно повышают травмирующее воздействие пандемии. Ряд исследований показывает, что посттравматический синдром усиливает-

¹ King D., Kamble Sh., DeLongis A. Coping with influenza A/H1N1 in India: empathy is associated with increased vaccination and health precautions//International Journal of Health Promotion and Education. 2016. P. 1–12. 10.1080/14635240.2016.1174950.

² Pfattheicher S., Nockur L., Böhm R., Sassenrath C., & Petersen M. The emotional path to action: Empathy promotes physical distancing during the COVID-19 pandemic//PsychArchiv. 2020. 23 March. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/y2cg5>.

³ URL: <https://ria.ru/20200505/1570971794.html>.

⁴ Stark L., Ager A. A systematic review of prevalence studies of gender-based violence in complex emergencies//Trauma Violence Abuse. 2011. 12(3). P. 127–134; Schumacher J. A., Coffey S. F., Norris F. H. et al. Intimate partner violence and Hurricane Katrina: predictors and associated mental health outcomes//Violence Vict. 2010. 25(5). P. 588–603.

⁵ Yu S., Liu X. Strain of life under lockdown sparks divorce surge in China//Financial Times. 2020. April 4. URL: <https://www.ft.com/content/11990ff0-c8f5-4f60-9b0a-be06324a4ddb>; Moser D. A., Glaus J., Frangou S., Schechter D. S. Years of life lost due to the psychosocial consequences of COVID-19 mitigation strategies based on Swiss data//medRxiv 2020.04.17.20069716. URL: <https://doi.org/10.1101/2020.04.17.20069716>.

ся, если личность испытывает дефицит социальной поддержки окружающих и низко оценивает сплоченность общества. Чувство одиночества усиливает симптомы психологического неблагополучия и тревогу по поводу финансовых проблем в период пандемии¹. Сокращение воспринимаемой социальной поддержки и чувство одиночества приводят к обеднению социальных связей и гашению сложности, затрудняют открытие личностью новых возможностей через взгляд на ситуацию глазами значимых других, через принятие иных смысловых перспектив.

Согласно прогнозам российского психологического сообщества, собранным в ходе экспертных опросов среди психологов-исследователей (N=152) и психологов-практиков (N=181), которые провели ИП РАН, Школа антропологии будущего Института общественных наук (ШАБ ИОН) РАНХиГС и редакция «Психологической газеты» в апреле-мае 2020 г., продолжительный опыт социального дистанцирования может привести к росту социальных фобий — страхов, связанных с межличностным общением. Как известно из опыта экономических кризисов, наиболее распространенной стратегией является ориентация на помощь родственников и друзей. В условиях низкого генерализованного доверия можно ожидать усиления тесных, эмоциональных, доверительных связей с близкими и уже знакомыми людьми и ослабления так называемых слабых связей².

Исследование в 39 странах показало, что в обществах, исторически более подверженных эпидемиям, а также другим природным и антропогенным угрозам, отмечается меньшая проактивность в завязывании межличностных контактов, меньшая склонность к самораскрытию и генерализованному доверию³. Иными словами, в условиях пандемии и последующего экономического кризиса может происходить обеднение разнообразия персональной социальной сети и сужение круга контактов. Это, в свою очередь, может затруднить социальные и технологические инновации, ослабить поиск новых решений и управление знаниями в организациях. Для упреждения этих эффектов в российских компаниях и профессиональных сообществах необходимы специальные очные и дистанционные мероприятия, поддерживающие разнообразие и сложность зоны ближайшего развития личности, помогающие участникам расширить сеть профессиональных контактов, по-

¹ Okruszek E., Aniszewska-Stańczuk A., Piejka A., Wiśniewska M., Żurek K. Safe but lonely? Loneliness, mental health symptoms and COVID-19 // *Psyarchiv*. 2020. 10 April. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/9njps> (retrieved: 11.04.2020); Солдатова Г. У. В уникальной ситуации тотальной самоизоляции нам помогут сопереживание и взаимная поддержка, 2020. URL: https://krv.ranepa.ru/news/?ELEMENT_ID=318836.

² Granovetter M. S. The Strength of Weak Ties // *The American Journal of Sociology*. 1973. 78 (6). P. 1360–1380. doi:10.1086/225469.

³ Thomson R., Yuki M., Talhelm T., Schug J., Kito M., Ayanian A. H., Becker J. C., et al. Relational mobility predicts social behaviors in 39 countries and is tied to historical farming and threat // *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*. 2018. 115 (29). P. 7521–7526. DOI: 10.1073/pnas.1713191115.

знакомиться с новыми людьми, попытаться посмотреть на происходящее с их точки зрения.

Исследования показывают, что поведение в условиях неопределенности в значительной степени зависит от дескриптивных норм, то есть от представления людей о том, как ведут или будут вести себя большинство окружающих¹. Такие представления играют важную роль в формировании отношения к глобальным рискам. Например, именно дескриптивные нормы вносят наиболее существенный вклад в готовность личности к изменению своего поведения для адаптации к изменению климата². Как показал проведенный ИП РАН в апреле 2020 г. опрос среди российских интернет-пользователей (N=1666), 45% респондентов считают, что нельзя полагаться на то, что люди будут соблюдать правила предосторожности во время эпидемии; 42,3% сомневаются, что их соотечественники, заболевшие во время эпидемии, и их близкие станут соблюдать карантин; 45,4% убеждены, что в случае эпидемии большинство людей не станут сообщать о том, что они заболели, чтобы не оказаться на карантине. Такие стереотипы и дескриптивные нормы затрудняют переход к новой нормальности, блокируют солидаризацию на основе надежды и провоцируют единение на базе коллективных страхов: постпандемическое будущее представляется худшей версией настоящего, и личность оказывается замкнутой в вечном «дне сурка», временной петле, в ловушке собственных самосбывающихся худших прогнозов. Чтобы разомкнуть этот порочный круг, информирование о пандемии должно быть основано на формировании новых стереотипов, демонстрации примеров социально ответственного поведения большинства, убеждению в том, что доверие друг к другу — часть новой нормальности.

Психологическая специфика принятия управленческих решений в условиях пандемии и инфодемии. На уровне группы и организации негативные переживания, связанные с последствиями пандемии, запускают разнонаправленные групповые процессы. С одной стороны, они повышают сплоченность группы перед лицом общей опасности, с другой — затрудняют групповое принятие решений и коммуникации, сдвигая группу к чрезмерно консервативным или, напротив, рискованным стратегиям поведения.

Совместная выработка решений в управленческих командах на разных уровнях государственного управления, а также в российских компаниях находится под влиянием ряда психологических эффектов, характерных для кризисных ситуаций. Во-первых, переживания пандемической угрозы усиливают групповую идентификацию, что, в свою очередь, может затруднять конструктивный поиск решений проблем, возникающих в связи

¹ Schultz P. W., Nolan J. M., Cialdini R. B., Goldstein N. J., Griskevicius V. The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms // Psychological Science. 2007. 18 (5). P. 429–434. doi: 10.1111/j.1467-9280.2007.01917.

² Doherty K. L., Webler T. N. Social norms and efficacy beliefs drive the Alarmed segment's public-sphere climate actions // Nature Climate Change. 2016. No. 6. P. 879–884. doi: 10.1038/nclimate3025.

с влиянием пандемии на экономику. Эксперименты показывают, что высокая значимость групповой идентичности провоцирует аффективное со-владание с критической ситуацией: члены группы мобилизуются для коллективных действий через чувство группового гнева или тревоги. Таким образом, актуализация групповой идентичности упрощает эмоционально-фокусированный и ослабляет проблемно-фокусированный копинг¹. Проблемно-фокусированный копинг подразумевает продумывание шагов по целенаправленному изменению реальности, взвешивание альтернатив и выбор оптимального способа действий. Эмоционально-фокусированный копинг, напротив, затрудняет рефлекссию, оценку инструментальной полезности действий и облегчает подверженность упрощенным, популистским решениям при реагировании на ситуацию. Во-вторых, переживаемый стресс повышает потребность членов группы в определенности, простых и окончательных решениях (так называемое *need for closure*). Возрастает стремление к единству мнений и предпочтений, групповое давление и конформность. Если члены группы уже выработали очень устойчивые предпочтения, то стресс приводит к еще большему их «замораживанию» и тем самым к снижению готовности соглашаться с другими мнениями. В противном случае стресс побуждает группу к установлению единогласия за счет более сильного давления на меньшинство или роста конформности меньшинства. В-третьих, оба этих процесса приводят к сосредоточению власти в руках нескольких наиболее влиятельных членов группы, что проявляется в асимметрии процессов общения внутри нее². Возрастает и влияние лидеров на установление правил коммуникации. В целом стресс приводит к «зашориванию группового разума», то есть к отторжению непопулярных в группе точек зрения, ориентации на авторитарное лидерство и сложившиеся групповые нормы³.

Психологические исследования показывают, что в состоянии тревоги малые группы становятся более конформными в отношении авторитетных мнений, чаще упрощают ситуацию и реже учитывают альтернативные точки зрения⁴. В результате резко возрастает вероятность ошибки лидера. Растет приверженность ранее принятым решениям, тревога сковывает воображение и затрудняет поиск нестандартных путей выхода из ситуации. При этом снижается способность команды к оценке долгосрочных последствий своих

¹ Van Zomeren M., Spears R., Leach C. W. Exploring psychological mechanisms of collective action: Does relevance of group identity influence how people cope with collective disadvantage? // *British Journal of Social Psychology*. 2008. V. 47. P. 353–372.

² De Grada E., Kruglanski A. W., Mannetti L., Pierro A. Motivated cognition and group interaction: Need for closure affects the contents and processes of collective negotiations // *Journal of Experimental Social Psychology*. 1999. V. 35 (4). P. 346–365.

³ Kerr N. L., Tindale R. S. Group performance and decision making // *Annual Review of Psychology*. 2004. V. 55. P. 623–655.

⁴ Rhee S.-E. Group emotions and group outcomes: the role of group-member interactions // *Affect and Groups. Research on Managing Groups and Teams*. Ed. by E. A. Mannix, M. A. Neale, C. P. Anderson. V. 10. Oxford, UK: Elsevier Ltd., 2007. P. 65–95.

действий. Тревожные состояния выполняют мобилизующую функцию, обостряя внимание группы к ближайшему будущему. Тем не менее они запускают защитные групповые механизмы: идентификация смещается на совместное прошлое, тогда как будущее оценивается негативно. Нагнетание тревоги по поводу будущего препятствует формулированию отчетливых и долгосрочных целей совместной деятельности. Для компенсации этих психологических эффектов при групповой разработке решений, направленных на сдерживание эпидемии, необходимо четко отделять этап генерации альтернатив от этапа принятия решения и планирования действий, регулярно проводить анализ рисков с использованием технологий фасилитации, самоорганизованного обсуждения, расширять число участников обсуждения за счет привлечения внешних экспертов, вовлекать в выработку решения представителей различных заинтересованных сторон, на которых скажутся последствия принятого решения.

Можно выделить несколько ключевых составляющих жизнеспособности группы в условиях глобальных рисков: 1) жизнестойкие коллективные представления (в том числе уверенность группы в способности справиться с трудностями, долгосрочный позитивный образ будущего), сильная и позитивная групповая идентичность; 2) групповой социальный капитал (сети личных контактов, высокий уровень внутригруппового доверия, групповые нормы и ритуалы взаимной поддержки и совместного принятия решений); 3) групповая рефлексивность (ориентация на извлечение уроков из совместного опыта и обмен знаниями, готовность изменить подходы к организации совместной жизнедеятельности); 4) механизмы поддержания позитивных коллективных эмоций¹. Для поддержки этих механизмов руководителям российских организаций необходимо не только фасилитировать регулярную рефлексию действий своего коллектива в условиях кризиса, но и демонстрировать заботу о сотрудниках, целенаправленно давать возможность участникам совещаний делиться своими чувствами по поводу происходящего.

Универсальным вызовом сложности для руководителей в условиях пандемии является проблема выбора между здоровьем, в данном случае видимой жертвой, и благополучием общества в целом. Так, австралийский философ биоэтики Питер Сингер и исследователь Оксфордского центра благополучия Майкл Плант в статье с провокационным названием «Когда лечение пандемии станет опаснее самой болезни» (иронично отсылающей к одной из речей Трампа) задаются вопросом, в какой момент последствия пандемии — социальная изоляция, банкротство, потеря работы — будут нести большие антропологические риски, чем сама болезнь. Ведь, как отмечают авторы, человеческое благополучие невыводимо из хорошего здоровья. Апеллируя к феномену «видимой жертвы», авторы заключают: можно предположить,

¹ *Нестик Т.А.* Жизнеспособность группы как социально-психологический феномен // *Жизнеспособность человека: индивидуальные, профессиональные и социальные аспекты.* М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2016. С. 176–192.

что люди в настоящий момент склонны не видеть за ярко выраженными потребностями (отражаемыми, например, пугающей статистикой, шокирующими фотографиями) иные, не менее важные проблемы — экономические и социальные. За этим стоит с этической точки зрения ложная стратегия «помочь видимой жертве», а не предложить помощь менее четко определенным, но не в меньшей степени страдающим от этого жертвам. Авторы отмечают, что не существует универсальной единицы «вреда» и опасно было бы принимать за такую единицу лишь спасенные жизни. В качестве исследовательского хода, способного подсказать верные шаги в этом непростом выборе, авторы предлагают в какой-то степени опираться на всемирные отчеты о счастье, регулярно диагностирующие уровень благополучия жителей разных стран.

Динамика социального доверия в условиях пандемии. Для прогнозирования влияния пандемии на межгрупповые отношения и общество в целом необходимо принять во внимание тот факт, что подавляющее большинство стран вошли в эпоху COVID-19 с низким уровнем институционального доверия. Международные исследования свидетельствуют о том, что в развитых странах большинство уже не верит, что жизнь их детей будет лучше, чем их собственная¹. Большинство респондентов в экономически развитых странах убеждены, что их жизнь не станет лучше в ближайшие пять лет, а 56% всех опрошенных считают, что капитализм в нынешней его форме приносит больше вреда, чем пользы. При этом среди 28 стран, участвовавших в опросе, Россия по уровню доверия заняла последнее место: лишь 30% опрошенных россиян доверяют социальным институтам — государству, СМИ, бизнесу и НКО.

Согласно инициативному опросу по квотной выборке, проведенному Synopsis Group и ЦНФ совместно с Knife.media в марте 2020 г., 40% респондентов рассчитывали только на себя, 37% — на коллективную ответственность людей и только 9% считали, что можно рассчитывать на помощь со стороны государства². Согласно результатам опроса по репрезентативной общероссийской выборке, проведенного в сентябре 2019 г. ИП РАН совместно с исследовательской группой «ЦИРКОН» (N=1600), только 26,2% респондентов считали, что в случае массового бедствия федеральные и региональные власти окажут поддержку всем нуждающимся. В исследовании, проведенном ИП РАН совместно с ЦСП «Платформа» среди городского населения России (N=1043) в мае 2020 г., доля согласных с этим утверждением составила лишь 17%. При этом 61% опрошенных признали, что они меньше стали доверять государству за период пандемии, против 10% тех, кто укрепился в доверии; 54% стали меньше доверять СМИ, больше — только 6%; только 20% считали, что можно положиться на других людей в том, что они будут соблюдать меры предосторожности при эпидемии. Как показывают данные ЦСП «Плат-

¹ The Governance for Happiness. Global Survey results. Conducted by George Ward & Schoen Consulting, October 2019. URL: https://yes-ukraine.org/files/pdf/Happiness_report_2019.pdf.

² URL: <https://knife.media/corona-sociology-1/>.

форма», в обществе есть выраженный запрос на восстановление доверия власти и выстраивание нового — горизонтального — типа отношений с ней. При этом, как показывает ряд психологических исследований, горизонтальный тип отношений с властью и полная прозрачность информации и принимаемых решений являются основой социального доверия¹.

Согласно опросу Левада-центра, в ответ на вопрос: «В ситуации эпидемии что будет происходить с отношениями между людьми в нашей стране?» — половина опрошенных выбрали ответ: «Люди станут больше заботиться только о себе и „своих“». При этом, как отмечает социолог А. Левинсон, лишь 17% поддержали версию: «Люди станут больше оказывать поддержку друг другу». А. Левинсон обращает внимание на то, что среди молодых респондентов еще меньше тех, кто верит в рост взаимопомощи (12%)².

Падение доверия к социальным институтам снижает эффективность мер сдерживания пандемии. Оно ведет к росту числа людей, не желающих обращаться к врачам при наличии легких симптомов респираторного заболевания. С уровнем доверия к государству и науке прямо связана готовность проходить тестирование на наличие антител, а также поддержка вакцинации. Наконец, снижение доверия к властям и СМИ усиливает социальный пессимизм, обостряет чувство социальной несправедливости и сокращает горизонт планирования. Как отмечает Г. Асмолов, низкое социальное доверие затрудняет солидаризацию перед лицом масштабных рисков, ослабляет горизонтальные формы волонтерства, облегчая их вытеснение вертикальными, бюрократизированными формами. Если горизонтальные инициативы опираются исключительно на цифровые платформы и не требуют координации со стороны институциональных структур, то вертикальные требуют координации со стороны тех или иных организаций.

Очевидно, что сосуществование различных форм волонтерства в условиях пандемии, как «горизонтальных» гражданских инициатив снизу, так и официально поддержанных государством добровольческих сообществ, укрепляет социальный капитал нашего общества. Такое разнообразие служит свидетельством жизнеспособности сетевого общества перед лицом глобальной угрозы, способности россиян брать на себя ответственность за социальное проектирование в условиях кризиса.

Глобальные угрозы воспринимаются сквозь призму социальных проблем российского общества, растущей потребности в социальной справедливости³. Это создает благодатную почву для использования коллективных страхов в избирательных кампаниях и общественно-политических движениях. Поддержка сильных политиков, способных принимать непопулярные реше-

¹ Исследование социальных эффектов пандемии COVID-19. Сводка#12. 26.05.2020. М.: ЦСП «Платформа», 2020. URL: <https://pltf.ru/2020/05/26/omi-i-platforma-sociologija-krizisa-3/>.

² URL: <https://www.levada.ru/2020/04/03/grazhdanskoe-obshhestvo-v-samoizolyatsii/>.

³ Нестик Т.А., Журавлев А.Л. Психология глобальных рисков. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2018.

ния для предотвращения катастрофы, тем выше, чем больше их беспокоят глобальные риски и чем больше они встревожены ростом социального неравенства и несправедливости в обществе.

По данным ЦСП «Платформа», в мае 2020 г. 54% горожан считали, что после пандемии мир не будет прежним, при этом опрошенные чаще ждали, что после пандемии российское общество станет более разобщенным (38%), роста сплоченности и заботы друг о друге ожидали только 14% респондентов. Действительно, можно прогнозировать рост межгрупповой напряженности в российском обществе, связанной с пандемией и ее социально-экономическими последствиями. Большинство известных историкам эпидемий сопровождались вспышками ксенофобии, межгрупповой напряженностью и поиском врагов¹. Опыт наблюдений, проводившихся во время эпидемий SARS, MERS и Эболы, свидетельствует о том, что стигматизации подвергаются не только заболевшие как непосредственный источник опасности, но и врачи, члены их семей². Во время пандемии наблюдались проявления стигматизации в отношении людей, которые входили в продуктовый магазин без повязки, пожилых людей, а также жителей крупных городов. Стигматизированными могут оказаться люди, которые в силу разных причин не имеют права на свободное перемещение в период карантина и оказываются «пораженными в правах». Безусловно, проявления стигматизации должны более широко обсуждаться и учитываться в рамках информационной кампании по сдерживанию пандемии³.

Дифференцированное введение ограничительных мер в зависимости от региона и категории граждан создает благоприятные условия для обострения переживаемого людьми социального неравенства. Например, в случае введения цифровых пропусков на основании результатов медицинского тестирования нельзя исключать роста враждебности в отношении людей, получивших допуск к работе, со стороны граждан, такого допуска не получивших⁴. Использование QR-кодов для контроля перемещений граждан в России может приводить к дискриминации тех, кто не обладает нужным уровнем цифровой грамотности или не имеет смартфона.

Наиболее уязвимыми в условиях кризиса во всем мире оказываются категории людей с низким социально-экономическим статусом, мигранты и этнические меньшинства. Риск заболевания коронавирусом особенно велик среди трудовых мигрантов, заболеваемость COVID-19 среди этнических

¹ Snowden F. M. *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*. New Haven & London: Yale University Press, 2019.

² Brooks S. K., Webster R. K., Smith L. E. et al. The psychological impact of quarantine and how to reduce it: Rapid review of the evidence // *The Lancet*. 2020. No. 395. P. 912–920. doi: 10.1016/S0140-6736(20)30460-8.

³ UNICEF. *Social isolation and COVID-19*. UNICEF, 2020. URL: https://www.unicef.by/uploads/models/2020/03/covid19_stigma_guide_rus.pdf.

⁴ Nelson W., Osman M. Sociological and psychological insights behind predicted changes as a result of COVID-19 // *Psyarchiv*. 2020. 5 April. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/s5jkh>.

меньшинств может в два раза превышать средний уровень по всему населению¹. Под влиянием экономического кризиса социальное неравенство усиливается: с каждым процентом сокращения мирового ВВП за черту бедности переходят около 10 млн человек². Как и другие страны, Россия входит в период длительной рецессии, во время которой проблема неравенства будет обостряться³.

Воспринимаемое неравенство снижает готовность людей к совместным действиям для сдерживания распространения патогена. Например, в экспериментах с решением дилемм по поводу ресурсов готовность испытуемых к кооперации снижалась, если условия взаимодействия казались им неравными. Исследования последствий природных катастроф показывают, что способность локальных сообществ восстанавливаться после ураганов и наводнений зависит от уровня социальной поддержки и воспринимаемого уровня неравенства. Генерализованное социальное доверие снижает воспринимаемый уровень стресса и тревоги в условиях пандемии; при этом среди людей, склонных доверять другим, меньше тех, кто убежден, что власти избыточно реагируют на эпидемиологическую угрозу⁴. Есть основания полагать, что невысокий уровень социального доверия будет снижать общественную поддержку мер, принимаемых государством для преодоления последствий пандемии.

Тревога, связанная с новостями о росте числа заболевших и умерших во время пандемии, повышает чувствительность личности к негативной информации, заставляя переоценивать другие угрозы — преступность, рост безработицы⁵. В ситуации неконтролируемой опасности люди склонны искать могущественного врага, которому можно приписать причины происходящего, повышая тем самым свою самооценку и воспринимаемый уровень контроля над ситуацией⁶. Этот защитный механизм не только вносит лепту

¹ *Hirsch A.* If coronavirus doesn't discriminate, how come black people are bearing the brunt? // *Guardian*. 8 April 2020. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/08/coronavirus-black-people-ethnic-minority-deaths-pandemic-inequality-afua-hirsch>.

² *Ahmed F., Ahmed N., Pissarides C., Stiglitz J.* Why inequality could spread COVID-19 // *Lancet Public Health*. 2020. 2 April. URL: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30085-2](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30085-2).

³ *Пятин А.* «Мать всех рецессий»: эксперты предупредили о недооценке Россией вызванного коронавирусом кризиса // *Forbes*. 2020. 8 апр. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/finansy-i-investicii/397275-mat-vseh-recessiy-eksperty-predupredili-o-nedoocenke-rossiey>.

⁴ *Rainie L., Perrin A.* The state of Americans' trust in each other amid the COVID-19 pandemic // *Pew Research Center*. 2020. April 6. URL: <https://pewrsr.ch/34ly9B9>.

⁵ *Lieder F., Griffiths T.L., Hsu M.* Overrepresentation of extreme events in decision making reflects rational use of cognitive resources // *Psychological review*. 2018. 125(1):1–32. doi: 10.1037/rev0000074. Epub 2017 Oct 16 ; *Chevallier C., Sijlmassi A., Safra L.* Impact of COVID-19 exposure on punishment responsiveness // *Psyarchiv*. 2020. 7 April. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/jy97m>.

⁶ *Sullivan D., Landau M.J., Rothschild Z.K.* An existential function of enemyship: evidence that people attribute influence to personal and political enemies to compensate for threats to control // *Journal of Personality and Social Psychology*. 2010. V. 98(3). P. 434–449. doi: 10.1037/a0017457.

в распространение конспирологических теорий происхождения пандемии, но и усиливает межгрупповую напряженность в обществе после ее окончания, блокируя поиск новых возможностей.

Дилемма «безопасность или свобода» в контексте психологии преодоления кризиса. Массовый характер психологической травматизации в ходе пандемии и связанного с ней экономического кризиса влечет за собой негативные изменения ключевых макропсихологических показателей: снижение психологической устойчивости и социально-психологического благополучия¹. В этих условиях можно ожидать, с одной стороны, повышения социального цинизма и веры в опасный мир, а с другой — роста популярности лидеров, обращающихся к моральным ценностям. Обнаружена прямая связь тревоги по поводу COVID-19 с ориентацией на заботу о людях и консервативные моральные основания лояльности, уважения к авторитетам и чистоты/святости².

Как показывают исследования, в условиях неопределенности особенно привлекательными являются прототипические лидеры, демонстрирующие свое сходство с типичными представителями группы, ссылающиеся на групповые ценности, а также использующие в своей речи инклюзивное местоимение «мы»³. Кроме того, ряд исследований указывает, что доверие выше к тем сообщениям, которые опираются на моральную аргументацию.

Противоречивость информации о происходящем и радикальность решений, принимаемых отдельными руководителями, подрывают доверие к государству, но при этом поддержка самого авторитарного подхода к управлению и консервативных политических ценностей может оставаться прежней или даже расти. Для россиян по-прежнему характерны патерналистские установки: по данным ВЦИОМ на 6 июня 2020 г. (11-я волна, N=1600), 51% россиян считают, что России необходима «твердая рука», которая наведет в стране порядок, причем наибольшую поддержку эта точка зрения находит среди представителей старших возрастных групп: 45–59 лет, а также 60 лет и старше (59%). Либеральную позицию, представленную утверждением о том, что «права и свободы, демократия — это то, от чего нельзя отказаться ни при каких обстоятельствах» поддерживают 35% респондентов.

¹ Лебедев А. Н. Психологическое состояние российского общества в свете макропсихологического подхода // Вестник Пермского университета. Серия: Философия. Психология. Социология. 2018. № 2 (34). С. 243–251; Юревич А. В. Опыт эмпирической оценки психологического состояния современного российского общества (анализ данных статистики) // Психологический журнал. 2019. Т. 40. № 5. С. 84–96; Юревич А. В., Ушаков Д. В., Цапенко И. П. Количественная оценка макропсихологического состояния современного российского общества // Психологический журнал. 2007. Т. 28. № 4. С. 23–34.

² Harper C. A., Satchell L., Fido D., Litzman R. Functional fear predicts public health compliance in the COVID-19 pandemic // Psyarchiv. 2020. 1 April. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/jkfu3>.

³ Hogg M. A., van Knippenberg D. Social identity and leadership processes in groups // Advances in experimental social psychology. V. 35. P. 1–52. San Diego, CA: Academic Press, 2003. URL: [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(03\)01001-3](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(03)01001-3).

При этом 59% считают, что сейчас каждая страна должна думать прежде всего о своих гражданах, накапливать собственные ресурсы.

Серия исследований показывает, что при росте воспринимаемой угрозы общество становится в большей степени готовым к отказу от свобод в пользу безопасности, гарантируемой государством¹. Анализ реакции обществ на угрозы, связанные с изменением климата, природными бедствиями и эпидемиями в 1949–2016 гг., показывает, что интенсивность эпидемиологической угрозы снижает уровень прозрачности выборов, гражданских свобод и участия в политической жизни². Как показало экспериментальное исследование, проведенное в США и Польше, тревога по поводу пандемии COVID-19 провоцирует снижение толерантности к неопределенности, сдвиг к консервативным ценностям и поддержку авторитарных кандидатов в президенты³. В исследовании, проведенном ИП РАН в апреле 2020 г. (N=271), было обнаружено, что предикторами авторитаризма правого толка в условиях пандемии являются низкая оценка личностью способности своими действиями влиять на распространение пандемии COVID-19, тревога по поводу глобальных рисков, страх смерти, а также низкая ориентация на поиск социальной поддержки в сочетании с сильной гражданской идентичностью. В ряде работ, посвященных психологическим последствиям природных бедствий, было показано, что чувство беспомощности перед лицом природной катастрофы усиливает авторитарные установки⁴. По-видимому, этот эффект можно рассматривать как компенсаторный механизм, восстанавливающий чувство контроля и безопасности.

Дилемма безопасности и свободы в условиях пандемии может разрешаться как через дальнейшую медиализацию общественного сознания и легитимацию авторитарных решений обеспечением безопасности, так и по-другому: через апелляцию к логике коллективной необходимости и заботе граждан друг о друге, самостоятельности и ответственности личности, через интерпретацию пандемии как возможности для социального проектирования, через поддержку гражданских инициатив.

¹ Doty R.M., Peterson B.E., Winter D.G. Threat and authoritarianism in the United States, 1978–1987//Journal of Personality and Social Psychology. 1991. No. 61. P. 629; McCann S.J.H. Threatening times, «strong» presidential popular vote winners, and the victory margin, 1824–1964//Journal of Personality and Social Psychology. 1997. 73(1). P. 160–170; Willer R. The effects of government-issued terror warnings on presidential approval ratings//Current Research in Social Psychology. 2004. 10. P. 1–12.

² Kusano K., Kemmelmeier M. Multi-level modelling of time-series cross-sectional data reveals the dynamic interaction between ecological threats and democratic development//Royal Society Open Science. 2020. V. 7. No. 3: 7191804. URL: <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rsos.191804>.

³ Karwowski M., Kowal M., Groyecka A. et al. When in Danger, Turn Right: Covid-19 Threat Promotes Social Conservatism and Right-Wing Presidential Candidates//Psyarchiv. 2020. 31 March. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/pjfh5>.

⁴ Russo S., Mirisola A., Roccato M. Facing natural disasters through the endorsement of authoritarian attitudes//Journal of Environmental Psychology. 2020. Vol. 68: 101412. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2020.101412>.

Глава 7.6

Мониторинг мотивации помощи: мобилизационный потенциал психологических команд

В современной науке считается, что управленческие решения, основанные на результатах эмпирических исследований и анализе больших массивов данных, оказываются эффективнее решений, основанных на суждении отдельных профессионалов. Тем не менее в ситуации пандемии 2020 г. наука не располагала точными данными ни о происхождении вируса, ни о способах заражения и характере протекания болезни, ни об эффективных способах лечения и профилактики. Что же в данном случае могло стать основанием для оперативных и обоснованных управленческих решений?

Ответ на этот вопрос дают результаты масштабного исследования, проведенного в сентябре 2019 г. Было показано, что в условиях игровой симуляции пандемии нового вируса специалисты, работающие с населением «на передовой», способны давать более реалистичную оценку происходящему и принимать более эффективные решения, чем «специалисты из центра». Таким образом, в ситуации повышенной неопределенности опыт профессионала, работающего «на передовой» — с населением, оказывается важным фактором принятия решения¹. В частности, это относится к специалистам, оказывающим психологическую поддержку населению.

В этом случае рефлексия масштабного материала, полученная не только на основе анализа эмпирических исследований, но и на базе анализа множества отдельных случаев (кейс-стади), становится важной основой разработки судьбо-ориентированных антропологических практик, основанных на явно и неявно мотивированных обращениях за психологической помощью.

В условиях пандемии и инфодемии психологическое сообщество организовало и реализовало целый ряд работ по снижению тревожности, страхов и панических установок населения, по поддержанию психологического здо-

¹ *Davies, Benjamin; Lovett, Kaitlin Rainwater; Card, Brittany; and Polatty, David.* Urban Outbreak 2019 Pandemic Response: Select Research & Game Findings, 2020. Urban Outbreak 2019. URL: <https://digital-commons.usnwc.edu/civmilresponse-program-sims-uo-2019/2>.

ровья и благополучия общества. В качестве *основных направлений* можно выделить следующие:

- оказание непосредственной психологической поддержки различным социальным группам в формате горячих линий помощи и онлайн-консультирования, в том числе организация «помощи помогающим»;
- проведение научных исследований для анализа динамики психологического состояния социальных и профессиональных групп в условиях вызовов пандемии, инфодемии и самоизоляции;
- конструирование и развитие интеллектуальных сетей в формате различных научных мероприятий, направленных на профессиональную поддержку, обмен опытом и разработку комплексных стратегий совладания с психологическими вызовами пандемии, инфодемии и постковидной новой нормальности;
- экспертно-аналитическая работа по разработке предложений по поддержке государственных решений и выработке стратегий действий в ситуации пандемии и инфодемии, а также по прогнозированию возможных социально-психологических последствий в краткосрочной и долгосрочной перспективе;
- информационно-просветительское сопровождение общества и разработка практических рекомендаций для снижения уровня психологической напряженности, профилактики психологических рисков и формирования адаптивных стратегий поведения в условиях неопределенности и сложности как в период самоизоляции, так и при выходе из него для разных групп населения.

Психологическая поддержка населения. В рамках оказания психологической помощи и поддержки населения различными вузами, организациями, медицинскими учреждениями и волонтерскими центрами были переформатированы или организованы многочисленные телефонные и онлайн-линии помощи на федеральном, региональном и локальном уровнях. Эти линии способствовали снижению психологического напряжения, тревожности, страхов и панических установок, поддержке психологического здоровья и мобилизации личностных ресурсов для преодоления сложной жизненной ситуации. Также обобщенные данные о тематике запросов на линии помощи могли служить барометром для аналитики динамики психологического состояния населения¹.

Март. Линия психологической помощи на базе правительственного портала Стопкоронавирус.рф (Московский институт психоанализа при поддержке Администрации Президента РФ).

Март. Горячая линия по оказанию психологической помощи в рамках всероссийского волонтерского проекта «#МыВместе».

18 марта. Горячая линия психологической поддержки студентов МГППУ (МГППУ).

¹ Указанные даты представлены на основании опубликованных данных в СМИ.

24 марта. Горячая линия по оказанию бесплатной психологической помощи заболевшим коронавирусом на время карантина по COVID-19 (Судебно-экспертная палата РФ).

25 марта. Горячая линия Центра Сербского при чрезвычайных ситуациях по оказанию психологической помощи в связи с ситуацией с коронавирусом (Национальный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии имени Сербского).

25 марта. Горячая линия психологической помощи жителей Ставропольского края (Министерство здравоохранения Ставропольского края).

30 марта. Горячая линия по коронавирусу, в том числе психологической поддержки жителей Санкт-Петербурга (Центр городских волонтеров Петербурга совместно с региональным отделением ВОД «Волонтеры-медики» и ОНФ).

31 марта. Горячая линия бесплатной психологической помощи для граждан Татарстана, находящихся на самоизоляции (медицинская психологическая служба «Сердэш 129» при содействии республиканского Министерства здравоохранения Татарстана).

1 апреля. Телефоны доверия комитета по делам молодежи мэрии города Новосибирска (МБУ Центр «Радуга», МБУ Центр «Родник», Новосибирск).

1 апреля. Горячая линия психологической помощи для жителей Приморского края (Отделение психопрофилактики, психотерапии и медико-социальной помощи Владивостокского клинико-диагностического центра).

2 апреля. Горячая линия психологической помощи москвичам «Помогаем быть дома» (факультет психологии МГУ и Школа антропологии будущего РАНХиГС совместно с МТС).

2 апреля. Телефонная служба психологической помощи для людей на карантине московских медицинских психологов (КБ № 4 им. Ганнушкина Департамента здравоохранения Москвы).

8 апреля. Горячая линия психологической помощи в период самоизоляции для жителей Томска (Центр профилактики и социальной адаптации «Семья», Томск).

9 апреля. Горячая линия психологической помощи в условиях распространения коронавируса для жителей Свердловской области (факультет психолого-социальной работы Уральского государственного медицинского университета).

25 апреля. Организация психологической помощи медицинским работникам в ФЦМН ФМБА России, МНОЦ МГУ, ФГАУ «НМИЦ здоровья детей» Минздрава России, НМИЦ ССХ им. Бакулева, НИИ урологии и интервенционной радиологии им. Н. А. Лопаткина, МРНЦ им. А. Ф. Цыба, МНИОИ им. П. А. Герцена, ПКБ1 им. Н. А. Алексеева и других клиниках, перепрофилированных для оказания помощи пациентам с COVID-19 (факультет психологии МГУ имени М. В. Ломоносова, Российское психологическое общество).

29 апреля. Онлайн-служба психологической помощи сотрудникам НИУ ВШЭ (Центр фундаментальной и консультативной персонологии НИУ ВШЭ).

30 апреля. Психологическая клиника Санкт-Петербургского государственного университета открыла линию «Скайп доверия» для оказания психологической помощи во время пандемии (СПбГУ).

1 мая. Горячая линия психологической помощи Росатом (Росатом, факультет психологии МГУ имени М.В.Ломоносова).

18 мая. Онлайн-группа психологической поддержки для пострадавших от COVID-19 (Московская служба психологической помощи населения).

Исследования психологической динамики трансформации массового сознания. Психологическое научное сообщество развернуло целый ряд исследований психологических последствий пандемии и инфодемии для личности, различных социальных групп и общества на международном, всероссийском и локальном уровнях. Результаты исследований могут стать отправной точкой для понимания психологических предикторов поведения представителей различных социальных групп в условиях пандемии и инфодемии, выделения и профилактики «групп риска», а также основой для разработки мер и рекомендаций для поддержки психологического здоровья и благополучия в условиях глобальных кризисов в долгосрочной перспективе.

Исследование динамики психологических реакций на начальном этапе пандемии COVID-19. Организаторы — ФГБУ «Научный центр психического здоровья», Школа антропологии будущего РАНХиГС.

Всероссийское исследование #исследуемдома. Российское психологическое общество, МГУ имени М.В.Ломоносова, Российская академия образования, СПбГУ, РАНХиГС, Московский институт психоанализа, МГМУ им. И. М. Сеченова, РУДН, ДВФУ, КФУ, ТомГУ, ЮФУ, ИПРАН и другие научные образовательные центры при поддержке Министерства науки и высшего образования РФ и Союза ректоров РФ проводят исследование изменений, происходящих со студентами, аспирантами, преподавателями и другими социальными и профессиональными группами населения в период самоизоляции.

Международное исследование способов психологической защиты в период пандемии. Координатор по России — Международная лаборатория позитивной психологии, личности и мотивации НИУ ВШЭ. Зарубежные партнеры — Университет Альмерии (Испания), Институт смыслового консультирования (Канада). Исследуются защитные факторы поддержания психического здоровья и спокойствия в кризисное время пандемии. Исследование охватывает 10 стран.

Исследование психологических особенностей переживания эпидемии COVID-19. Организаторы — Институт психологии РАН совместно с ГАУГН и Высшей школой междисциплинарных исследований и развития личности.

Исследование психологических последствий пандемии COVID-19 у медицинских сотрудников. Организаторы — кафедра педагогики и медицинской психологии Сеченовского университета.

Исследование — опыты адаптации различных этнических групп к вспышке нового коронавируса (COVID-19). Организаторы — НИУ ВШЭ, Shanghai International Studies University IC Institute.

Исследование субъективного восприятия информации в условиях инфодемии. Организаторы — МГУ имени М.В. Ломоносова, Камчатский государ-

ственный университет им. Витуса Беринга, Омский государственный университет.

Коллективная психологическая рефлексия. Представители научного психологического сообщества организовали и приняли участие в целом ряде научных мероприятий для конструирования интеллектуальных сетей, направленных на профессиональную поддержку, обмен опытом и разработку комплексных стратегий совладания с психологическими вызовами пандемии, инфодемии и постковидной новой нормальности.

Конструирование командных «мозговых центров» анализа пандемии и инфодемии. Представители психологического сообщества выступили экспертами в анализе актуального состояния психологического благополучия общества, разработке предложений по поддержке государственных решений, выработке стратегий действий в ситуации пандемии и инфодемии, организации социально-психологической помощи в разных формах различным категориям населения, а также по прогнозированию возможных социально-психологических последствий в краткосрочной и долгосрочной перспективах.

Создание экспертно-аналитической группы «Антивирус» по инициативе ректора РАНХиГС В.А. Мау (Школа антропологии будущего РАНХиГС, факультет психологии Института общественных наук РАНХиГС, Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС и другие структуры Академии).

Создание научного центра психологии и социологии чрезвычайных ситуаций Российской академии наук (РАН). Центр будет изучать проблемы общества, возникающие в период эпидемий и пандемий.

Разработка «психологических термометров» в онлайн-формате для оценки психологического состояния сотрудников медицинских учреждений, которые оказывают медицинскую помощь пациентам с COVID-19 (факультет психологии МГУ имени М.В. Ломоносова, Российская академия образования, Российское психологическое общество совместно с ФМБА).

Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире.

Экстренный психологический всеобуч. В ответ на вызовы пандемии и инфодемии психологическим сообществом была организована масштабная работа по информационно-просветительскому сопровождению населения и разработке практических рекомендаций для снижения уровня психологической напряженности, профилактики психологических рисков и формирования адаптивных стратегий поведения в условиях неопределенности и сложности периода самоизоляции и выхода из него для разных социальных групп (дети, подростки, молодежь, родители, экономически активное население, пенсионеры, люди с хроническими заболеваниями и т. д.). Данные рекомендации могли использоваться как напрямую представителями различных социальных страт, так и профессиональными сообществами психологов, социальных работни-

ков, СМИ, органами государственной власти для повышения эффективности взаимодействия с населением. Практические рекомендации распространялись в различных форматах для наиболее широкого охвата аудитории: тексты в социальных сетях, на сайтах различных организаций и в публикациях СМИ, многочисленные интервью, онлайн-курсы, вебинары, ролики, онлайн-марафоны. Приведем лишь несколько примеров таких проектов.

Цикл вебинаров «Психологическая помощь населению во время пандемии» (Московский государственный психолого-педагогический университет при поддержке и участии общероссийской общественной организации «Федерация психологов образования России»).

Вебинары и онлайн-курсы, призванные помочь различным группам населения приспособиться к жизни в новых условиях (Московский институт психоанализа).

Вебинар-марафон «Новая реальность» в формате серии онлайн-встреч, посвященных техникам и стратегиям личностного роста в период неопределенности (Московский институт психоанализа, Центр толерантности Еврейского музея).

Онлайн-марафон «Поймай баланс» для снижения уровня тревожности и регуляции эмоционального состояния (Психологическая служба и Управление информационно-политики Томского государственного университета).

Конкурс социальных видеороликов «Психологи против паники» (факультет психологии МГУ имени М.В.Ломоносова).

Московский институт психоанализа совместно с официальным порталом Правительства РФ — stopkoronavirus.rf реализовали целый ряд информационно-просветительских проектов.

Проект #Все будет хорошо, в рамках которого специалисты Московского института психоанализа делились практическими советами и рекомендациями по вопросам оказания психологической поддержки населения в условиях пандемии и самоизоляции (<https://xn--80aesfpebagmflcoa.xn--p1ai/news/?cat=4&tags=41>).

Проект «Азбука карантина», направленный на формирование ответственного отношения к своему здоровью и напоминающий о важности изоляции во время пандемии (<https://xn--80aesfpebagmflcoa.xn--p1ai/news/20200416-1700.html>).

Проект «Интерактивная карта выхода из самоизоляции», призванный помочь гражданам, перемещающимся между различными регионами РФ в период выхода из самоизоляции (<https://stopkoronavirus.rf/information/>).

Глава 7.7

Как перезапуститься и быть готовым к новым антропологическим рискам: стратегии и рекомендации

В условиях пандемии Российскому государству приходится решать целый ряд *психологических по своему содержанию задач*: федеральным и региональным руководителям необходимо искать ответы на вопросы, как побудить граждан к соблюдению санитарно-эпидемиологических ограничений; как сохранить и без того низкий уровень доверия к власти и официальным каналам информирования; как снизить психологическую травматизацию общества. При этом важно учитывать и *риски в ближайшем будущем*, к которым необходимо быть готовыми: поляризацию общества в отношении к принимаемым мерам сдерживания пандемии и поддержки экономики; стигматизацию врачей, людей, перенесших коронавирусное заболевание, а также социальных групп, уязвимых к заражению; снижение доверия к системе здравоохранения и негативное отношение к вакцинации; риск роста протестных настроений в условиях ухудшения экономической ситуации; рост технофобии в условиях форсированной цифровизации медицинских и образовательных услуг, использования цифровых технологий компаниями и государством для контроля над соблюдением трудового распорядка и санитарно-эпидемиологических норм.

Однако пандемия — лишь один из глобальных рисков, перед которым оказалась Россия. Среди *ключевых вызовов для личности и общества в долгосрочной перспективе* можно выделить несколько *мегатрендов*, наиболее существенных с точки зрения социально-психологических последствий. Во-первых, рост социального неравенства и крах общественного договора: государство больше не может гарантировать стабильный рост благосостояния большинству своих граждан, доверие к глобальным и внутристрановым социальным институтам снижается. Во-вторых, пессимизм в отношении будущего, связанный с экономическими факторами, усугубляется растущим осознанием неотвратимости негативных последствий изменения климата, а также других природных и антропогенных рисков. В-третьих, техно-гуманитарный дисбаланс, проявляющийся в том, что развитие технологий опережает развитие социального капитала, обеспечивающего способность общества договариваться о правилах их использования.

Глобальные риски, подобные пандемии, делают востребованной способность лидеров к формированию командного видения, мотивирующего и одновременно снижающего тревогу перед неопределенным будущим. Такого рода образы будущего, зафиксированные в стратегических целях, повышают самооценку общества и сплачивают его. Однако чем ярче лидерские образы будущего, тем менее противоречивой оказывается картина настоящего и тем в меньшей степени восприимчивым оказывается властный аппарат к слабым сигналам приближающихся перемен, не предвиденных ранее.

Готовность к вызовам будущего предполагает не только гуманитарную экспертизу управленческих решений, но и новые, *культурно-антропологически и психологически ориентированные подходы к социальному прогнозированию*. Несмотря на все большую «одержимость будущим» технократических элит и части российской молодежи, до сих пор инновационно-технологический форсайт и публичные дискуссии о будущем были сконцентрированы в основном на развитии технологий и новых рынках, тогда как изменениям в психологии и социальном поведении уделялось значительно меньше внимания.

Традиционные инструменты прогнозирования будущего разрабатывались для экспертной поддержки и апробации стратегических решений, принимаемых небольшой группой лиц. Они были ориентированы на предсказание развития рынков и анализ сценариев конкуренции между государствами. При этом упускались из виду изменения в повседневной жизни и психологии людей. Сегодня под влиянием социальных сетей и развития цифровых платформ происходит смещение проектирования будущего с вершины организаций на их периферию, включение «мудрости толпы» в социальный инжиниринг. В связи с этим становятся актуальными такие подходы к «сканированию горизонтов», которые приближены к жизненному миру человека. Так, в критических исследованиях будущего, концепциях социального форсайта и интегрального будущего основное внимание уделяется не внешним, объективным изменениям в технологиях, экономике, демографии и т. д., а внутренним, психологическим изменениям. В концепции многоуровневого каузального анализа С. Инаятуллы обосновывается необходимость перехода от поверхностного анализа трендов к диалогу различных идеологических и ценностных позиций, в котором конструируются альтернативные версии развития технологий.

Нарративный подход предоставляет возможность участникам осознать когнитивные и культурные факторы, влияющие на конструируемый ими образ будущего, увязать последствия технологий с конкретными людьми, предметами и событиями, образующими повседневность будущего. Кроме того, сетевыми сообществами активно развиваются собственные практики конструирования будущего и технологии фасилитации¹. Наконец, развитие

¹ См., например: Конкурс методик работы с будущим, 2017.

мультиагентного эпидемиологического и экономико-математического моделирования и построение цифровых двойников открывают путь к прогнозированию социальных процессов за счет включения в модели психологических характеристик личности, группы и общества.

В XX в. задача определения долгосрочных приоритетов решалась государством, тогда как гражданское общество было сконцентрировано прежде всего на критике текущей политики власти, его коллективные инициативы чаще всего имели краткосрочный горизонт, а прогнозированием занимались относительно небольшие группы экспертов. В XXI в. *функции гражданского общества меняются: благодаря цифровым технологиям оно непосредственно включается в решение сложных социальных проблем, требующих долгосрочно ориентированного подхода.*

Теперь речь идет о двух взаимодополняющих системах сканирования горизонтов. Одна из них принадлежит государству, сконцентрирована на гашении разнообразия ради мобилизации производительных сил и контролируемого «перехода через пустыню» климатических, политико-экономических, социально-демографических и технологических рисков. Вторая поддерживается силами профессиональных, корпоративных, отраслевых, поколенческих, городских объединений, а также спонтанно возникающих и распадающихся временных виртуальных сообществ, каждое из которых всматривается в коллективное будущее и моделирует его.

Обе системы имеют гетерархический характер, включают в себя сетевые и вертикально выстроенные структуры генерации экспертного знания, опираются на те или иные технологии конструирования будущего — от форсайт-сессий и экспертных панелей до анализа больших данных. Но если первая направлена на повышение управляемости воображаемого будущего, то вторая поддерживает его многовариантность и когнитивную сложность. Именно такие инструменты поддержки разнообразия, накопления альтернативных сценариев и решений могут обеспечить устойчивое развитие страны и способность общества ответить на вызовы будущего.

Рекомендации по преодолению негативных психологических последствий пандемии и созданию смысловых перспектив для личности и общества. По мнению российских психологов, принявших участие в экспертных опросах, проведенных ИП РАН, ШАБ ИОН РАНХиГС и редакцией «Психологической газеты» в апреле-мае 2020 г. (N=152, N=181), для предупреждения психологической травматизации населения в условиях пандемии необходимо сконцентрировать усилия на преодолении тревоги и страха. Рекомендуется избегать запугивания и угроз, по возможности снизить поток негативной информации в СМИ, проводить разъяснительную работу, информировать о мерах поддержки граждан, а также организовать оказание психологической помощи населению: горячие линии, специальные отделения дистанционной работы для предотвращения неврозов и т. п.

Эксперты советуют поддерживать сопереживание и сплочение, гражданские инициативы, говорить о героизме врачей и примерах эффективности

социально ответственного поведения. Было предложено расширить число новостных сюжетов и программ, не связанных с коронавирусом; выходить на контакт с гражданами по интересующим их вопросам; предоставлять больше информации, позволяющей людям строить планы. Учитывая беспрецедентные масштабы психологической травматизации населения, рекомендуется развивать психологическую грамотность и навыки самопомощи (проведение бесплатных вебинаров, передач и занятий по обучению навыкам психологической самопомощи; создание поддерживающих психологических программ на телевидении и т. п.), а также предпринять превентивные меры по снижению агрессии (создать специализированную психологическую службу для управления паникой, агрессией, направить энергию людей в конструктивное русло, запустить рекламу образа человека, погруженного в саморазвитие и помощь людям).

В кризисных ситуациях доверие к власти играет особенно важную роль. Резкое снижение доверия в период кризиса может вести к социальной нестабильности, которая в ситуации пандемии имеет не только политические, но и медицинские риски. Федеральным и региональным властям рекомендуется быть как можно более прозрачными и в отношении самих принимаемых стратегий по преодолению коронакризиса, и с точки зрения данных, используемых для принятия решений. Необходим переход от информационных технологий как инструмента контроля к использованию их для повышения прозрачности данных в режиме реального времени. Требуется приложить усилия по предотвращению рапортов регионального уровня, не отражающих реальное положение дел. В ситуации острого кризиса население может отреагировать на фейковые рапорты взрывом социального недоверия.

Руководителям компаний, чьи сотрудники работают удаленно, необходимо регулярно проводить видеообсуждения не только рабочих вопросов, но и текущей ситуации, чтобы люди могли высказывать свои тревоги и надежды, убедиться в том, что компания о них заботится. Обмен эмоциями, который сопровождается переосмыслением групповых целей, облегчает поддержание сплоченности, восстановление позитивного отношения к миру после коллективной травмы.

Для преодоления инфодемии необходимо быстрое реагирование в крупных СМИ на информацию, способную стать источником фейков, доходчивое объяснение, почему тот или иной фейковый сценарий не имеет места в действительности. Для снижения подверженности россиян дезинформации необходимо создание платформ, которые повышали бы медийную грамотность населения, способность распознавать язык вражды и риторику фейков. К участию в работе этих платформ необходимо привлекать грамотных и ярких спикеров, лекторов и наставников. Использование одних лишь технических средств выявления и блокирования дезинформации и конспирологических теорий в условиях низкого доверия к государству может приводить к обратным результатам, подстегивая поляризацию, недоверие к власти, СМИ, интернет-компаниям и цифровым технологиям. Сомнительные

посты можно не блокировать полностью, а автоматически снабжать тегом «может содержать ложные сведения», что, как показывают исследования, существенно снижает число дальнейших перепостов¹.

Соблюдение мер, направленных на борьбу с пандемией, зависит от доверия к науке². Учитывая, что в России, по разным оценкам, от 30 до 40% взрослых не уверены в безопасности вакцинации, необходимо сосредоточить усилия на повышении доверия к ученым, врачам и руководителям системы здравоохранения. Необходимо расширить число волонтерских фактчекинговых сообществ в социальных сетях, формировать круг экспертов, готовых в течение нескольких часов реагировать на появляющиеся в сети слухи квалифицированными опровержениями.

Для противодействия стигматизации необходимо избегать обезличивания заболевших людей в новостных сводках, а также увязывания их с теми или иными социально-демографическими категориями. Вместо обозначения «случаи с COVID» необходимо рассказывать о «людях, заболевших коронавирусом». Недопустима публикация в открытом доступе информации о конкретном доме или подъезде, в котором проживают заболевшие люди. Вместо этого необходимо указывать и постоянно обновлять сведения о числе заболевших жителей по каждому микрорайону и округу города. Необходимо освещать личные истории заболевших людей и врачей, давать им возможность публично рассказывать о развитии ситуации, своих переживаниях, страхах и надеждах. От политики замалчивания страхов и предрассудков необходимо переходить к открытому обсуждению проявлений стигматизации и дискурса ненависти, для борьбы с которыми важно привлечь уважаемых людей искусства, религиозных деятелей, журналистов и блогеров. В ситуации пандемии необходимо ввести мораторий на риторику «телененавидения», «злорадства» по отношению к ошибкам и трагедиям других стран, различных социальных и этнических групп населения (как и в известной книге Р.Киплинга, необходима модель «водяного перемирия» в условиях засухи).

При необходимости введения или продления санитарно-эпидемиологических мер на федеральном или региональном уровне рекомендуется разработка оптимального способа формулирования рекомендаций. От риторики и тона рекомендаций будет в серьезной степени зависеть уровень их соблюдения. При этом необходимо перейти от логики индивидуальной выгоды к логике коллективной необходимости.

Исследования показывают, что подчеркивание негативных последствий несоблюдения требований врачей и власти в условиях пандемии

¹ Wang Y., McKee M., Torbica A., Stuckler D. Systematic Literature Review on the Spread of Health-related Misinformation on Social Media // *Social Science & Medicine*. 2019. V. 240: 112552. DOI: 10.1016/j.socscimed.2019.112552. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31561111/>.

² Plohl N., Musil B. Modeling compliance with COVID-19 prevention guidelines: The critical role of trust in science // *Psyarchiv*. 2020. 6 April. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/6a2cx>.

COVID-19 менее эффективно, чем призывы защитить близких и друзей. Так, в информационной кампании, направленной на повышение готовности граждан соблюдать правила социального дистанцирования, использовались утилитаристская и моральная стратегии. Для первой из них основными аргументами являлись негативные последствия неосторожного поведения. При второй моральной стратегии акцент делался на чувстве ответственности личности перед близкими и знакомыми людьми. Несмотря на то что большинство участников исследования считали утилитаристские сообщения более эффективными, результаты экспериментов показали, что апелляция к чувству морального долга сильнее влияет на их поведение, чем указания на угрозу личному благополучию.

Чрезвычайно важно разработать схемы быстрой обратной связи для получения информации и понимания успешности предложенных стратегий. Существенным подспорьем в этом может быть создание цифровых платформ для взаимодействия с работодателями, профсоюзами, ассоциациями, организациями и самими гражданами с целью получения от них информации о том, как внедряемые принципы действуют в реальности.

Необходимо поддерживать сопереживание и разъяснять, как именно соблюдение карантина помогает человеку контролировать ситуацию. По сравнению с призывами к гражданам защитить самих себя от заражения более эффективными могут оказаться сообщения с призывом оставаться дома из сострадания к людям, уязвимым в отношении COVID-19¹. Требуются специальные программы, направленные на поддержку сопереживания не только заболевшим и врачам, но и другим людям, оказавшимся в трудных условиях, — соседям, коллегам; необходимо стимулирование участия пользователей социальных сетей в коллективных акциях социальной помощи.

Необходимо публичное обсуждение будущего страны после пандемии в традиционных СМИ и социальных медиа, широкое информирование граждан о плане выхода российской экономики из карантина, а также о критериях, на основании которых будет приниматься решение о переходе от одной стадии плана к другой. Принципиально важно регулярно предоставлять информацию о меняющихся потребностях рынка труда, планируемых мерах поддержки граждан и предприятий, на основании которой люди могли бы планировать различные сценарии своей дальнейшей жизни.

Работники сферы здравоохранения оказались «на передовой» борьбы с пандемией. Неопределенность относительно сценариев развития пандемии и иных кризисов требует поддержки системы здравоохранения и ее работников. Для этого необходимо изменение политических и общественных установок по отношению к оптимизации сферы здравоохранения, формирование соответствующих установок через различные каналы СМИ. Требуется

¹ *Blagov P. S.* Adaptive and dark personality traits in the COVID-19 pandemic: Predicting health-behavior endorsement and the appeal of public health messages//PsyArXiv Preprints. 2020. doi: 10.31234/osf.io/chgkn.

серьезная поддержка штабов медицинских психологов, оказавшихся в красных зонах. Необходимо формирование рабочих групп психологов, оказывающих помощь врачам на протяжении продолжительного времени, в том числе после окончания изоляции. Для предотвращения профессионального выгорания следует предусмотреть стратегии посменного включения в работу врачей и медицинских психологов.

Пандемия коронавируса и последовавшие за ней требования изоляции повлекли за собой форсированную цифровизацию, которая оказалась особенно болезненной для учителей, школьников и их родителей. Для предупреждения негативных психологических последствий вынужденного перехода образовательной системы в онлайн необходим целый ряд мер. Крайне важным представляется снижение отчетной нагрузки на учителей и преподавателей и переход от контролирующих стратегий к доверительным. Требуется создание элективных экспресс-курсов по обучению технологиям дистанционного образования для школьных учителей и преподавателей. Необходимо разработка стратегии по образованию в посткарантинном мире, в которой бы предусматривалось совмещение офлайн- и онлайн-взаимодействия с четким разделением «зон ответственности» онлайн- и офлайн-пространств. Представляется целесообразным переход от модели с преобладающими аудиторными часами и экзаменами на модель с поддержкой преподавателями и тьюторами исследовательской активности студентов и учеников.

Ситуация неопределенности, не закончившаяся в связи с выходом из карантина, требует адаптации к новой нормальности. Продолжительная нестабильность и отсутствие возможности вернуться к жизни «как прежде» могут приводить к росту тревожности и паники. Необходимо совместное конструирование и поддержание норм новой нормальности. Этому будет способствовать формирование через разные каналы массовой коммуникации государственной установки «От коронакризиса — к коронаэпидемии»: по разным каналам необходимо транслировать визуальные картины повседневной жизни после кризиса в разных странах и в России, демонстрировать пробуждение населения разных стран после депрессивных волн, вызванных пандемией. Необходимо персонализация мер безопасности для разных социальных, этнокультурных, конфессиональных и возрастнопсихологических групп населения как проявления установки государства «ЗАБОТА О КАЖДОМ». Нужны специально созданные экспертные команды психологического консультирования и сопровождения СМИ с целью снижения настроения общества на социальную ипохондрию и смену массовых установок на болезнь в сознании разных социальных групп. Необходимо создание цикла ярких телепередач «СТРАНА ПОНЯТНОГО ЗАВТРА», направленных на снижение тревожности населения и ренессанс перспектив в сознании и поведении разных социальных групп. При формировании актуальной повестки СМИ требуется уделить внимание смене дискурса с ожиданий скорого возвращения к обычной жизни на конструирование культуры и практики новой нормальности,

или «нормальности 2.0». Такой подход позволит при смягчении тотальных ограничительных мер сверху поддерживать определенный уровень безопасности общественной жизни до появления вакцины. При этом предлагаемые практики новой нормальности должны быть ясными и относительно простыми для принятия широким кругом общественности. Для этого важно продемонстрировать через СМИ успешность различных новорожденных практик онлайн-образования, онлайн-услуг, онлайн-занятости и онлайн-поддержки, обеспечивающих самореализацию у разных групп населения как основу для конструирования позитивной культуры новой нормальности.

Назрела необходимость изменения стратегии использования цифровых платформ: от стратегии слежки и контроля следует переходить к стратегии выстраивания социальных сетей горизонтального взаимодействия. Это мера долгосрочная, требующая времени, но необходимая для снижения уровня социальной напряженности. Требуется поддержка со стороны властных и общественных структур механизмов и практик реализации генеративного потенциала интернет-сообществ для сохранения накопленного в условиях пандемии социального капитала онлайн-сообществ солидарности, волонтерства и поддержки как общественной платформы «быстрого реагирования» на вызовы глобальных кризисов на основе альтруистических установок и социальной гибкости.

В контексте психологии преодоления кризиса необходимо развитие позитивных онлайн-практик, направленных на снижение психологической напряженности, реализацию творческого потенциала как основы психологической разрядки и профилактики тревоги и стресса, консолидацию и кооперацию сообществ для преодоления сложных жизненных ситуаций, конструирование смыслового поля социальной устойчивости и доверия.

* * *

Ответ на экзистенциальный, а не риторический вопрос «по ком молчит колокол Уханя» состоит в том, что он молчит по тем жертвам пандемии и инфодемии, которые унесла не столько планетарная эпидемиологическая катастрофа, сколько коллапсы принятия решений и ценностные приоритеты на самых различных уровнях управления в Азии, Европе, Северной и Южной Америке, России и других странах нашего многополярного мира.

Ключевой антропологический урок катастрофы состоит в том, чтобы обрести мужество «сказать жизни „Да“» (Виктор Франкл) и отрефлексировать, что никакая в мире экстремальная ситуация не является индульгенцией на обезличивание, деперсонализацию, деиндивидуализацию при принятии управленческих решений в условиях роста неопределенности, сложности и разнообразия. Какими бы благими намерениями ни руководствовались лидеры разных стран и народов, их усилия неизбежно разбиваются о сопломат обыденного сознания отдельных людей, больших и малых социальных групп, отвечающих волнами тревожности и психологической инфляции до-

верия на непонимаемые социальные действия лидеров. Неслучайно один из классиков психологии заметил, что человечеству куда легче будет расщепить атом, чем преодолеть собственные предрассудки.

Как показал кросскультурный мониторинг образов пандемии и инфодемии в разных странах, в ситуации катастрофы не бывает так называемых жестких мер, а в ней прежде всего бывают непонимаемые, деперсонализированные меры, которые рождают различные фобии, страхи и приводят людей к одному из самых тяжелых жизненных кризисов — кризису утраты собственного Я и потере смысла жизни. Подобного рода кризисы утраты смысла жизни неизбежно связаны с массовой травматизацией населения, провоцирующей кризисы доверия к самым различным уровням управления социальными институтами, регионами и странами. Именно кризисы доверия являются трагичными последствиями принятия любых решений, не учитывающих мотивацию поведения людей. Подобные кризисы в ряде случаев могут обернуться особой революцией — «революцией обманутых надежд» (Эрих Фромм).

Именно поэтому созданные в России в предельно сжатые сроки команды психологической поддержки и помощи населению стали командами «заботы о каждом», командами «скорой экзистенциальной помощи». Ответ психологов и антропологов на катастрофу инфодемии и пандемии привел к мобилизации и координации разобщенных ранее представителей профессионального психологического сообщества.

При всем различии подходов к оказанию психологической помощи и поддержки населения различные психологические команды во главу угла своих действий поставили мотивационный анализ поведения людей, позволяющий найти опору каждому человеку в различных ситуациях потери Я и кризиса доверия. Стратегия мотивационного анализа поведения, помогающая понять переживания и драмы каждой личности, и является основой психологии и антропологии преодоления кризиса, пробуждающей ресурсы личностного потенциала каждого человека при встрече со стрессовыми ситуациями.

Один из важнейших уроков, основанных на опыте пандемии и инфодемии, состоит в том, что стратегия мотивационного анализа поведения отдельных людей, больших и малых социальных групп может и должна стать альфой и омегой принятия управленческих решений на самых различных уровнях управления в разных странах мира, в том числе в России. Проведенный в данной главе психолого-антропологический анализ показывает, что именно стратегия мотивационных оценок поведения людей, положенная в основу принятия любых управленческих решений, позволит минимизировать риски кризиса доверия и диффузии ответственности в условиях надвигающихся на человечество стихийных, экономических и социальных катастроф.

Раздел 8 Социальная солидарность и коммуникации

Глава 8.1 Социальная солидарность и самоорганизация общества

8.1.1. ВОЛОНТЕРСТВО: СТАНОВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНСТИТУТА

Характерной чертой преодоления Россией пандемии COVID-19 стал высокий уровень социальной консолидации, мобилизации всех ресурсов для решения общих задач. В предыдущие годы была сформирована база, которая позволила общественным механизмам эффективно функционировать в период эпидемии и связанных с ней ограничений.

Благотворительность в России вышла за рамки индивидуальных инициатив, стала системной, профессиональной и при этом адресной сферой деятельности. Некоммерческие организации, благотворительные организации решают широкий спектр задач — от защиты детей от жестокого обращения до снабжения продовольствием малоимущих и маломобильных граждан.

Одним из важнейших приоритетов социальной и молодежной политики Российской Федерации является развитие и поддержка волонтерства. С целью формирования системного подхода к развитию такого движения в России принята Концепция развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года. Согласно Указу Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», доля граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, должна увеличиться к 2030 г. на 15%. В 2019 г., по данным Ассоциации волонтерских центров, доля граждан, хотя бы однажды принимавших участие в добровольческой акции, составляла 15%, в 72 субъектах Российской Федерации действовали или находились в стадии формирования региональные центры поддержки добровольчества.

В свою очередь, серьезный путь повышения социальной ответственности за последнее десятилетие прошел российский бизнес. Например, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) сформировал на-

бор инструментов для практического применения принципов ответственного ведения бизнеса: Социальная хартия российского бизнеса содержит свод принципов ответственной деловой практики с опорой на Глобальный договор ООН. К Социальной хартии присоединилось более 250 организаций.

Таким образом, быстро нараставшую эпидемиологическую угрозу в России встретила подготовленная общественная инфраструктура. При этом пандемия позволила сделать новый шаг в направлении развития инфраструктуры волонтерства, создав прецеденты оперативных горизонтальных сетевых структур. Эти структуры позволили оперативно найти и тех, кому нужна помощь, и тех, кто готов помогать. Эти структуры объединили участников из самых разных сфер деятельности вокруг разных, требующих решения проблем. Сейчас, когда накоплен уже почти полугодовой опыт работы таких горизонтальных сетевых инфраструктур, есть возможность оценить этот опыт и его потенциал.

В одном из интервью исследователь институциональной экономики в России Александр Аузан сказал, что «каждая страна, для того чтобы совершить этот модернизационный скачок, должна в себе найти точку опоры и найти тот потенциал, который может быть реализован. Как правило, это культурные особенности. По существу, нужно опереться на что-то в культуре, для того чтобы снять ограничения для развития, сделать так называемые промежуточные институты, а потом их переделывать в институты уже целевые»¹. Создатели, организаторы и участники новых волонтерских инфраструктур начинают говорить о том, что существует значительный потенциал для формирования нового общественного сетевого института взаимопомощи в России. Родился этот институт именно с опорой на культурные российские особенности и ценности: запрос на справедливость и самоуважение, доминирование ценности сотрудничества над конкуренцией, коллективизма над индивидуализмом².

Анализируя опыт сетевых волонтерских структур, можно увидеть, что их объединяют общие черты:

- интернет-платформа;
- горизонтальная структура управления;
- гибкость;
- обучение участников как элемент управления;
- добровольность участия;
- широкий состав участников.

Одновременно за время пандемии волонтерство из чего-то нового и необычного превратилось в массовую и общественно признанную практику: люди либо получили опыт помощи от волонтеров, либо сами стали волонте-

¹ URL: <https://econs.online/articles/video/lyudi-luchshe-institutov/>.

² Результаты исследования о ценностях россиян во время и после эпидемии COVID-19. URL: <https://www.csr.ru/ru/publications/tsennostnye-orientiry-rossiyan-i-ikh-sootvetstvie-prioritetam-razvitiya-gosudarstva/>.

рами. Согласно данным Ассоциации волонтерских центров (АВЦ), 94% людей в России доверяют волонтерам и 15% считают себя волонтерами¹.

Ниже будут приведены примеры появившихся во время эпидемии в России практик новых горизонтальных сетевых структур добровольчества в их разнообразии: федерального и регионального масштаба, с инициаторами от государства, бизнеса или НКО, объединяющие всех или же объединяющие только предпринимателей либо только НКО. Многообразие этих практик, поддержка их обществом и государственными властями дают возможность говорить о том, что мы наблюдаем становление нового общественного института.

8.1.2. ВСЕРОССИЙСКОЕ ДВИЖЕНИЕ #МЫВМЕСТЕ

Организаторы: Ассоциация волонтерских центров (АВЦ)², Волонтеры-медики³, Общероссийский народный фронт⁴.

Сложившаяся в России система и модель волонтерства с широким представительством в регионах, отлаженным взаимодействием с органами исполнительной власти и медицинскими организациями позволили за несколько дней организовать добровольческое движение #МыВместе. Работа началась 16 марта, а уже 21 марта на брифинге представители Волонтеров-медики, Ассоциации волонтерских центров и Общероссийского народного фронта объявили, что волонтерские штабы действуют в 12 регионах страны. Было также объявлено о начале работы горячей линии. На следующий день штабы работали в 16 регионах, еще через день — в 25, а на четвертый день были охвачены все 85 регионов России. Точкой входа и информирования стал портал «мывместе.рф»:

Первоначальной задачей была помощь пожилым и другим людям из групп риска, которым было рекомендовано не покидать дома.

В большинстве регионов координаторами работы стали активисты с медицинским образованием, участники движения «Волонтеры-медики». ОНФ выполнял функции межведомственной координации, согласовывая работу волонтеров с администрациями губернаторов и МВД. К работе подключились и региональные комитеты по делам молодежи.

Около 7 тыс. человек были вовлечены в волонтерскую деятельность непосредственно в больницах, в красных и зеленых зонах. В основном это были студенты-медики. Однако 15–20% активистов не имели профильного образования, они оказывали помощь в основном в административно-хозяйственных вопросах, работе с документами, подготовке корпусов под COVID-госпитали при перепрофилировании медицинских организаций.

¹ URL: <https://tass.ru/obschestvo/9249825>.

² авц.рф.

³ волонтерымедики.рф.

⁴ URL: <https://onf.ru/>.

Спектр волонтерской деятельности постоянно расширялся. Волонтеры-юристы консультировали граждан, а также представителей малого и среднего бизнеса по правовым вопросам. Фонд «Я свободен» собирал корм для домашних животных, волонтеры-швеи шили маски, осуществлялся поиск доноров крови через проект «Яндекса» Donorsearch, а также сбор средств для многодетных и малообеспеченных семей при поддержке движения «Матери России».

Агрегатором возможностей для благотворительности, а также сервисом навигации по востребованным видам помощи стал специально созданный портал «мывместе2020.рф». На базе движения «Волонтеры-медики» был открыт благотворительный счет, на который за время действия связанных с эпидемией COVID-19 ограничений поступило 1,8 млрд руб., в том числе 197 млн руб. было пожертвовано из зарплат сотрудников 496 организаций.

На один из самых крупных проектов — продуктовую помощь — было потрачено свыше 1 млрд руб. Бесплатные наборы продуктов получили 1,6 млн человек.

Волонтерам активно помогал бизнес. Компания «Мистраль» поставляла крупы, фермеры Московской области — овощи и фрукты. Для безопасной работы волонтеров компании передавали антисептики (Unilever), помогали с транспортировкой (Сбербанк). Крупные автодилеры, такие как KIA, Mercedes-Benz, BMW, Renault, предоставляли автомобили для развоза волонтерами продуктовых наборов, а «Газпромнефть» — топливные карты для заправки. Общее количество партнеров движения #МыВместе превысило 9 тыс. Они оказывали самую разную помощь: финансовую, организационную, юридическую, информационную, транспортную, психологическую, образовательную, консультационную. Всего за время эпидемии адресную помощь получили почти 4 млн человек.

За время эпидемии произошел значительный скачок в развитии волонтерского самосознания населения России, а также в инфраструктуре добровольчества. Фактически платформа #МыВместе стала агрегатором гражданского общества. Все ресурсы сохраняются и могут быть привлечены к работе при возникновении ЧС. Механизмы, опробованные на мывместе2020.рф, организаторы акции планируют перенести на волонтерскую платформу «добро.ру». Акция #МыВместе в период пандемии завершена, но осталось сообщество людей различных политических взглядов и из разных социальных слоев, готовых к совместным слаженным действиям в случае возникновения новых кризисных ситуаций.

Продолжит свою работу созданная в рамках акции служба психологического и юридического консультирования в мессенджере Viber, которой за время эпидемии воспользовались 1,5 млн человек. На базе проекта объединены шесть ассоциаций психологов, готовых помогать людям бесплатно.

Не оставлен без внимания и вопрос государственной поддержки мотивации волонтеров. Президент учредил памятную медаль «За бескорыстный

вклад в организацию Общероссийской акции взаимопомощи #МыВместе», которая вручается активистам. В медицинских вузах студентам-волонтерам будут дополнительно начислены 20 баллов на экзамене для поступления в ординатуру.

На базе премии «Доброволец России» учреждена международная премия «We are together», которой будут награждаться люди из разных стран мира за оказанную ими добровольческую помощь.

8.1.3. «Помоги учиться дома»

Инициатором этого проекта стало Агентство стратегических инициатив (АСИ) — организация, учрежденная Правительством РФ для реализации комплекса мер в экономической и социальной сферах.

В середине марта школьники в России были переведены на удаленный режим обучения. В Министерство просвещения Российской Федерации стали поступать сообщения со стороны регионов и от конкретных людей о связанных с этим трудностях. Инфраструктурные проблемы были двух типов: ограниченный доступ к Интернету, физическое отсутствие десктоп-компьютеров, ноутбуков или планшетов для учебы.

Для решения этих проблем Агентство стратегических инициатив совместно с Министерством просвещения Российской Федерации и политической партией «Единая Россия» выступили организатором всероссийской акции «Помоги учиться дома». Акция стартовала 12 апреля. К этому моменту Министерством просвещения уже был собран массив данных из всех 85 субъектов РФ — школы предоставляли информацию об учениках, имеющих сложности с доступом к Интернету или не имеющих компьютеров. Верификация нуждающихся позволила выделить тех, кому следует помочь в первую очередь, — детей из малоимущих и многодетных семей, а также учащихся, которые готовятся к сдаче ЕГЭ. Ряд регионов, такие как Москва, ХМАО, Свердловская область, заявили о намерении покрыть потребности школьников собственными силами.

Был открыт сайт акции¹, через который можно было как предоставить новую или подержанную, но находящуюся в рабочем состоянии технику нуждающимся семьям, так и перевести благотворительный взнос — пожертвования начал принимать партнер акции «Рыбаков фонд».

В итоге настольные компьютеры, ноутбуки и планшеты получили для организации дистанционного обучения более 230 тыс. школьников и около 20 тыс. учителей.

Эксперты АСИ отмечают, что пандемия обозначила новый тренд. Цифровую среду необходимо создавать не только в школе, но и в семье. Работа по обеспечению компьютерами конечных потребителей и развитию цифровой грамотности пользователей также будет продолжена в дальнейшем.

¹ помогиучитьсядома.рф.

8.1.4. КОАЛИЦИЯ «ЗАБОТА РЯДОМ»

Коалиция «Забота рядом» — это инициатива НКО по объединению и координации разных НКО на всей территории России во время эпидемии.

23 марта фонд Тимченко и альянс «Серебряный возраст» призвали НКО объединить усилия с целью помощи пожилым людям, находящимся в самоизоляции.

Это было вызвано тем, что в самом начале карантина стало очевидно, что в России есть большое количество людей, которые абсолютно одиноки и им никто не поможет. Есть также много пожилых, у которых родственники или дети живут в других городах и в других странах. К тому же стало понятно, что очень небольшая доля пожилых людей могут сами заказывать продукты по Интернету. Не все имеют банковские карты или умеют ими пользоваться, не у всех есть дома Интернет. Поэтому даже если у человека физически есть деньги на карте, ему нельзя выйти их снять, потому что банки закрылись, а в небольших городах надо было ехать на другой конец города. У очень многих пожилых людей в регионах до сих пор деньги хранятся на сберегательной книжке. При этом нельзя было на помощь пожилым мобилизовывать неподготовленных людей, которые не всегда понимали, что нельзя контактировать, нельзя заходить в квартиру.

В этой ситуации фонд Геннадия и Елены Тимченко обратился ко всем партнерам программы «Старшее поколение»¹. За первые четыре дня в коалицию вошли 72 организации, через неделю — 120 НКО. Всего за время пандемии в объединение вступила 231 организация. Присоединились к коалиции и региональные власти. Так, фонд городского развития «Фонд Твери» совместно с правительством Тверской области инициировали благотворительный марафон #ЗАБОТАРЯДОМ².

Одной из основных задач стало выявление «невидимых» для социальных служб пожилых людей, которые не стоят на учете как нуждающиеся в помощи, зачастую имеют родственников, но живут отдельно от них. С помощью экспертов были сформулированы и розданы волонтерам рекомендации по выяснению сведений о таких людях у их соседей, представителей управляющих компаний и других структур. В ходе такой работы было выявлено 4 тыс. одиноких людей старшего поколения.

Пожилым оказывались различные виды помощи:

- бытовая — покупка и доставка продуктов, прогулки с домашними животными, установка телеантенн;
- психологическая — горячие линии поддержки, включая проактивный обзвон; для тех, у кого была возможность выходить в Интернет, проводили онлайн-вебинары с зарядками, создавали группы для занятий со специалистами, которые специализируются на деменции, когнитивных нарушениях;

¹ URL: <http://timchenkofoundation.org/borba-s-jepidemiej/zabota-rjodom/>.

² заботарядом.рф.

— социальная — снабжение материалами для творчества, организация онлайн-общения;

— мотивационная — поздравления с праздниками, вручение подарков, в том числе от родственников, которые из-за режима самоизоляции не могут приехать.

С целью координации действий участников коалиции в 23 регионах были созданы территориальные ресурсные центры (ТРЦ). Они распределяли средства индивидуальной защиты (СИЗ) и благотворительную помощь, координировали работу НКО, собирали запросы на финансовую поддержку.

Смысл коалиции был также в быстром обучении и обмене опытом. По членам коалиции собирались и рассылались рекомендации для волонтеров: что могут делать волонтеры, а что категорически не могут делать. Было изготовлено очень много макетов разных листовок с горячими линиями, чтобы каждый у себя в регионе — и не просто в регионе, а у себя в подъезде — мог эту информацию распространить и чтобы пожилые люди видели, куда они могут позвонить, к кому обратиться.

НКО из регионов, где не было ТРЦ, обращались по всем вопросам напрямую в московский штаб коалиции.

За время действия вызванных пандемией ограничений коалиция привлекла на благотворительные нужды 12,96 млн руб., 5250 волонтеров оказали помощь 81 500 пожилым людям. Им, в частности, доставили 36,5 тыс. продуктовых наборов, 150 тыс. защитных масок, 55 тыс. пар перчаток, 3 тыс. антисептиков.

Результатом работы и заделом на будущее стали расширение добровольческой базы НКО, отработка механизмов надомной помощи пожилым, которую участники коалиции «Забота рядом» продолжают оказывать и после окончания эпидемии.

8.1.5. «Поправляйся!». РЕСПУБЛИКА САХА (ЯКУТИЯ)

Инициатором проекта «Поправляйся!» в Якутии стал местный общественник Владимир Булкин. Проект был направлен на помощь врачам и медицинским учреждениям, работающим с больными COVID-19. Был создан аккаунт в Instagram¹, сообщения с призывом оказывать помощь тем, кто 24 часа в сутки находится на «передовой» борьбы с пандемией, распространяли в WhatsApp-группах, которые очень популярны в Якутии.

Первым участником стала торговая сеть «Хозмаркет», которая передала медицинскому центру «Резерв» 1000 костюмов индивидуальной защиты. Затем было запущено еще одно начинание — горячие обеды для медицинского персонала инфекционного отделения Якутской республиканской клинической больницы. Также добровольцы возили обеды в Якутскую городскую больницу №2 в то время, когда она находилась на карантине.

¹ URL: <https://www.instagram.com/yakutiapopravlyaysya/>.

К проекту «Поправляйся» присоединились Ленское объединенное речное пароходство, АКБ «Алмазэргиэнбанк», венчурная компания «Якутия» и столовая «203 вкуса», сотрудники которой на протяжении всего проекта готовили вкусные и полезные обеды врачам, напрямую работавшим с заболевшими COVID-19. Торговая сеть «Хозмаркет» и магазин экомоеющих средств «Полоскун» передали средства бытовой химии специализированному детскому саду «Искорка», в который ходят дети работников сферы здравоохранения и других жизнеобеспечивающих отраслей города Якутска¹.

8.1.6. «Хочу помочь56». ОРЕНБУРГСКАЯ ОБЛАСТЬ

Проект «Хочу помочь56» формировался как ресурс, который объединил бы желающих помогать с теми, кто обращается за помощью. Губернатор Оренбургской области Денис Паслер эту инициативу поддержал. За реализацию взялась Корпорация развития Оренбургской области под руководством Игната Петухова (победителя «Лидеров России» 2018–2019 гг.), очень быстро была создана функциональная онлайн-платформа, где можно было предложить свою помощь или сообщить о том, кто нуждается в ней². Был создан аккаунт в Instagram. Координатором проекта стала общественник-активист, владелица бизнеса и многодетная мама Ксения Самуд. Итак, организаторами стали администрация области, институт развития и представители бизнеса и общественности.

Начиналось все с небольшой, почти индивидуальной помощи. Например, цветочная ферма хотела поблагодарить врачей, борющихся с коронавирусом, а транспортная компания была готова безвозмездно доставить эти цветы. В работу стали вовлекаться и крупные организации. Первой стала ритейл-компания «Магнит», предоставившая 20 тыс. продуктовых наборов, которые были доставлены людям в возрасте 65+, находившимся в режиме самоизоляции. Вслед за ними к продуктовой помощи подключились другие крупные ритейлеры, а также бизнес разного профиля. Стал расширяться и спектр поддержки: предоставление средств индивидуальной защиты, санитайзеров, помощь пожилым и нуждающимся в лекарствах. Участие в этих процессах приняли многие муниципальные образования Оренбургской области, центры социальной защиты.

Помощью был охвачен весь регион, любой человек мог просто нажать кнопку «хочу помочь» и при поддержке чат-бота оставить свою заявку.

Сайт «Хочу помочь56» планируется сохранить для работы на постоянной основе.

¹ URL: <https://news.ykt.ru/article/98744>.

² хочупомочь56.рф.

Глава 8.2

Антикризисные коммуникации в России и мире. Новые вызовы и вечная битва за доверие¹

Специалисты по кризисным коммуникациям всего мира отмечают, что впервые столкнулись с подобным кризисом. В интервью, которые были записаны в мае — июле 2020 г. с профессионалами, отвечающими за кризисные коммуникации в России, Сингапуре, Гонконге, Финляндии и Южной Корее, были высказаны следующие оценки.

«Поражает погруженность. Это кризис, который длится несколько месяцев и все это время держит в напряжении. Причем к этому давлению невозможно привыкнуть. В новейшей истории такого не было никогда».

«Невозможно повлиять на происходящее. С вирусом не договоришься, сколько ни коммуницируй. Эпидемия развивается по своему сценарию, который пока мало понятен».

«Небывалый, хотя и предсказуемый, расцвет фейков».

«Кризис, который стал общемировой повесткой».

«Рост критичности аудитории по отношению к официальной информации».

«Угроза витальным ценностям людей делает этот кризис особенно чувствительным».

«Каждый видит в этом кризисе свою угрозу. Кто-то опасается за здоровье и жизнь, кто-то боится потерять работу, кого-то пугают потенциальные социально-политические проблемы».

¹ Автор выражает глубокую признательность Олегу Юрьевичу Качанову, заместителю министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Анне Фиркатовне Ахмадиевой, советнику министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Владимиру Григорьевичу Табак, заместителю директора АНО «Диалог», Тимофею Ви, заместителю руководителя управления аналитики АНО «Диалог», Елене Андреевне Удаловой, руководителю направления социологии АНО «Диалог», Кириллу Андреевичу Истоминову, начальнику управления контентного обеспечения АНО «Диалог» за консультации и предоставленные материалы.

За десятилетия существования антикризисных коммуникаций как дисциплины исследователи и практики неоднократно давали определение кризису и антикризисным коммуникациям.

Кризис — неожиданная и непредвиденная ситуация, ставящая под вопрос достижение приоритетных целей развития при ограниченном времени для принятия решений¹.

Кризис — глубокое расстройство, резкий перелом, период обострения противоречий в процессе развития какой-либо сферы человеческой деятельности².

Кризис — нестабильное или критическое положение дел, угрожающее радикальными негативными изменениями³. Неожиданно возникшая проблема, которая требует немедленного реагирования, в противном случае эта проблема угрожает чрезвычайными последствиями⁴.

Кризисные коммуникации — сбор, обработка и распространение информации, необходимой для разрешения кризисной ситуации⁵.

Эти определения далеко не в полной мере отражают ситуацию, в которой в 2020 г. оказался практически весь мир.

8.2.1. КАК ПОДГОТОВИТЬСЯ К НЕИЗВЕСТНОМУ

Специалистам по коммуникациям пришлось не только адаптировать к невиданной ранее ситуации известные инструменты антикризисного реагирования, но и в условиях сжатых сроков предлагать и апробировать новые инструменты, техники и подходы. А именно:

- необходимо было более подробное исследование целевых аудиторий (а также их эмоционального состояния на разных этапах), потребностей в информации и особенностей ее потребления (частота, объем, формат, площадка, язык);

- экономия ресурсов потребовала более точного формулирования целей влияния на данные целевые аудитории;

- для достижения этих целей осваивались новые площадки, формат и язык;

- потребовались постоянное и бесперебойное производство контента, ответствующего выбранным площадкам, акцент на визуализацию;

- наконец, потребовались беспрецедентная оперативность реагирования на риски; широчайшая масштабность мониторинга, включающего помимо

¹ *Hermann C. F.* Some consequences of Crisis which limit the viability of organization // *Administrative Science Quarterly*. 1963. No. 8. P. 61–82.

² *Экономическая энциклопедия* / под ред. Л. И. Абалкина. М.: Экономика, 1999.

³ *Dick van Flooten.* Crisis // *What?*, 19.09.2001. P. 4. URL: <http://www.dicoure.nl/cmsv2/download.php?ade5e9b71e5445972bf44bf04c01b664>.

⁴ *Brown, Ralph.* Dealing With Crisis, November, 2003. URL: <http://www.onlinebusinessplans.com/novo3newsletter.html>.

⁵ *Coombs W. T., Holladay S. J.* The handbook of crisis communication, Wiley-Blackwell, 2010.

традиционных СМИ новые медиа, популярные мессенджеры; беспрецедентное внимание к fake news.

Антикризисная коммуникация подразумевает работу с угрозами до, во время и после того, как они проявились¹.

Притом что тренинги по антикризисным коммуникациям заняли прочное место в программах повышения квалификации для государственных служащих многих стран, на курсах корпоративных университетов и МВА, подготовиться к подобному кризису оказалось не так просто, отмечали российские и международные эксперты по антикризисным коммуникациям, собравшиеся 11 июня 2020 г. на конференции «Коронакризис — чему он нас научил?», организованной ВШГУ РАНХиГС. Никакой заранее подготовленный план антикризисного реагирования, в рамках которого традиционно предлагается перечислить вероятные риски, выбрать стратегию поведения для каждой проблемы, детализировать сценарий и сформировать команду, не мог бы в полной мере учесть особенностей этого кризиса — экспоненциальной скорости распространения инфекции, непредсказуемости течения заболевания, ситуации, когда миллионы людей неделями не смогут выйти из дома, осваивая кризисную повседневность.

8.2.2. ФАКТОР ДОВЕРИЯ В АНТИКРИЗИСНЫХ КОММУНИКАЦИЯХ

Однако при всей новизне вызовов, связанных с характером конкретно этого кризиса, основой антикризисного реагирования остается фактор доверия. Российские исследователи уже не первый год отмечают его как доминантный в развитии политической, социальной и экономической ситуации в России и вокруг нее².

Роль доверия в антикризисных коммуникациях в различные периоды времени изучается исследователями разных стран.

Авторы статьи «Исторические параллели — Эбола и холера: понимание общественного недоверия и социальной жестокости в период эпидемий» Самюэль Кон и Руф Куталек доказывают, что общественность, которая не готова доверять власти, не будет доверять и любым социальным институтам, даже если от этого зависят жизнь и здоровье обширных групп граждан³.

Авторы статьи проводят очевидные параллели между поведением жителей Европы, охваченной в XIX в. эпидемией холеры, и поведением в XXI в. африканцев, столкнувшихся со вспышкой Эболы. И те и другие оказывали

¹ *Coombs W. T. Ongoing crisis communication: Planning, Managing, and responding. 2nd ed. Los Angeles: Sage, 2007.*

² *Нисневич Ю. А. Кризис доверия как доминантный для России социально-политический фактор.*

³ *Cohn S., Kutalek R. Historical Parallels, Ebola Virus Disease and Cholera: Understanding Community Distrust and Social Violence with Epidemics.*

сопротивление врачам, устраивали массовые беспорядки и отказывались соблюдать любые профилактические меры, предложенные государством. Корнем проблемы в обеих ситуациях стало всеобщее недоверие к власти.

Роль доверия остается ключевой и в кризисных коммуникациях, связанных с COVID-19. Так, в рамках конференции «Коронакризис — чему он нас научил?» эксперты рассказали, как абсолютно одинаковые действия властей Сингапура и Гонконга, предпринятые в начале 2020 г. в абсолютно идентичных ситуациях, привели к противоположным результатам. В начале распространения эпидемии, в условиях жесткой нехватки медицинских масок, власти Гонконга обратились к жителям с рекомендацией носить маски только в случае заражения, оставив их врачам. С той же рекомендацией обратились власти Сингапура. В результате сингапурцы, демонстрируя высокий уровень доверия государству, послушно отказались от ношения масок без необходимости. Не доверяющие властям жители Гонконга, напротив, восприняли рекомендацию как сигнал к массовой скупке всех имеющихся в аптеках масок.

Д. Локк определяет доверие как продукт общественного сознания¹.

Э. Дюркгейм говорит о доверии как о базовой единице, формирующей общественный порядок и социальную солидарность в обществе, где индивиды выполняют разные задачи².

Генеральный директор ВОЗ Тедрос Аданом Гебрейесус в своем обращении 16 июля 2020 г. называет доверие критически важным ингредиентом ответа пандемии.

В разделе «Оценка деятельности органов власти, доверие к ним в ситуации пандемии» специалисты ВЦИОМа отмечают: «Кризис, как всегда и бывает, поставил под вопрос лояльность граждан избранным властям и лидерам, и им пришлось проходить испытание на эффективность в ситуации двойного кризиса. Власти попали в «тиски»: с одной стороны, им пришлось бороться с реальными вызовами кризиса, а с другой — с резко возникшим дефицитом доверия к своим действиям. Доверие к власти и борьба с эпидемией стали улицей с двусторонним движением: от уровня доверия зависело, насколько население готово соблюдать противоэпидемический режим, а от эффективности принимаемых мер безопасности зависело, будут ли готовы граждане продлить свой «кредит доверия» государству. Как показал ход кризиса, российским властям удалось сохранить доверие избирателей и их поддержку».

Во многом это произошло за счет эффективной информационной кампании, показавшей обществу активность и целесообразность антикризисных действий власти. Уже в начале периода ограничительных мер лишь 8% отмечали, что ничего не знают о мерах властей по борьбе с коронавирусом или затрудняются оценить их. В период эпидемии действия властей при-

¹ Локк Д. Два трактата о правлении // Электронная библиотека «Гражданское общество в России». URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf.

² Дюркгейм, Э. Г. О разделении общественного труда. Метод социологии / под общ. ред. А. Б. Гофмана. М.: Наука, 1991.

знавались населением в целом адекватными, и это мнение, хотя и незначительно, усиливалось (с 55 до 60%). За это же время мнение о недостаточности принимаемых мер снизилось в 1,5 раза (с 32 до 22%). И только в июне проявилась некоторая усталость от принимаемых властями мер по борьбе с эпидемией (рост за март — июнь с 4 до 13%).

Так какие же меры стали инструментами установления доверия в течение плановой информационной кампании и в ходе решения отдельных кризисных ситуаций на фоне пандемии?

8.2.3. МАКСИМАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ — КЛЮЧ К РАЗРЕШЕНИЮ КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ

По оценкам ВЦИОМа, дефицита информации о ситуации с коронавирусом россияне не испытывали: более 85% респондентов в течение всего периода утверждали, что информации достаточно. Высокий уровень информированности давал возможность управлять общественными настроениями в конструктивном ключе: 2/3 опрошенных во время пандемии считали, что от вируса защититься можно; число тех, кто испытывал крайнюю степень страха, было ограниченным — на пике (апрель) их доля достигала 22%. В июле она составила уже 14%, а доминирующими остаются умеренные опасения (58%); по мере поступления информации о сокращении числа заболевших росла доля тех, кто был уверен в дальнейшем снижении масштаба эпидемии.

Разработка и реализация информационной политики были поручены АНО «Национальные приоритеты» и специально созданному Информационному центру по мониторингу ситуации с коронавирусом (ИЦК). В кратчайшие сроки была развернута инфраструктура, позволяющая поддерживать высокий уровень информированности всех слоев населения (подробнее — в главе «Информационная политика»).

Максимальная информационная открытость стала и универсальным ключом к разрешению отдельных кризисных ситуаций, которые начали возникать еще до объявления локдауна в России.

Тюмень встречает самолеты из Уханя

Первая кризисная ситуация произошла еще до того, как в России был зарегистрирован первый инфицированный вирусом COVID-19. В начале февраля в аэропорту «Рошино» приземлился борт ВКС с эвакуированными из Уханя россиянами. На нем прилетели 80 человек, и было объявлено, что ожидается второй такой борт. Минобороны России сообщило, что заболевших среди пассажиров нет, однако ближайшие две недели туристы проведут в карантинной зоне в 28 километрах от Тюмени — в Тюменском реабилитационном центре Gradcenter, который ранее работал как противотуберкулезный санаторий «Градостроитель».

Прилетевшая в Тюмень главный санитарный врач России Анна Попова заверила, что специалисты оборудовали центр так, чтобы не допустить распространения коронавируса. Были установлены видеокамеры, оборудованы специальные дезинфекционные блоки и спецпрачечные, дезинфицировались даже водяные стоки. Все прибывающие были в масках. У самолета их встретили автобусы и сразу отвезли в санаторий. Багаж был выгружен на спецстоянке и обработан дезинфицирующими средствами. Полную дезинфекцию прошел и самолет. Власти региона оказали всестороннюю помощь в организации карантинных мероприятий, однако жители Тюмени начали протестовать. В социальных сетях появились возмущенные посты.

«Это просто издевательство. В аптеках масок нет. Все вокруг чихают, кашляют. Еще из Уханя до кучи к нам. Одна китаянка уже заразу притащила. Чем гордиться-то? Тем, что мы в качестве подопытных кроликов, как в ловушке? Это страшный сон какой-то».

«Нас уничтожить хотят. Если эта дрянь расплзаться начнет, то нам первым хана. Вакцины нет. За наших детей страшно, у них иммунитет слабенький».

Некоторые жители региона накануне вечером предлагали написать петицию против создания в регионе карантинной зоны, а кто-то хотел принять решительные меры — перекрыть дорогу из аэропорта.

Разрешение этой ситуации потребовало максимальной открытости. Жители Тюмени должны были увидеть все своими глазами. В эфире местного телевидения появились сюжеты, повествующие о том, что приехавшие чувствуют себя хорошо, смотрят телевизор, играют вместе со своими детьми в настольные игры. Помимо этого, велась и стримы из больниц. Пациенты сами рассказывали о своем состоянии, о том, что они не болеют коронавирусом. Кроме того, постоянно указывалось, что врачи не уходят домой после дежурства. Информированность позволила победить иррациональный страх. Негативные настроения сменились чувством поддержки, причастности. Горожане записывали слова поддержки и размещали их в Instagram с хэштегом #своихнебросаем¹.

Акцию начали освещать в федеральных СМИ.

5 февраля в Interfax.ru отмечалось, что жители Тюмени запустили флешмоб #своихнебросаем, чтобы привлечь внимание к проблеме паники в социальных сетях относительно размещения прибывающих из Китая россиян и граждан СНГ на карантин в тюменском санатории, сообщается на сайте областного оперативного штаба по профилактике коронавируса².

¹ Публикации в Instagram-аккаунтах жителей Тюмени.

² Флешмоб #своихнебросаем запущен в Тюмени в поддержку эвакуированных из Китая // Интерфакс. 5 июня 2020 г.

Медиа сообщали, что карантинная зона полностью закрыта и распространение инфекции исключено, а также указывали на достаточность мер профилактики распространения вируса на вокзалах и в аэропортах.

Ковид-диссиденты

По мере распространения COVID-19 в Интернете стали циркулировать различные слухи о происхождении вируса. Хотя эксперты и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) старались предоставлять исчерпывающую информацию о пандемии, немало людей продолжали верить в теорию заговоров и конспирологию. В частности, в то, что инфекцию специально рассеивают через антенны 5G. Кто-то считал, что именно частоты 5G, а не вирус разрушают иммунную систему человека¹.

Наибольший резонанс эта теория получила после интервью бельгийского врача общей практики Криса ван Керкховена местной газете «Het Laatste Nieuws». «5G опасен для жизни, и никто не знает этого» — гласил заголовок статьи, в которой К. ван Керкховен связывал работу сетей с распространением коронавируса. В частности, он заявлял, что эпидемия в Ухане началась в 2019 г., когда в городе установили оборудование 5G. Материал опубликовали в региональной печатной и онлайн-версии издания, но через несколько часов удалили с сайта. Исчезновение материала только подстегнуло сторонников теорий заговоров, и цитаты из интервью стали распространяться по сети.

В Великобритании неизвестные испортили по меньшей мере 20 вышек сотовой связи. Как сообщает газета «The Guardian», вандалы подожгли первую вышку в городе Бирмингеме, тем самым запустив цепную реакцию аналогичных преступлений. Похожие инциденты произошли в Ливерпуле и графстве Уэст-Мидлендс. Скоро поджоги начались и в России на территории СКФО.

В Северной Осетии не верящие в коронавирус молодые люди сожгли вышку телефонной связи. Жители опасались, что в республике введут сеть пятого поколения (или 5G). Об инциденте рассказал глава региона Вячеслав Битаров на онлайн-встрече с журналистами². При этом в регионе сложилась крайне напряженная эпидемиологическая ситуация.

Именно феномен общественного доверия сыграл ключевую роль в разрешении этой проблемы. Нужно было подключить к коммуникации спикеров, вызывающих наибольшее доверие у аудитории. Ими стали представители духовенства, врачи, лидеры общественного мнения, спортсмены смешанных единоборств, популярные в СКФО.

¹ Худший вид фейковых новостей. Откуда взялись слухи про связь коронавируса и 5G//ТАСС. 9 апреля 2020 г.

² Шаповалов А. В Северной Осетии COVID-диссиденты сожгли телефонную вышку из-за «зомбирования через 5G-интернет»//Комсомольская правда Санкт-Петербурга. 2020. 3 мая.

Комментарии заболевших о течении заболевания также доказывали, что вирус — не выдумка. Специалисты по коммуникациям обратили внимание, что видеообращения вызвали гораздо большее доверие, чем печатные материалы. Аудитория видела, что к ним обращаются реальные люди. Кроме того, свою информационную нагрузку несли невербальный и паравербальный каналы связи. Уставшие глаза врачей и внешний вид заболевших говорили сами за себя.

В ряде регионов немало ковид-диссидентов было выявлено среди представителей старшего возраста. Решением стало целенаправленное обращение к детям и внукам. Студия Тимура Бекмамбетова создала серию обучающих роликов «Бабуль, будь дома», в которых рассказывалось, как мотивировать стариков соблюдать режим самоизоляции, научить их пользоваться Интернетом, морально поддержать¹.

Согласно социологическим данным, этот контент главным образом повлиял на людей среднего возраста, и они усвоили, что в период пандемии не нужно встречаться со своими пожилыми родственниками. Доверие, которое люди старшего поколения испытывают к своим детям и внукам, помогло убедить их в необходимости соблюдать меры предосторожности и спасло жизни. Статистика свидетельствует, что среди заболевших в России пожилых людей не так много, как в европейских странах и США, где популярны пансионаты для пожилых людей, дома престарелых. Кроме того, создавался так называемый «шоковый контент», в рамках которого с помощью художественных приемов были показаны последствия несоблюдения самоизоляции.

«Шоковый контент» с элементами черного юмора использовался в том числе для того, чтобы предупредить об опасности любителей майских шашлыков на природе².

СПИКЕРЫ, КОТОРЫМ ДОВЕРЯЮТ

Основными спикерами коронакризиса во всем мире стали медики. В России был создан пул экспертов научно-исследовательских институтов Роспотребнадзора, которые стали главными «говорящими головами» во всех доступных форматах коммуникации — от интернет-проектов типа «Редакции» до ток-шоу в дневном эфире федеральных телеканалов. В активной ротации находились порядка 12 экспертов ведомства, при этом все они еженедельно и по мере поступления информации брифовались для выступлений в рамках единой информационной политики, так как именно противоречивые экспертные оценки вызвали наибольшую тревогу у аудитории. Всего за март — июнь 2020 г. в традиционных медиа вышли более 600 экспертных интервью, разъясняющих особенности коронавируса как вирусно-

¹ Плейлист «Бабуль, будь дома» на Youtube-канале Screenlife.

² Видеоролик «Шашлыки» сообщества «Актуальный Волгоград» ВК.

го заболевания, правила его профилактики, механизмы передачи, способы защиты и проч. С марта по июнь 2020 г. количество журналистских материалов с упоминанием Роспотребнадзора составило 1171321, что в 6,5 раза превышает число упоминаний в аналогичном периоде 2019 г. Выросла медиаактивность руководителя Роспотребнадзора Анны Поповой и министра здравоохранения России Михаила Мурашко. Официальным представителем ИЦК стал главврач Городской клинической больницы №71 в Москве Александр Мясников — не только доктор, но и популярный телеведущий, пользующийся большим доверием у телевизионной аудитории, которая, по данным ВЦИОМа, по-прежнему остается самой значительной.

Важно, что доля тех, кто доверяет телевидению, в возрастной группе 60+, являющейся группой риска, составляет 70%. И популярный телеведущий — это как раз тот спикер, к которому они изначально испытывают доверие.

В Интернете обычные врачи популярнее главных. Аудитория верит, что они ближе к ситуации и говорят именно о том, что происходит на самом деле. Во всем мире набирают популярность дневники врачей, в которых они рассказывают, что происходит в «красной зоне»; их видеообращения, в которых они просят «остаться дома ради них» — тех, кто вынужден сейчас, на долгие месяцы расставшись с родными, работать без выходных. Предостережения врачей из «красной зоны», записанные «своими словами» на личные смартфоны, работают гораздо эффективнее, чем написанные официальным языком инструкции и памятки, поскольку вызывают гораздо больше доверия.

Языком «без официоза» начинают говорить с аудиторией и спикеры государства. Руководители регионов, на которых была возложена ответственность за борьбу с коронавирусом на местах, меняют стилистику общения с гражданами, все активнее осваивая новые медиа.

Посты губернаторов в социальных сетях привлекают гораздо большее внимание, чем официальные пресс-релизы на сайтах администраций, и также вызывают больше доверия, отмечают эксперты по антикризисным коммуникациям¹.

Таким образом, социальные сети являются наиболее эффективным и при этом очень доступным инструментом коммуникации.

Работа с социальными сетями подразумевает много нюансов: отслеживание обращений, трансляцию важных смыслов и проч. При этом чиновники должны — для формирования достоверного «человечного образа» — демонстрировать аудитории часть собственной личной жизни.

Эксперты АНО «Диалог» отмечали: «Самым важным драйвером доверия для нашей аудитории стало то, как с ней разговаривает региональная власть. Люди видели, что губернаторы через социальные сети стали разговаривать с ними на понятном языке, объяснять, что происходит, и представлять реальные цифры; показывать, как обстоят дела в больнице, как людей

¹ Посты в Instagram-аккаунтах глав регионов.

тестируют, рассказывать про коронавирус, симптомы и меры безопасности. В большинстве случаев удавалось позиционировать информацию открыто и достаточно понятно. Более того, общий масштаб предпринимаемых действий показывал серьезность ситуации».

НЕ УХОДИТЬ ОТ КОММЕНТИРОВАНИЯ ПРОБЛЕМ

Важную роль в поддержании и развитии доверия к государству играет то, как власть комментирует проблемы, возникающие по ходу преодоления кризиса.

Не было ни одной страны, которая бы не столкнулась с проблемой отсутствия средств индивидуальной защиты медиков (СИЗ), так как ни один рынок не был готов к подобной ситуации. Властям приходилось не только в срочном порядке решать проблему, но и выдерживать жесткую критику на эту тему со стороны как общественности в целом, так и влиятельного медицинского сообщества.

Даже при отсутствии СИЗ региональным спикерам было рекомендовано представлять аудитории максимально возможную конкретику: что делается для обеспечения медиков средствами защиты в необходимом объеме, сколько масок есть сейчас, когда ожидаются новые партии. При этом к коммуникациям были подключены и федеральные ведомства: Минздрав, Роспотребнадзор, Минпромторг, который курировал вопросы производства СИЗ, и т. д. Таким образом обеспечивался обмен необходимой информацией.

Еще одна кризисная ситуация была связана с временными сбоями в работе портала госуслуг (gosuslugi.ru). Электронная форма заявления на оформление выплаты на детей от 3 до 16 лет появилась на портале на следующий день после обращения Президента Российской Федерации 11 мая 2020 г., когда он объявил об этой новой выплате и о том, что подать заявку можно на портале госуслуг. В первый день на портал обратились 17 млн человек, нагрузка превысила средние показатели за апрель в 10 раз. Данная нагрузка, по словам сотрудников Минкомсвязи, оказалась рекордной для портала госуслуг за все время существования. На пике нагрузки оформлялось более 4 тыс. заявлений в минуту только по новой услуге. Всего в первый день было принято и обработано свыше 2 млн заявлений. Тем не менее из-за технических проблем, возникших в связи с перегрузкой, портал стал недоступен для значительной части пользователей. Появились сообщения, что «портал госуслуг лег». Понадобилось почти два дня, чтобы решить эту проблему. Специально для удобства оформления заявлений были созданы отдельная страница rosobie16.gosuslugi.ru и упрощенная страница доступа на единый портал, содержащая прямую ссылку на указанную форму для перехода к заполнению «в один клик».

За это время Минкомсвязи выпустило десятки впоследствии растиражированных комментариев о том, как решалась проблема, а также о том, что оформить и получить выплаты можно в течение пяти месяцев.

Кроме того, министерство постоянно разъясняло, как не попасться на провокации мошенников, которые довольно быстро запустили фишинговые сайты, замаскированные под портал госуслуг, и рассказывало о борьбе с такими сайтами.

На вопрос об упавшем портале госуслуг министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Максуд Шадаев отмечал в интервью Владимиру Познеру на Первом канале, что не существует систем, которые никогда не падают. Гораздо важнее, насколько оперативно система восстанавливается¹.

Еще один острый вопрос Владимира Познера, на который пришлось ответить Максуду Шадаеву, касался пользования мессенджером Telegram. Несмотря на действовавшее на тот момент судебное решение о блокировке этого мессенджера, именно он стал каналом связи для государства и тысяч россиян, оставшихся за границей после объявления локдауна. У многих туристов была отключена мобильная связь, и упомянутый мессенджер, который позволял создавать специальные каналы и чаты, стал спасительным решением. Максуд Шадаев признал, что государство само пришло туда, где были граждане, нуждающиеся в помощи. Сотрудники министерства создали десятки каналов, которые помогли информировать граждан о вывозных рейсах; чатов, где в режиме 24/7 отвечали на вопросы и в «ручном режиме» решали проблемы с потерянными билетами, опозданиями на рейсы и т. д. Хэштеги #своихнебросаем и #веземдомой стали символами многомесячной операции по возвращению на Родину тысяч россиян. Оперативные и нестандартные решения власти также способствовали укреплению доверия.

МЕССЕНДЖЕРЫ И ФЕЙК-НЬЮС

Современные мессенджеры — уже не просто каналы связи. Это еще и информационные каналы, которые оперативно доставляют информацию потребителю. Идя навстречу аудитории, специалисты по антикризисным коммуникациям создали более 50 региональных Telegram-каналов оперативных штабов, каналы в «Яндексе» и на Viber. При этом отмечалось, что помимо целей информирования они преследовали еще одну цель — выявление и пресечение распространения фейков. Необходимо было прийти туда, где фейки появляются и циркулируют.

Мессенджеры (в первую очередь WhatsApp) стали одним из главных драйверов распространения фейков и непроверенной информации. Эксперты по коммуникациям объясняют это просто: когда непроверенная информация появляется в Интернете на различных сайтах, люди, читающие ее, не знают автора, поэтому изначально настроены скептически. Когда же человек получает сообщение в мессенджерах, оно всегда кем-то пересылается. А значит, люди видят непроверенную информацию как сообщение от зна-

¹ Выпуск телепрограммы «Познер» от 8 июня 2020 г.

когого, друга или родственника, и уровень доверия к этой информации изначально существенно выше. Именно этот фактор стал ключевым для массового распространения фейков.

В каких-то случаях фейки распространялись намеренно. При этом первоисточником могла служить информация, вброшенная через комментарии в пабликах или чаты в мессенджерах.

Однако большинство фейков появлялось в результате заблуждений или некорректной трактовки имеющейся неполной информации.

Например, человек может быть погружен в мысли о вирусе и о дезинфекции, которые вызывают тревогу. И если над ним пролетит вертолет, он может написать своим знакомым в чат о том, что, возможно, с этого вертолета могут распылять дезинфицирующие вещества. Потом его сообщение может начать распространяться, при этом в процессе пересказа существенно видоизмениться и поменять стилистическую окраску.

Ситуация с вертолетами охватила всю страну. И в какой-то момент она так перевернулась, что в регионах СКФО возник фейк о том, что *«вертолеты будут распылять не лекарство, а коронавирус, который в действительности появился в результате заговора мирового правительства. При этом Россия входит в мировое правительство, поэтому на ее территории также должны летать вертолеты, чтобы травить людей. Однако в России заботятся о людях, поэтому предупредили о том, что с 9 вечера до 5 утра нельзя выходить, чтобы не заразиться»*.

Фейк в какой-то момент становится полностью автономным. Он развивается и видоизменяется в процессе распространения. Фейк очень быстро теряет детали, которые могут помочь его опровергнуть. В первую очередь это географическая привязка, а также различные нюансы событий. Он становится все более абстрактным, и все большее количество людей могут начать ассоциировать фейк с реальностью, в которой находятся они сами.

Например, известный фейк о том, что по квартирам ходят люди, которые представляются сотрудниками Роспотребнадзора, заявляют о необходимости дезинфекции помещения, потом распыляют усыпляющий газ и обворовывают квартиру. Самое первое сообщение об этом появилось в Солнечногорске. Оно было опровергнуто очень быстро: полиция выпустила официальное заявление о том, что к ним не поступало никаких обращений и никаких краж с применением усыпляющего газа не зарегистрировано. Тем не менее фейк очень быстро потерял географическую привязку и за несколько недель распространился по всей стране. Суммарно этот фейк продержался около двух месяцев, что является очень внушительным сроком.

Не меньшей популярностью пользовался фейк касательно продажи масок из гуманитарной помощи. В какой-то момент на рынке появились защитные маски из КНР, в упаковку которых была вложена этикетка с красным штампом. Многие люди независимо друг от друга решили: этот штамп обозначает, что маски изготовлены не для продажи и являются гуманитарной помощью. На самом деле этот штамп являлся знаком сертификации. Одна-

ко граждане решили, что в России продается гуманитарная помощь, а торговые сети во время пандемии наживаются на этом.

В этот момент было необходимо подключить максимум ресурсов, потому что масштабы распространения фейка приняли угрожающий характер.

Именно данный кейс позволил специалистам ИЦК создать систему с низкой задержкой: как только появлялась непроверенная информация, ее могли быстро верифицировать и распознать фейк, сообщить об этом социальным сетям, которые в соответствии с принятым законодательством в отношении фейков о коронавирусе незамедлительно удаляли сообщения. За период с марта по июль специалистам ИЦК удалось зафиксировать 2500 тем, более 900 из которых были удалены. При этом одна тема могла включать от одного до десятков тысяч однотипных сообщений, содержащих недостоверную информацию.

Генерация фейков — неотъемлемая часть человеческой психики. Практика показывает, что у людей в отсутствие каких-либо объяснений существенно повышается восприимчивость к фейкам.

Фейки невозможно полностью искоренить, но, как показал опыт антикризисных коммуникаций в период пандемии, ситуацию можно исправить при помощи двух основных действий: путем постоянного предоставления верифицированной информации и постоянной верификации появляющейся информации благодаря оперативной связи с регионами.

Для отслеживания фейков использовался комплекс технических средств, включающий автоматический и ручной мониторинги. Кроме того, были найдены способы для частичного мониторинга WhatsApp.

Первое техническое решение позволило отслеживать выборку общедоступных чатов и групп в социальных сетях, в которую были включены несколько сотен крупных популярных групп. Семантический анализ информации, содержащейся в группах, позволял выделять ключевые смыслы. Во время пандемии особое внимание уделялось сообщениям мошенников, которые пытались совершать электронные кражи. Таким же образом отслеживались и фейки.

Вторая — более сложная — технология осуществлялась в закрытых чатах с привлечением «добровольных агентов влияния».

При помощи технических средств вся полученная информация была подвергнута семантическому анализу, охарактеризована и категоризирована, что позволило отследить динамику и географическое происхождение фейков.

Борьбе с фейками способствовала и гражданская активность — создание сайтов типа коронафейк.ру, на которых собирались все фейки о коронавирусе и их официальные опровержения. Хотя ответственность за распространение фейков уже предусмотрена законодательством, важно привлекать внимание общества к теме фейков и рассказывать об их опасности, развивать критическое восприятие непроверенной информации. Главная цель этой тактики заключается в том, чтобы распространение фейков вызывало общественное порицание.

Опыт антикризисных коммуникаций в период пандемии-2020, безусловно, станет объектом изучения исследователей, которым еще только предстоит произвести окончательную оценку эффективности использования тех или иных инструментов антикризисного реагирования. Но уже сейчас можно предположить, что мерилom этой эффективности будет именно то, как использование этих инструментов отразилось на доверии людей к государству и его решениям.

Вероятно, анализ дальнейших событий позволит значительно расширить линейку этих эффективных инструментов, что будет способствовать обновлению модели антикризисных коммуникаций в частности и антикризисного управления в целом для лидеров XXI в.

Вместо послесловия. Россия и мир во время пандемии: опыт сопоставления

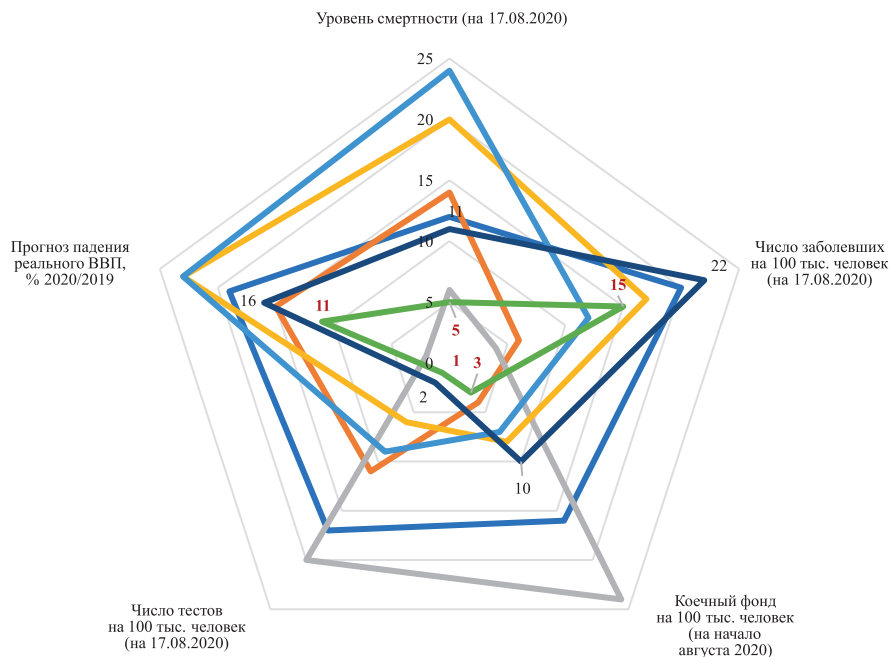
Благодаря сбалансированному комплексу подготовительных мероприятий и ограничительных мер России удалось создать достаточный задел по времени, чтобы адаптировать систему здравоохранения к развитию пандемии (нарастить коечный фонд, наладить производство средств индивидуальной защиты, систему отслеживания контактов заболевших, тестирование).

Несмотря на достаточно большое абсолютное число случаев заболевания COVID-19, в России удалось не допустить массового распространения инфекции и перегрузки системы здравоохранения — число заболевших в расчете на 100 тыс. человек, по данным на середину августа 2020 г., ощутимо ниже, чем в ряде других стран (например, в Бразилии, США, Индии), пострадавших от коронавируса, а уровень летальности — один из самых низких в мире (около 1,7%).

России удалось избежать и чрезмерно чувствительных экономических последствий пандемии. Спад в экономике России, прогнозируемый МВФ по итогам 2020 г., в среднем не превышает снижения ВВП в других наиболее пострадавших от коронавируса странах (*рис. 1*).

Пандемия во многих странах все еще находится в активной фазе. Поэтому окончательные выводы об эффективности мер по борьбе с распространением инфекции (например, с точки зрения показателей смертности) или о масштабе экономических последствий можно будет сделать только по мере затухания пандемии, которое ожидается в конце 2020 — начале 2021 г., особенно в случае успешной и эффективной вакцинации. Так, в отдельных странах наблюдаются признаки второй волны пандемии (например, в Израиле, Марокко, Испании), а в ряде других (например, во Франции, Испании) после спада заболеваемости отмечается существенное снижение смертности населения от всех причин. Итоговое результирующее изменение этого показателя может быть оценено лишь через некоторое время после завершения пандемии, как и экономические последствия — после снятия всех ограничительных мер и затухания кризисных явлений.

— Бразилия — Германия — Индия — Испания — Италия — Россия — США



ПРИМЕЧАНИЕ. По каждой из осей отражена позиция страны в рейтинге по соответствующему показателю среди топ-25 стран, наиболее пострадавших от распространения COVID-19.

Рис. 1. Позиции России в рейтинге стран по основным показателям

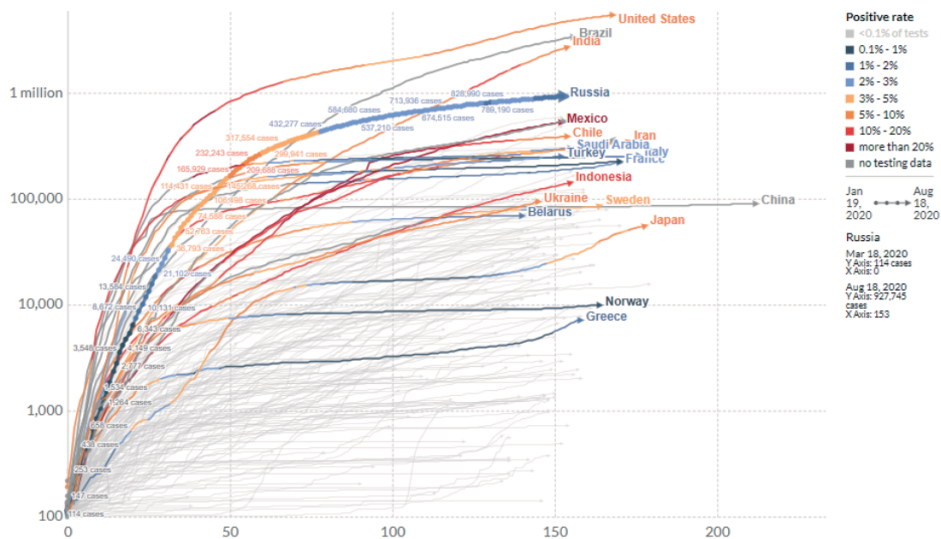
Источник: построен авторами на основе данных ECDC, Johns Hopkins University IMF.

Рассмотрим основные показатели, которые характеризуют ситуацию с распространением коронавирусной инфекции в России и других странах мира.

КОЛИЧЕСТВО ВЫЯВЛЕННЫХ СЛУЧАЕВ ЗАБОЛЕВАНИЯ COVID-19

По состоянию на середину августа Россия занимает четвертую позицию по общему числу выявленных случаев заболевания после США, Бразилии, Индии (рис. 2), а с учетом численности населения среди наиболее пострадавших от коронавируса стран позиция России еще более низкая (рис. 3). Так, число случаев заболевания на 1 млн человек населения значительно выше в Бразилии, США, Чили, Перу, Испании.

Ежедневное число новых случаев заболевания в России в течение последних 2–3 месяцев снижается, однако невысокими темпами. По состоянию на середину августа ежедневное число заболевших в России находится на уровне 5 тыс. человек, что заметно ниже прироста случаев заболевания в других крупных странах — в США, Бразилии, Индии (рис. 4, 5), где распространение пандемии в последнее время находится на высоком уровне.



Примечание. По горизонтальной оси отмечено число дней с момента, когда в стране было зарегистрировано 100 заболевших.

Рис. 2. Общее количество подтвержденных случаев заболевания

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников.

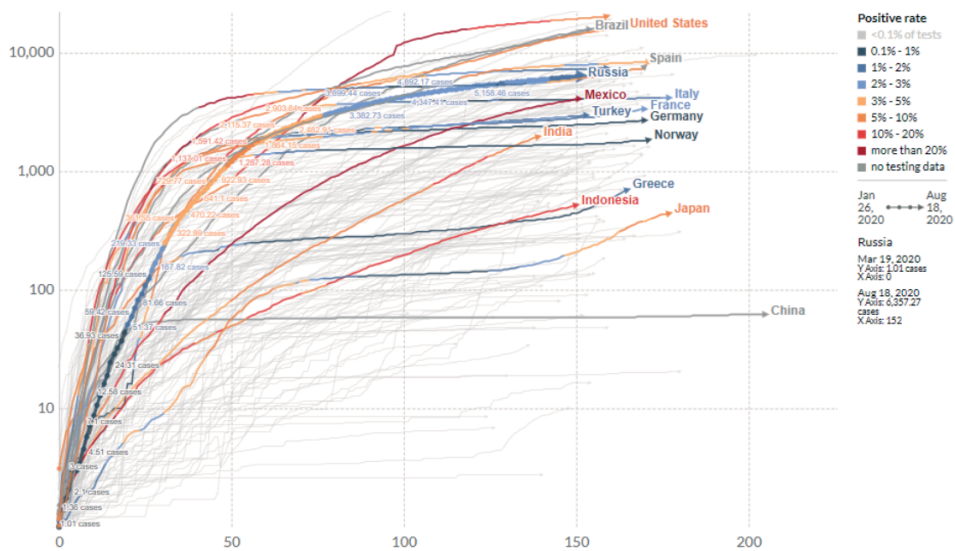
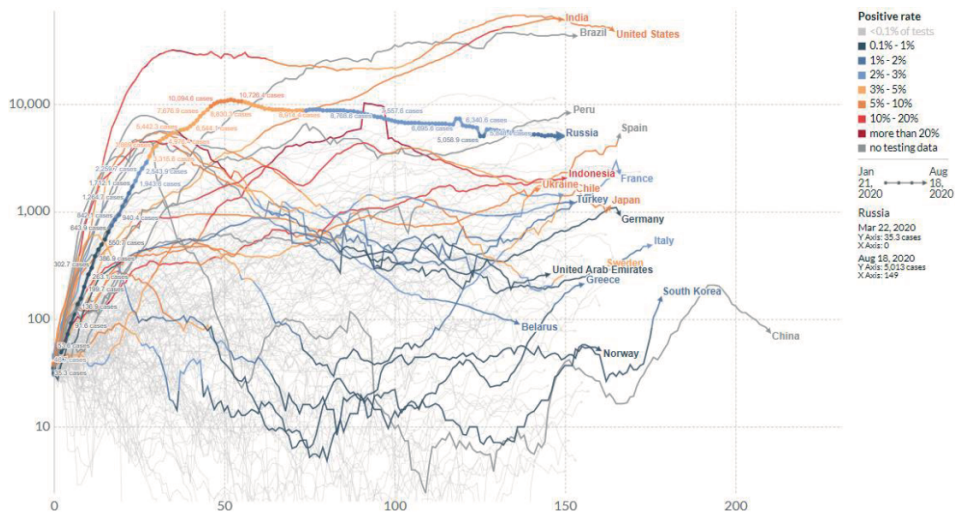


Рис. 3. Общее количество подтвержденных случаев заболевания на 1 млн человек населения

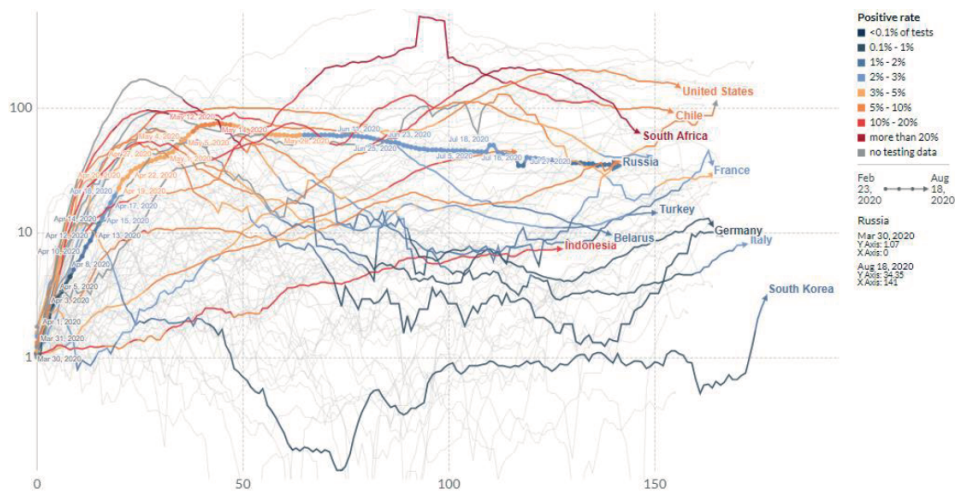
Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников.



Примечание. По оси абсцисс представлено количество дней с даты, когда ежедневное число заболевших впервые превысило 30 человек в сутки.

Рис. 4. Траектории ежедневного числа новых заболевших

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников.



Примечание. За точку отсчета для данной страны принят день, когда число выявленных заболевших в расчете на 1 млн человек превысило 1.

Рис. 5. Ежедневное число новых заболевших на 1 млн человек в странах мира

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников.

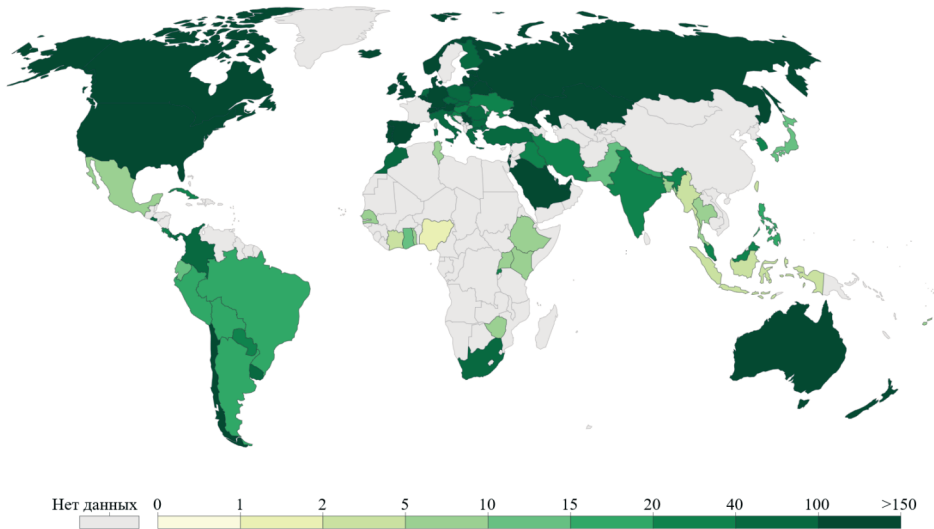


Рис. 6. Общее число проведенных тестов в расчете на 1 тыс. человек, накопленным итогом

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников (по состоянию на 17 августа).

УРОВЕНЬ ТЕСТИРОВАНИЯ

Число выявленных случаев заболевания в значительной степени определяется количеством проведенных тестов. Россия интенсивно наращивала объемы тестирования и в настоящее время является одной из стран-лидеров как по абсолютному количеству проводимых ежедневно тестов, так и в расчете на 1 млн человек (рис. 6, 7). Высокие показатели тестирования обеспечивают своевременное информирование органов здравоохранения, государственного управления и статистики о новых случаях заболевания.

При этом ежедневная доля положительных тестов на COVID-19 в России относительно невысока (рис. 8), что объясняется постепенным снижением уровня заболеваемости. В среднем по состоянию на середину августа на 35,7 теста приходится один подтвержденный случай COVID-19 (рис. 9), что сопоставимо с показателями таких стран, как Великобритания, Канада, Япония.

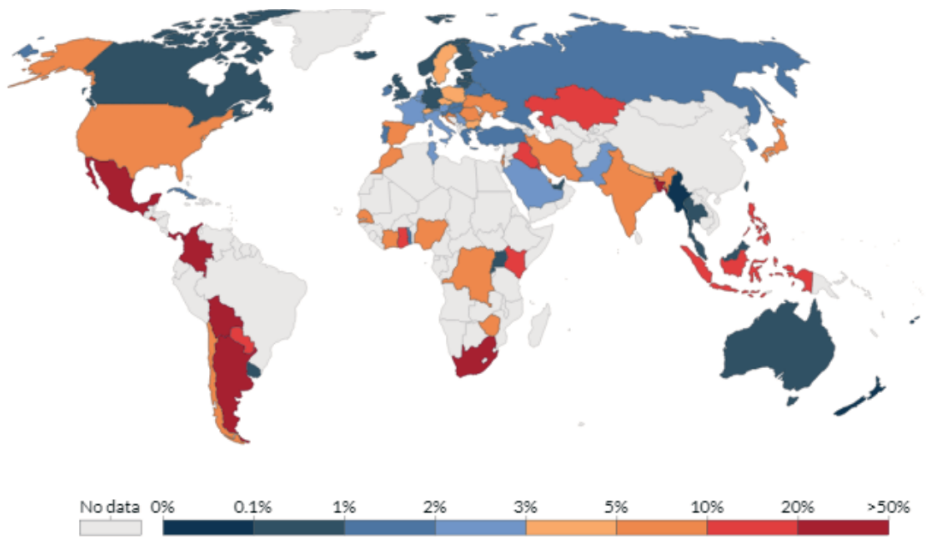


Рис. 7. Ежедневная доля положительных тестов на COVID-19 (вторая неделя августа 2020 г.)

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников (по состоянию на 17 августа).

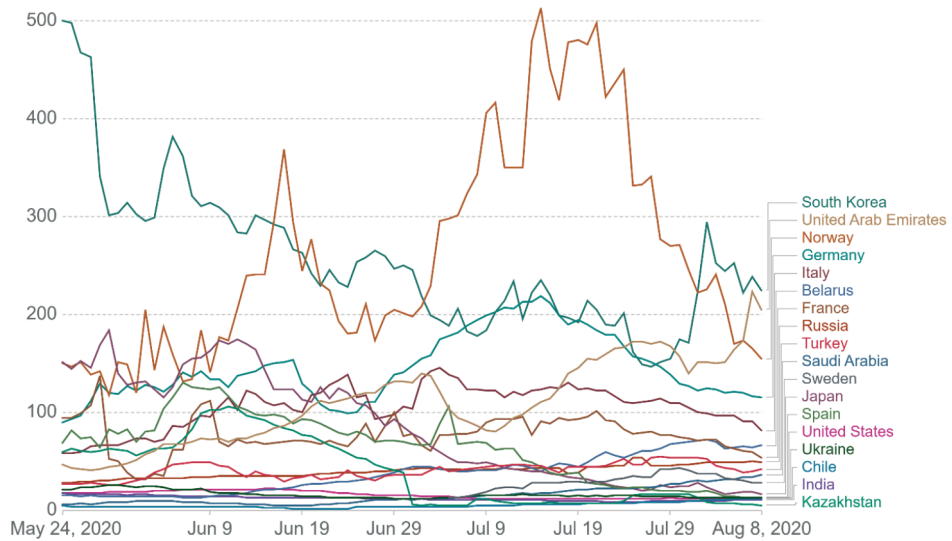


Рис. 8. Динамика количества тестов на один подтвержденный случай COVID-19

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников (по состоянию на 18 августа 2020 г.).

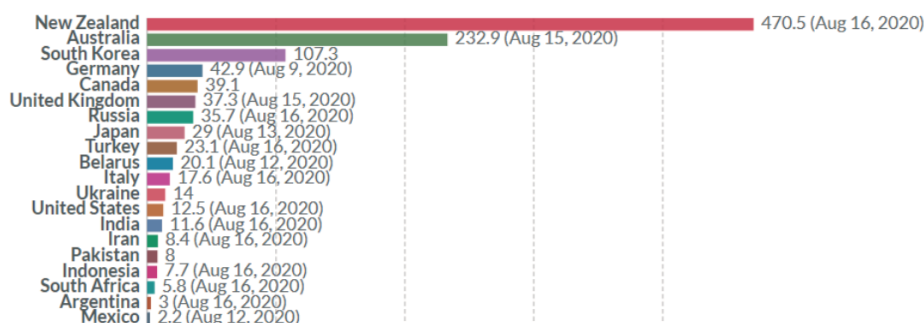


Рис. 9. Количество тестов на один подтвержденный случай COVID-19

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и страновых источников.

УРОВЕНЬ СМЕРТНОСТИ ОТ COVID-19 И ДРУГИХ ПРИЧИН

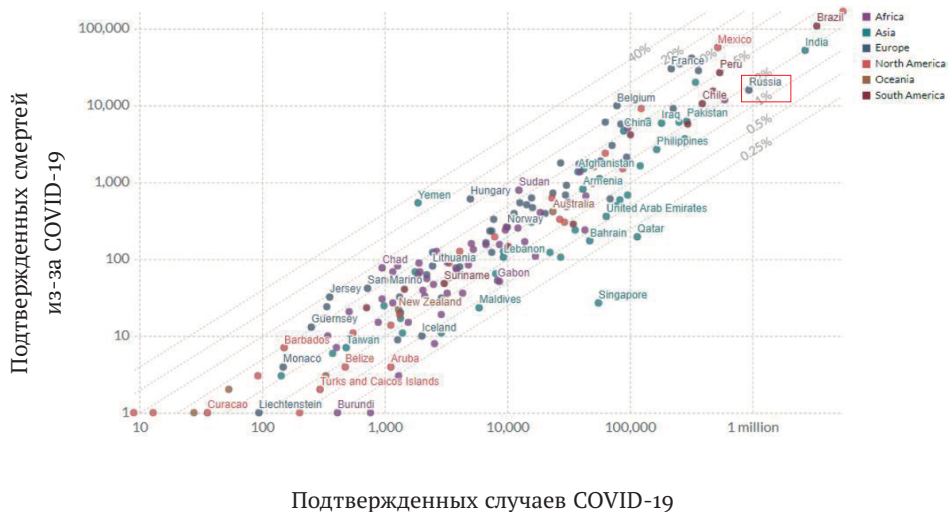
На середину августа 2020 г. уровень смертности¹ относительно выявленных случаев заболевания коронавирусом в России ниже, чем во многих других странах (например, в Италии — 13,9%, во Франции — 13,9%, в Мексике — 10,8%), и составляет около 1,7% (рис. 10). При этом рост уровня летальности от коронавируса в России по сравнению с другими странами достаточно медленный (рис. 11).

Вместе с тем важно рассматривать смертность не только непосредственно от COVID-19, но и от других причин. Оценка избыточной смертности показывает, насколько совокупный уровень смертности в период распространения пандемии превышает средний уровень за последние несколько лет. В некоторых странах этот показатель начал расти еще в марте. По различным оценкам, избыточная смертность в России находится на более низком уровне, чем в большинстве наиболее пострадавших от коронавируса стран² (рис. 12).

При этом отмечается, что некоторые из избыточных смертей могут быть результатом не только смертности от коронавируса (сократилась доступность плановой медицинской помощи, и иногда люди сами избегали обращаться в больницы с другими заболеваниями). Однако наиболее резкий рост избыточной смертности отмечается именно в регионах с самыми тяжелыми вспышками пандемии, что позволяет напрямую связать большинство смертей с коронавирусом, а не с последствиями самоизоляции.

¹ Сопоставление показателей смертности от коронавируса необходимо проводить с учетом различий в методиках учета смертности от нового коронавируса в разных странах (по крайней мере до конца апреля, когда были выпущены рекомендации ВОЗ, направленные на гармонизацию учета).

² См., например, оценки The Financial Times для 20 стран Европы, Москвы и Санкт-Петербурга (как городов, вносящих основной вклад в развитие заболевания в России) с 2015 по 2020 г. (данные за первые 22 недели года), а также оценки The Economist на основе данных Европейского центра профилактики и контроля заболеваний (ECDC) и страновых источников.



Примечание. По оси абсцисс указано число подтвержденных случаев коронавируса, по оси ординат — количество подтвержденных смертей от коронавируса по странам мира.

Рис. 10. Зависимость количества подтвержденных случаев заражения коронавирусом и смертей от вируса

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников (по состоянию на 18 августа 2020 г.).

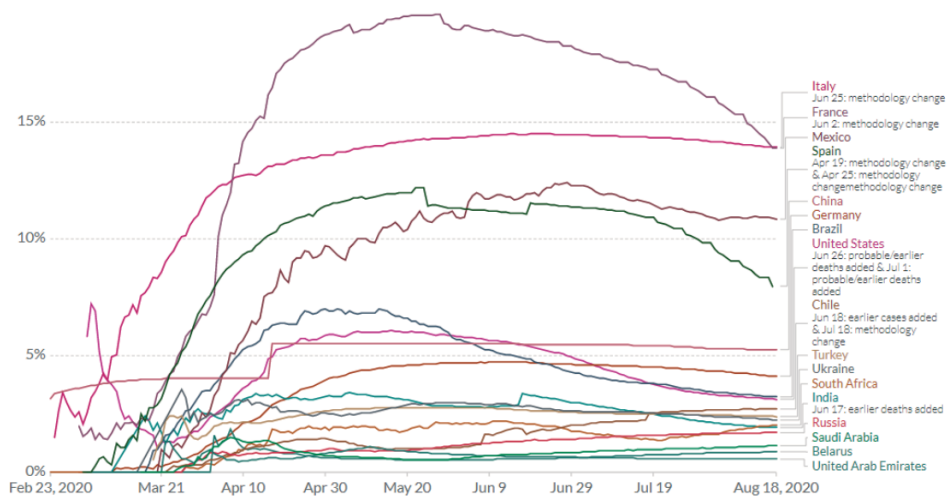


Рис. 11. Динамика отношения уровня смертности от COVID-19 к количеству выявленных случаев заболевания (Case fatality rate, CFR)

Источник: OurWorldinData на основе данных ECDC и государственных источников.

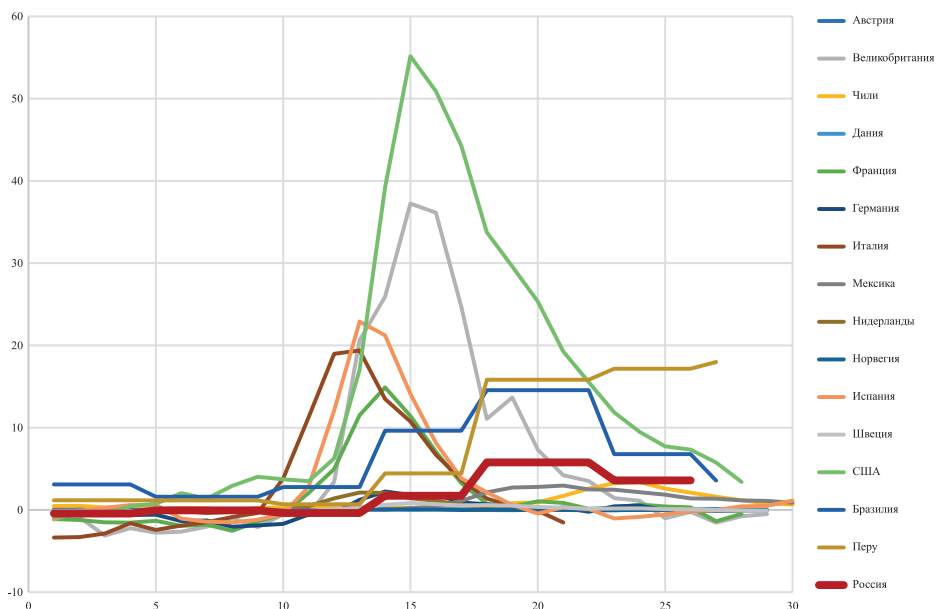


Рис. 12. Отклонение фактической смертности от среднегодового уровня (по календарным неделям 2020 г., усредненные значения за неделю), тыс. человек
 Источник: The Economist на основе данных ECDC и государственных источников.

КОЕЧНЫЙ ФОНД

По оснащенности коечным фондом среди стран, наиболее пострадавших от коронавирусной инфекции, Россия является одной из наиболее подготовленных. По показателю абсолютного объема доступного и используемого в условиях пандемии коечного фонда в отделениях интенсивной терапии Россию опережают ряд стран, в том числе в большей степени пострадавшие от пандемии США, Бразилия и Индия, а также Германия, Турция. Однако с точки зрения оснащенности койко-местами с учетом численности населения Россия входит в число лидеров: в расчете на 100 тыс. человек в Российской Федерации этот показатель превышает уровень США и ряда других стран — Франции, Италии, Испании, Швеции и Великобритании (рис. 13).

По показателю оснащенности отделений интенсивной терапии койками наиболее высокие позиции у Турции, Германии, Саудовской Аравии и США. Россия находится на достаточно высокой позиции, опережая ряд развитых стран (Швеция и Великобритания). В целом с учетом более низкого уровня тяжелых случаев протекания заболевания и смертности, а также постепенного снижения уровня заболеваемости загрузка коечного фонда в отделениях интенсивной терапии в России находится на среднем уровне (рис. 14).

Таким образом, согласно межстрановому анализу, по оснащенности коечным фондом Россия входит в число стран-лидеров как в мире, так и сре-

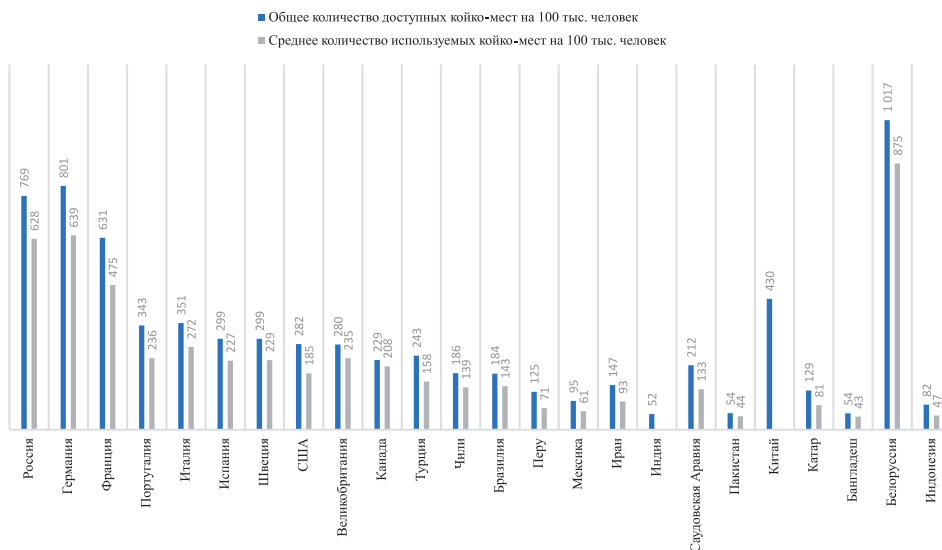


Рис. 13. Доступность и использование коечного фонда на 100 тыс. человек

Источник: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). COVID-19 Hospital Needs, Infections, Testing, and Death Projections, 2020 (по данным на начало августа 2020 г.).

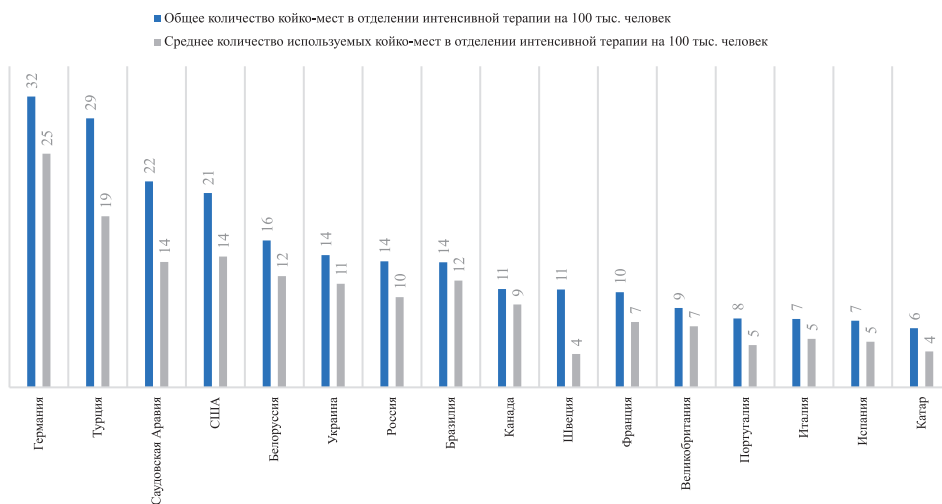


Рис. 14. Доступность и использование коечного фонда в отделениях интенсивной терапии на 100 тыс. человек

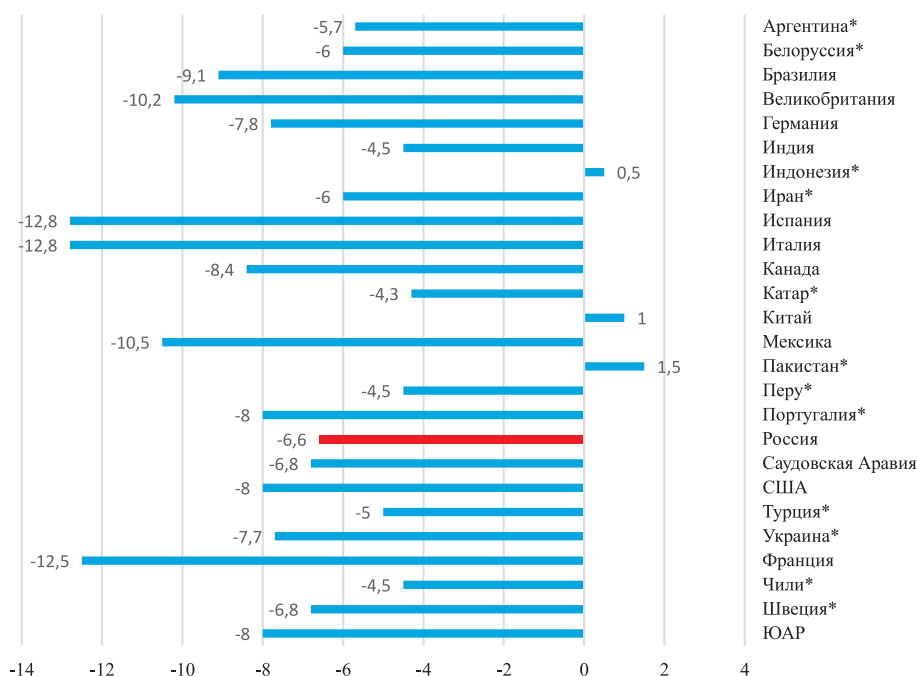
Источник: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). COVID-19 Hospital Needs, Infections, Testing, and Death Projections, 2020; расчеты авторов.

ди наиболее пострадавших от коронавирусной инфекции стран. Принимаемые меры по сдерживанию эпидемии позволили оперативно нарастить коечный фонд и не допустить критической перегрузки системы здравоохранения.

СПАД ЭКОНОМИКИ В РЕЗУЛЬТАТЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ЭПИДЕМИИ COVID-19

Можно констатировать существенную неопределенность с точки зрения как величины негативных эффектов экономического спада в большинстве стран мира к концу года, так и возможностей среднесрочного восстановления экономик с учетом рисков новых волн пандемии, скорости снятия ограничительных мер (а равно рисков возвращения к карантинным запретам), а также эффективности антикризисных мер.

Межстрановой анализ и сопоставление возникших шоков затруднены в силу запаздывания статистики, поэтому для анализа влияния пандемии коронавируса и других сопутствующих шоков далее используется прогноз



Примечание. Для стран, отмеченных *, указан прогноз по данным WEO (Update April 2020).

Рис. 15. Прогноз изменения реального ВВП в 2020 г., %

Источник: World Economic Outlook (Update June 2020).

Международного валютного фонда на 2020 г.¹, согласно которому мировая экономика может сократиться на 4,9% в 2020 г. Наименьшее замедление реального ВВП прогнозируется для развивающихся стран Азии (в среднем снижение по этим странам может составить 0,8%) (рис. 15).

В России, согласно прогнозу МВФ, по итогам 2020 г. сокращение реального ВВП может составить 6,6%.

Банк России в конце апреля оценивал падение ВВП в 2020 г. на 4–6% в базовом варианте², однако в соответствии с опубликованной в начале августа обновленной версией³ прогнозируется падение ВВП в пределах 4,5–5,5%.

В целом даже с учетом достаточно продолжительных ограничительных мер, введенных в стране, благодаря комплексу мер поддержки России удалось избежать значительных негативных экономических последствий пандемии.

* * *

Распространение COVID-19 стало исключительным событием, которое показало уязвимость большинства стран к подобного рода шокам. Пандемия нового коронавируса поставила новые задачи и вопросы, на которые отдельным странам и человечеству в целом еще только предстоит найти окончательные ответы и решения. А это может потребовать пересмотра устоявшегося понимания многих социально-экономических и институциональных процессов, а также принципов работы целых отраслей, например системы здравоохранения России, которой за счет продуманных решений и своевременно принятых мер удалось относительно мягко (на уровне ведущих стран мира) пройти основную фазу распространения эпидемии; также еще только предстоит найти ответы на ряд важных проблем, которые выявил период распространения эпидемии нового коронавируса. К ним можно отнести:

— важность сохранения непрерывной работоспособности плановой медицины и гарантий оперативного получения медицинской помощи гражданами. Пандемия показала, насколько опасными могут быть сокращение количества больниц и поликлиник, коечного фонда, закрытие отделений в небольших населенных пунктах. Подтвердилась важность сохранения широкой сети медицинских учреждений, резервного количества медицинского оборудования с целью сохранения доступности медицинской помощи, недопущения превращения чрезмерно укрупненных больниц в очаги распространения заболевания;

¹ World Economic Outlook (Update June 2020); для ряда стран, которые не представлены в WEO (Update June 2020), используются данные WEO (Update April 2020).

² МВФ в апреле прогнозировал снижение экономики России на 5,5%.

³ Доклад о денежно-кредитной политике. Банк России. URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/29124/2020_03_ddcp.pdf.

— ключевым вызовом для многих государств стал поиск баланса между степенью жесткости карантинных ограничений, которые необходимы для обеспечения социального дистанцирования, сдерживания распространения вируса, недопущения перегрузки системы здравоохранения (недостаток количества коек, аппаратов ИВЛ) и соответствующего роста избыточной смертности, и обеспечением экономического развития;

— не менее значимы вопросы обеспечения деятельности наиболее важных секторов экономики и социальной сферы (не только системы здравоохранения, но и образования), государственного управления (в первую очередь оказания государственных услуг населению и бизнесу) в период пандемии и введения карантинных мер, направленных на борьбу с ней;

— пандемия стала важнейшим катализатором цифровизации, привела к ускоренному развитию существующих и формированию новых практик как с точки зрения удаленной работы, так и в системах образования, здравоохранения, мониторинга эпидемиологических рисков, оказания государственных услуг, однако при этом показала, что приоритеты цифровизации многих секторов нуждаются в пересмотре. Так, пример сферы образования показывает, что внимание следует уделять не только непосредственному развитию цифровых технологий и формированию цифрового контента, но и обеспечению возможности доступа (инфраструктура и технические средства) к ним для всех слоев населения. Кроме того, ускоренное развитие цифровых технологий также обостряет важность обеспечения информационной безопасности и правомерного использования персональных данных;

— в период пандемии существуют риски усиления неравенства. Часть занятых успешно перешла в режим удаленной работы, а обучающиеся освоили онлайн-образование. Однако отдельные социальные группы имели ограниченный доступ на рынок труда и к образованию;

— в критических условиях пандемии возникает запрос на максимально быструю разработку вакцины, что обостряет соответствующие риски с точки зрения ее качества и возможных отложенных последствий для здоровья населения. Кроме того, крайне важно налаживание международного сотрудничества для совместного противодействия распространению пандемии, в том числе в рамках разработки вакцины и лекарств против коронавируса, и для их эффективного распространения. Без формирования сбалансированной и справедливой системы бедные и развивающиеся страны не смогут получить доступ к новым препаратам и будут страдать от распространения инфекции.

Без ответа на эти и многие другие вопросы, например исследования проблемы оптимальной жесткости карантинных ограничений, многие страны мира остаются уязвимыми к угрозам, подобным распространению нового коронавируса.

Библиография

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, МАТЕРИАЛЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

- Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
- Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».
- Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».
- Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».
- Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа».
- Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».
- Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции».
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
- Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».
- Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней».

- Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
- Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».
- Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
- Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
- Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2020 г. № 313 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников».
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».
- Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № 317 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».
- Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2020 г. № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей».
- Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2020 г. № 223 «О введении временного запрета на вывоз отдельных видов продукции из Российской Федерации».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 294 «Об утверждении Временных правил оформления листков нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 373 «Об утверждении Временных правил учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 415 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федера-

ции, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 428 (ред. от 22 мая 2020 г.) «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 430 «Об особенностях обращения медицинских изделий, в том числе государственной регистрации серии (партии) медицинского изделия».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 433 «О мерах по социальной поддержке российских граждан, находящихся на территории иностранного государства и не имеющих возможности вернуться в Российскую Федерацию».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 439 «Об установлении требований к условиям и срокам отсрочки уплаты арендной платы по договорам аренды недвижимого имущества».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 441 «Об особенностях обращения лекарственных препаратов для медицинского применения, которые предназначены для применения в условиях угрозы возникновения, возникновения и ликвидации чрезвычайной ситуации и для организации оказания медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, заболеваний и поражений, полученных в результате воздействия неблагоприятных химических, биологических, радиационных факторов».

Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».

Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 484 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ас-

- сигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 582 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году системообразующим организациям на пополнение оборотных средств».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 619 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 678 «О внесении изменений в Правила предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 696 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 г. юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на возобновление деятельности».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 784 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2020 г. № 876 «О внесении изменения во Временные правила оформления листов нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина застрахованным лицам в возрасте 65 лет и старше».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 1166 «О внесении изменений в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 432».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 2020 г. № 1191 «О порядке исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение страховой пенсии по старости в соответствии с пунктами 1, 2 и 20 части 1 статьи 30 Федерального закона «О страховых пенсиях», медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь пациентам с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 и подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. № 446-р «О временном приостановлении пропуска граждан Исламской Республики Иран через государственную границу Российской Федерации, въезжающих на терри-

- торию Российской Федерации в целях обучения и осуществления трудовой деятельности, а также частных, туристических и транзитных целях».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. № 447-р «О временном ограничении въезда иностранных граждан с территории Исламской Республики Иран».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. № 448-р «О временном ограничении въезда иностранных граждан с территории Республики Корея».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 670-р «О мерах поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2020 г. № 710-р «О временном приостановлении проведения Всероссийской диспансеризации взрослого населения РФ».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 763-р «О мерах по предупреждению проникновения на территорию Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (с изменениями и дополнениями)».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 марта 2020 г. № 767-р «О выделении Росавиации из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований в целях предоставления в 2020 году субсидий организациям воздушного транспорта на возмещение затрат, понесенных при выполнении мероприятий по вывозу граждан Российской Федерации».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 844-р «Об утверждении перечней медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом или с подозрением на коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 1131-р «Об утверждении предварительного перечня медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19 или с подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях по особому указанию».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июня 2020 г. № 1470-р «О поэтапном восстановлении профильной деятельности медицинских организаций, перепрофилированных для лечения пациентов с COVID-19».
- Постановление Правительства Москвы от 6 апреля 2020 г. № 343-ПП «О дополнительных мерах материального стимулирования работников медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции или подозрением на новую коронавирусную инфекцию».
- Постановление Правительства Москвы от 16 апреля 2020 г. № 410-ПП «О мерах по обеспечению деятельности медицинских работников, участвующих в оказании на территории города Москвы медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции или подозрением на новую коронавирусную инфекцию».
- Постановление Правительства Московской области от 17 апреля 2020 г. № 211/11 «Об установлении выплаты работникам медицинских организаций государственной системы здравоохранения Московской области на период действия

- мероприятий по предотвращению распространения COVID-19 на территории Московской области».
- Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29 апреля 2020 г. № 257 «Об установлении в период с 01.04.2020 по 30.06.2020 выплат работникам медицинских организаций, подведомственных исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга, оказывающих медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция (COVID-19), и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)» (с изменениями на 11 июня 2020 г.).
- Постановление Правительства Ленинградской области от 8 апреля 2020 г. № 180 «О выплатах стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией».
- Постановление Правительства Ленинградской области от 1 мая 2020 г. № 265 «О выплатах стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам медицинских организаций государственной системы здравоохранения Ленинградской области, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция (COVID-19)».
- Постановление Правительства Вологодской области от 13 апреля 2020 г. № 375 «Об установлении дополнительных выплат медицинским работникам государственных учреждений здравоохранения области, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией».
- План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. По состоянию на 30 июня 2020 г. Подготовлено Правительством РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan_preodoleniya_ekonomicheskikh_posledstviy_novoy_koronavirusnoy_infekcii.html.
- Приказ Минздрава России от 16 марта 2020 г. № 171 «О временном порядке организации работы по профилактике и снижению рисков распространения COVID-19».
- Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».
- Приказ Банка России от 1 апреля 2020 г. № ОД-563 «О внесении изменений в приложение к приказу Банка России от 3 декабря 2015 г. № ОД-3439».
- Приказ Банка России от 3 апреля 2020 г. № ОД-570 «О предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов без обеспечения, направленных на поддержку кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости».
- Приказ Минздрава России от 2 апреля 2020 г. № 264н «О внесении изменений в Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».
- Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 9 апреля 2020 г. № 299н «О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхо-

- вания, утвержденные Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 108н».
- Приказ Минздрава России от 14 апреля 2020 г. № 327н «Об особенностях допуска физических лиц к осуществлению медицинской деятельности и (или) фармацевтической деятельности без сертификата специалиста или свидетельства об аккредитации специалиста и (или) по специальностям, не предусмотренным сертификатом специалиста или свидетельством об аккредитации специалиста».
- Письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 24 марта 2020 г. № 30-1/10/2-24 «О минимальных требованиях к зданиям и помещениям, где планируется организация дополнительных инфекционных коек для лечения пациентов с COVID-19».
- Письмо Федерального фонда ОМС от 26 марта 2020 г. № 4124/30/и «По вопросу внесения изменений в территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2020 гг. и в заключенные тарифные соглашения».
- Письмо Минфина России от 15 мая 2020 г. № 03-04-07/39728 «Об освобождении от обложения НДФЛ денежных выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам».
- Письмо Минздрава России от 17 мая 2020 г. № 16-3/И/1-3061 «Об осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19».
- Письмо Минздрава России от 21 мая 2020 г. № 16-3/И/1-6965 «Об осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда медицинским и иным работникам».
- Письмо Минздрава России от 6 июля 2020 г. № 28-1/И/2-9309 «О дополнительных страховых гарантиях, которые предоставляются врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу медицинских организаций, водителям автомобилей скорой медицинской помощи, непосредственно работающим с пациентами, у которых подтверждено наличие новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
- Постановление Главного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 г. № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019».
- Постановление Главного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-19».
- Постановление Главного санитарного врача Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)».
- Постановление Главного государственного санитарного врача по Санкт-Петербургу от 23 марта 2020 г. № 3 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019 в Санкт-Петербурге».
- Указание Банка России от 26 марта 2020 г. № 5423-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 29 ноября 2019 г. № 199-И «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией»; Указание Банка России от 22 апреля 2020 г. № 5450-У «О внесении изменений в Инструкцию Банка России от 6 декабря 2017 г. № 183-И „Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией“».

- Методические рекомендации по реализации образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, образовательных программ среднего профессионального образования и дополнительных общеобразовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (письмо Минпросвещения России от 19 марта 2020 г. № ГД-39/04).
- Рекомендации по организации образовательного процесса на выпускных курсах в образовательных организациях, реализующих программы СПО, в условиях усиления санитарно-эпидемиологических мероприятий (письмо Минпросвещения России от 2 апреля 2020 г. № ГД-121/05).
- Методические рекомендации МР 3.1.0178-20 «Определение комплекса мероприятий, а также показателей, являющихся основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий в условиях эпидемического распространения COVID-19», утвержденные Роспотребнадзором 8 мая 2020 г. Указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности».
- Указ губернатора Алтайского края от 31 марта 2020 г. № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».

ЛИТЕРАТУРА

- Антонова М.П., Барина В.А., Громов В.В. и др.* Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
- Апухтина Ю.* Поликлиническая смерть // Проект. 27 мая 2020 г. URL: <https://www.proekt.media/research/koronavirus-zarplaty-vrachej/>.
- Асмолов А.Г.* Кризис: социальная логика расширения возможностей, 2020. URL: https://edpolicy.ru/aga_crisis?fbclid=IwAR3gQoGP1ICyDXPZXGW26yBCDvXCoGi-qrBdde5e37XQoOaFnN-Unimetro.
- Асмолов А.Г.* О человеке после пандемии: «Будущее за приоритетом индивидуальности, связанным с избыточностью, ценностью и избытием». 2020. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/aleksandr-asmolov-o-cheloveke-posle-pandemii-budushchee-za-prioritetom-individualnosti-svyazannym-s-/?fbclid=IwAR1eaz9jtf4fqBCKlWJ8aYUVElgJiLqoBbNjWz8KdAwM3BobVUzPQR3dyLk>.
- Асмолов А.Г.* Пандемия — это проверка на ценность тех, кто находится рядом с нами, 2020. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/aleksandr-asmolov-pandemiya-eto-proverka-na-tsennost-tekh-kto-nakhoditsya-ryadom-s-nami/?fbclid=IwAR2YIjCpLHP5xFPqmP6yrGUQtL--15ko-So7R7GgUVdNuF8o7EKYvSqAI4>.
- Асмолов А.Г.* После пандемии мы окажемся в ситуации Ноева ковчега. 2020. URL: <https://www.kp.ru/daily/27120/4202564/?fbclid=IwAR07owURP2U573WNUH7elD4ul7RvZuf7bPoiwyMN4hss-SHENa32OcGo8Js>.
- Асмолов А.Г.* Рапорт как фейк: источники кризиса доверия власти в условиях пандемии, 2020. URL: https://psy.su/feed/8208/?fbclid=IwAR2HzoOKA9DwJl4gqBicyn-G7oiIM1RGW1TzyazOgCTe5fLbaJ3652HK_1Ns.
- Асмолов А.Г.* Ситуация выбора между видимыми жертвами пандемии (заболевшие и погибшие) и жертвами сломанных судеб (крушение экономических перспектив, а то и источников существования) делает реальной для России революцию обманутых перспектив. 2020. URL: <https://www.mk.ru/social/2020/04/20/>

- rossiya-posle-pandemii-eksperty-predrekli-vsplesk-klassovoy-nenavisti.html?fbclid=IwAR2Vr7SP9VnHiMYKsYz2PCRT2qFQCoRa3KyqYjBry6NtLEBQJPEXwM3aG3Q.
- Асмолов А.Г., Асмолов Г.А. Интернет как генеративное пространство: историко-эволюционная перспектива // Вопросы психологии. 2019. № 4.
- Асмолов А.Г., Ениколопов С.Н., Нестик Т.А. и др. При коронавирусе в состоянии тревоги резко возрастает вероятность ошибки лидера. URL: https://www.mk.ru/social/2020/04/03/pri-koronaviruse-rezko-vozrastayet-veroyatnost-oshibki-lidera.html?fbclid=IwARopf6im6qFm7RYsNVdvSKuhmxjSSTYJYRjw87tB9t6avZie5jA7nb_89Y.
- Асмолов А.Г., Колесников А.В., Май В.А. Конкурс пророков: ставка на мотивацию роста и поведенческую экономику. URL: <http://economytimes.ru/kurs-rulya/konkurs-prorokov-stavka-na-motivaciyu-rosta-i-povedencheskuyu-ekonomiku>.
- Асмолов А.Г., Май В.А. Владимир Май и Александр Асмолов обсудили точки пересечения экономики и психологии. URL: https://smol.ranepa.ru/news/?ELEMENT_ID=328625.
- Асмолов А.Г., Сорокина С.С. Культурные практики поддержки конструктивного и деструктивного разнообразия // Вопросы психологии. 2019. № 1.
- Асмолов А.Г., Шехтер Е.Д., Черноризов А.М. Сложность как символ познания человека: от постулата к предмету исследования // Вопросы психологии. 2019. № 1.
- Асмолов Г.А. Борьба за волонтеров: у кого в руках цифровой штурвал? // openDemocracy. 2020. URL: <https://www.opendemocracy.net/ru/borba-za-volonetrov/>.
- Асмолов Г.А. «Короновации»: роль цифровых платформ в реагировании на пандемии. 2020. URL: <https://test.ru/2020/03/19/coronavirus-crisis-technology/>.
- Асмолов Г.А. Прогноз погоды: кризис сложности. 2020. URL: https://vogazeta.ru/articles/2020/2/13/psychology/11570-prognoz_pogody_krizis_slozhnosti.
- Асмолов Г.А. «Суверенный вирус»: фейковые новости как инструмент кризисного управления. М.: Институт современной России, 2020.
- Баринова В.А., Земцов С.П., Кнобель А.Ю., Лощенкова А.Н. Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019.
- Бойко О.М., Медведева Т.И., Ениколопов С.Н. и др. Психологическое состояние людей в период пандемии COVID-19 и мишени психологической работы // Психологические исследования. 2020. Т. 13. № 70. С. 1. URL: <http://psystudy.ru/index.php/num/2020v13n70/1731-bojko70.html>.
- Бонч-Осмоловская К. Минздрав: более 14 тысяч российских медиков заразились коронавирусом на работе // Новая газета. 2020. 7 июля. URL: https://novayagazeta.ru/news/2020/07/07/162836-minzdrav-bolee-14-tysyach-rossiyskih-medikov-pereboleli-koronavirusom?utm_source=tg&utm_medium=novaya&utm_campaign=ro-sostoyaniyu-na-3-iyulya-fond-sotsialnogo.
- Буклемишев О.В., Зубова Е.А., Качан М.Н., Куровский Г.С., Лаврентьева О.Н. Макроэкономическая политика в эпоху пандемии: что говорит модель IS-LM. Препринт, 2020.
- Васильева А. К знаниям сквозь заочную скважину. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4325771>.
- Галеева В., Ваганова Е. Спасти из «Ленэкспо». Что пугает пациентов временного госпиталя на Васильевском // Фонтанка.ру. 2020. 9 мая. URL: <https://www.fontanka.ru/2020/05/09/69249583/>.
- Григорьев Л.М., Павлюшина В.А. Социальное неравенство в мире и в России // Цели устойчивого развития: ООН и Россия. М., 2016.

- Григорьев Л.М., Павлюшина В.А., Бриллиантова В.В., Кулаева Н.М.* Модели российского экономического роста: тенденции личного потребления // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 2.
- Гришин В.И., Домащенко Д.В., Константинова Л.В. и др.* Жизнь после пандемии: экономические и социальные последствия // *Вестник Российского экономического университета*. 2020. № 3 (111).
- Гусельцева М.С.* Скандинавская модель. Успешная модернизация на примере Норвегии // *Образовательная политика*. 2020. № 2.
- Дюркгейм Э.Г.* О разделении общественного труда. Метод социологии / под общ. ред. А. Б. Гофмана. М.: Наука, 1991.
- Жулин А.Б., Маслов А.А., Бордачев Т.В., Артамонов Р.Е. и др.* Рывок или фальстарт? Выход из карантина по коронавирусу весной 2020 г. (опыт 30 стран). Доклад к XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М., 2020. URL: <https://publications.hse.ru/books/381050815>.
- Заверняева С.* Сколько стоит лекция в дистанте. URL: <https://www.pnp.ru/social/skolko-stoit-lekciya-v-distante.html>.
- Замахина Т.* Академик Чучалин рассказал об использовании гелия при лечении коронавируса // *Российская газета*. Вызов года. Забота о здоровье. 2020. 20 апреля. URL: <https://rg.ru/2020/04/20/akademik-chuchalin-rasskazal-ob-ispolzovanii-geliia-pri-lechenii-koronavirusa.html>.
- Индикаторы цифровой экономики — 2020: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2020.
- Исследование социальных эффектов пандемии COVID-19. Сводка#12. 26 мая 2020 г. М.: ЦСП «Платформа», 2020. URL: <https://pltf.ru/2020/05/26/omi-i-platforma-sociologija-krizisa-3/>.
- Клинзберг Т.* Перегруженный мозг. Информационный поток и пределы рабочей памяти. М.: ЛомоносовЪ, 2010.
- Колесников А.В.* Постпандемический авторитаризм: Россия после коронавируса и «обнуления» Владимира Путина // *Центр Карнеги*, 2020. URL: <https://carnegie.ru/2020/06/02/ru-pub-81953>.
- Колесников А.В.* Технократы, вперед! URL: <https://carnegie.ru/2019/03/19/ru-pub-78640>.
- Лебедев А.Н.* Психологическое состояние российского общества в свете макропсихологического подхода // *Вестник Пермского ун-та. Серия: Философия. Психология. Социология*. 2018. № 2 (34).
- Ликвидность банковского сектора и финансовые рынки. 2019. № 12 (46). URL: https://cbr.ru/collection/collection/file/25831/lb_2020-46.pdf.
- Локк Д.* Два трактата о правлении // *Электронная библиотека. Гражданское общество в России*. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf.
- Маклюэн М.* Понимание медиа: внешние расширения человека. М.: Кучково поле, 2007.
- Мануйлова А.* Модернизация вирусного характера // *Коммерсантъ*. 2020. 16 апреля. № 69.
- Мароховская А., Долинина И., Зеленский М.* Россияне «нагуляли» полмиллиарда рублей штрафов в апреле и мае, суды штампуют решения сотнями в день. Исследование «Важных историй» и «Холода» // *Важные истории*. 2020. 15 июня. URL: <https://stories.media/investigations/2020/06/15/rossiyane-nagulyali-polmilliar>

- da-rublei-shtrafov-v-aprele-i-mae-sudi-shtampuyut-resheniya-sotnyami-v-den-issledovanie-vazhnikh-istorii-i-kholoda/.
- Матовников М., Корженевский Н., Камротов М.* Оперативная оценка потребительской активности россиян 23–29 марта. Вып. 3. М.: ПАО «Сбербанк», 2020. URL: <https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/pa23-29marta.pdf>.
- Невинная И.* Идем на поправку // Российская газета. 2020. 14 июня. URL: <https://rg.ru/2020/06/14/modernizaciia-pervichnogo-zvena-medpomoshchi-nachnetsia-s-2021-goda.html>.
- Невинная И.* Эффект переливания // Российская газета. 2020. 13 апреля. URL: <https://rg.ru/2020/04/13/vrachi-spasaiut-ot-covid-19-s-pomoshchiu-plazmy-i-ishchut-donorov.html>.
- Нестик Т.А.* Влияние пандемии COVID-19 на общество: социально-психологический анализ // Институт психологии Российской академии наук. Социальная и экономическая психология. 2020. Т. 5. № 2 (18). URL: <http://soc-econom-psychology.ru/cntnt/bloks/dop-menu/archive/n2020.html>.
- Нестик Т.А.* Жизнеспособность группы как социально-психологический феномен // Жизнеспособность человека: индивидуальные, профессиональные и социальные аспекты. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2016.
- Нестик Т.А.* Метакогнитивные функции персональной социальной сети // Экономические стратегии. 2013. № 5.
- Нестик Т.А.* Социальная психология времени. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2014.
- Нестик Т.А., Журавлев А.Л.* Психология глобальных рисков. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2018.
- Нетеребский О.В.* Вызовы рынка труда Москвы в условиях кризиса // Уровень жизни населения регионов России. 2016. № 1.
- Нодельман В., Урманцева А., Недюк М.* Снять «корону»: в РФ создают тест для выявления «китайской» пневмонии // Известия. 2020. 20 января. URL: <https://iz.ru/966027/valeriia-nodelman-anna-urmantceva-mariia-nediuk/na-kryliakh-mysli-v-rf-sozdaiut-test-dlia-vyivleniia-kitaiskoi-pnevmonii>.
- Нуркова В.В.* Образ будущего: Прогноз? План? Проект? URL: <https://www.youtube.com/watch?v=jvUHbigJFSE>.
- 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. Ин-т социальной политики НИУ ВШЭ. URL: <https://isp.hse.ru>.
- Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 1997.
- Олевский Т., Маглов М., Рожанский Т.* Еще миллиард для «Крокуса». Врачи во временном госпитале в Подмосковье жалуются на нехватку лекарств и отсутствие трудовых контрактов // Настоящее время. 2020. 23 мая. URL: <https://www.current-time.tv/a/agalarov-crocus-2/30629445.html>.
- Опрос медицинских специалистов РФ. Готовность медицинских организаций к распространению коронавирусной инфекции. М.: НИУ ВШЭ, 2020.
- Опрос РАНХиГС преподавателей вузов. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=2603, <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/opros-poka->

- zal-zhelanie-bolshinstva-prepodavateley-vuzov-vernutsya-k-traditsionnym-zanyatiyam/?sphrase_id=181994.
- Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академический проект, 2000.
- Петровский В. А. Человек над ситуацией. М.: Смысл, 2010.
- Пятин А. «Мать всех рецессий»: эксперты предупредили о недооценке Россией вызванного коронавирусом кризиса // Forbes. 2020. 8 апреля. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/finansy-i-investicii/397275-mat-vseh-recessiy-eksperty-pre-dupredili-o-nedooценке-rossiey>.
- Рассказова Е. И., Леонтьев Д. А., Лебедева А. А. Пандемия как вызов субъективному благополучию: тревога и совладание // Консультативная психология и психотерапия. 2020. Т. 28. № 2. URL: <https://doi.org/10.17759/cpp.2020280205>.
- Рогозин Д. М., Вырская М. С., Вьюговская Е. В. Восприятие проблемы пандемии и оценка принимаемых мер и рисков. Итоги социального мониторинга 22–25 мая 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 15.
- Рогозин Д. М., Вырская М. С., Вьюговская Е. В. Восприятие рисков пандемии в текущей ситуации и представления о будущем. Итоги социального мониторинга 18–21 июня 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 19.
- Рогозин Д. М., Вырская М. С., Вьюговская Е. В. Социальное самочувствие населения в посткарантинный период. Итоги 5-го социального мониторинга 18–21 июня 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 19.
- Рогозин Д. М., Вьюговская Е. В. Образ жизни и социальные связи экономически неактивного населения. Итоги социального мониторинга 22–25 мая 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 15.
- Рогозин Д. М., Вьюговская Е. В. Экономическое положение населения в период постпандемии. Итоги социального мониторинга 18–21 июня 2020 г. // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 19.
- Российская экономика в 2019 году. Тенденции и перспективы. Вып. 41. М.: Изд-во Института Гайдара, 2020.
- Сапрыкина Д. И., Волохович А. А. Проблемы перехода на дистанционное обучение в Российской Федерации глазами учителей. М.: НИУ ВШЭ, 2020. URL: <https://ioe.hse.ru/mirror/pubs/share/368265542.pdf>.
- Сергина И. Ф. О готовности субъектов Российской Федерации к подъему заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом в эпидемическом сезоне 2018–2019 гг. Минздрав России. 23 ноября 2018 г. URL: https://minzdrav.gov.ru/regional_news/9818-v-minzdrave-rossii-sostoyalos-videselektornoe-soveshaniya-s-sub-ektami-rossiyskoy-federatsii-po-voprosam-organizatsii-meropriyatij-po-okazaniyu-meditsinskoj-pomoschi-v-epidemicheskom-sezone-2018-2019-gg.
- Солдатова Г. У. В уникальной ситуации тотальной самоизоляции нам помогут переживание и взаимная поддержка. URL: https://krv.ranepa.ru/news/?ELEMENT_ID=318836.
- Солдатова Г. У., Чигарькова С. В., Дренёва А. А., Илюхина С. Н. Мы в ответе за цифровой мир: Профилактика деструктивного поведения подростков и молодежи в Интернете / учебно-методическое пособие. М.: Когито-Центр, 2019.

- Стародубов В.И., Кадыров Ф.Н., Обухова О.В. и др.* Влияние коронавируса COVID-19 на ситуацию в российском здравоохранении. ЦНИИОИЗ. 26 апреля 2020 г. URL: https://mednet.ru/images/materials/news/doklad_cniioiz_po_COVID-19-2020_04_26.pdf.
- Тарабрина Н.В.* Психология посттравматического стресса. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2009.
- Тендрякова М.В.* Многообразие типичного. Очерки по культурно-исторической психологии народов. М., 2020.
- Тхостов А.Ш., Рассказова Е.И.* Психологическое содержание тревоги и профилактики в ситуации инфодемии: защита от коронавируса или «порочный круг» тревоги? // Консультативная психология и психотерапия. 2020. Т. 28. № 2.
- Фаликман М.В.* Мир цифры: новые инструменты разума. 2020. URL: <https://psy.su/feed/8332/>.
- Фаликман М.В.* Принцип предсказывающего кодирования в современных когнитивных исследованиях. 2020. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=BoM4tdods-s&t=375s>.
- Фаликман М.В.* Цифровое опосредствование: новые рубежи культурно-исторического подхода // Вопросы психологии. 2020. № 2.
- Фромм Э.* Революция надежды. Избавление от иллюзий / пер. с англ.; предисл. П. С. Гуревича. М.: Айрис-пресс, 2005.
- Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение: доклад к XX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, 9–12 апреля 2019 г. / гл. ред. Л. М. Гохберг. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2019.
- Шевченко Р.* Алла Самойлова сообщила о погибших от коронавируса 489 медиках на основе данных Интернета // Медицинский вестник. 18 июня 2020 г. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Pochti-500-medrabotnikov-umerli-ot-koronavirusa.html>.
- Шишкин С.В., Сажина С.В., Артамонов Р.Е., Лаврентьев Н.В.* Медицинские работники и медицинские организации в условиях пандемии коронавируса. По данным опросов медицинских работников. М.: НИУ ВШЭ, 2020.
- Шкуренко О.* Вирусные переживания и страхи в 10 графиках. Как СМИ освещают пандемию, что скупают и чего опасаются в России и за рубежом // Коммерсантъ. 2020. 21 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4298561>.
- Экономическая энциклопедия / под ред. Л. И. Абалкина. М., 1999.
- Эриксон Э.* Идентичность: юность и кризис. М.: Прогресс, 1996.
- Юревич А.В.* Опыт эмпирической оценки психологического состояния современного российского общества (анализ данных статистики) // Психологический журнал. 2019. Т. 40. № 5.
- Юревич А.В., Ушаков Д.В., Цапенко И.П.* Количественная оценка макропсихологического состояния современного российского общества // Психологический журнал. 2007. Т. 28. № 4.
- A coronavirus shock: A story of another global crisis foretold. UNCTAD, 9 March 2020. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_update_coronavirus.pdf.
- Aguilera J.* Xenophobia 'is a pre-existing condition'. How harmful stereotypes and racism are spreading around the coronavirus // Time. 1 February. URL: <https://time.com/5775716/xenophobia-racism-stereotypes-coronavirus/> (accessed 8 February 2020).

- Ahmed F., Ahmed N., Pissarides C., Stiglitz J.* Why inequality could spread COVID-19//Lancet Public Health. 2 April 2020. URL: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30085-2](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30085-2).
- Ahorsu D.K., Lin C., Imani V. et al.* The Fear of COVID-19 Scale: Development and Initial Validation//International Journal of Mental Health and Addiction. 27 March 2020. URL: <https://doi.org/10.1007/s11469-020-00270-8>.
- Allcott H., Gentzkow M., Yu C.* Trends in the diffusion of misinformation on social media//Research & Politics. 2019. No. 6(2).
- Allport G.W.* Pattern and growth in personality. New York: Holt, Reinhart & Winston, 1961.
- Ammerman B.A., Burke T.A., Jacobucci R., McClure K.* Preliminary Investigation of the Association Between COVID-19 and Suicidal Thoughts and Behaviors in the U. S. 6 April 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/68djp>.
- Andersen A., Godoi E.* Infodemic in pandemic times invisible battles with immeasurable casualties. Preprint, 2020.
- Asonye C.* There's nothing new about the 'new normal'. Here's why. Retrieved from URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/theres-nothing-new-about-this-new-normal-heres-why/>.
- Bawden D., Robinson L.* The dark side of information: overload, anxiety and other paradoxes and pathologies//Journal of Information Science. 2008. Vol. 35(2).
- Belke A., Göck M., Werner L.* Hysteresis effects in economics: Different methods for describing economic path-dependence. Ruhr-Universität Bochum, Department of Economics Imprint, 2014.
- Bernanke B.* The New Tools of Monetary Policy, American Economic Association Presidential Address. 4 January 2020.
- Berns G.S., Laibson D., Loewenstein G.* Intertemporal choice — toward an integrative framework//Trends in Cognitive Sciences. 2007. No. 11(11).
- Biggerstaff M., Cauchemez S., Reed C. et al.* Estimates of the reproduction number for seasonal, pandemic, and zoonotic influenza: a systematic review of the literature//BMC Infectious Diseases. 2014. No. 13.
- Binder K., Crego M.D., Eckert G. et al.* States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States. EPRS. Members' Research Service PE 649.408. June 2020.
- Blagov P.S.* Adaptive and dark personality traits in the COVID-19 pandemic: Predicting health-behavior endorsement and the appeal of public health messages//PsyArXiv Preprints. 2020.
- Bohn R., Short J.E.* Measuring Consumer Information//International Journal of Communication. 2012. No. 6.
- Brooks S.K., Webster R.K., Smith L.E. et al.* The psychological impact of quarantine and how to reduce it: Rapid review of the evidence//The Lancet. 2020. No. 395.
- Brown R.* Dealing With Crisis. November, 2003. URL: <http://www.onlinebusinessplans.com/nov03newsletter.html>.
- Buheji M., Sisk C.W.* You and the new normal. UK: AuthorHouse, 2020.
- Building back better: sustainable mental health care after emergencies//WHO. Geneva, 2013.
- Bunn-Murdoch J., Romei V., Giles C.* Global coronavirus death toll could be 60% higher than reported//Financial Times. 26 April 2020. URL: <https://www.ft.com/content/6bd88b7d-3386-4543-b2e9-0d5c6fac846c>.

- Burn-Murdoch J., Foy H.* Russia's Covid death toll could be 70 per cent higher than official figure // *Financial Times*. 12 May 2020. URL: <https://www.ft.com/content/77cd2c-ba-boe2-4022-a265-e0a9a7930bda>.
- Cao B., Wang Y., Wen D. et al.* A Trial of Lopinavir – Ritonavir in Adults Hospitalized with Severe COVID-19 // *New England Journal of Medicine*. 2020. No. 382.
- Chevallier C., Sijilmassi A., Safra L.* Impact of COVID-19 exposure on punishment responsiveness // *Psyarchiv*. 7 April 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/jy97m>.
- Cinelli M., Quattrociochi W., Galeazzi A. et al.* The COVID-19 social media infodemic // *arXiv preprint*: 200305004, 2020.
- Comas-Herrera A., Ashcroft E., Lorenz-Dant K.* International examples of measures to prevent and manage COVID-19 outbreaks in residential care and nursing home settings // *Report in LTCcovid.org*, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 11 May 2020.
- Comas-Herrera A., Zalakain J., Litwin C. et al.* Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence. *LTCcovid.org*, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE Internet. 2020.
- Coombs W.T.* *Ongoing crisis communication: Planning, Managing, and responding*. 2nd ed. Los Angeles, 2007.
- Coombs W.T., Holladay S.J.* *The handbook of crisis communication*. Manhattan: Wiley-Blackwell, 2010.
- Corman V., Bleicker T., Brunink S. et al.* Diagnostic detection of Wuhan coronavirus 2019 by real-time RTPCR // *WHO*. 13 January 2020. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/wuhan-virus-assay-v1991527e5122341d99287a1b17c111902.pdf>.
- De Grada E., Kruglanski A. W., Mannetti L., Pierro A.* Motivated cognition and group interaction: Need for closure affects the contents and processes of collective negotiations // *Journal of Experiential Social Psychology*. 1999. Vol. 35(4).
- Denying death: An interdisciplinary approach to terror management theory* / Ed. by L. Harvell, G. S. Nisbett. N. Y.: Routledge, 2016.
- Dick van Flooten.* *Crisis — What?* 19 September 2001. URL: <http://www.dicuoere.nl/cmsv2/download.php?ade5e9b71e5445972bf44bf04c01b664>.
- Doherty K.L., Webler T.N.* Social norms and efficacy beliefs drive the Alarmed segment's public-sphere climate actions // *Nature Climate Change*. 2016. No. 6.
- Doty R.M., Peterson B.E., Winter D.G.* Threat and authoritarianism in the United States, 1978–1987 // *Journal of Personality and Social Psychology*. 1991. No. 61.
- Dunning A., Pownall M.* Dispositional and situational attribution of COVID-19 risk: A content analysis of response typology // *Psyarchiv*. 7 April 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/czskd>.
- ESRB.* Macroprudential policy issues arising from low interest rates and structural changes in the EU financial system. European Systemic Risk Board. November 2016. URL: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/161128_low_interest_rate_report.en.pdf.
- Falk A., Zimmermann F.* Beliefs and Utility: Experimental Evidence on Preferences for Information // *IZA Discussion*. 2016. Paper No. 10172.
- Franks P.W., Rocklöv J.* Coronavirus: could it be burning out after 20% of a population is infected? // *The Conversation*. 29 June 2020. URL: <https://theconversation.com/coronavirus-could-it-be-burning-out-after-20-of-a-population-is-infected-141584>.
- Gal S., Woodward A., Kiersz A.* One chart shows different countries' current coronavirus death rates, based on the known number of cases and deaths // *Business Insi-*

- der. 18 March 2020. URL: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-death-rate-by-country-current-fatalities-compared-to-cases-2020-3>.
- Garbe L., Rau R., Toppe T.* Influence of perceived threat of COVID-19 and HEXACO personality traits on toilet paper stockpiling// PLoS ONE. 2020. No. 15(6). URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0234232>.
- Garfin D.R.* The Novel Coronavirus (COVID-2019) Outbreak: Amplification of Public Health Consequences by Media Exposure// APA PsycNet. 2020. URL: <https://psycnet.apa.org/fulltext/2020-20168-001.html>.
- Garfin D.R., Silver R.C., Holman E.A.* The novel coronavirus (COVID-2019) outbreak: Amplification of public health consequences by media exposure// Health Psychology. 2020. No. 39(5). URL: <http://dx.doi.org/10.1037/hea0000875>.
- Gigerenzer G., Garcia-Retamero R.* Cassandra's regret: The psychology of not wanting to know// Psychological Review. 2017. No. 124(2).
- Gentilini U., Almenfi M., Orton I., Dale P.* Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, Washington, DC. © World Bank, 2020. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> License: CC BY 3.0 IGO, 12.06.2020.
- Goffman E.* Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates. New York: Doubleday, 1961.
- Golman R., Hagmann D., Loewenstein G.* Information Avoidance// Journal of Economic Literature. 2017. No. 55(1).
- Granovetter M.S.* The Strength of Weak Ties// The American Journal of Sociology. 1973. No. 78 (6).
- Greenberg J.* Understanding the Vital Human Quest for Self-Esteem// Perspectives on Psychological Science. 2008. Vol. 3. No. 1.
- Greenberg J., Pyszczynski T., Solomon Sh.* The causes and consequences of the need for self-esteem: A terror management theory// Public and Private Self./ Ed. by R. F. Baumeister. N. Y.: Springer-Verlag, 1986.
- Guan W., Chen R., Zhong N.* Strategies for the prevention and management of coronavirus disease 2019// European Respiratory Journal. 2020. URL: <https://erj.ersjournals.com/content/early/2020/03/17/13993003.00597-2020>.
- Hadas G., O'Sullivan D.* Facebook has a coronavirus problem. It's WhatsApp// CNN Business. 19 March 2020. URL: <https://edition.cnn.com/2020/03/18/tech/whatsapp-coronavirus-misinformation/index.html> in 11.07.2020.
- Harper C.A., Satchell L., Fido D., Latzman R.* Functional fear predicts public health compliance in the COVID-19 pandemic// Psyarchiv. 1 April 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/jkfu3>.
- Heeren A., Lits G., Gurnet N.* Le (dé-) confinement, un enjeu humain et sociétal: Focus sur l'impact de «l'infodémie» de COVID-19 en Belgique francophone// Louvain médical 2020. URL: https://www.researchgate.net/publication/342396768_Le_de-_confinement_un_enjeu_humain_et_societal_Focus_sur_l'impact_de_l'infodemie_de_COVID-19_en_Belgique_francophone.
- Helleiner E.* Understanding the 2007–2008 Global Financial Crisis: Lessons for Scholars of International Political Economy// Annual Review of Political Science. 2011. No. 14 (1).
- Hermann C.F.* Some consequences of Crisis which limit the viability of organization// Administrative Science. 1963. No. 8.

- Hertwig R., Engel C. Homo Ignorans // *Perspectives on Psychological Science*. 2016. Vol. 11(3).
- Hirsch A. If coronavirus doesn't discriminate, how come black people are bearing the brunt? // *Guardian*. 8 April 2020. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/08/coronavirus-black-people-ethnic-minority-deaths-pandemic-in-equality-afua-hirsch>.
- Hogarth R. *Judgment and choice* (2nd ed.). New York, NY: Wiley, 1987.
- Hogg M.A., van Knippenberg D. Social identity and leadership processes in groups // *Advances in Experimental Social Psychology*. San Diego, CA: Academic Press, 2003. Vol. 35. URL: [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(03\)01001-3](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(03)01001-3).
- Hong S., Collins A. Societal responses to familiar versus unfamiliar risk: Comparisons of influenza and SARS in Korea // *Risk Analysis*. 2006. Vol. 26. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2006.00812.x>.
- Hu Z., Yang Z., Li Q., Zhang A., Huang Y. Infodemiological Study on COVID-19 Epidemic and COVID-19 Infodemic. Preprints, 2020. 2020020380. URL: <https://doi.org/10.20944/preprints202002.0380.v3>.
- Kanhean D. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Karwowski M., Kowal M., Groyecka A. et al. When in Danger, Turn Right: Covid-19 Threat Promotes Social Conservatism and Right-Wing Presidential Candidates // *Psyarchiv*. 31 March 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/pjfh5>.
- Kelland K., Steenhuysen J. 'Vaccine nationalism': Is it every country for itself? // *Reuters*. 29 July 2020. URL: <https://ru.reuters.com/article/worldNews/idUKKCN24U2DJ>.
- Kelly M., Cahlan S., Samuels E. 11 to 100,000: What went wrong with coronavirus testing in the U.S. // *The Washington Post*, 2020. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/03/30/11-100000-what-went-wrong-with-coronavirus-testing-us/>.
- Kerr N.L., Tindale R.S. Group performance and decision making // *Annual Review of Psychology*. 2004. Vol. 55.
- Keyworth C. Keep calm, and listen to the experts // *The Psychologist*. 2020. URL: <https://thepsychologist.bps.org.uk/keep-calm-and-listen-experts>.
- Khan S., Siddique R., Li H., Ali A. et al. Impact of coronavirus outbreak on psychological health // *Journal of Global Health*. 2020. No. 10(1).
- King D., Kamble Sh., DeLongis A. Coping with influenza A/H1N1 in India: empathy is associated with increased vaccination and health precautions // *International Journal of Health Promotion and Education*. 2016.
- Kivikangas J.M., Lönnqvist J.-E., Ravaja N. Relationship of moral foundations to political liberalism-conservatism and left-right orientation in a Finnish representative sample // *Social Psychology*. 2017. Vol. 48 (4).
- Kobayashi K., Hsu M. Common neural code for reward and information value // *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2019. URL: <https://doi.org/10.1073/pnas.1820145116>.
- Koo R. The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics // *Real-world Economics Review*. 2011. Iss. 58.
- Kruglanski A.W., Webster D.M. Motivated closing of the mind: "Seizing" and "freezing" // *Psychological Review*. 1996. No. 103. URL: <http://dx.doi.org/10.1037/0033-295X.103.2.263>.
- Kuhlthau C.C. Inside the search process: Information seeking from the user's perspective // *Journal of the American Society for Information Science*. 1991. Vol. 42(5).

- Kuper-Smith B.J., Doppelhofer L.M., Oganian Y., Rosenblau G., Korn C.* Optimistic beliefs about the personal impact of COVID-19. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/epcub>. (19 March 2020).
- Kusano K., Kemmelmeier M.* Multi-level modelling of time-series cross-sectional data reveals the dynamic interaction between ecological threats and democratic development//Royal Society Open Science. 2020. Vol. 7. No. 3. URL: <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rsos.191804>.
- Laato S., Islam A.K.M., Islam M.N., Whelan E.* Why do People Share Misinformation during the COVID-19 Pandemic?//arXiv preprint. arXiv:2004.09600. 2020.
- Lange S.J., Ritchey M.D., Goodman A.B. et al.* Potential Indirect Effects of the COVID-19 Pandemic on Use of Emergency Departments for Acute Life-Threatening Conditions—United States, January–May 2020//Morbidity and Mortality Weekly Report. 2020. No. 69.
- Lazer D.M.J., Baum M.A., Benkler Y. et al.* The science of fake news//Science. 2018. Vol. 359(6380).
- Leins C.* Maryland Calls on Medical Students to Volunteer in Hospitals Amid Coronavirus//US News & World Report. 27 March 2020. URL: <https://www.usnews.com/news/best-states/articles/2020-03-27/maryland-recruits-medical-students-nursing-students-to-help-overwhelmed-hospitals>.
- Leitner S.* On the dynamics emerging from pandemics and infodemics. 18 April 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/nqr6>.
- Leon D.A., Shkolnikov V.M., Smeeth L. et al.* COVID-19: a need for real-time monitoring of weekly excess deaths//The Lancet. 2020. Vol. 395. Iss. 10234.
- Li J., Yang A., Dou K. et al.* Chinese public's knowledge, perceived severity, and perceived controllability of the COVID-19 and their associations with emotional and behavioural reactions, social participation, and precautionary behaviour: A national survey//Psyarchiv. 28 February 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/5tmsh>.
- Lieder F., Griffiths T.L., Hsu M.* Overrepresentation of extreme events in decision making reflects rational use of cognitive resources//Psychological Review. 2018. Vol. 125(1). Epub. 16 October 2017.
- Majumder M.S., Mandl K.D.* Early in the epidemic: impact of preprints on global discourse about COVID-19 transmissibility//Lancet Global Health. 2020. Vol. 8. Iss. 5.
- Mallapaty S.* How deadly is the coronavirus? Scientists are close to an answer//Nature. 16 June 2020. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01738-2>.
- McCann S.J.H.* Threatening times, “strong” presidential popular vote winners, and the victory margin, 1824–1964//Journal of Personality and Social Psychology. 1997. No. 73(1).
- McDonnell W.M., Nelson D.S., Schunk J.E.* Should we fear “flu fear” itself? Effects of H1N1 influenza fear on ED use//The American Journal of Emergency Medicine. 2012. No. 30. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ajem.2010.11.027>.
- Mead G.H.* The Philosophy of the Present. Prometheus Books, 1932.
- Mead G.H., Brewster J.M., Dunham A.M., Miller D.L., Morris C.W.* The Philosophy of the Act/Ed. with Introd. by C.W. Morris in Collaboration with J.M. Brewster, A.M. Dunham, D.L. Miller. Chicago: University of Chicago Press, 1967.
- Mehra M.R., Desai S.S., Ruschitzka F., Patel A.N.* Hydroxychloroquine or chloroquine with or without a macrolide for treatment of COVID-19: a multinational registry analysis//The Lancet. 2020. URL: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31180-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31180-6/fulltext).

- Merino J.G.* Response to Ebola in the US: Misinformation, fear, and new opportunities // *BMJ Clinical Research*. 7 November 2013. 349:g6712.
- Miller G.A.* *Informavores* // Machlup F., Mansfield U. (eds.) *The study of information: Interdisciplinary messages*. New York, NY: Wiley-Interscience, 1983.
- Miyasaka M.* Is BCG vaccination causally related to reduced COVID-19 mortality? // *EMBO Molecular Medicine*. 2020. Vol. 12. No. 6.
- Morawska L., Milton D.K.* It is Time to Address Airborne Transmission of COVID-19 // Oxford University Press for the Infectious Diseases Society of America. 6 July 2020. URL: <https://watermark.silverchair.com/ciaa939.pdf>.
- Moser D.A., Glaus J., Frangou S., Schechter D.S.* Years of life lost due to the psychosocial consequences of COVID19 mitigation strategies based on Swiss data // *medRxiv* 2020.04.17.20069716. URL: <https://doi.org/10.1101/2020.04.17.20069716>.
- Nebehay S.* WHO says new China coronavirus could spread, warns hospitals worldwide // *Reuters*. 14 January 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-china-health-pneumonia-who/who-says-new-china-coronavirus-could-spread-warns-hospitals-worldwide-idUSKBN1ZD16J>.
- Nechepurenko I.A.* Coronavirus Mystery Explained: Moscow Has 1,700 Extra Deaths // *The New York Times*. 11 May 2020. URL: <https://www.nytimes.com/2020/05/11/world/europe/coronavirus-deaths-moscow.html>.
- Nelson W., Osman M.* Sociological and psychological insights behind predicted changes as a result of COVID-19 // *Psyarchiv*. 5 April 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/s5jkh>.
- Ng Y.J., Yang Z.J., Vishwanath A.* To fear or not to fear? Applying the social amplification of risk framework on two environmental health risks in Singapore // *Journal of Risk Research*. 2018. No. 21. URL: <https://doi.org/10.1080/13669877.2017.1313762>.
- Okruszek L., Aniszewska-Stańczuk A., Piejka A. et al.* Safe but lonely? Loneliness, mental health symptoms and COVID-19 // *Psyarchiv*. 10 April 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/9njps>.
- Parohan M., Yaghoubi S., Seraji A. et al.* Risk factors for mortality in patients with Coronavirus disease 2019 (COVID-19) infection: a systematic review and meta-analysis of observational studies published online ahead of print // *Aging Male*. 8 June 2020. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13685538.2020.1774748>.
- Petersen E., Koopmans M., Go U. et al.* Comparing SARS-CoV-2 with SARS-CoV and influenza pandemics // *The Lancet Infectious Diseases*. 2020. URL: [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30484-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30484-9/fulltext).
- Pfattheicher S., Nockur L., Böhm R., Sassenrath C., Petersen M.* The emotional path to action: Empathy promotes physical distancing during the COVID-19 pandemic // *Psyarchiv*. 23 March 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/y2cg5>.
- Plohl N., Musil B.* Modeling compliance with COVID-19 prevention guidelines: The critical role of trust in science // *Psyarchiv*. 6 April 2020. URL: <https://doi.org/10.31234/osf.io/6a2cx>.
- Pulido C.M., Villarejo-Carballido B., Redondo-Sama G., Gómez A.* COVID-19 infodemic: More retweets for science-based information on coronavirus than for false information // *International Sociology*. 2020.
- Rainie L., Perrin A.* The state of Americans' trust in each other amid the COVID-19 pandemic // *Pew Research Center*. 6 April 2020. URL: <https://pewrsr.ch/34ly9B9>.
- Retman A.* Is Russia lying to WHO on virus data? // *EUObserver*. 19 March 2020. URL: <https://euobserver.com/coronavirus/147798>.

- Rhee S.-E.* Group emotions and group outcomes: the role of group-member interactions// *Affect and Groups. Research on Managing Groups and Teams*/Ed. by E. A. Mannix, M. A. Neale, C. P. Anderson. Vol. 10. Oxford, UK: Elsevier Ltd., 2007.
- Riccò M., Gualerzi G., Ranzieri S., Bragazzi N.L.* Stop playing with data: there is no sound evidence that Bacille Calmette-Guérin may avoid SARS-CoV-2 infection (for now)// *Acta Bio-medica: Atenei Parmensis*. 2020. Vol. 91. No. 2.
- Rime B., Paez D., Basabe N., Martínez F.* Social sharing of emotion, post-traumatic growth, and emotional climate: Follow-up of Spanish citizen's response to the collective trauma of March 11th terrorist attacks in Madrid// *European Journal of Social Psychology*. 2010. Vol. 40.
- Rogers B.* All interventions must stand up to scientific scrutiny// *The Psychologist*. 2020. URL: <https://thepsychologist.bps.org.uk/all-interventions-must-stand-scientific-scrutiny>.
- Rothkopf D.J.* When the Buzz Bites Back// *The Washington Post*. 11 May 2003.
- Rushkoff D.* *Media Virus! Hidden Agendas in Popular Culture*. Ballantine Books; 7th Printing ed., 1996.
- Russell T. W., Hellewell J., Jarvis C.I. et al.* Estimating the infection and case fatality ratio for coronavirus disease (COVID-19) using age-adjusted data from the outbreak on the Diamond Princess cruise ship. February 2020// *Euro Surveillance*. 2020. Vol. 25. No. 12.
- Russo S., Mirisola A., Roccato M.* Facing natural disasters through the endorsement of authoritarian attitudes// *Journal of Environmental Psychology*. 2020. Vol. 68. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2020.101412>.
- Schultz P. W., Nolan J. M., Cialdini R. B. et al.* The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms// *Psychological Science*. 2007. No. 18(5). doi: 10.1111/j.1467-9280.2007.01917.x.
- Schumacher J. A., Coffey S. F., Norris F. H. et al.* Intimate partner violence and Hurricane Katrina: predictors and associated mental health outcomes// *Violence and Victims*. 2010. No. 25(5).
- Sharot T., Sunstein C. R.* How people decide what they want to know// *Nature Human Behaviour*. 2020. No. 4.
- Singh A. K., Gillies C. L., Singh R. et al.* Prevalence of comorbidities and their association with mortality in patients with COVID-19: A Systematic Review and Meta-analysis published online ahead of print// *Diabetes, Obesity & Metabolism*. 23 June 2020. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7361304/>.
- Snowden F. M.* *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*. New Haven & London: Yale University Press, 2019.
- Social isolation and COVID-19. UNICEF, 2020. URL: https://www.unicef.by/uploads/models/2020/03/covid19_stigma_guide_rus.pdf.
- Solomon S., Greenberg J., Pyszczynski T.* A terror management theory of social behavior: The psychological functions of self-esteem and cultural worldviews// *Advances in Experimental Social Psychology*. 1991. Vol. 24 (C).
- Spinney L.* Are we underestimating how many people are resistant to Covid-19?// *The Guardian*. 7 June 2020. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/immunological-dark-matter-does-it-exist-coronavirus-population-immunity>.
- Starcevic V., Berle D.* Cyberchondria: towards a better understanding of excessive health-related Internet use// *Expert Review of Neurotherapeutics*. 2013. No. 13(2).

- Stark L., Ager A.* A systematic review of prevalence studies of gender-based violence in complex emergencies//Trauma Violence Abuse. 2011. No. 12(3).
- Sturmer J., Roy T.* Digital detox: Australians seek out nature properties to overcome technology burnout. URL: <http://www.abc.net.au/news/2015-12-19/australians-seek-out-nature-retreats-for-digital-detox/7041902>.
- Sullivan D., Landau M.J., Rothschild Z.K.* An existential function of enemyship: evidence that people attribute influence to personal and political enemies to compensate for threats to control//Journal of Personality and Social Psychology. 2010. Vol. 98(3).
- Szlezak P., Reeves M., Swartz P.* What coronavirus could mean for the global economy//Harvard Business Review. 3 March 2020. URL: <https://hbr.org/2020/03/what-coronavirus-could-mean-for-the-global-economy>.
- Tam C.-C.F., Cheung K.-S., Lam S. et al.* Impact of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak on ST-Segment–Elevation Myocardial Infarction Care in Hong Kong, China//Circulation: Cardiovascular Quality and Outcomes. 2020. Vol. 13. Iss. 4. URL: <https://www.ahajournals.org/doi/epub/10.1161/CIRCOUTCOMES.120.006631>.
- Tang N., Bai H., Chen X., Gong J., Li D., Sun Z.* Anticoagulant treatment is associated with decreased mortality in severe coronavirus disease 2019 patients with coagulopathy//Journal of Thrombosis and Haemostasis. 2020. No. 18.
- Taubenberger J.K., Morens D.M.* 1918 Influenza: the Mother of All Pandemics//Emerging Infectious Diseases. 2006. No. 12 (1).
- Thebaut R., Bernstein L., Ba Tran A., Shin Y.* Heart conditions drove spike in deaths beyond those attributed to covid-19, analysis shows//The Washington Post. 2 July 2020. URL: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/investigations/coronavirus-excess-deaths-heart/>.
- Thomas H., Webster S., Petherick A., Phillips T., Kira B.* Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government. Data use policy: Creative Commons Attribution CC BY standard. Codebook. 2020.
- Thomson R., Yuki M., Talhelm T., Schug J., Kito M., Ayanian A.H., Becker J.C. et al.* Relational mobility predicts social behaviors in 39 countries and is tied to historical farming and threat//Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS). 2018. No. 115(29).
- Tesliuc E., Pop L., Grosh M., Yemtsov R.* Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia. Directions in Development. Washington, DC: World Bank, 2014. doi:10.1596/978-1-4648-0237-9.
- Van Zomeren M., Spears R., Leach C.W.* Exploring psychological mechanisms of collective action: Does relevance of group identity influence how people cope with collective disadvantage?//British Journal of Social Psychology. 2008. Vol. 47.
- Voluntary Licensing Agreements for Remdesivir*//Gilead Sciences, 2020. URL: <https://www.gilead.com/purpose/advancing-global-health/covid-19/voluntary-licensing-agreements-for-remdesivir>.
- Vosoughi S., Roy D., Aral S.* The spread of true and false news online//Science. 2018. Vol. 359. No. 6380.
- Wang Y., McKee M., Torbica A., Stuckler D.* Systematic Literature Review on the Spread of Health-related Misinformation on Social Media//Social Science & Medicine. 2019. Vol. 240. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31561111/>.
- Wiederhold, B.K.* Social media use during social distancing//Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking. 2020. No. 23(5).

- Willer R. The effects of government-issued terror warnings on presidential approval ratings//Current Research in Social Psychology. 2004. No. 10.
- Wise J. Covid-19: Cancer mortality could rise at least 20% because of pandemic, study finds//BMJ. 2020. No. 369.
- Wu J., McCann A., Katz J., Peltier E. 153,000 Missing Deaths: Tracking the True Toll of the Coronavirus Outbreak//The New York Times. 9 July 2020. URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/21/world/coronavirus-missing-deaths.html>.
- Xie W., Campbell S., Zhang W. Working memory capacity predicts individual differences in social-distancing compliance during the COVID-19 pandemic in the United States//Proceedings of the National Academy of Sciences. July 2020. doi: 10.1073/pnas.2008868117.
- Yoon D. How South Korea Solved Its Acute Hospital-Bed Shortage//The Wall Street Journal. 2020. URL: <https://www.wsj.com/articles/how-south-korea-solved-its-acute-hospital-bed-shortage-11584874801>.
- Yoon D., Martin T.W. How South Korea Put Into Place the World's Most Aggressive Coronavirus Test Program//The Wall Street Journal, 2020.URL: <https://www.wsj.com/articles/how-south-a-put-into-place-the-worlds-most-aggressive-coronavirus-testing-11584377217>.
- Yu S., Liu X. Strain of life under lockdown sparks divorce surge in China//Financial Times. 4 April 2020. URL: <https://www.ft.com/content/1199off0-c8f5-4f60-9b0a-be06324a4ddb>.
- Zarocostas J. How to fight an infodemic. London, England: Lancet. 395(10225), 676. URL: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30461-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30461-X).

ИНТЕРНЕТ-ИСТОЧНИКИ

- Агрегатор добрых дел «Я дома». URL: <https://ya-doma.ru/>.
- Альянс НКО «Серебряный возраст». URL: <http://silveragemap.ru/>.
- Банк России (сайт). 2020. URL: http://cbr.ru/press/PR/?file=17032020_090000dkp2020-03-17T08_57_06.htm.
- Ведомости (сайт). 2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/16/825361-kitai-skrival-koronaviruse>.
- ВОЗ (сайт). 2020. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.
- ВОЗ//Twitter (сайт). 2020. URL: <https://twitter.com/WHO/status/1238494220807213057>.
- Госуслуги (федеральный портал). 2020. URL: www.gosuslugi.ru.
- Департамент здравоохранения города Москвы (сайт). 2020. URL: <https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/news/default/card/3558.html>.
- Известия (сайт). 2020. URL: <https://iz.ru/966443/2020-01-20/v-kitae-zaiavili-o-peredache-novogo-koronavirusa-ot-cheloveka-k-cheloveku>.
- Интерфакс (сайт). 2020. URL: <https://www.interfax.ru/russia/698224>.
- Институт Гайдара (сайт). 2020. URL: <https://www.iep.ru/>.
- Коммерсантъ (сайт). 2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4234120>.
- Министерство здравоохранения Российской Федерации (сайт). 2020. URL: <https://minzdrav.gov.ru/news/2020/06/01/14086-minzdrav-rossii-zaregistroval-pervyy-preparat-ot-koronavirusa>.

- Министерство культуры Российской Федерации (сайт). 2020. URL: <https://www.mkrf.ru/documents/o-vnesenii-izmeneniy-v-prikaz-minkultury-rossii-ot-16-marta-2020-g-357-o-deyatelnosti-nakhodyashchikh>.
- Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (сайт). 2020. URL: <https://www.minobrnauki.gov.ru/common/upload/library/2020/03/main/398.pdf>.
- Министерство просвещения Российской Федерации (сайт). 2020. URL: <https://edu.gov.ru/press/2205/ministerstvo-prosvescheniya-rekomendovalo-regionam-pri-neobhodimosti-vremenno-perehudit-na-distancionnoe-obuchenie/>.
- Министерство экономического развития Российской Федерации, экономические обзоры. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/ekonomicheskie_obzory/.
- Минфин России, статистика. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/>.
- Официальный интернет-портал правовой информации (сайт). 2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003190001>.
- Официальный сайт мэра Москвы (сайт). 2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43541220/>.
- Официальный сайт Правительства России (сайт). 2020. URL: <http://government.ru/news/38865/>.
- Официальный сайт Президента России. 2020. URL: <http://kremlin.ru/>.
- РАНХиГС при Президенте РФ (сайт). URL: <https://www.ranepa.ru/>.
- РИА «Новости» (сайт). 2020. URL: <https://ria.ru/20200124/1563809075.html>.
- Российский статистический ежегодник. Росстат (сайт). URL: <https://gks.ru/>.
- Роспотребнадзор (сайт). 2020. URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=13509.
- Российская газета (сайт). 2020. URL: <https://rg.ru/2020/01/20/v-iuzhnoj-koree-soobschili-o-pervom-sluchae-zarazheniia-novym-koronavirusom.htm>.
- Сайт Москвы. 2020. URL: [https://www.mos.ru/upload/documents/docs/68-УМ\(4\).pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/docs/68-УМ(4).pdf).
- ТАСС (сайт). 2020. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7603583>.
- Meduza (сайт). 2020. URL: <https://meduza.io/news/2020/05/10/chislo-zaregistrirovyh-v-rossii-sluchaev-covid-19-prevysilo-200-tysyach>.
- Reuters (сайт). 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-china-health-pneumonia/one-dead-in-china-outbreak-of-previously-unknown-virus-idUSKBN1ZA00D>.

Авторский коллектив

Раздел текста	Авторы
Раздел 1. Хронология распространения новой коронавирусной инфекции в России	<i>Борзых К.А.</i> , мл. науч. сотр. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Макаров А.В.</i> , науч. сотр. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Пономарев Ю.Ю.</i> , канд. экон. наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Федорищева О.В.</i> , мл. науч. сотр. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
Раздел 2. Здравоохранение приняло вызов	<i>Авксентьев Н.А.</i> , советник директора Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации; <i>Назаров В.С.</i> , канд. экон. наук, директор Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации; <i>Сисигина Н.Н.</i> , мл. науч. сотр. Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации
Глава 3.1. Рынок труда: сжатие и трансформация	<i>Бондаренко Н.Е.</i> , канд. экон. наук, доц. кафедры экономической теории РЭУ им. Г.В. Плеханова; <i>Гришин В.И.</i> , д-р экон. наук, проф. РЭУ им. Г.В. Плеханова; <i>Евсюков С.Г.</i> , канд. экон. наук, ст. науч. сотр. ЦЭМИ РАН; <i>Карташова Л.В.</i> , д-р экон. наук, проф. базовой кафедры Торгово-промышленной палаты РФ «Развитие человеческого капитала» РЭУ им. Г.В. Плеханова;

Раздел текста	Авторы
Глава 3.2. Социальная поддержка населения	<p><i>Комарова И.П.</i>, канд. экон. наук, доц., заведующая кафедрой экономической теории РЭУ им. Г. В. Плеханова;</p> <p><i>Курбанов Р.А.</i>, д-р юрид. наук, проф., заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова;</p> <p><i>Ляшок В.Ю.</i>, канд. экон. наук, ст. науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС;</p> <p><i>Малева Т.М.</i>, канд. экон. наук, д-р дел. администрирования, директор Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС;</p> <p><i>Минашкин В.Г.</i>, д-р экон. наук, проф., проректор РЭУ им. Г. В. Плеханова;</p> <p><i>Моисеев А.М.</i>, канд. юрид. наук, доц. кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова;</p> <p><i>Сигарев А.В.</i>, канд. экон. наук, доц. кафедры экономической теории РЭУ им. Г. В. Плеханова;</p> <p><i>Устюжанина Е.В.</i>, д-р экон. наук, доц., проф. кафедры экономической теории РЭУ им. Г. В. Плеханова</p> <p><i>Ворон О.В.</i>, канд. филол. наук, доц., советник Института социальной политики НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Войкина Е.А.</i>, канд. экон. наук, проф. базовой кафедры Торгово-промышленной палаты РФ «Развитие человеческого капитала» РЭУ им. Г. В. Плеханова;</p> <p><i>Гришина Е.Е.</i>, канд. экон. наук, вед. науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС;</p> <p><i>Красавина Е.В.</i>, д-р социол. наук, доц., проф. базовой кафедры Торгово-промышленной палаты РФ «Развитие человеческого капитала» РЭУ им. Г. В. Плеханова;</p> <p><i>Малева Т.М.</i>, канд. экон. наук, д-р дел. администрирования, директор Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС;</p> <p><i>Овчарова Л.Н.</i>, д-р экон. наук, ординарный проф., проректор, директор Института социальной политики НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Пишняк А.И.</i>, канд. социол. наук, доц. кафедры экономической социологии, заведующая Центром анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Синявская О.В.</i>, канд. экон. наук, доц. факультета мировой экономики и мировой политики, заместитель директора Института социальной политики, заведующая центром комплексных исследований социальной политики НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Шубенкова Е.В.</i>, д-р экон. наук, проф. базовой кафедры Торгово-промышленной палаты РФ «Развитие человеческого капитала» РЭУ им. Г. В. Плеханова;</p> <p><i>Якушев Е.Л.</i>, заведующий лабораторией развития пенсионной системы Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ</p>

Раздел текста	Авторы
Глава 3.3. Социальные настроения населения России в ситуации пандемии	<i>Заитова Т.М.</i> , канд. социол. наук, исследовательский менеджер практики политического анализа и консультирования Всероссийского центра изучения общественного мнения; <i>Львов С.В.</i> , канд. социол. наук, директор по стратегическому развитию Всероссийского центра изучения общественного мнения; <i>Федоров В.В.</i> , канд. полит. наук, генеральный директор Всероссийского центра изучения общественного мнения
Глава 3.4. Хроника восприятия коронавирусной инфекции	<i>Рогозин Д.М.</i> , канд. социол. наук, вед. науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
Глава 4.1. Общее образование	<i>Агранович М.Л.</i> , канд. экон. наук, доц., директор Центра мониторинга и статистики образования Федерального института развития образования РАНХиГС; <i>Алиева Э.Ф.</i> , канд. пед. наук, заместитель директора Федерального института развития образования РАНХиГС; <i>Брызгалова С.М.</i> , канд. пед. наук, ведущий эксперт Института образования НИУ ВШЭ; <i>Бысик Н.В.</i> , ведущий эксперт Центра общего и дополнительного образования им. А. А. Пинского Института образования НИУ ВШЭ; <i>Заир-Бек С.И.</i> , доц., канд. пед. наук, ведущий эксперт Центра общего и дополнительного образования им. А. А. Пинского Института образования НИУ ВШЭ; <i>Косарецкий С.Г.</i> , канд. психол. наук, директор Центра общего и дополнительного образования им. А. А. Пинского Института образования НИУ ВШЭ; <i>Малеванов Е.Ю.</i> , канд. пед. наук, директор Федерального института развития образования РАНХиГС; <i>Мерцалова Т.А.</i> , доц., канд. пед. наук, ведущий эксперт Центра общего и дополнительного образования им. А. А. Пинского Института образования НИУ ВШЭ; <i>Павлов А.В.</i> , канд. пед. наук, заместитель директора Центра общего и дополнительного образования им. А. А. Пинского Института образования НИУ ВШЭ; <i>Попов А.А.</i> , д-р филос. наук, заведующий лабораторией компетентностных практик образования Института системных проектов МГПУ, генеральный директор АНО «Открытое образование»; <i>Тарасова Н.В.</i> , канд. пед. наук, доц., директор Центра социализации и персонализации образования детей Федерального института развития образования РАНХиГС; <i>Фруммин И.Д.</i> , проф., д-р пед. наук, научный руководитель Института образования НИУ ВШЭ

Раздел текста	Авторы
Глава 4.2. Среднее профессио- нальное образование	<p><i>Блинов В.И.</i>, д-р пед. наук, проф., директор Центра профессионального образования и систем квалификаций Федерального института развития образования РАНХиГС; <i>Дудырев Ф.Ф.</i>, канд. ист. наук, директор Центра развития навыков и профессионального образования Института образования НИУ ВШЭ; <i>Крайчинская С.Б.</i>, канд. психол. наук, заместитель генерального директора Союза «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров „Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)“», директор Академии Ворлдскиллс; <i>Романова О.А.</i>, эксперт Центра развития навыков и профессионального образования Института образования НИУ ВШЭ; <i>Шабалин А.И.</i>, эксперт Центра развития навыков и профессионального образования Института образования НИУ ВШЭ</p>
Глава 4.3. Высшее образование	<p><i>Гагиев Н.Н.</i>, канд. экон. наук, старший преподаватель РЭУ им. Г.В. Плеханова; <i>Байков А.А.</i>, канд. полит. наук, доц., проректор МГИМО; <i>Карлов И.А.</i>, канд. техн. наук, заведующий лабораторией цифровой трансформации образования Института образования НИУ ВШЭ; <i>Клягин А.В.</i>, канд. экон. наук, доц., ведущий эксперт проектно-учебной лаборатории «Развитие университетов» Института образования НИУ ВШЭ; <i>Клячко Т.Л.</i>, д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Константинова Л.В.</i>, д-р социол. наук, проф., директор Института развития образования РЭУ им. Г.В. Плеханова; <i>Лешуков О.В.</i>, заместитель заведующего проектно-учебной лаборатории «Развитие университетов» Института образования НИУ ВШЭ; <i>Никитина Ю.А.</i>, канд. полит. наук, доц. кафедры мировых политических процессов, ведущий научный сотрудник Центра постсоветских исследований МГИМО; <i>Фрумин И.Д.</i>, д-р пед. наук, проф., научный руководитель Института образования НИУ ВШЭ; <i>Штыкно Д.А.</i>, канд. экон. наук, доц., проректор по стратегическому развитию и международной деятельности РЭУ им. Г.В. Плеханова</p>

Раздел текста	Авторы
Глава 5.1. Макроэкономические последствия коронавируса кризиса и государственная политика	<i>Буклемишев О.В.</i> , канд. экон. наук, заместитель декана, доц. кафедры макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова
Глава 5.2. Обеспечение ценовой и финансовой стабильности в период пандемии коронавируса	<i>Данилова Е.О.</i> , директор Департамента финансовой стабильности Банка России; <i>Заботкин А.Б.</i> , заместитель Председателя Банка России; <i>Юдаева К.В.</i> , первый заместитель Председателя Банка России
Глава 5.3. Бюджетная политика против коронавируса	<i>Белёв С.Г.</i> , канд. экон. наук, ст. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Дерюгин А.Н.</i> , ст. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Комарницкая А.Н.</i> , науч. сотр. Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Соколов И.А.</i> , канд. экон. наук, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России; <i>Тищенко Т.В.</i> , канд. экон. наук, ст. науч. сотр. лаборатории исследования бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Чалова А.Ю.</i> , канд. экон. наук, доц., заместитель заведующего кафедрой финансов и цен по учебно-методической работе РЭУ им. Г.В. Плеханова
Глава 5.4. Налоговая политика и поддержка налогоплательщиков	<i>Громов В.В.</i> , канд. экон. наук, ст. науч. сотр. лаборатории исследований налоговой политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Матвеев Е.О.</i> , мл. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Милоголов Н.С.</i> , канд. экон. наук, ст. науч. сотр., заведующий лабораторией исследований налоговой политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС

Раздел текста	Авторы
Глава 5.5. Малое и среднее предпринимательство: кризисная динамика и меры поддержки	<i>Баринова В.А.</i> , канд. экон. наук, заведующая лабораторией исследований проблем предпринимательства Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Завьялов Д.В.</i> , канд. ист. наук, заведующий кафедрой предпринимательства и логистики РЭУ им. Г.В. Плеханова; <i>Земцов С.П.</i> , канд. геогр. наук, вед. науч. сотр. лаборатории исследований проблем предпринимательства Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Мисихина С.Г.</i> , канд. экон. наук, заместитель директора Института «Центр развития» НИУ ВШЭ; <i>Симачев Ю.В.</i> , канд. техн. наук, директор Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ; <i>Федюнина А.А.</i> , канд. экон. наук, вед. науч. сотр. Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ
Глава 5.6. Промышленность, транспорт, строительство: кризис и поддержка	<i>Жемкова А.М.</i> , науч. сотр. лаборатории системного анализа отраслевых рынков Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Каукин А.С.</i> , канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара; <i>Макаров А.В.</i> , науч. сотр. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Миллер Е.М.</i> , ст. науч. сотр. лаборатории системного анализа отраслевых рынков Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Пономарев Ю.Ю.</i> , канд. экон. наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
Глава 5.7. Нефтегазовая отрасль в условиях глобального кризиса	<i>Каукин А.С.</i> , канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара; <i>Миллер Е.М.</i> , ст. науч. сотр. лаборатории системного анализа отраслевых рынков Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Салихов М.Р.</i> , канд. экон. наук, директор Центра экономической экспертизы Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ
Глава 5.8. Российский банковский сектор в период пандемии	<i>Зубов С.А.</i> , канд. экон. наук, доц., ст. науч. сотр. лаборатории структурных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС

Раздел текста	Авторы
Глава 5.9. Влияние ограничительных мер на потребительские расходы населения	<i>Корженевский Н.И.</i> , управляющий директор — директор лаборатории СберИндекс; <i>Матовников М.Ю.</i> , канд. экон. наук, ст. управляющий директор — главный аналитик ПАО «Сбербанк»
Глава 5.10. Стимулирование развития отрасли информационных технологий	<i>Гохберг Л.М.</i> , д-р экон. наук, проф., первый проректор, директор Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ; <i>Дранев Ю.Я.</i> , PhD, заведующий отделом количественного моделирования Центра исследований отраслевых рынков и бизнес-стратегий Института статистических исследований и экономики знаний, доц. Департамента образовательных программ Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ; <i>Зинина Т.С.</i> , заместитель директора Центра стратегий и программ Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ; <i>Рудник П.Б.</i> , канд. экон. наук, директор Центра стратегий и программ Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ
Глава 5.11. Макроэкономический консенсус-прогноз в контексте пандемии	<i>Акиндинова Н.В.</i> , директор Института «Центр развития» НИУ ВШЭ; <i>Кондрашов Н.В.</i> , науч. сотр. Института «Центр развития» НИУ ВШЭ; <i>Смирнов С.В.</i> , канд. экон. наук, заместитель директора Института «Центр развития» НИУ ВШЭ
Глава 5.12. Общенациональный план восстановления экономики в 2020–2021 гг. и национальные проекты	<i>Плескачев Ю.А.</i> , ст. науч. сотр. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; <i>Пономарев Ю.Ю.</i> , канд. экон. наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
Глава 6.1. Особенности государственного регулирования в условиях пандемии	<i>Жулин А.Б.</i> , проректор, директор Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ; <i>Кнутов А.В.</i> , ст. науч. сотр. Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ; <i>Плаксин С.М.</i> , канд. экон. наук, заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ; <i>Синятуллин Р.Х.</i> , аналитик Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ; <i>Чаплинский А.В.</i> , канд. юрид. наук, ст. науч. сотр. Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

Раздел текста	Авторы
Глава 6.2. Цифровизация государственного управления	<p><i>Дмитриева Н.Е.</i>, канд. соц. наук, ст. науч. сотр. Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, доц. Департамента политики и управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Жулин А.Б.</i>, проректор, директор Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Кашанин А.В.</i>, канд. юрид. наук, заместитель директора Института правовых исследований НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Лаврентьев Н.В.</i>, канд. экон. наук, ведущий аналитик Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Плаксин С.М.</i>, канд. экон. наук, заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Потапова Е.Г.</i>, канд. филол. наук, руководитель направления исследований и аналитики Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС;</p> <p><i>Стырин Е.М.</i>, канд. социол. наук, вед. науч. сотр. Института государственного и муниципального управления, доц. Департамента политики и управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ;</p> <p><i>Шклярук М.С.</i>, канд. экон. наук, генеральный директор Центра перспективных управленческих решений, академический директор Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС;</p> <p><i>ЩигOLEV Б.А.</i>, ведущий эксперт Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ</p>
Раздел 7. Психология кризиса. Реконструкция перспектив в условиях пандемии и инфодемии	<p><i>Алдошина Т.Л.</i>, главный редактор компании «Меркатор», руководитель интернет-проектов телеканала «Культура», член аналитической группы «Кросскультурный мониторинг образов инфодемии и пандемии» РАНХиГС;</p> <p><i>Асмолов А.Г.</i>, д-р психол. наук, акад. РАО, проф., директор Школы антропологии будущего Института общественных наук РАНХиГС, заведующий кафедрой психологии личности факультета психологии МГУ им. М.В. Ломоносова, руководитель аналитической группы «Кросскультурный мониторинг образов инфодемии и пандемии» РАНХиГС;</p> <p><i>Нестик Т.А.</i>, д-р психол. наук, заведующий лабораторией социальной и экономической психологии Института психологии РАН, проф. РАН, вед. науч. сотр. Школы антропологии будущего Института общественных наук РАНХиГС;</p> <p><i>Солдатова Г.У.</i>, д-р психол. наук, чл.-кор. РАО, проф. кафедры психологии личности факультета психологии МГУ им. М.В. Ломоносова, вед. науч. сотр. Школы антропологии будущего Института общественных наук РАНХиГС, руководитель горячей линии психологической помощи «Помогаем быть дома»;</p> <p><i>Сорокина С.С.</i>, мл. науч. сотр. Школы антропологии будущего Института общественных наук РАНХиГС;</p>

Раздел текста	Авторы
Глава 8.1. Социальная солидарность и самоорганиза- ция общества	<p><i>Сурат Л.И.</i>, ректор Московского института психоанализа, канд. экон. наук, доц., руководитель рабочей группы Московского института психоанализа по социально-психологической поддержке населения и профилактике деструктивного поведения лиц в период коронавирусной эпидемии, соруководитель горячей линии психологической помощи на базе правительственного портала Стопкоронавирус.рф;</p> <p><i>Чигарькова С.В.</i>, мл. науч. сотр. кафедры психологии личности факультета психологии МГУ им. М.В. Ломоносова, координатор горячей линии психологической помощи «Помогаем быть дома»</p>
Глава 8.2. Антикризисные коммуникации в России и мире. Новые вызовы и вечная битва за доверие	<p><i>Катышева Л.В.</i>, директор Центра современных коммуникаций ВШГУ РАНХиГС</p>
Вместо послесловия. Россия и мир во время пандемии: опыт сопоставления	<p><i>Борзых К.А.</i>, мл. науч. сотр. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;</p> <p><i>Макаров А.В.</i>, науч. сотр. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;</p> <p><i>Пономарев Ю.Ю.</i>, канд. экон. наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;</p> <p><i>Радченко Д.М.</i>, мл. науч. сотр. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований Института прикладных экономических исследований РАНХиГС</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ
ИНТЕРВЬЮ

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голикова

21 июля 2020 г.

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

— Сейчас активно обсуждают перспективы развития ситуации с распространением новой коронавирусной инфекции. Многие страны уже заявляют о том, что для них окажется неприемлем новый локдаун. Какова здесь позиция нашего правительства?

— Когда говорят о высоких показателях выявления новой коронавирусной инфекции или заболеваний и упоминают апрель-май, то это все-таки не вся Россия. Это больше относится к Центральному региону. Поэтому с высокой долей вероятности заболеваемость в России совпадет с традиционным осенне-зимним эпидсезоном. И очень важна работа регионов, чтобы не снижался уровень тестирования и велась работа с теми пациентами, у которых выявлена коронавирусная инфекция.

Что я имею в виду? Если в апреле-мае, когда на примере Москвы и Московской области мы отработывали всё — начиная с мобилизации коечного фонда, выработки стандартов лечения, подбора лекарственных препаратов и т. д. — и переживали это как новое для нас, для здравоохранения, то теперь мы уже научились с этим работать.

Мы готовимся к осенне-зимнему периоду. Помимо того опыта, который мы приобрели, уже развернут достаточный коечный фонд, и мы просили субъекты не возвращать в допандемическое состояние часть коечного фонда, который был мобилизован, а оставить его перепрофилированным под COVID.

Кроме того, вы знаете, что много наших учреждений, предприятий работают над созданием и будущим производством вакцины. Во всяком случае, в осенний период мы рассчитываем на появление двух вакцин. Это уже известная вакцина Института им. Гамалеи и вакцина научного центра «Вектор», поданная на клинические исследования, которые сейчас начнутся. В случае успешного результата мы будем готовы вакцинировать население.

Нужно ли будет вновь прибегать к жестким ограничительным мерам? Я надеюсь, что необходимости в таких жестких мерах, к которым мы прибегали весной, уже не будет. Хотя бы потому, что мы научились находить компромисс между оказанием медицинской помощи и функционированием экономики. Понятно, что должны соблюдаться все меры безопасности и предосторожности, особенно со стороны работодателей, до тех пор пока мы окончательно не научимся жить с этим вирусом.

— Еще одна тема — нацпроект «Здравоохранение». У правительства были весьма амбициозные планы по развитию здравоохранения, подготовлен нацпроект со своими целями, задачами, мероприятиями. Отдельной новацией была модернизация первичного звена, о которой тоже было заявлено. Коронавирус в значительной степени поставил это на паузу. По вашему ощущению, мы сможем продвигаться теми же темпами, как в январе, феврале, и продолжать решать поставленные цели и задачи? Или надо будет существенно пересмотреть нацпроекты, может быть, с учетом коронавирусной инфекции?

— Несмотря на то что мы замедлили темпы реализации отдельных мероприятий в силу понятных причин — распространения инфекции и ограничительных мер, эту работу продолжаем.

В настоящее время регионы достаточно активизировались в плане реализации основных мероприятий и нацпроектов. Мы плавно возвращаемся к оказанию медицинской помощи в плановом режиме. В тех регионах, где низкий уровень распространения инфекции, возобновили диспансеризацию, которая была приостановлена в активный период пандемии. Мы возобновляем вакцинацию, которая имеет чрезвычайно важное значение в преддверии нового осенне-зимнего эпидсезона.

Сейчас по поручению президента мы с учетом новых или обновленных национальных целей будем уточнять основные мероприятия и показатели нацпроектов.

Что касается здравоохранения, то тут вряд ли что-то изменится, потому что ключевыми причинами смертности сегодня остаются сердечно-сосудистые и онкологические заболевания. Эта часть нацпроекта, скорее всего, будет усилена в связи с тем, что в качестве первых последствий новой коронавирусной инфекции мы видим и повышение уровня сердечно-сосудистых заболеваний. Здесь придется осуществлять серьезный мониторинг и брать под диспансерное наблюдение тот контингент пациентов, который особенно серьезно переболел новой коронавирусной инфекцией.

Что касается первичного звена здравоохранения, то, во-первых, мы подтверждаем сумму, которую планировали направить на цели первичного звена. Это 550 млрд руб. В 2020 г. с 1 июля мы должны были первые 50 млрд руб. направить на утвержденные региональные программы и к этому шли. Но когда пришлось реагировать на происходящее, эти деньги были переориентированы на подготовку инфекционных коек в регионах.

Мы потратили даже бóльшую сумму, чем 50 млрд, но еще рано подводить итоги. По нашим предварительным оценкам, по разным направлениям в сфере здравоохранения мы потратили порядка 176 млрд руб., не считая самого лечения COVID.

По решению президента, мы возобновим проект по модернизации первичного звена здравоохранения с 1 января 2021 г. Предполагаем, что этой осенью программы должны быть доработаны. Имею в виду, что ряд лечебных учреждений, которые ранее попадали в программы первичного звена, сейчас уже отремонтированы, перепрофилированы, поэтому требуются определенные уточнения.

После COVID мы несколько по-новому оцениваем необходимость развития отечественного сегмента по производству жизнеспасающего оборудования. У нас хороший опыт производства аппаратов искусственной вентиляции легких. При этом мы лучше понимаем, какой арсенал оборудования у нас должен быть. Мы и раньше, когда говорили о программах первичного звена, ориентировались на то, что это еще и способ развить отечественную медицинскую промышленность. Но сейчас актуальность этого кратко возросла.

И конечно, перед нами встал серьезный дополнительный вызов, который связан с подготовкой кадров. И раньше было понятно, что у нас есть дефицит в первичном звене. Один из федеральных проектов национального проекта «Здравоохранение» был направлен на переподготовку кадров. Но сейчас, приобретая опыт быстрой подготовки кадров, мы вынесли уроки по поводу того, какие кадровые резервы надо иметь и как их готовить.

— А такие меры, как, например, телемедицина?

— Телемедицина останется частью нацпроекта. Но есть две точки зрения. Я не могу сказать, что они противоположные, в какой-то части они пересекаются. Не все медицинские консультации можно осуществить в режиме телемедицины. Это основная проблема и основной вопрос, на который надо ответить. Понятно, когда пациент находится на телемедицинской связи со своим лечащим врачом, врач его знает, может порекомендовать лечение, скорректировать лекарственную терапию. Но если доктор пациента не знает, а речь идет о каком-то сложном заболевании, то, наверное, давать советы посредством телемедицины не очень правильно.

Поэтому телемедицину отнесли пока к особенностям оказания медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях, в режиме повышенной готовности, в котором мы находились. Такая телемедицина работала. Но, безусловно, при отработке соответствующих подходов, при определении тех заболеваний, по которым смело можно осуществлять телемедицинскую консультацию, эта тема должна получить свое развитие. Мы этот вопрос с повестки дня не снимаем. Главное, чтобы это не было огульно везде, где можно и где нельзя.

— Во время пандемии приобрел дополнительную актуальность вопрос, должна ли наша система быть страховой или надо вернуться обратно к бюджетной.

— Я не являюсь сторонником бюджетной медицины. Даже при всех имеющихся недостатках той страховой медицины, которая у нас сегодня есть, лучше устранять эти недостатки и дорабатывать законодательство, чем возвращаться к бюджетной медицине. Мы же все понимаем, что при бюджетной медицине в зависимости от состояния бюджета мы с вами будем наблюдать большее или меньшее количество денег на здравоохранение. Особенно это будет характерно для регионов России, потому что, как правило, основной дефицит складывается там, а не на федеральном уровне.

С другой стороны, поднять всю медицину на федеральный уровень, сделав ее бюджетной, невозможно, потому что это приведет к глобальному перераспределению доходов. В условиях такого уровня дифференциации, который мы имеем сейчас по регионам, несмотря на все механизмы выравнивания, мы, скорее всего, получим негативный, а не позитивный эффект.

И еще один очень важный аргумент. Все-таки поправки в Конституцию подтвердили страховые принципы в сфере как пенсионного, так и социального страхования. Медицинское страхование подчиняется у нас базовому закону об основах социального страхования в Российской Федерации. Коль скоро Конституция подтвердила базовые основы, наверное, нужно оставить рассуждения по поводу бюджетной медицины.

— Если бы мы заранее — за полгода или за год — знали, что такая пандемия у нас будет, что бы правительство поменяло в своей политике?

— Во-первых, у нас все-таки было два с половиной месяца. И это не фигура речи, действительно было так. Первые предвестники были в конце декабря. Мы понимали, что в Китае что-то появляется и развивается. Другое дело, что до какого-то времени казалось, что эта беда, может быть, все-таки нас минует, как в свое время MERS и SARS. Но все же два с половиной месяца мы использовали на то, чтобы подготовить систему здравоохранения, чтобы у нас не было экспоненциального роста, как это произошло в других странах, чтобы был более плавный рост, плавная динамика, которую мы и имеем сейчас.

Если говорить о сроке в полгода или год, то это как раз то время, в котором сейчас мы находимся. Получив такой опыт, мы реально оцениваем ситуацию, резервы, которые у нас должны быть, сферы, которые должны быть больше всего готовы для реагирования на такую ситуацию. Самый главный урок — мы научились находить компромисс между экономикой, ее функционированием и функционированием системы здравоохранения при всех сложностях, которые могут возникнуть. Наверное, если бы у нас было полгода или год, не пришлось бы все останавливать и применять самоизоляцию. Это, наверное, один из серьезных уроков, которые мы бы извлекли. Понятно, что и в этом случае, пожалуй, были бы какие-то ограничения, переход на дистанционные режимы. Но не полная остановка, которую пришлось делать на протяжении 40–45 дней, определенных как нерабочие дни.

РЫНОК ТРУДА И СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА

— Вы единственная в действующем правительстве, кто уже «хлебнул лиха» во время кризиса десятилетней давности, то есть кризиса 2009–2010 гг. Мы понимаем, что и причины, и характер, и протекание этих кризисов несопоставимы. Они уникальны. Тем не менее был ли какой-то опыт по регулированию кризиса 2009–2010 гг., который сейчас пригодился, который Вам удалось применить? Или все инструменты пришлось формировать полностью с чистого листа?

— Любой багаж хорош в любой экстраординарной ситуации. Если бы я пережила этот кризис тогда, наверное, у меня испуга было бы значительно больше, чем сейчас. Тот период был для меня двойным вызовом: тогда был не просто экономический кризис, но и пандемия, только другого происхождения. Это был свиной грипп. Тогда тоже умирало достаточно большое количество людей. Как правило, это были дети и беременные женщины. Это была серьезная группа риска, которая существовала у нас во время второй волны. Первая волна прошла летом и была не очень явной. В ноябре-декабре она очень серьезно развилась. Тогда мы тоже занимались поиском лекарств и адекватной терапии, был найден тот самый осельтамивир, который стал лечить это заболевание.

Эпидемия постепенно пошла на спад. Однако количество человеческих жизней, которые мы потеряли, тоже было достаточно серьезным. Если мне не изменяет память, мы «остановились» на 17 тысячах летальных исходов. Когда подсчет перестала вести ВОЗ, то и мы остановились в подсчетах, потому что эпидемия пошла на спад. Тем не менее в дополнение к тому, что мы имели по экономическому кризису 2008 г., у нас была и эта проблема в системе здравоохранения. Понятно, что это был не такой заразный вирус и не такая опасная пандемия, как COVID. Тогда не требовались специальные средства индивидуальной защиты. Не было такого ужаса, такой тревоги с точки зрения поиска средства лечения. Но были свои серьезные проблемы.

Возвращаясь к сегодняшней ситуации, можно сказать, что реагирование на процессы на рынке труда в чем-то сходное. Сейчас были применены многие схожие меры, но только на порядок более масштабные и радикальные, чем тогда. Единственное, чего мы не делали сейчас на первых стадиях, то есть в марте, апреле, мае, — не применяли общественные работы. А тогда общественные работы применялись в расширенном формате, с включением большого контингента людей.

Сейчас мы тоже предоставили такую возможность регионам исходя из распространения инфекции на их территориях, но уже не тратим таких больших денег. Общественные работы — это скорее последняя часть реагирования на ситуацию на рынках труда. В нынешней ситуации мы делали больший упор на регистрируемую безработицу и соответствующую помощь безработным. Это некий компромисс между решением проблем, возникающих на рынке труда, и решением вопросов непосредственной поддержки безра-

ботных и семей. Это и рынок труда, и бедность одновременно, естественно, вместе с дополнительными мерами поддержки семей, которые реализовывались через социальные пособия.

Хочу обратить внимание на существенный момент. Несмотря на рост регистрируемой безработицы, когда мы стартовали — 1 марта, — у нас было 730 тыс. зарегистрированных безработных. Сейчас у нас их более 3 млн. Однако особенностью этой регистрируемой безработицы является то, что только 33% — реально зарегистрированные безработные, которые потеряли работу в силу самоизоляции и остановки производств. Все остальные — это те, кто или уже потерял работу до 1 марта 2020 г., или в принципе не работал в последний год, или вообще не имел занятости. Они пошли регистрироваться, особенно в первые месяцы, потому что были объявлены повышенные пособия по безработице — 12 130 руб. Потом был увеличен и минимум — с 1,5 до 4,5 тыс. руб. Плюс еще по 3 тыс. на каждого ребенка, если родитель потерял работу.

Мне кажется, нам важно не потерять этот контингент, который регистрировался, найти такие гибкие инструменты на рынке труда, которые давали бы им возможность пройти переподготовку, может быть, какое-то время поработать на тех же общественных работах. Но главное — вовлечь их в трудовой процесс, хотя я понимаю, что это будет непросто.

— Появились совершенно новые вызовы. Есть проблемы в трудовом законодательстве в отношении дистанционной занятости. Хотя понятно, что «взрыва» дистанционной занятости не будет, но дрейф в эту сторону вполне возможен. Как в связи с этим будет действовать правительство с точки зрения трудового законодательства?

— Начнем с того, что это был первый наш шаг еще до того, как президентом были объявлены нерабочие дни. Мы предложили всем уйти на дистанционное образование и там, где возможно, на дистанционную занятость. Но тогда мы пошли по определенным группам населения: 65+, дети и студенты. А потом стало очевидно, что эта практика вполне себя оправдывает и можно использовать ее в рамках нерабочих дней там, где все к этому готово.

Если же говорить о трудовом законодательстве, то, конечно, Трудовой кодекс, написанный в 1990-е гг., — сложный документ, который был предметом очень серьезного компромисса между различными политическими движениями и течениями. Надо отдать должное Валентине Ивановне Матвиенко, которая тогда была заместителем Председателя Правительства Российской Федерации по социальной сфере. Она эту работу по новой редакции кодекса довела до логического конца.

Ряд норм трудового законодательства нуждается в модернизации. Но Трудовой кодекс — это всегда предмет компромисса между социальными партнерами, профсоюзами, работодателями, правительством, и, конечно, любые движения, которые связаны с более демократичными или современными формами организации трудового процесса, всегда вызывают беспокойство профсоюзов.

Тем не менее опыт, который был приобретен и который, я думаю, мы продолжим приобретать, позволил ряду авторов законодательной инициативы, в числе которых та же Валентина Ивановна Матвиенко и «Единая Россия», внести соответствующий законопроект. В нем пересматриваются отдельные статьи, связанные с дистанционной, с комбинированной занятостью, с иным подходом к трудовому договору. А именно каким он должен быть, если работа осуществляется в дистанционном режиме, каковы новые подходы к надомной работе, к формулированию того, что является рабочим местом при надомной работе, при дистанционной занятости.

Эти положения сейчас вносятся в статьи 49, 49.1, 312.5 Трудового кодекса. Мы полностью разделяем предложение авторов законодательной инициативы. Правительство дало положительное заключение на этот законопроект. Наверное, мы еще будем это обсуждать, в том числе на площадке Российской трехсторонней комиссии. Послушаем, что скажут наши коллеги со стороны профсоюзов и работодателей. Однако уже очевидно, что речь идет не просто о какой-то новелле. Это то, что необходимо продвигать? Не просто продвигать, а идти с неким опережением.

Кстати говоря, опыт электронной трудовой книжки и электронного кадрового документооборота показал следующее. Мы сложно все это проходили в обычной ситуации, когда отсутствовал вызов, когда не было необходимости работать так, как работали в период пандемии. Тогда мы эти поправки отработывали почти два года. Когда я пришла в правительство, коллеги из Минтруда были в процессе, профсоюзы отрицательно относились к этому с точки зрения возможности лишения работника бумажной версии трудовой книжки или бумажной версии кадрового документооборота. А сейчас, я надеюсь, эта работа пойдет быстрее, поскольку все понимают, что это на- сущная необходимость сегодняшнего дня.

— Большая часть мер по социальной поддержке — выплаты, пособия семьям — осуществлялась на безадресной основе. Это было принципиальное решение? Например, выплата два раза по 10 тыс. руб. всем детям до 16 лет. Или все-таки дело в том, что у правительства в этот момент не было надежного адресного инструмента? Не можем ли мы сейчас пред- принять такие же энергичные шаги, но уже по продвижению адресности? То, что не получается в обычной ситуации, легче осуществить в кризис. Тем более что независимо от кризиса у страны была и есть национальная цель — сокращение бедности. Это проблема, которая в России существо- вала и до кризиса и которую все равно надо будет решать. Намерено ли правительство развивать тему, инструменты адресности? Осуществлять шаги, позволяющие таким мерам более активно входить в нашу жизнь?

— Мы уже давно этим занимаемся. У нас есть все основания это продол- жить. Но сначала о выплате 10 тыс. руб. Мы хотели — и ровно из этого исхо- дил президент — максимально быстро и значимо поддержать семьи. Имен- но среагировать на острую ситуацию этих месяцев пандемии, когда люди находились дома.

Несмотря на мнение критиков относительно того, что это так называемые вертолетные деньги, я к таковым их не отношу. Я считаю, что это была разумная, взвешенная мера реагирования в почти чрезвычайной ситуации. Это первое.

Второе. У нас уже есть два инструмента, которые мы сейчас отработываем. Один внедряется быстрее, другой — медленнее. Первый инструмент связан с пособиями на детей от 3 до 7 лет. По поручению президента мы активизировали его реализацию. Сейчас подводим промежуточные итоги. Эти пособия выплачиваются по нуждаемости. Здесь пока очень пестрая картина: в одних регионах мы ошиблись, и контингент оказался больше, в других субъектах с точки зрения численности контингента наши расчеты совпали с текущей ситуацией, наконец, были регионы, где такой контингент оказался меньше.

И конечно, семьи, которые подавали заявления, тоже проходят испытание. Я каждую неделю провожу совещания с регионами. Они докладывают, что происходит. Какое количество отказов, сколько принятых заявлений.

Там, где были отказы, уже есть повторные заявления, и даже в третий раз происходит подача заявлений. Потому что стали серьезнее к этому относиться. Когда пособия предоставлялись на уровне субъектов, видимо, там не было особо внимательного отношения, потому что их размер очень маленький — 600 руб. Лидером была Москва, а в регионах были совсем небольшие пособия. Сейчас в среднем это 5500 руб. Со следующего года для тех семей, которые остались в зоне бедности, пособие будет в размере прожиточного минимума. Не могу сказать, что все проходит без жалоб, жалобы в адрес регионов есть. Пытаясь решить проблему нуждаемости и бедности, мы одновременно стремимся создать все электронные информационные сервисы для того, чтобы было максимально удобно для людей. Если не на 100%, то на 90% у нас точно получается. Мы дорабатываем электронные сервисы, которые есть у ФНС, Министерства труда, Пенсионного фонда, МВД, подключили всех коллег к этой теме, и, безусловно, в регионах в том числе.

Второй инструмент — социальный контракт. К сожалению, он у нас не заработал так, как должен был, притом что были пилотные регионы. Не заработал он потому, что предполагает наличие работы, а она не всегда есть. Мы были в режиме ограничений. Средства у нас на это предусмотрены, и эту работу с Минтрудом и регионами развернем. Некоторые из них уже успели это сделать. К числу успешных регионов я бы отнесла Липецкую область — там рано начали развитие этой формы и раньше получен эффект. Конечно, не весь контингент, который они хотели охватить, но тот, который успели, работает. Мы бы очень хотели, как и планировали, в 2021 г. по-настоящему применить этот прямой инструмент, отвечающий принципу нуждаемости.

Идет спор по поводу маткапитала. Я пока не готова поддержать тех, кто предлагает, чтобы маткапитал предоставлять по нуждаемости. Для меня маткапитал всегда был инструментом решения демографической проблемы, а не проблемы бедности. Хотя сбрасывать со счетов и эту позицию нельзя. Тем не менее здесь я пока остаюсь при своем мнении.

С 2021 г. мы проведем эксперимент в ряде регионов по соотношению категорий «домохозяйство» и «семья». Как вы знаете, пособие мы выдаем по категории «семья». А категория «домохозяйство» у нас пока не прижилась. Есть разные подходы. Подход Росстата для определения домохозяйства — для международных сопоставлений. И есть домохозяйство в нашем общепринятом понимании, которое мы хотели бы использовать для оценки доходов совместно проживающих людей.

Как только налоговая инспекция до конца года завершит реконверсию по тому объему данных, который нам необходим для оценки, — поручение на эту тему уже сформировано — в ряде регионов мы перейдем к соотношению домохозяйства и семьи, чтобы понять, какой инструмент по нуждаемости более важен в этой ситуации.

Мы движемся в этом направлении и все-таки интегрируем все социальные выплаты в информационной системе ЕГИССО. В рамках общенационального плана предполагаем создание так называемого социального казначейства, когда выплаты гражданам, не важно, какого статуса — федерального или регионального, должны назначаться в проактивном режиме, с использованием всех информационных сервисов, которые есть у нас в пользовании.

ОБРАЗОВАНИЕ

— В условиях пандемии в большей степени проявила себя существующая социальная и региональная дифференциация. Во многих сельских школах в отсутствие широкополосного доступа в Интернет дистанционное образование было крайне затруднено. В какой-то мере это компенсировалось телешколой. А перейдя в домохозяйство, образование во многом стало зависимо от технических характеристик и обеспеченности самих домохозяйств. Согласны ли вы с мнением, что в последнее время мы выпустили из фокуса внимания тему социальной дифференциации в образовании? Мы сконцентрировались на развитии образовательных организаций. Но образование вышло за эти границы, и дистанционное образование это проявило. С помощью каких мер, на ваш взгляд, мы могли бы снизить эту дифференциацию?

— Первое, что я хочу сказать по данному вопросу: инструменты, которые мы пытались настроить в рамках национального проекта «Образование», были нацелены и на то, чтобы в первую очередь выравнять базовое образование в школах, в том числе создать условия для сельской школы для подтягивания ее к городскому уровню. В частности, постарались создать новую институцию под названием «Точки роста», она достаточно хорошо прижилась в сельских школах. Многие директора и учителя сельских школ с большим энтузиазмом относятся к такого рода поддержке. Но это всего лишь небольшой элемент. Мы будем его развивать в рамках национального проекта.

Вы справедливо обратили внимание на то, что уровень дифференциации по-прежнему остается высоким. Конечно, дистанционное обучение высвети-

ло все эти проблемы. С учетом масштаба нашей страны, с учетом удаленности сельские малонаселенные пункты должны получить такие возможности в сфере школьного образования в первую очередь. Это призван обеспечить федеральный проект, который связан с созданием новой цифровой образовательной среды в школах.

В прошлом году не удалось запустить его в полном объеме. В проекте было задействовано только несколько пилотных регионов. В этом году предоставили 14,8 млрд руб. 80 регионам, которые согласились войти в эту цифровую образовательную среду. Но и здесь, конечно, не избежали определенного торможения, связанного с пандемией. Может быть, это и к лучшему, потому что мы получили возможность заново оценить свои подходы. Сейчас договорились с Минпросвещения и Минкомсвязи не просто обсудить, а, как говорится, уже положить на бумагу новую концепцию цифровой образовательной среды с точки зрения инфраструктуры ее создания и образовательного контента.

Проводили обсуждения «дистанционной проблематики» с экспертами, учителями. Мы склонны провести осенью всероссийские проверочные работы, чтобы оценить, что произошло с подготовкой учеников, какова ситуация с учителями. Эту всероссийскую проверочную работу хотим использовать не для критики, а для выявления пробелов и возможности дополнительной подготовки учеников и методической поддержки учителей. Мне кажется, это очень важно.

Это осуществляется параллельно с отработкой новой концепции цифровой образовательной среды, которая составляет часть нацпроекта. Это еще не все. Чрезвычайно важное значение имеет непрерывность образования. Преемственность общего, среднего специального и высшего образования в данной ситуации приобретает важную актуальность. Оказалось, что все связывается в систему, чего раньше не удавалось. То есть все уровни образования должны работать как единое целое.

— В период пандемии государственной системе образования большую помощь оказали частные организации, занимающиеся онлайн-образованием. Какие вы видите перспективы развития государственно-частного партнерства в этом направлении?

— В принципе, элементы государственно-частного партнерства в нацпроекте есть. Но они не получили своего развития в 2019 г., потому что каждая из сторон весьма осторожно относится к своему участию. Тот, кто рискует деньгами, хочет, чтобы это было выгодно. Тот, кто пытается допустить рискующего деньгами к себе, считает, что не надо оттягивать деньги из государственного бюджета на то, чтобы поддерживать государственно-частное партнерство. Тут очень много нюансов.

Есть проект закона «О государственном социальном заказе», я надеюсь, что вскоре он будет принят Думой. У него тяжелая судьба. Этот закон никак не могли провести именно потому, что боялись, что часть денег, которые предназначены на содержание обычных государственных

и муниципальных учреждений, будет передана в НКО или частный сектор. Не важно, что они в ряде случаев оказывают более качественные услуги. Главное, что деньги уйдут. Тогда нужно будет оптимизировать систему тех учреждений, которые сегодня оказывают такого рода услуги. Пробылись благодаря приобретенному опыту и работе в том числе НКО, которые в большинстве своем проявили себя на очень высоком уровне в период пандемии.

По-хорошему такого рода участие нужно приветствовать. Однако следует понимать, что делает каждая из сторон. С точки зрения школы или образовательных платформ очень важно, что на себя берет частная организация. На самом деле они хорошо себя проявили. Каждый предоставил все возможности — и платформенные решения, и информационные.

Сейчас ключевым становится то, что мы вкладываем в понятие «образовательный контент». Что мы хотим, какое место дистанционное образование должно занять в школе: это должно быть постоянной частью процесса, или войти в федеральный образовательный стандарт, или это реагирование на сиюминутную ситуацию?

Я являюсь сторонником первого подхода. Я считаю, что дистанционное образование должно найти место в обычной жизни. Связь контента и дистанционного образования — это возможность создания для ребенка некоей индивидуальной траектории уже на ранних стадиях среднего образования. Мне кажется, очень важно научить ребенка идти по индивидуальной траектории с помощью инструментов, которые мы ему можем предоставить. Частные организации здесь могут сыграть позитивную роль.

— Помимо экономической дифференциации между субъектами РФ проявилась дифференциация с точки зрения готовности брать на себя инициативу в управлении, в том числе системой образования. Те, кто брал на себя ответственность и проявил инициативу, продемонстрировали большую результативность даже при ограниченных ресурсах. Сможем ли мы развивать эту инициативность, формируя определенный баланс между федеральным уровнем управления, единым образовательным пространством и готовностью проявлять инициативу, использовать возможности, которые есть на местах? И что невозможно координировать и чем управлять из единого центра?

— У нас достаточно большое количество финансовых инструментов, которые могут поддерживать подобного рода успешные, лучшие практики, продвигать их и распространять на всю страну. Национальный проект «Образование» имеет много таких возможностей по поддержке тех или иных форм, наверное, в большей степени дополнительного образования. Но они могут трансформироваться и в иные формы поддержки.

Я в свое время от этого не отказалась, очень большие надежды возлагала на принятую нами в декабре стратегию «учительского роста». Этот документ принят как дорожная карта. Некоторые наши сроки и планы сдвинулись, конечно, тем не менее мы хотели бы провести работу в тех направлениях, ко-

торые там обозначены, лучше понять всю эту карту, чтобы настроить инструменты поддержки.

Наверное, я являюсь исключением, поддерживая различного рода индивидуальные решения, связанные с более креативным развитием образовательного процесса, чем просто стандартный базовый образовательный процесс, который, безусловно, тоже очень важен. Без базового образования нам не обойтись. Но никто не мешает — я в этом уверена — развивать индивидуальные траектории, которые необходимо сразу определить для ребенка, как только он пришел в школу, чтобы поддержать его интерес к знаниям. Мне кажется, это важно.

Министр труда и социальной защиты Российской Федерации А. О. Котяков

23 июля 2020 г.

— Первый вопрос касается дистанционной занятости — формы, которая получила активное развитие в ходе эпидемиологического кризиса и в мире, и в России. Эта новая ситуация требует изменений в трудовом законодательстве. Уже есть законопроект, который обсуждается в Госдуме. Как вы относитесь к этому законопроекту? И сразу второй вопрос на эту же тему. Нет ли у вас опасений, что эти новые нормы не будут востребованы? Ведь понятие дистанционной занятости и до 2020 г. было в Трудовом кодексе, но этими нормами практически не пользовались. Что будет делать российский работодатель? Воспользуется ли он новым видом трудового дистанционного договора? Или же ему будет комфортнее находиться в режиме традиционного трудового договора?

— Участники рынка труда воспользуются нормами о дистанционной занятости. Немного статистики. Сейчас мы ведем мониторинг ситуации на рынке труда в онлайн-формате. Если раньше мониторинг охватывал порядка 18% работников и сводился ежемесячно, то сейчас мы полностью перевели наблюдение за рынком труда в онлайн-режим и получаем обновленные данные ежедневно. В мониторинге занятости участвуют более 200 тыс. предприятий, которые представляют нам информацию об используемых режимах и формах занятости. Эти 200 тыс. предприятий охватывают 22 млн 665 тыс. работников — это более 40%. То есть очень серьезная репрезентативная выборка.

На пике пандемии в России было 11% удаленно занятых (репрезентативно к общей численности занятых), после снятия всех ограничений — 9%, а сейчас, уже по прошествии времени, — 7,5%. То есть удаленные рабочие места сохранились в значительном количестве.

Чтобы удобно было оформлять дистанционную занятость, нужен электронный документооборот. Для этого Минтруд запустил пилотный проект, в который вошли 70 предприятий. На портале «Работа в России» проводим апробацию сервиса по электронному кадровому документообороту.

В совокупности это даст возможность работникам и работодателям легко — без заключения дополнительных соглашений — применять различные формы занятости с учетом потребности сторон.

— Есть ли уверенность в том, что, когда проводился мониторинг занятости во время COVID-кризиса, все работодатели оформляли дистанционную занятость и в итоге вы видели ее реальные объемы?

— У работодателей нет причин исказить данные относительно режимов занятости своих сотрудников. Нам необходимо было оценить, какое количество граждан реально переводится в режим удаленной занятости, поэтому мы не требовали документального подтверждения перевода. Более того, Минтруд давал разъяснения о том, что в период пандемии удаленная занятость может быть оформлена в упрощенном формате: достаточно обмена скан-копиями документов.

— Большинство зарегистрированных безработных — это не жертвы COVID-кризиса, а ранее не оформленные безработные. Что послужило поводом к регистрации? Раньше многие безработные не регистрировались, так как имели возможность найти доход, рабочее место в неформальном секторе. Сейчас произошло сжатие рынка труда по всем направлениям, поэтому ничего не оставалось, как регистрироваться. Так ли это? Второе — это привлекательность пособий. Во всем мире известно, что с социальной точки зрения высокие пособия по безработице — это хорошо, но с трудовой и экономической точки зрения возникает опасность «социальной ловушки»: падают стимулы к выходу на рынок труда. Если сейчас безработному мы будем гарантировать прожиточный минимум, то в некоторых регионах работники, которые получают зарплату всего в 15 тыс., решат, что пособие получать выгоднее, чем каждый день ходить на работу. Что делать дальше?

— На сегодняшний день общее количество зарегистрированных безработных — 3 млн 600 тыс. человек. Те, кто потерял работу в период пандемии после 1 марта, — это 30%, более 1 млн граждан. Остальные — это те, кто никогда не работал, и те, кто потерял работу еще до начала пандемии.

Меры поддержки были направлены на все категории безработных граждан. В период, когда по объективным причинам найти работу было трудно, а многие компании фактически остановили наем, был принят ряд временных решений, которые способствовали поддержанию доходов граждан. Минимальное пособие было увеличено до 4500 руб., оно максимально приближено к стоимости продовольственной корзины внутри прожиточного минимума. Максимальное пособие подняли до 12130 руб. — до минимального размера оплаты труда. При этом максимальное пособие назначалось для всех, кто потерял работу после 1 марта, то есть независимо от уровня заработной платы на предыдущем месте работы и трудового стажа. На тот период это было оправданно, но в обычных условиях размер пособия должен определяться исходя из предыдущего заработка и опыта работы.

Еще один важный момент в вопросе о безработице — мы более детально увидели сектор неформальной занятости. Мы видим резюме, опыт работы, образование граждан, которые были заняты неофициально. И сейчас мы готовим предложения по стимулированию работодателей к найму сотрудников, которые зарегистрированы в центре занятости.

Если обеспечим «обеление» рынка и прием безработных на официальное место работы, это будет значимой победой на рынке труда. Не потерять этих людей для легального рынка труда помогает режим самозанятых, распространенный с 1 июля на всю территорию Российской Федерации. Кроме того, в рамках социального контракта есть дополнительные меры поддержки индивидуального предпринимательства. В рамках соцконтракта на эти цели можно получить до 250 тыс. руб. — сумма немаленькая. Большой спрос на такую помощь в сельской местности. Возможно, объем средств на личные подсобные хозяйства может быть несколько ниже, чем для развития индивидуального предпринимательства, но в целом это востребовано и результативно. Главы регионов и эксперты считают, что поддержка ЛПХ в сельской местности полностью формирует самодостаточность семьи, даже многодетной.

В рамках социального контракта сейчас предусмотрено порядка 7 млрд руб. на год. В пилотном проекте по социальному контракту сейчас участвует 21 субъект РФ. Вместе с коллегами мы тестируем разные модели предоставления социального контракта и способы его использования, нарабатываем практику и подходы, которые позволят сделать социальный контракт эффективным инструментом для всей страны. Мы внедряем новые направления использования средств, новые механизмы взаимодействия с социальными службами и внимательно отслеживаем результат. Одним из таких продиктованных практикой новшеств стала поддержка личных подсобных хозяйств. Для сельскохозяйственных регионов это в значительной степени позволяет сохранить на селе рабочие руки, поддержать семьи. Благодаря развитию собственного подсобного хозяйства жители обеспечены достаточным уровнем дохода, что позволяет взрослым членам семьи не искать «вахтовую работу» в городе. Это положительно сказывается не только на доходах семей, но и на отношениях внутри домохозяйства.

— С какими планами в области цифровизации вы подходили к началу пандемии? Что дальше будет делаться, что останется? Какие технологии планируется использовать как инструмент для иных социальных выплат?

— Я бы не сказал, что мы экстренно цифровизировались. Скорее мы использовали прошлые наработки и оптимизировали бизнес-процессы. Например, портал «Работа в России» до этого был своего рода витриной вакансий. Мы же сделали на портале «Работа в России» систему личных кабинетов и через нее дали гражданам возможность подавать заявление на признание безработными. Мы организовали межведомственное взаимодействие через портал с другими информационными системами, что позволило обогащать заявления граждан сведениями МВД, органов загса, ФНС, Пенсионного фонда. Для дальнейшего повышения транзакционности нам необходимо увеличение пропускной способности СМЭВ.

Приведу еще один пример — Фонд социального страхования. Мы буквально за две недели развернули возможность сбора и оплаты больничных листов для приезжающих из-за границы и для граждан в возрасте 65+ за счет

того, что у нас были заключены соглашения об информационном обмене с каждым предприятием по сдаче отчетности.

С 15 апреля проактивно предоставляем людям сертификат на материнский капитал. То есть человек просто регистрирует факт рождения ребенка, а через некоторое время, если он есть на ЕПГУ, в его личный кабинет приходит сертификат.

Среди прочего мы замахнулись на серьезную трансформацию системы социальных выплат в целом на базе Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО). В рамках внедрения «коронавирусных» выплат была проделана большая работа по отработке механизмов получения данных из различных государственных систем. Комплексно решить задачу по взаимоувязке сведений, необходимых для оказания адресной помощи гражданам, позволит социальное казначейство. При внедрении этого механизма назначение мер социальной поддержки будет возможно без истребования дополнительных документов с заявителя.

Министр просвещения Российской Федерации С. С. Кравцов

30 июля 2020 г.

— Какой положительный опыт приобрела система общего образования в результате массового перехода на дистанционное образование?

— Из-за пандемии COVID-19 15 марта 2020 г. мы приняли решение перевести школьников на обучение с использованием дистанционных технологий. Этот шаг был абсолютно оправдан. Конечно, были технические и организационные трудности, но система в целом справилась с этим серьезным вызовом. На недавней международной конференции по итогам пандемии российский опыт дистанционного обучения был признан одним из лучших в мире. Я еще раз хочу поблагодарить учителей, потому что образовательный процесс ни на миг не остановился.

— Какие меры по обеспечению работы системы образования в условиях эпидемии были приняты на федеральном уровне?

— Мы сразу отвергли предложение завершить IV четверть в марте, тем самым фактически оставив детей без образования. При этом, во-первых, на базе Академии повышения квалификации был создан федеральный координационный центр, на горячую линию которого позвонили около 100 тыс. учителей и родителей. По всей стране работали центры, привлекая методистов и лучших практиков страны, оказывая поддержку учителям в регионах. Во-вторых, было организовано взаимодействие с муниципалитетами, чуть ли не с каждой школой. Кроме того, почти три недели учителя продолжали работать в школах, в то время как дети начали учиться из дома. За это время мы разработали рекомендации для организации домашнего обучения.

— Какую обратную связь дала открытая министерством горячая линия?

— Сообщали о проблемах на местах в первую очередь студенты педагогических вузов из проекта «Волонтеры просвещения». Именно они помогали учителям и родителям осваивать дистанционные технологии.

Мы старались оперативно решать технические проблемы, прежде всего связанные с сетью, и с ними помогли справиться коллеги из Минсвязи. По инициативе Агентства стратегических инициатив и «Единой России» подарили больше 500 тыс. гаджетов детям из многодетных и с низким доходом семей.

Мы организовали телеуроки для подготовки к ЕГЭ, создав уникальную в мире мультимедийную платформу, совместив электронное и традиционное обучение. В итоге результаты ЕГЭ сопоставимы с прошлым годом и даже чуть выше по некоторым предметам.

— Как вы оцениваете взаимодействие с региональными органами исполнительной власти в сфере образования?

— Работал штаб во главе с первым замминистра, еженедельно мы проводили конструктивные селекторные совещания, постоянно согласовывая перенос и ОГЭ, и ЕГЭ, а также многие другие вопросы.

— Как удалось сохранить ЕГЭ в этом году?

— Отменить ЕГЭ в этом году предлагали, но в этом случае мы не обеспечили бы объективное поступление в вузы. Кроме того, многие ректоры, учащиеся и родители были категорически против отмены, поэтому мы выбрали лучшее время, когда уже не было угрозы для здоровья ни для организаторов, ни для выпускников, провели пробные экзамены, а коллеги из Роспотребнадзора сформировали методические требования, которые неукоснительно выполнялись, и ЕГЭ сдали с соблюдением всех норм.

— Какую роль играет государственная итоговая аттестация девятиклассников (ГИА-9) в российском образовании? Какие риски вы видите в связи с ее отменой в 2020 г.?

— Итоговая аттестация — это завершение основного общего образования, и отменить ее было не просто. Риск был связан с необъективными оценками в аттестатах, но риски сдавать ГИА в конце мая — начале июня для здоровья более миллиона девятиклассников были сильнее, а переносить ее, как ЕГЭ, на июль было нецелесообразно. Мы надеемся, что директора школ и учителя с пониманием отнеслись к переводу по аттестатам. А в новом учебном году у десятиклассников проверяют уровень знаний с помощью всероссийской проверочной работы (ВПР).

— Какие изменения пандемия внесла в реализацию национальных проектов в целом и в проект «Образование» в частности?

— Мы стали развивать цифровую образовательную среду, но я подчеркну, что мы не отказываемся от традиционной формы обучения. Мы увидели школы, где нет Wi-Fi и компьютеров. Будем исправлять ситуацию, развивать российское программное обеспечение, чтобы не использовать, допустим, для обмена учительским опытом зарубежное. Еще раз хотелось бы обратить внимание на то, что цифровая образовательная среда — это дополнительный способ решения существующих проблем.

— Сейчас, зная, как долго продлится режим самоизоляции, что бы вы сделали по-другому?

— С учетом того что мы работали фактически круглосуточно семь дней в неделю в урезанном вдвое составе министерства из-за сложившейся ситуации с пандемией, мы сделали максимально возможное, а теперь необходимо проанализировать этот опыт.

Заместитель руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации О. В. Кривонос

23 июля 2020 г.

— Как для вас началась пандемия? Какие меры или решения были самыми первыми?

— Впервые о новой коронавирусной инфекции мы получили информацию в конце декабря 2019 г. Правительство внимательно отслеживало ход развития эпидемии в Китае.

Согласно законодательству, первым, кто реагирует на любые такие угрозы, является Роспотребнадзор, который и начал реализовывать мероприятия по предупреждению массового завоза инфекции в страну. Были организованы пункты пропуска в аэропортах, куда прилетали рейсы из Китая, прибывшим гражданам начали измерять температуру.

Как только вирус стал активно распространяться внутри Китая и были зарегистрированы первые случаи заболевания в соседних с Китаем странах, правительством 27 января 2020 г. было принято решение об организации оперативного штаба по предупреждению распространения инфекции. Также в конце января провели тотальную оценку всей системы здравоохранения, ее готовности к возможному росту эпидемии.

Эта мера была своевременной: уже 30 января ВОЗ объявила чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения. 31 января Михаилом Владимировичем Мишустиним был подписан Национальный план по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, включающий 22 мероприятия. В этот же день коронавирусная инфекция была включена в перечень особо опасных заболеваний. Свой соответствующий акт выпустил и Роспотребнадзор в целях организации наблюдения за гражданами, прибывающими из Китая.

К 31 января инфекция была зарегистрирована уже в 20 странах, первые случаи были выявлены в Японии, Италии, США и ряде других стран, и 31 января уже в нашей стране были выявлены первые два завозных случая (у граждан Китая).

В целях предупреждения таких завозов в дальнейшем согласно решениям Оперативного штаба с февраля 2020 г. была приостановлена выдача гра-

жданам Китая групповых и рабочих виз. Было приостановлено и движение на российско-китайской и российско-монгольской границах (с 31 января и с 1 февраля соответственно). С 1 февраля было значительно ограничено авиационное сообщение с Китаем. Регулярные рейсы осуществлялись только из «Шереметьево». С 4 февраля введен запрет на транзитные авиаперелеты иностранных граждан из Китая. С 14 февраля полностью прекращено чартерное сообщение с Китаем.

Уже с конца января были разработаны и начали применяться Роспотребнадзором первые тест-системы для выявления вируса. Активное производство их начато с 14 февраля 2020 г.

Также напомним, что в этот период мы осуществили эвакуацию наших граждан из города Ухань и провинции Хубэй. Все они были успешно изолированы на 14 дней в Тюменском лечебно-реабилитационном центре «Градостроитель» и обследованы на выявление инфекции. Случаев заболевания у них не было выявлено, и уже в конце февраля все граждане были выписаны домой.

Так это начиналось.

— Не могли бы вы рассказать о том, как в Оперативном штабе принимались основные решения, связанные с пандемией?

— Как я уже говорила, 27 января был сформирован Оперативный штаб. В него вошли руководители Роспотребнадзора, Минздрава России, Минтранса России, МИД России, Минпромторга России, МВД России, МЧС России, СВР, ряда других ведомств, компании «Аэрофлот». Штаб стал основным межведомственным органом, все решения которого принимались оперативно и реализовывались в суточный срок. Правительство в эти дни перешло буквально на круглосуточный режим работы. Без этого мы не смогли бы так быстро закрыть наши границы с Китаем и соседними с ним странами, приостановить перелеты. Поручения Оперативного штаба сразу оформлялись как соответствующие акты Правительства Российской Федерации. Выстраивались логистические схемы передвижения граждан, вырабатывались новые ограничительные меры. Так формировался штабной формат работы.

И до 3 марта, то есть больше месяца, новых случаев заболевания мы не регистрировали, пока коронавирусная инфекция не была выявлена у гражданина Российской Федерации, прибывшего в Москву из Италии. Именно с этой даты мы можем говорить о начале распространения инфекции внутри нашей страны. Буквально за последующие десять дней было выявлено 42 завозных случая заболевания.

Это потребовало иного уровня принятия решений, применения мер экономического, а не только эпидемиологического характера. 14 марта Председателем Правительства РФ был организован Координационный совет по борьбе с новой коронавирусной инфекцией, а уже 16 марта принято решение о временном прекращении какого-либо сообщения с другими странами, включая Республику Беларусь. Сообщение со странами было ограничено только вывозными рейсами для возвращения наших граждан в страну.

Все возвращающиеся граждане помещались на 14-дневный карантин, что потребовало развития дистанционных форм работы с такими лицами. 18 марта постановлением правительства были утверждены временные правила оформления листков нетрудоспособности, выделены первые 10 млрд руб. на стимулирование врачей, которые должны были наблюдать таких граждан.

Активно готовились к приему пациентов и медицинские организации. Для этого тогда же, 18 марта, мы изменили порядок регистрации медицинских изделий и средств индивидуальной защиты, чтобы ускорить и упростить их поставки в медицинские организации. А 23 марта были выделены первые 22,5 млрд руб. на развитие производства и поставки медицинского оборудования и средств индивидуальной защиты.

Далее все решения, требующие выделения средств федерального бюджета, уже проходили в рамках деятельности Координационного совета и его президиума.

Однако и после начала деятельности Координационного совета Оперативный штаб продолжил свою работу. Его решения были связаны с мониторингом ситуации в регионах, вывозом наших граждан из других стран, настройкой системы здравоохранения и рядом других вопросов. Кроме того, особую роль Оперативный штаб стал играть уже при выходе из ограничительных мероприятий и решении вопросов открытия тех или иных отраслей.

Штаб стал реальным механизмом межведомственного управления и оперативного принятия решений.

— Насколько эффективными и оправданными оказались меры по децентрализации основных решений на уровне регионов? Было бы легче решать вопросы в случае введения чрезвычайной ситуации в федеральном масштабе?

— Сразу скажу, что режим чрезвычайной ситуации был введен только в отдельных муниципальных образованиях. На уровне всего субъекта в целом такой режим не был введен ни в одном регионе нашей страны.

В большинстве регионов удалось ограничиться режимом повышенной готовности к такой ситуации. И это главный итог всех решений Правительства Российской Федерации.

Эпидемиологическая ситуация с инфекцией развивалась в каждом регионе по-разному. Первыми приняли на себя удар Москва, Московская область и Санкт-Петербург. В остальных регионах эпидемия начала развиваться, когда ее пик в той же столице практически был уже пройден.

Особенности эпидемиологического процесса у всех регионов тоже были разные. Где-то все ограничивалось локальными очаговыми вспышками, где-то инфекция активно распространялась среди населения. Поэтому меры по субъектам различались, и невозможно было отрегулировать это только на федеральном уровне.

Напомню, что система здравоохранения и другие социальные сферы у нас децентрализованы и организуются непосредственно органами государственной власти регионов.

Поэтому указами Президента Российской Федерации полномочия по введению ограничительных мер были переданы главам субъектов Российской Федерации.

Была выбрана более оптимальная модель, когда правительственные решения принимались по отдельным регионам для их поддержки. Примерами таких решений были принимаемые Оперативным штабом при моем участии меры по развертыванию полевых мобильных госпиталей и пунктов временного размещения в Мурманской области, Республике Дагестан, Оренбургской и Самарской областях, решения о помощи Республике Тыва, Амурской области и ряду других регионов.

— Как происходило межведомственное взаимодействие? Насколько достаточной была нормативная база?

— Все решения принимались и согласовывались в течение 24 часов. Это был беспрецедентный опыт единой работы всех министерств и ведомств, постоянного общения с регионами, в том числе в рамках деятельности рабочей группы Государственного совета, которую возглавил мэр Москвы Сергей Собянин, одновременно ставший заместителем Михаила Владимировича в Координационном совете.

Еще в апреле мы внесли изменения в законодательство и установили особенности деятельности системы здравоохранения, образования и ряда других отраслей. Это позволило организовать работу социальной сферы без сбоев.

Одни решения принимались в рабочем порядке, другие — оформлялись вначале протоколами Координационного совета, поручениями Председателя Правительства РФ или Татьяны Алексеевны Голиковой, а потом как акты правительства.

— Как вы выстраивали взаимодействие с экспертами? Ощущался ли недостаток экспертизы для принятия конкретных решений в вашей зоне ответственности?

— Дефицита экспертов мы не испытывали. У нас одна из лучших научных школ в сфере эпидемиологии и медицины. Вы неоднократно видели, как президент встречался с нашими ведущими экспертами — и когда эпидемия только началась, и потом, когда уже все основные решения были приняты. На самых первых этапах развития эпидемии экспертов привлекало и правительство.

В первые дни эпидемии в основном привлекались эксперты-эпидемиологи, генетики центра «Вектор», других учреждений Роспотребнадзора. По мере развития эпидемиологической ситуации мы подключили ведущих пульмонологов, инфекционистов, реаниматологов, клинических фармакологов. Их мнение учитывалось при принятии решений Оперативного штаба и Координационного совета.

— Насколько понятной, предсказуемой для вас была реакция населения, бизнеса на принимаемые меры? Использовали ли вы какие-то модели? Или привлекали экспертизу для моделирования реакции и поведения людей в нестандартных ситуациях?

— Еще в начале марта — до введения ограничительных мероприятий — нами на основании международного опыта был сделан модельный расчет вариантов развития ситуации.

К этому времени Роспотребнадзором уже были оценены возможности резкого наращивания тестирования, при котором количество проводимых тестов можно было увеличивать каждую неделю в три раза. Планировалось, что это позволит выявлять заболевание в основном на ранних стадиях. Так и случилось.

На тот момент было всего два варианта расчета модели развития ситуации. Один из них позволял рассчитывать ситуацию на основе числа умерших больных, второй — на основе опыта других стран, в основном Китая и Италии.

На 14 марта у нас было 59 случаев заболевания и ни одного случая смерти. Поэтому мы могли использовать только опыт других стран. Расчет проводился на основе отношения количества завозных случаев заболеваний к количеству инфицированных внутри популяции. На примере Москвы мы рассчитали риск инфицирования в школах, на публичных мероприятиях и в других местах массового скопления людей. На основе этих данных было доказано, что чем быстрее будут введены ограничительные меры, социальное дистанцирование и изоляция, в первую очередь пожилых граждан и детей, тем выше шансы, что мы сможем избежать неуправляемого, взрывного роста эпидемии, не допустить закрытия общественного транспорта, всех магазинов и введения тотального карантина.

Данная модель была доложена председателю и всем членам правительства 14 марта. Именно эти расчеты легли в основу принятых президентом 25 марта, а потом и 2 апреля решений о введении в стране ограничительных мероприятий.

Наше население адекватно отреагировало на эти меры. Во многом это было обусловлено тем, что граждане уже видели опыт других стран в борьбе с инфекцией. Видели опыт провинции Хубэй, Италии, Испании. Большинство из них поняли, что по-другому нельзя. Очень ответственно к режиму самоизоляции отнеслись наши пожилые граждане.

Кроме того, правительством и властями регионов было сделано все, чтобы люди не испытывали никакой нужды в продуктах питания и товарах первой необходимости, достаточно быстро были приняты меры по насыщению рынка средствами индивидуальной защиты.

И это дало свой результат. Масштабной эпидемии мы избежали. Из-за более позднего и постепенного распространения заболевания мы успели подготовить систему здравоохранения и само население. Для этого уже не нужны были внешние эксперты. Мы сами стали такими экспертами.

— Какие управленческие инновации, возникшие и опробованные в ходе пандемии, сохранятся в будущем? Какие ограничения и зоны для развития выявил кризис?

— Самой ценной инновацией стала оперативность принятия решений. Эти инновации уже вошли в рутинную деятельность правительства.

Мы научились быстро строить инфекционные больницы. И этот опыт теперь останется с нами навсегда.

Полагаю, мы сохраним ускоренную процедуру вывода на рынок медицинского оборудования и лекарственных препаратов. Осенью мы проведем анализ эффективности этой системы, и часть предложенных решений, скорее всего, останется и после 1 января 2021 г.

Сейчас мы готовим новую государственную программу по основам химической и биологической безопасности. Накопленный опыт применим и при формировании мероприятий данной государственной программы.

Мы продолжим развитие российской санитарно-эпидемиологической службы. Эпидемия доказала, что только благодаря ее централизации нам удалось быстро отреагировать на новые вызовы.

Продолжим мероприятия по модернизации инфекционной медицинской помощи. Нам надо создать в каждом регионе единую систему оказания медицинской помощи при возникновении инфекционных болезней, готовую в любой моменткратно нарастить свои мощности, подготовить для нее современные медицинские кадры, нарастить штат эпидемиологов, врачей-инфекционистов и ряда других специалистов. Где это требуется, продолжим строить современные инфекционные больницы, оснащать их оборудованием.

Однако главный опыт — наша способность быстро мобилизоваться и создавать современные механизмы реагирования, причем не однократного применения, а пригодных для реализации в будущем.

Министр иностранных дел Российской Федерации С. В. Лавров

29 июня 2020 г.

— Наш разговор — о роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в организации вывоза наших граждан из-за рубежа в условиях пандемии. Согласно российской Конституции, государственная власть обязана обеспечивать защиту прав и безопасность своих граждан, в том числе за рубежом. Как и насколько МИД должен был в это включаться?

— Защита прав и обеспечение безопасности наших сограждан за рубежом всеми имеющимися международно-правовыми средствами — прямая обязанность внешнеполитического ведомства. Такие функции и полномочия министерств иностранных дел предусмотрены законодательством всех государств, мы здесь не исключение. Другое дело, что механизмы, предполагающие оказание содействия в возвращении на родину, не являются установленными раз и навсегда.

— Как стало понятно, что надо вывозить российских граждан и что их около 250 тыс.?

— Соответствующие оценки делал и решения принимал Оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России. Мы работали совместно с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций (Минкомсвязь), поскольку оно обеспечивает цифровую базу всей этой работы, с Министерством транспорта, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), с Министерством внутренних дел (миграционные проблемы), ФСБ (пограничные вопросы). Ключевые решения относительно того, насколько ужесточать, а затем — насколько ослаблять меры по ограничению передвижения, принимались, конечно, на основе мнения и оценок Роспотребнадзора, Минздрава и всего Оперативного штаба, которым руководит заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голикова, курирующая в том числе и вопросы здравоохранения.

Мы обеспечивали работу по выполнению решений, которые коллегиально принимались Оперативным штабом на основе прежде всего оценки эпидемиологической ситуации, то есть ту часть работы, которая была сопряжена с непосредственной организацией сбора, информированием, посадкой на рейс наших граждан, возвращавшихся из зарубежных стран.

Наши сограждане находились за границей по самым разным делам. Конечно, большая их часть — как туристы. Организованных туристов вывезли достаточно оперативно. Основная работа была связана с возвращением неорганизованных туристов.

У организованного туриста обязательно есть обратный билет и обязательства туроператора. Индивидуальный же турист может выехать за границу без обратного билета, поскольку еще не знает, сколько он там пробудет. И таких было очень много.

Кроме того, была еще одна большая группа российских граждан, которые находились за рубежом либо в образовательных целях, либо на продолжительном лечении, либо на постоянном жительстве и вдруг решили, что условия их жизни в тех же самых США, например в Нью-Йорке, в связи с пандемией ухудшились. И они посчитали, что будет лучше на время вернуться в Россию, и тоже записались на портале «Госуслуги» в качестве желающих вернуться.

— Сбор заявок, информирование, посадка на рейс — что еще было нужно?

— Во-первых, нужен был сам рейс. На первом этапе было принято решение, что не более 500 человек в день могут вернуться вывозными рейсами в Москву и Московскую область и не более 200 человек — в другие регионы. Хотя основная масса наших сограждан, находившихся на момент начала пандемии, сразу же возвратились на родину, за границей оставалось еще не меньше двух десятков тысяч россиян, которых мы сразу вывезти не смогли. В том числе потому, что они находились и находятся на малодоступных для российской авиации территориях.

Это, например, Океания, удаленные острова на Филиппинах. Это Латинская Америка, где экзотические места также удалены от воздушных коммуникаций, вообще от цивилизации.

— То есть их надо было еще собрать?

— По сути, пришлось организовать вывозной хаб, а потом, уже в России, еще и ввозной хаб, откуда власти соответствующих субъектов Российской Федерации под свои гарантии забирали прибывающих граждан и заверяли, что эти граждане пройдут необходимые карантинные процедуры. Это ответственная и кропотливая работа. У нас в министерстве ею занимались Координационный штаб, который, без преувеличения, функционировал круглосуточно, Департамент Ситуационно-кризисный центр (ДСКЦ), все территориальные департаменты в зависимости от того, о каком регионе мира, о какой стране идет речь, и, конечно, Департамент информации и печати (ДИП).

— Почему ДИП?

— С одной стороны, это наш рупор, а с другой — это официальный адрес Министерства иностранных дел, на который любой гражданин не только нашей страны, но и других стран может направить свои предложение, просьбу, требование.

— Как была организована работа всей этой координационной группы?

— Соответствующую работу вел заместитель министра, он координировал работу по соответствующим вопросам всех перечисленных мной

подразделений. Мы также на уровне заместителя министра были представлены в Оперативном штабе, работали и в координационной группе Госсовета.

— МИД ожидал, что возвращать на родину придется столь значительное число наших сограждан?

— Честно говоря, я не удивился. Могло быть и больше. Неразбериха была с теми, кто, как я сказал, давно уехали на постоянное место жительства и вдруг решили, что безопаснее вернуться. И вот они стали пополнять эти списки. Мы за определенный период вывозим, скажем, 5 тыс., а перечень заявок на возвращение за это время пополняется еще 10 тыс.

— Вот это не вполне понятно. Люди уехали на ПМЖ, живут постоянно в США, а Министерство иностранных дел за бюджетные средства вывозит их на территорию России.

— Не совсем за деньги Российской Федерации. Есть определенная стоимость билетов. Но российское государство всем, кто зарегистрировался на портале «Госуслуги» как нуждающийся в содействии для возвращения на родину и отвечает установленным критериям, платит суточные — 2400 руб. в день на взрослого.

Это люди, это их решение, их жизнь, в конце концов. Мы не спрашиваем. Он или она имеет право вернуться, они — российские граждане. Независимо от того, какие решения гражданин принимал раньше, если он считает, что ради своей безопасности он должен вернуться домой, кто ему может воспрепятствовать? Мы со своей стороны стремились сделать возвращение по мере возможности комфортным. Иногда возвышенно говорят: «Своих не бросаем». Это тот самый случай. В этой большой работе случались просчеты, фиксировались недостатки — они всегда имеют место. Я, однако, был очень приятно... даже не удивлен, я знал, что в большинстве своем наши сотрудники в дипмиссиях очень отзывчивые, но в целом ряде посольств проявляли особую креативность, и я не мог это не оценить.

Например, в Непале наши сотрудники под руководством посла (у них достаточно большая территория еще с советских времен) разбили палаточный лагерь для тех, кто оказался там в качестве «диких туристов» и просто финансово был не в состоянии позволить себе поселиться в гостинице.

— И их всех просто расселяли в палатках?

— Да, и наша дипломатическая миссия за счет сотрудников покупала им продукты питания.

— То есть сотрудники сбрасывались?

— Да.

— Не государство?

— Сейчас, конечно, все это делается уже на организованной основе, но в первые недели пандемии работать приходилось «с колес». Никто не представлял масштаба этой проблемы. Столь массовым возвращением граждан из-за рубежа никто никогда не занимался.

Были ситуации, например, после цунами в Юго-Восточной Азии в 2004 г., когда из Таиланда вывозили наших сограждан. Это одна страна (несколько

курортов), одно направление. Правда, в тот период встречно летели чартеры с нашими туристами. Кто-то покидал страну, а кто-то летел на отдых вопреки всему, потому что путевки уже были куплены.

— Какие будут сделаны выводы из накопленного опыта?

— Прежде всего выводы должны касаться нашей готовности к повторению подобной пандемии, тем более что все больше и больше специалистов говорят о возможности второй волны пандемии. Здесь первую скрипку должны, конечно, играть наши эпидемиологи — прежде всего в части того, как обеспечить нашу страну медицинскими учреждениями соответствующего профиля. В ближайшее время, наверное, будет принято решение о том, как быть с возобновлением авиационного, железнодорожного и автомобильного сообщения с внешним миром. С учетом кризисного опыта, который мы сейчас проходим, будут приниматься и нормативные решения о порядке, условиях и механизмах возможного возвращения находящихся за границей российских граждан на родину на случай новых волн пандемии и эпидемических вспышек в конкретных странах.

— Что в этом плане намерен делать МИД России?

— Мы будем обеспечивать поступление исчерпывающей информации об эпидемиологической ситуации в других странах, о принимаемых противозаразительных мерах и о том, как другие государства открываются для внешнего мира. Эту информацию министерство будет направлять в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, которые профессионально оценят, насколько опасно или безопасно россиянам в конкретных странах находиться.

— Многие крупные государства также вывозили своих граждан из эпидемически горячих точек. Чем отличался наш способ от, например, немецкого или американского?

— Нигде бесплатно никто никого не вывозил. Либо всем дают в долг, либо берут расписку, что по возвращении расходы государства будут возмещены. У нас все это сопоставлялось с имеющимися возможностями для размещения людей на карантине.

— Вы говорите, что более трех месяцев все существовали в системе Zoom — весь мир общался дистанционно. Президент Российской Федерации В. В. Путин проводил и до сих пор проводит совещания дистанционно. Насколько все это изменило работу системы государственной власти и МИД в том числе?

— Если бы такая пандемия произошла десять лет назад, наверное, мы оказались бы в гораздо более сложной ситуации с точки зрения нормального функционирования Министерства иностранных дел. Сейчас это случилось уже после достаточно широкого внедрения в работу МИД России и других федеральных и региональных структур современных методов и технологий коммуникации. Нам не составило большого труда наладить эту работу в режиме онлайн. Никаких особых сложностей при этом мы не испытывали.

Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки А. А. Музаев

10 августа 2020 г.

Образовательные системы всего мира столкнулись с глобальным вызовом — пандемия привела к необходимости экстренного перехода на дистанционное обучение.

Организация экономического сотрудничества и развития и Гарвардский университет в начале апреля 2020 г. провели опрос представителей систем образования разных стран. Результаты показали, что практически все системы образования отреагировали на испытание пандемией одинаково: работа школ была приостановлена, вводилось домашнее дистанционное обучение. Главный вопрос для руководителей систем образования во время карантина — обеспечить доступность образования и поддержать качество образовательного процесса.

Усилия российской системы образования высоко оцениваются зарубежными партнерами, а результаты ЕГЭ продемонстрировали, что месяцы, проведенные дома, не привели к снижению результатов выпускников.

Дистанционное обучение несло ряд базовых вызовов с точки зрения обеспечения качества образования. Это прежде всего ресурсные и кадровые ограничения — недостаточный уровень технического обеспечения семей в условиях дистанционного обучения и удаленной работы родителей учеников. Другим узким местом дистанционного образования стали методическая подготовка учителя и психологическая готовность к такой работе.

По данным международного исследования качества образования PISA, показатель наличия домашнего компьютера сильно варьируется по странам. В ОЭСР эта доля составляет в среднем 82,1%. В России 93,5% учащихся имеют компьютер для занятий, а Интернет доступен 98,3% российских учащихся (в странах ОЭСР — 91,7% учащихся). 90% директоров российских школ, принимавших участие в PISA-2018, считают, что учителя имеют соответствующие компетенции, чтобы применять цифровые технологии в обучении.

В обычной практике преподавания учителя давно применяют различные информационно-коммуникационные технологии, и, по данным международного исследования TALIS-2018, девять из десяти российских учителей за последние годы прошли повышение квалификации по направлению ин-

формационно-коммуникационных технологий. Вместе с тем пандемия выявила низкий уровень цифровой грамотности у некоторых учителей и проблемы с эффективным использованием цифровых технологий.

Отметим, что применение отдельных технологий в рамках традиционного урока отличается от дистанционных уроков, проведение которых к тому же может зависеть от стабильности интернет-подключения и других технологических аспектов. Преподавание в онлайн-режиме требует также знания методических приемов, характерных для дистанционного обучения.

Было ли решение о закрытии школ правильным? Согласно исследованию, проведенному ОЭСР на основе анализа последствий предыдущих эпидемий, закрытие школ может остановить распространение инфекций не более чем на 15%, однако оно является частью общих карантинных мер, признаваемых эффективными.

Закрытие школ в период пандемии подчеркнуло важность школы как ключевого социального института. Стало также ясно, что цифровое образование не может и не должно заменять традиционные формы получения знаний. Цифровая образовательная среда — это прежде всего дополнительные возможности для образовательной системы, но не ее замена. Современное образование высокого качества предполагает наличие смешанного обучения (сочетание разнообразных очных и дистанционных форм), развитие цифровой образовательной среды, повышение осознанного использования цифровых ресурсов, например, в рамках развития таких сетевых партнерств, когда обучающиеся из самых удаленных сельских школ могут получать консультации ведущих педагогов из крупных столичных городов. С этой точки зрения цифровизация образования, безусловно, является благом для всей системы, но не следует забывать, что без учителя-профессионала, владеющего приемами индивидуализации обучения, имеющего доступ к тщательно отобранному ресурсам, подлинное качество образования недостижимо.

Одним из главных уроков периода самоизоляции стало общее понимание, что взаимная поддержка участников образовательных отношений — главный компонент успеха функционирования образовательной системы. При этом эффективной становится адресная помощь. Ежегодный комплексный анализ оценочных мероприятий, проводимый Рособрнадзором, позволяет выявлять школы, нуждающиеся в помощи. Важную роль в этой работе должен сыграть проект «500+», в рамках которого оказывается адресная поддержка школам с низкими образовательными результатами, формируются необходимые для этого кадровые и информационные ресурсы, создаются возможности для дистанционного обучения.

Для ответа на вызовы пандемии Министерством просвещения были приняты следующие экстренные меры: обеспечен доступ к цифровым образовательным ресурсам, оказана методическая поддержка учителям, организованы уроки для школьников по телевидению. В условиях оперативного реагирования в сложившейся ситуации Рособрнадзором было многое сделано как по предоставлению возможности дополнительной подготовки

к экзаменам, так и по организации ЕГЭ с соблюдением требований эпидемиологической безопасности. Рособрнадзором была организована помощь выпускникам в дистанционной подготовке к экзаменам (видеоконсультации разработчиков экзаменационных материалов, лекции, публикация открытых вариантов контрольных измерительных материалов ЕГЭ 2020 г. и методических рекомендаций для самостоятельной подготовки к экзаменам).

В период подготовки к ЕГЭ и во время экзаменов работали горячие линии Рособрнадзора, на которые за разъяснениями или для защиты своих прав мог обратиться любой житель Российской Федерации. С 1 апреля 2020 г. в период подготовки к экзаменационной кампании на телефон горячей линии по вопросам ЕГЭ поступило 8773 звонка, на телефон доверия ЕГЭ — 3368 звонков. С 29 июня 2020 г. в период проведения экзаменационной кампании на телефон горячей линии по вопросам ЕГЭ поступило 2858 звонков, на телефон доверия ЕГЭ — 1360 звонков. Полагаем, что работа горячей линии позволила нам улучшить информированность всех заинтересованных лиц и тем самым снизить эмоциональную напряженность.

Экзаменационную систему в 2020 г. потребовалось адаптировать к ситуации пандемии. Система школьного образования в целом и государственная итоговая аттестация всегда находятся в зоне повышенного внимания, и данное обстоятельство не позволяло предпринимать скоропалительные и необдуманные действия. В настоящее время, анализируя итоги проделанной работы, мы можем с уверенностью сказать, что принятые решения были взвешенными.

Решение о выдаче аттестатов об основном общем и среднем общем образовании на основе результатов промежуточной аттестации оказалось вынужденным и исключительным в сложившихся обстоятельствах. Выводы о качестве образовательной подготовки девятиклассников, о том, какое влияние на уровень освоения программ основного общего образования оказала сложившаяся эпидемиологическая ситуация, можно будет сделать позднее по результатам других оценочных процедур. Мы полагаем целесообразным провести для обучающихся, продолживших обучение в средней школе, диагностические работы по русскому языку, математике и другим учебным предметам в зависимости от выбранного профиля обучения.

Между тем в ситуации пандемии обозначилась невозможность отказа от ЕГЭ как от инструмента конкурсного отбора наиболее подготовленных абитуриентов для вузов. С такой позицией единодушно выступило ректорское сообщество. ЕГЭ был проведен. Экзамены в 2020 г. прошли в единые сроки на всей территории Российской Федерации и за рубежом, по единым правилам и с соблюдением единых требований. Корректировка измерительных материалов ЕГЭ 2020 г. в связи с пандемией не проводилась. На основе рекомендаций Роспотребнадзора был разработан и реализован комплекс мер эпидемиологической безопасности в экзаменационных пунктах. Благодаря этим мерам удалось избежать новой вспышки заболеваемости после проведения ЕГЭ.

Эпидемиологическая обстановка не оказала существенного влияния на качество подготовки выпускников. Итоги экзамена продемонстрировали отсутствие статистически значимых отличий в результатах ЕГЭ 2020 г. по сравнению с результатами 2019 и 2018 гг. Так, в сравнении с аналогичными показателями 2019 г. немного улучшились результаты ЕГЭ по русскому языку, литературе, географии и обществознанию. Практически не изменились результаты по информатике и ИКТ, физике, истории и биологии. При этом отмечено снижение среднего тестового балла ЕГЭ по профильной математике, химии и иностранному языку (за исключением французского и испанского). Но результаты ЕГЭ по химии в этом году аналогичны результатам 2018 г., а результаты по профильной математике и иностранным языкам оказались лучше, чем в 2018 г.

Вместе с тем пандемия показала возможность возникновения непредвиденных ситуаций, к которым мы должны быть готовы. И мы постараемся учесть этот опыт в нашей дальнейшей деятельности. Прежде всего это меры, направленные на развитие и использование информационных технологий при подготовке и проведении процедур оценки качества образования.

В период экзаменационной кампании большинство регионов России вышли на новый уровень проведения заседаний конфликтных комиссий. В 52 субъектах РФ их работа при рассмотрении апелляций по поводу выставленных баллов проводилась дистанционно, в 22 регионах — дистанционно и очно. Такая практика показала свою эффективность и будет использоваться в дальнейшем.

В условиях карантина актуальной стала дискуссия о цифровизации итоговой аттестации и возможности ее перевода в дистанционный формат в будущем. Такая возможность не исключается, однако на сегодняшний день дистанционный формат не позволяет в полной мере обеспечить объективное проведение экзаменов, поскольку ставит участников ЕГЭ в неравные условия, а также не позволяет обеспечить полный контроль за соблюдением порядка проведения итоговой аттестации. В то же время активное внедрение цифровых технологий в образовательный процесс, в том числе в процедуры итоговой аттестации, расширяет возможности обучения, стимулирует мотивацию участников образовательного процесса и способствует развитию гибких компетенций.

Рособнадзором рассматривается возможность цифровизации формата проведения государственной итоговой аттестации. Для этого разработаны и внедрены некоторые технологические решения. С 2015 г. устная часть ЕГЭ по иностранным языкам проводится с использованием компьютера. В контрольные измерительные материалы основного государственного экзамена по информатике с 2009 г. включены задания, выполняемые на компьютере. В 2021 г. планируется проведение ЕГЭ по информатике и ИКТ в компьютерной форме. В рамках изучения этого предмета обучающиеся развивают информационную грамотность и креативность, получают навыки программирования, учатся эффективно выполнять проектные задания. Перевод ЕГЭ

по информатике в компьютерный формат позволяет непосредственно проверить достижение этих результатов обучения.

По итогам проведенного нами мониторинга были выявлены организационно-технологические проблемы, которые необходимо будет решить для проведения ЕГЭ по информатике в компьютерной форме: обеспечение пунктов проведения экзаменов необходимой техникой и программными продуктами, доступом к широкополосному Интернету, обучение специалистов. Однако позитивное влияние перевода экзамена в компьютерный формат на систему изучения информатики в школах трудно переоценить.

Процедура экзамена с использованием компьютера требует реализации иных научно-методических подходов к конструированию контрольных измерительных материалов. Информационные технологии дают широкий простор для сочетания устных и письменных форм заданий. При компьютерной форме тестирования возникает возможность использовать дополнительные способы предъявления информации: гипертексты, звуковые файлы, анимации, видеофрагменты, интерактивные модели. Ввод интерактивных динамических моделей позволит осуществить оценку компетенций по решению проблем, что в бумажном варианте крайне затруднительно, а подчас и невозможно. Использование видеофрагментов расширяет потенциал применения компетентностно-ориентированных заданий, построенных на ситуациях жизненного характера, так как видеофрагменты позволяют погрузить обучающегося в реальную жизненную ситуацию. На экзамене в компьютерной форме возможно использование ресурсов Интернета, который может выступать и как основа для построения заданий, и как справочник.

Переход на компьютерную форму проведения такого массового экзамена «с высокими ставками», как ЕГЭ, требует длительных педагогических исследований, создания новых моделей заданий, специализированного программного обеспечения, подготовки организационно-технологической и технической базы проведения экзамена, реализации широкомасштабных апробаций, что займет несколько лет и не может быть осуществлено одноmomentно.

Необходимо решить вопрос об идентификации личности участника экзамена. Да, существует электронная цифровая подпись (ЭЦП), но достаточно ли этого для получения гарантии, что экзамен сдает именно тот человек, который заявился на экзамен? А если достаточно, то насколько ЭЦП доступна всем тем обучающимся школам, которые будут сдавать экзамены (в последние годы количество участников ГИА-11 достигает 800 тыс. человек, а участников ГИА-9 — более 1,2 млн человек)?

Не следует забывать и о выпускниках прошлых лет, которые сдают ЕГЭ для поступления в вузы. Также возникает вопрос об обеспечении самостоятельного выполнения предложенных на экзамене заданий в домашних условиях или в условиях, далеких от условий традиционных учебных классов.

Все компьютеры, на которых участники итоговой аттестации будут выполнять экзаменационные задания, должны соответствовать определенным

техническим требованиям (характеристики оперативной памяти, жесткого диска, процессора, операционных систем, установленного программного обеспечения и т. д.) и требованиям информационной безопасности. Их соблюдение необходимо для обеспечения равноправия участников экзамена, исключения возможности вмешательства сторонних лиц в ход экзамена и искажения результатов выполнения заданий.

Отмечу еще один аспект информационной безопасности. Поскольку в соответствии с частью 11 статьи 59 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» информация, содержащаяся в контрольных измерительных материалах, используемых при проведении государственной итоговой аттестации, относится к информации ограниченного доступа, все места, где контрольные измерительные материалы будут использоваться, должны быть соответствующим образом оборудованы (например, видеонаблюдение за работой участников экзаменов, контроль доступа к измерительным материалам посторонних лиц и т. п.).

Не стоит забывать также о том, что государственную итоговую аттестацию проходят и обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья. Потребуется совместная с медиками и специалистами по обучению детей с ограниченными возможностями разработка формата компьютерного экзамена для каждой из категорий таких участников.

Цифровизация государственной итоговой аттестации связана и с новыми подходами к оцениванию развернутых ответов участников. Перспектива использования нейросетей, искусственного интеллекта весьма привлекательна. В некоторых международных экзаменах по иностранному языку уже используется подобная технология. Программа, в которой собраны сотни тысяч ответов экзаменуемых со всех концов света, проверяет не только краткие письменные ответы, но и развернутые эссе и устные ответы: фиксирует правильное произношение и использование слов, лексический запас. Считав речь по таким опорным точкам, программа может поставить оценку.

На Всероссийской олимпиаде по информатике используется программное обеспечение, позволяющее тестировать составленные участниками программы и, по сути, оценивать их.

В 2022 г. оценивание качества подготовки выпускников 11 классов на ЕГЭ будет проводиться в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС). В настоящее время продолжается активная работа по созданию перспективных моделей контрольных измерительных материалов ЕГЭ, планируемых к введению в 2022 г. С переходом к оцениванию по ФГОС в контрольных измерительных материалах появляется больше креативной, творческой составляющей, больше возможностей для самовыражения участников ГИА. В этих условиях важно уметь оценивать нестандартное мышление, и это касается не только гуманитарных предметов. Поэтому возможность автоматического оценивания сочинений, нестандартных решений задач по математике, физике, химии нуждается в серьезном исследовании.

Безусловно, включение новых компьютерных форматов в систему государственной итоговой аттестации потребует обновления материальной базы школ. В ближайшие годы в рамках реализации национального проекта «Образование» необходимо сделать так, чтобы ученики привыкли работать в цифровом формате, а современное оборудование и высокоскоростной Интернет появились во всех школах страны — от крупных мегаполисов до малых городов и сел.

Министр здравоохранения Российской Федерации М. А. Мурашко

23 июля 2020 г.

— Что труднее — действовать в условиях перегрузки системы здравоохранения или не допустить этой перегрузки? Какой вывод на этот счет вы сделали из истории противостояния пандемии коронавируса?

— Я бы по-другому поставил вопрос. Перегрузка — это то, что в первую очередь беспокоило граждан. Но на самом деле это была не главная проблема в плане оказания медицинской помощи. Это всего лишь один из рисков. Главная проблема, с которой столкнулась национальная система здравоохранения, — фармацевтически неуправляемая инфекция. Располагая соответствующим лекарственным препаратом, имеешь метод лечения. Если же прямо воздействующего метода лечения нет, это уже совершенно другая стратегия борьбы с инфекцией — такой, как COVID-19.

— А применительно к противодействию другим заболеваниям не возникало ощущения, что на пике борьбы с пандемией, когда разворачивали мощности по производству средств индивидуальной защиты и базовых противовирусных препаратов, когда стартовало массовое тестирование, появился дефицит медицинских услуг на других направлениях?

— Сразу обозначу несколько моментов. Не может мобилизация системы здравоохранения строиться только по монопрофильному направлению. Нужно было получить максимальный объем информации о коронавирусной инфекции, адаптировать соответствующий опыт, уже накопленный в других странах. И на основе этого опыта понять и оценить все риски, сформировать профили этих рисков, исходя из которых нам следовало действовать. Так что изначально было очевидно, что одновременно должен быть задействован сразу комплекс мер. Далее, на основе карты рисков нам предстояло выстроить эти меры таким образом, чтобы демпфировать риски и получить результат. При перепрофилировании медицинских организаций учитывалось сохранение критически важных объемов медицинской помощи по различным профилям.

К началу пандемии в стране уже был разработан и утвержден паспорт инфекционной службы. Это системный для отрасли документ. Конечно, он создавался для штатной ситуации, но, по крайней мере, в нем была проведе-

на определенная инвентаризация. Мы знали, сколько в наличии объектов здравоохранения различных типов, сколько в них коек. Однако планы развертывания мощностей были рассчитаны под грипп. Пандемия новой коронавирусной инфекции принципиально отличалась от штатной ситуации с гриппом. Более того, никаких нормативных документов Министерства здравоохранения, регламентирующих порядок мобилизации коечной сети, а также порядок расчета необходимых ресурсов здравоохранения в период общенациональной эпидемии гриппа, не было. Имелись лишь общие планы, но они носили характер скорее даже не методический, а рекомендательный и уж точно не обязательный к исполнению.

Лишь получив определенный объем информации, мы смогли сформировать представление о необходимом объеме медицинских организаций и их мощности: как должны быть организованы структура коечного фонда, его оснащение. Министерством были подготовлены приказы и методические рекомендации по работе медицинских организаций и требования к персоналу и его подготовке в короткие сроки. Наконец, были разработаны предложения в части перестройки системы финансирования здравоохранения в условиях пандемии.

Это были первые шаги.

Далее Минздрав приступил к ревизии располагаемых ресурсов в части обеспеченности лекарственными препаратами, индивидуальными средствами защиты — выясняли, что есть в достатке, а чего не хватает.

С индивидуальными средствами защиты на первом этапе сложилась, как вы помните, достаточно напряженная ситуация: национальные системы здравоохранения всех стран мира столкнулись с невиданным ранее скачком спроса — в тысячи раз.

Резервы у нас, разумеется, имелись, но не для формата пандемии. Это один из ключевых уроков, извлеченных нами из опыта противостояния COVID-19: *система здравоохранения должна располагать резервами не просто в виде складских запасов, а в виде готовых к развертыванию либо к перепрофилированию в кратчайшие сроки производственных мощностей полного цикла*. Потому что сформировать резервы на все случаи невозможно.

Получив и проанализировав данные о располагаемых ресурсах, мы скоординировали мобилизационные мероприятия. В кратчайшие сроки был подготовлен Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19». Параллельно в течение буквально трех-четырёх дней были подготовлены и первые методические рекомендации по ее лечению. Мы пошли по пути формирования всего двух документов, чтобы выстроить требования, ввели их версионность, чтобы оперативно управлять меняющейся ситуацией.

На основе анализа ситуации в других пораженных COVID-19 странах были произведены расчеты минимально необходимого количества коек в каждом

из субъектов Федерации — в зависимости от плотности населения и уровня урбанизации. Все это было отработано с оперативным штабом по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России, возглавляемым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Татьяной Алексеевной Голиковой. Соответствующие требования были направлены для исполнения в регионы.

Параллельно Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации под руководством Михаила Владимировича Мишустина совместно с рабочей группой Госсовета по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной SARS-CoV-2, под руководством Сергея Семеновича Собянина и Министерством финансов Российской Федерации во главе с Антоном Германовичем Силуановым рассмотрели и выделили средства. Первыми прошли ассигнования на переоснащение коек.

— Все это удалось сделать до объявления карантина?

— Эти меры начали применяться до введения карантинных мероприятий, но параллельно с введением в г. Москве в соответствии со статьей 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68 «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» режима повышенной готовности.

— А клинические рекомендации? Они тоже были подготовлены в это же время?

— Нет, клинические рекомендации в тот период выпустить было сложно, потому что процедура разработки клинических рекомендаций строится по иному принципу, и выпустить их до апробации и обкатки принятых протоколов лечения не представлялось целесообразным. Поэтому сначала были подготовлены и выпущены методические рекомендации по профилактике, диагностике и лечению. В законодательство были введены нормы, согласно которым в период пандемии могут выпускаться регулярно обновляемые методические рекомендации. Восемь итераций их было издано, в среднем каждые две-три недели выходили новые. Со всего мира собиралась информация о том, что появлялось нового в плане лечения коронавирусной инфекции. Плюс те клинические данные, что накапливались у нас.

— В последней версии рекомендаций у нас есть два значимых расхождения с большинством стран: то, что мы используем КТ для диагностики, и то, что у нас остались противовирусные препараты. В мире поначалу думали, что они будут помогать...

— Не стал бы говорить за весь мир. Международные исследования инвитро по гидроксихлорохину доказали его эффективность, и у нас есть такие исследования. Все то, что о нем говорили эксперты, оценивалось нами с позиции «польза/риск».

Основной аргумент для приостановки его применения в некоторых странах — а оно приостановлено отнюдь не везде — состоит в том, что у части

пациентов ожидалась реализация осложнений, прописанных в инструкции к препарату. В частности, влияние на работу сердца — у пациентов с соответствующей категорией риска этот противомаларийный препарат влияет на проводимость, вызывает аритмогенный эффект, особенно при сочетании с некоторыми другими препаратами. При легком течении заболевания этот препарат показан как эффективный, поэтому мы его оставили в методических рекомендациях. Но там есть предостережение обо всех нежелательных реакциях и профиле риска.

По поводу КТ. Чтобы включать в рекомендации широкое применение этого метода диагностики, нужно иметь в стране достаточное количество компьютерных томографов. Компьютерная томография позволяет более достоверно оценить масштаб поражения легких, рентгенография такой точности не дает, патология выявляется со значительной задержкой. Поэтому КТ была внесена непосредственно в стандарт оказания медицинской помощи, а в регионах прошли закупки дополнительных аппаратов.

— Как готовили для борьбы с пандемией коронавируса медицинский персонал?

— Первое: поскольку никто из врачей прежде не сталкивался с подобным вирусным заболеванием, никто не вел подобных пациентов, следовало в первую очередь организовать образовательные курсы, причем не только по лечению, но и по обеспечению безопасности персонала, пациентов. Что и было сделано: открытые в самые короткие сроки онлайн-курсы прошли почти 1,5 млн медицинских работников.

Второе: мы сформировали федеральные реанимационные консультативные центры, предоставляющие консультации по взрослым, по детям и по беременным пациентам, отслеживая всех пациентов в тяжелом состоянии и всех инфицированных детей в стране. Появились дополнительные консультации по «ковидным» пациентам с сердечно-сосудистой патологией через Национальный медицинский исследовательский центр им. В. А. Алмазова, а также консультации по вопросам ведения онкологических пациентов через Московский научно-исследовательский онкологический институт имени П. А. Герцена.

В части подготовки медицинских кадров Минздравом России были отработаны сразу два направления: теория и реализация теории через практику консультирования. Это своего рода онлайн-аудит и сверка качества ведения пациентов.

— Во многих странах, как выяснилось в ходе пандемии, были загодя созданы резервы из медиков-пенсионеров, которые ушли работать в другие близкие сферы. И они были мобилизованы. Будут ли у нас приниматься решения по формированию резерва медицинских работников?

— У нас есть федеральный регистр медицинских работников. Это одна из подсистем Единой государственной информационной системы здравоохранения, которая создана для учета кадровой информации на региональном и федеральном уровнях. Учитывая возраст, пол, опыт работы и другие

факторы, можно предсказать, например, естественный отток и переток кадров и потребность во врачах первичного звена в будущем.

Располагая точными оценками кадрового дефицита соответствующего профиля, правительство может выбирать способы привлечения и мотивации необходимых специалистов. В комплекс мер входят бюджетный заказ на врачей в учебных заведениях, программы социальной поддержки докторов в виде жилья или материальной помощи. Наконец, в регистре мы также видим студентов, получающих медицинское образование соответствующего профиля. Поэтому мобилизация шла по нескольким направлениям.

Убедившись, что наиболее тяжело болеют люди старшего возраста, мы поняли, что медиков старшего возраста, пенсионеров привлекать слишком рискованно. Меньше всего рискуют молодые и здоровые люди, поэтому студентов-медиков, не имеющих хронических заболеваний, привлекли практически сразу. Сначала как волонтеров, потом как проходящих производственную практику с оплатой за работу и страхованием всех имеющих рисков.

Далее Президентом России и Председателем Правительства России были предложены две категории выплат для материального стимулирования. Кроме того, главой государства инициировано создание системы дополнительных страховых гарантий для медицинских работников от заболевания и случаев неблагоприятного исхода заболевания (смерти).

— По тест-системам наша страна в числе мировых лидеров. За счет чего нам это удалось?

— Рынок медицинских изделий практически на 30% состоит из изделий для лабораторной диагностики. Емкость этого рынка достаточно велика — общий годовой оборот в последние годы составлял до 300 млрд руб., и из них почти 100 млрд — лабораторные изделия, приборы и расходные материалы. Соответственно, компетенций у отечественных государственных и частных медицинских компаний в части разработки и производства заведомо было достаточно. Как следствие, сегодня зарегистрированы и введены в обращение более 120 тест-систем на наличие вирусных РНК и антител к коронавирусной инфекции. Не менее 80 из них — отечественного производства. Первым тест-систему разработал Новосибирский центр вирусологии и иммунологии «Вектор», и практически параллельно было создано еще несколько тест-систем.

— Российская Федерация и страны на постсоветском пространстве — одни из немногих, располагающих национальными сетями инфекционных больниц. В большинстве развитых стран инфекционных больниц, к сожалению, нет. А ведь в свое время правительству «в целях оптимизации» предлагалось от них избавиться...

— Безусловно, инфекционные отделения, расположенные в зданиях многопрофильных медицинских центров, создают дополнительный риск заноса коронавирусной инфекции и парализации деятельности медицинской организации в целом. Что имело место в ряде стран. На начальном этапе

мы как можно дольше удерживали ситуацию именно на уровне инфекционных больниц, не особо привлекая все остальные медицинские организации.

— Какова сейчас оснащенность стационарных учреждений? Или компьютерный томограф есть во всех стационарах?

— В центральных районных больницах пока не везде. В межрайонных центрах практически везде. Но тут бессмысленно цепляться только за одну какую-то историю — например, за КТ. Комплексное оснащение медицинских организаций предусматривает соответствующее поручение правительства.

— Нет ли ощущения, что в связи с загруженностью диагностических средств из-за COVID-19 выросла очередь по другим заболеваниям? Как удастся сохранять баланс между лечением больных коронавирусной инфекцией и лечением прочих пациентов? Не возникло удлинения очередей на плановое диагностическое обследование?

— Конечно, если мы что-то откладываем, накапливается более массовый запрос. Сейчас задача — максимально оперативно оказать помощь по отложенным случаям. Мы видим, что медицинские организации на это настроены, поэтому плановые объемы должны быть выполнены. Ради этого, собственно, и принято решение о быстром возвращении медицинских организаций к обычной работе.

Между тем во многих странах вся работа, кроме лечения инфицированных COVID-19 и экстренной помощи, была приостановлена. У нас же сразу были выделены те направления плановой медицинской помощи, которые не подлежат сокращению, чтобы не получить провал и рост смертности по остальным категориям больных. Поэтому экстренная, в том числе хирургическая, помощь пациентам с сердечно-сосудистыми заболеваниями и онкологическим пациентам оказывалась. Продолжала работать и травматологическая служба.

— А что с плановыми и внеплановыми госпитализациями?

— Те виды помощи, которые возможно было отложить, были отложены на более поздний срок. В том числе это делалось в интересах безопасности пациента, который мог быть подвергнут несоизмеримому риску при плановой госпитализации в этот период.

— Если не удастся закрыть план медицинской помощи по тем сотрудникам и подразделениям, которые вынуждены простаивать во время самоизоляции, как будут обеспечены их финансовые интересы?

— Медицинским организациям предусмотрена компенсация из-за снижения доходов в связи с сокращением помощи по ОМС пациентам с другими заболеваниями.

— Скорая помощь на пике пандемии работала в прежнем режиме?

— Скорая помощь на пике нагрузки принимала в 2,5–3 раза больше обращений, чем в прошлые периоды пиковых нагрузок. При этом была также перераспределена нагрузка на неотложную помощь, а неотложные бригады в большинстве регионов, где органы управления здравоохранением столкнулись с возросшим потоком обращений, были усилены дополнительным автотранспортом и бригадами.

Ну, и еще один немаловажный фактор — мы не допустили перегрузки коечного фонда.

— Мы, кстати, вообще имеющиеся коечные мощности не заполнили?

— Заполнили, хотя и не на 100%, конечно. Всегда держали в запасе как минимум 20–25% в целом по стране, но в некоторых регионах на пиковых нагрузках соответствующие показатели заполняемости приближались к 90%. И тут же приходилось разворачивать дополнительные койки и в медицинских организациях, и за пределами медицинских организаций, в адаптированных помещениях, поскольку дальше закрывать медицинские организации для «нековидных» больных было просто опасно — в первую очередь из-за рисков недоступности других видов помощи.

Поэтому принимались решения по задействованию спортивных и выставочных залов, прочих помещений. Вообще для такого массивного поступления монопрофильных пациентов помещения с большой площадью — удачный вариант решения.

— Как вы оцениваете историю с временными больницами? Они внесли существенный вклад или все-таки в основном обошлись без них?

— В зависимости от региона. Если смотреть в целом по стране, то, может быть, это и не такой уж большой вклад. Но, во всяком случае, мы, располагая временными больницами как запасом мощности, чувствовали себя спокойнее и не сокращали помощь по другим направлениям.

— В СМИ прошла масса негативных публикаций по поводу временных больниц: что там воды нет, света нет, люди туда не хотят и вообще эти временные объекты не использовались, хотя на них успели потратить кучу денег...

— Между ситуацией, в рамках которой ты создал временный резерв и он стоит в ожидании пустой, и ситуацией, когда выстраивается очередь из машин скорой помощи, потому что мест физически нет, по-моему, большая разница. Не использовались — и слава Богу. У нас в реанимации стоят дефибрилляторы, которые тоже используются довольно редко. Но это не значит, что от дефибрилляторов можно отказаться. У нас, в конце концов, на каждой второй стенке висит огнетушитель, но это отнюдь не значит, что он обязательно используется каждый день.

— Как вы оцениваете роль столичных властей, в том числе московского здравоохранения, в противостоянии пандемии? Ведь на Москву пришел ее первый удар.

— Исключительно высоко. Надо отдать должное мэру Сергею Семеновичу Собянину, его заместителю Анастасии Владимировне Раковой, сплоченному и ответственному столичному медицинскому сообществу. Форсированное наращивание и перепрофилирование мощностей здравоохранения начались именно в столице.

— Ряд федеральных медицинских центров в Москве ведь стали «ковидными»...

— Не только в Москве. Перепрофилировались многие центры — например, часть подразделений Института имени П. А. Герцена, Национальный меди-

цинский исследовательский центр сердечно-сосудистой хирургии им. А. Н. Бакулева, Национальный медико-хирургический центр имени Н. И. Пирогова, Национальный медицинский исследовательский центр эндокринологии... Один только Сеченовский университет открыл для больных коронавирусом более 2 тыс. коек. Роль мобилизованных им студентов-волонтеров вообще трудно переоценить.

— **Несколько слов о цифровизации. Как «цифра» помогает бороться с пандемией?**

— В рамках исполнения Временных правил учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 373, была создана специальная информационная система, в которую стали вводиться данные обо всех заболевших коронавирусом пациентах: на каком этапе лечения находится заболевший — на амбулаторном, на стационарном, в реанимации; используемые схемы лечения, а также располагаемое количество коек и число занятых коек. Фактически мы стали получать всю эту информацию в режиме онлайн.

Поскольку это были не отчетные формы из регионов, а информация, напрямую поступающая из больниц, она более оперативна и детальна. Этот единый ресурс позволил нам составить представление, например, о том, в каком регионе эпидемия прирастает, какой ее этап проходит конкретный регион, какая фаза заболевания. Что особенно важно, мы стали видеть качество диагностики — где своевременно применяются подтверждающие методики, а где лабораторное тестирование запаздывает. Все это на графиках теперь видно очень хорошо.

Кроме того, были задействованы развивающиеся сервисы, обеспечивающие распознавание изображений, в частности, на компьютерной томограмме. Они стали показывать неплохие результаты в плане диагностики как инфекционных, так и неинфекционных, в том числе онкологических, заболеваний легких. Было получено беспрецедентное количество изображений с компьютерных томографов. Такой объем компьютерных томографий легких за единицу времени никогда прежде в стране не осуществлялся. Таким образом, делая тесты на COVID-19 и проводя соответствующие обследования, мы попутно накопили огромный объем информации по другим заболеваниям. Это, можно сказать, косвенный эффект цифровизации отрасли здравоохранения. И этой бесценной информацией мы должны распорядиться максимально эффективно. И Минздрав, и региональные органы управления здравоохранением на ходу учатся ее массово обрабатывать и использовать.

— **В ходе противодействия пандемии изменилось ли ваше личное отношение к телемедицине?**

— Вопрос в качестве телемедицинской помощи. На мой взгляд, она еще не получила того продуктивного развития, которое потенциально она имеет. Телемедицина наиболее эффективна в формате «врач — врач». А формат «пациент — врач», как правило, сопряжен с проблемой доступности меди-

цинских изделий, которые рекомендуются пациенту, и во вторую очередь — с затрудненностью интерпретации данных. Чтобы иметь быстрый доступ к физикальным данным пациента и его инструментальному обследованию, нужно располагать достаточным количеством периферических устройств, которые, в свою очередь, должны быть связаны с определенным защищенным информационным ресурсом, где информация обрабатывается, анализируется и выдается уже в формате медицинского заключения.

— А существуют ли примеры удачных девайсов, которые позволяют развивать телемедицину именно в формате «врач — пациент»? Допустим, прибор взял у пациента анализ крови, измерил давление, передал эту информацию врачу...

— На рынке присутствуют аппараты для измерения давления с функцией передачи данных. Но здесь мало одного девайса — нужен целый набор. В частности, цифровые стетофонендоскопы, пульсоксиметры, ЭКГ-мониторинг, специализированные видеокамеры, чтобы оценить слизистые, и прочее. В ряде случаев даже оттенок цвета кожи или слизистых оболочек пациента может иметь важное диагностическое значение. Должен отметить, что подобные «коробочные решения» начинают появляться на рынке.

— По коронавирусу и методам борьбы с ним циркулирует много откровенно фейкового, псевдонаучного контента, особенно в соцсетях. Важно своевременно предоставлять официальную информацию министерства и статусных экспертов. Что сделано в этом направлении?

— Однажды в ходе совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Михаил Владимирович Мишустин попросил меня сесть за компьютер и показать, где опубликованы данные по упоминавшимся мною методическим рекомендациям и по реализации Приказа № 198н. Я сел набирать в компьютере... А он сказал: «Нет, это должно показываться после двух набранных букв». И после этого по инициативе главы Правительства, при самом активном участии заместителя Председателя Правительства Дмитрия Николаевича Чернышенко фактически за два дня был создан ресурс *Стопкоронавирус.рф*. Вскоре им стала пользоваться вся страна. На нем легкодоступны все профильные материалы — статистика, профилактика, лечение.

— На фоне пандемии в экспертном сообществе распространяются критические оценки системы ОМС: что, дескать, надо переходить обратно в бюджетную модель и ко всему, что это влечет за собой...

— Первое: в России существует медицинское страхование для всех. В тех странах, где использовалось софинансирование или отсутствовало обязательное медицинское страхование, проблем было значительно больше. Потому что пациенты вовремя не обращались к врачам и в результате зачастую поступали в больницу уже в тяжелом состоянии. А нас как раз спасло то, что все эти избыточные расходы покрывались за счет обязательного медицинского страхования, и никаких разногласий по этому поводу не было. Это огромный, ценнейший институциональный ресурс.

Второе: фактически сразу же были пересмотрены тарифы на ведение пациентов с коронавирусной инфекцией — средних, тяжелых и крайне тяжелых пациентов. А по амбулаторной части были пересмотрены форматы: перешли на подушевое финансирование, фактически по типу сметного. Так появилась возможность закрыть дополнительные потребности в персонале, в лекарствах и медицинских изделиях.

— Удалось ли нашей стране избежать распространения трагического западноевропейского кейса инфицирования пациентов учреждений для пожилых, домов престарелых?

— Случаи заноса в такие учреждения коронавирусной инфекции у нас тоже были. Принимались встречные меры по обеспечению вахтовой работы персонала, чтобы снизить вероятность инфицирования. Это минимизация рисков. В те учреждения, где возникали заболевания, сразу выдвигались медицинские бригады, вплоть до развертывания там реанимации, рентген- и лабораторной диагностики. Направлялись и федеральные, и региональные специалисты. Поэтому здесь и предикция, и система реагирования были отточены.

— Вы ожидаете вторую волну заболеваемости коронавирусом? Готовитесь к ней?

— Готовность к новому росту заболеваемости COVID-19 есть. Конечно, следует максимально отслеживать состояние популяционного иммунитета, готовить методы профилактики. Однако главное — разработка соответствующего мобилизационного плана противодействия распространению коронавируса. Этот документ должен, на мой взгляд, включать четыре составляющие, состояние и динамику которых нужно постоянно отслеживать: состояние инфраструктуры и эффективность соответствующих государственных инвестиций; возможность быстрой разработки технических регламентов для организации производства необходимых препаратов и медицинских изделий; формирование запасов и мобилизация промышленных мощностей; создание и обеспечение устойчивости отраслевых информационных систем, позволяющих оперативно собирать данные в любых ситуациях. Потому что, когда парализована та или иная система сбора данных, может быть парализована и информационная сеть. Наконец, под этот план, если он будет разработан и принят, следует заранее создать в Министерстве здравоохранения финансовые резервы. Это позволит минимизировать процедуры рассмотрения и согласования бюджетных ассигнований.

Отмечу, что этот план должен быть несколько шире, его необходимо разрабатывать в расчете на иные варианты и комбинации инфекционных заболеваний, иных вирусных поражений. В частности, сейчас подготовлены все контракты на вакцинацию против гриппа. Вакцина уже поступает, в ряде регионов началась вакцинация. Например, мы рекомендуем сегодня всем за рамками национального календаря прививок получить прививку от пневмококка. Действует она пять лет. Я всю семью привил.

Однако необязательно может быть поражение легких. Есть, например, ряд хронических заболеваний, которые на фоне коронавируса протекают очень

агрессивно. В частности, поскольку идет поражение эндотелия капилляров, напряжение испытывает свертывающая система — тромбообразование и так далее. Аутоиммунные заболевания, ишемическая болезнь сердца, все облитерирующие заболевания, сахарный диабет протекают тяжелее. Артериальная гипертензия — тоже фактор риска при заражении коронавирусом. Наконец, его особенно тяжело переносят пациенты с избыточным весом. И вообще все пациенты, у которых случаются тромбофилические состояния. Все это учитывается при подготовке к возможному обострению эпидемической ситуации.

— Должен ли мобилизационный план охватывать и частные медицинские организации, и немедицинские организации? Например, в Южной Корее активно использовались санатории, отели.

— Мы также использовали санатории и отели. И не только для проживания персонала, но и для сбора пациентов. Например, несколько отелей в Екатеринбурге и Санкт-Петербурге собирали пациентов с легким течением заболевания коронавирусом, чтобы исключить внутрисемейные заражения. Сформировалось очень много различных практик, и это хорошо.

— При спаде пандемии консервировались какие-то мощности?

— Как я сказал, мы возвращаем медицинские организации к обычной помощи, а оборудование всегда находится в готовности. Понятия «консервация» нет. Приборы и медизделия моются, обрабатываются и перемещаются в комнату для хранения чистого медицинского оборудования. Остаются в рабочем состоянии, мы их не консервируем.

— Как обстоит ситуация с вакциной «Спутник V» («Гам-Ковид-Вак»)? Каковы перспективы начала массовой вакцинации коронавирусной вакциной? Будет ли вакцинация обязательной?

— Буквально на днях Центр Гамалеи опубликовал в одном из ведущих медицинских научных журналов мира — «Lancet» статью о результатах клинического изучения вакцины. Эта статья привлекла большое внимание зарубежных СМИ и ученых. Данная инициатива лежит в русле глобальной тенденции по предоставлению обществу максимальных данных о новых лекарственных препаратах.

На этой неделе в Москве началось широкомасштабное пострегистрационное клиническое исследование эффективности и безопасности вакцины «Гам-Ковид-Вак», охватывающее 40 тыс. добровольцев. По дизайну и количеству участников оно соответствует крупнейшим исследованиям зарубежных вакцин против COVID-19, которые сейчас проводятся в мире. Вакцина «Гам-Ковид-Вак» вышла в гражданский оборот и начала распределяться по регионам.

С учетом наращивания производства начало широкой вакцинации можно ожидать в ближайшие два-три месяца. К этому времени мы можем рассчитывать на промежуточные данные московского клинического исследования.

Запускается также работа особого подразделения Единой информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ) — регистра вакцинированных.

Кроме того, вакцинируемые получат возможность установить на свои смартфоны мобильные приложения для контроля самочувствия и информирования о нем органов управления здравоохранением. Впервые в отечественной практике это позволит в режиме реального времени накапливать и анализировать данные по переносимости и эффективности вакцинации, что сделает массовую вакцинацию максимально безопасной.

В соответствии с отечественным законодательством вакцинация от COVID-19, как и любое медицинское вмешательство, будет строго добровольной.

Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека А. Ю. Попова

24 июля 2020 г.

— Когда в марте принимали решение предоставить регионам достаточно большую дискрецию в проведении эпидемиологических мероприятий, чем руководствовались? Какие меры в наибольшей степени себя оправдали, а какие в наименьшей?

— Прежде всего я должна сказать, что для Роспотребнадзора вся история началась значительно раньше марта — 31 декабря 2019 г., когда под конец дня появилась информация о новом заболевании в Китае. Я стала созваниваться с нашим посольством в Пекине, выясняя, что произошло. А уже через несколько дней мы начали усиливать контроль на границе.

Система эпидемиологического надзора Российской Федерации работает как ни в одной стране мира. Система отличается тем, что она вертикально интегрирована. Административный орган управления — центральный аппарат Роспотребнадзора в Москве; помимо этого, прямое подчинение правительству. Говорить сегодня, что каждый субъект работал в своей парадигме, было бы некорректно. Все решения в субъектах России координировались с главными санитарными врачами субъектов и основаны на методических рекомендациях федеральной службы.

Наш основной подход — оценка рисков для здоровья населения. Служба осуществляет эпидемиологический, санитарный и социально-гигиенический мониторинг, чтобы понимать причинно-следственные связи происходящего со здоровьем населения.

В соответствии с новой ситуацией было отработано огромное количество новых методических документов, нормативных правовых актов — всего более 400.

Могу привести пример результата такой системной работы. В России до прихода коронавирусной инфекции четыре года подряд не задействовались резервные койки. Но каждый год готовится план по всем опасным инфекциям в каждом субъекте.

В случае с коронавирусом мы с самого начала шли по аналогии с борьбой с гриппом. Потом эту позицию поддержала ВОЗ и рекомендовала ее другим

странам. Выпускается постановление Главного государственного санитарно-го врача РФ по мероприятиям по профилактике гриппа и ОРВИ в грядущий сезон. Постановлением определяется количество людей в стране, которые должны быть привиты. В этом году должно быть привито 60% населения.

Каждый субъект готовит план мероприятий по профилактике гриппа и ОРВИ на уровне губернатора, заместителя губернатора, штаба и так далее. То есть существует уже действующий алгоритм.

В профилактике любой инфекции, которая передается воздушно-капельным путем, есть несколько базовых направлений: понять, как диагностировать, как лечить и как профилактировать.

Всё это было взято на вооружение в борьбе с коронавирусом.

Профилактировать можно вакциной, специальными лечебными средствами. Главное — информировать население, как оно должно защитить себя. Обязателен контроль всех мероприятий.

При гриппе всегда проверяется готовность коек, амбулаторной службы. Во всех планах обязательно указывается, кто, где и как разворачивает резервные койки, если ситуация с гриппом становится такой, как в 2009 г. или зимой 2016 г.

В организованных коллективах созданы фильтры, где измеряют температуру на входе и при необходимости осматривают.

Все эти меры сработали при борьбе с новой коронавирусной инфекцией.

Очень важным элементом защиты людей стало информирование населения о правилах, которые необходимо соблюдать в период пандемии, которое мы развернули вместе с традиционными СМИ в виде социальной рекламы и в социальных сетях. Все это позволило сократить число пострадавших и умерших.

В период нерабочих дней люди перестали выходить на улицу. Мы убедили особенно людей старшего поколения находиться дома.

Считаю, что нам удалось справиться с ситуацией, так как мы действуем аналогично каждый год. Алгоритм для всех субъектов одинаков. Но погружать одновременно всю страну в одинаковые условия, применять одинаковые меры, когда есть понимание, что происходит, никакого смысла не было. Поэтому мы принимали меры, которые были наиболее актуальны для конкретного региона.

— Почему тогда режим нерабочих дней ввели по всей стране?

— Это было единственное, что было предпринято одновременно на всей территории. Динамика заболеваемости на тот момент, когда принималось решение, нарастала, но не была пиковой. Важно было прервать эпидемическую цепочку.

Мы видели страны, у которых такие мероприятия начинались на пике заболеваемости. Это поздно для любой инфекции. Мы единственная страна, которая еще до пика пандемии приняла решение об ограничении перемещения и введении нерабочих дней. Мы знали, что готовы к этому, к тому моменту уже были свободные койки и ИВЛ.

Я хочу обратить ваше внимание на то, что введение нерабочих дней не останавливало экономику. Это мне подтверждали Минтруд, Минэкономики: 70% экономики работало.

С 28 марта по 6 апреля было максимальное количество приостановленных производств. Дальше началось возобновление. У нас не останавливались жизнеобеспечивающие производства непрерывного цикла. Стройки не останавливались нигде, кроме Москвы.

Сложившаяся ситуация потребовала от нас новой мобилизации, необходимо было разработать новые правила организации рабочего процесса. Самым важным было, чтобы не болел персонал. Были подготовлены особые рекомендации по работе в пандемию для системообразующих предприятий, для агропромышленной и пищевой отрасли, ОПК, строительного комплекса и даже для предприятий с вахтовым методом работы.

Сегодня такие рекомендации есть для всех видов деятельности и сферы услуг — от предприятий быта до учреждений культуры, туризма и образования.

— Как выглядела наша общероссийская система отслеживания контактов?

— В данном случае я бы говорила о мультисистеме. У нас есть свой опыт сбора информации и отслеживания всех контактов. Он очень давний. Принцип его не поменялся, хотя технические и цифровые возможности в настоящее время совсем другие, сегодняшняя ситуация это показала. Мы можем использовать инновационные технологии, по-новому с ними работать.

Инфекции могут передаваться половым, пищевым путем, есть трансмиссивные инфекции, которые передаются через насекомых. В случае коронавируса речь идет о воздушно-капельной инфекции. Базовые принципы сбора информации всегда основывались на опросе пациентов или их близких о контактах, местонахождении.

Для отслеживания контактов нам доступны базы авиакомпаний, мы тесно сотрудничаем с коллегами из других ведомств.

Работа по сбору информации проводилась по всей стране. Людей находили по месту жительства или работы. Позже мы включили режим распространения информации через SMS-сообщения, если были телефоны. И постоянно был включен режим информирования через СМИ.

В целом есть две стратегии отслеживания контактов. Первая — европейская. За основополагающий принцип берется сознательность гражданина. Он сам проинформирует, где был, с кем контактировал.

Вторая — азиатская (например, корейская или китайская).

Для выбора стратегии следует понимать, что встает вопрос о сохранности персональных данных. Или мы пренебрегаем правом человека на защиту его персональных данных, или идем по европейскому пути.

В этой ситуации цифровое отслеживание имело особую историю. Отслеживание контактных пассажиров в случае пересечения границы осуществить было достаточно легко, поскольку есть все данные. Стратегию отслеживания, где человек находился две недели, с кем он контактировал, отслеживание

его контактов по камерам видеонаблюдения мы не могли использовать, поскольку это предполагает раскрытие персональных данных.

— Европейская модель не подразумевает централизованного хранения данных. Мобильные телефоны запоминают, кто с кем общался. Если вас заразили, вы добровольно всем, кто был с вами в контакте, отправляете SMS, что необходимо изолироваться, тестироваться.

— Это немецкий пример. Наши коллеги в Германии сказали, что такая система не заработала. Не больше 10 тыс. пользователей загрузили это приложение. Сколько воспользовались, я сказать не могу. Добровольность, увы, не сработала.

— Корейский метод состоял в том, что данные были обезличенные. Была точка в пространстве, которая двигалась, но нигде не была обозначена фамилия.

— Насколько я помню, на определенном этапе они просто назвали заболевших с примерным географическим местоположением.

— Это были точки, не люди. Никто не знал их фамилии. Теоретически можно было догадаться, что это, например, мой сосед.

— Если мы ставим точку в месте, где был заболевший, необходимо дать людям рекомендации, как себя вести. Если человек после заболевшего говорил по телефону-автомату — это одна история. Но если он просто шел мимо этого телефона-автомата, по которому заболевший говорил, тогда как это квалифицировать?

Если он шел на расстоянии полуметра, а если на расстоянии двух метров? Если я сяду на стул и буду работать за столом, откуда только что увезли человека с инфекцией, но на мне будут маска и перчатки, то с большой вероятностью со мной ничего случиться не должно.

Словом, тут много вариантов.

— Как строились управленческие процессы и взаимодействие с учеными?

— Я еще раз хочу отметить сверхважную координирующую роль правительства и Оперативного штаба правительства в этой ситуации.

Было несколько направлений координации. Правительство стало ведущим звеном. Работу направляли Оперативный штаб в правительстве, Координационный совет, который возглавил Председатель Правительства Российской Федерации именно тогда, когда стало понятно, что китайская ситуация не локальна. Есть рабочая группа Госсовета, обязанностью которой является координация действий субъектов Федерации. Президент в форме совещаний координировал всю работу в стране.

Регулярно проводились межведомственные обсуждения в Оперативном штабе, обсуждения с губернаторами на рабочих группах, а также там принимались управленческие решения. На президиуме Председателя Правительства Российской Федерации мы встречались три раза в неделю, а то и чаще.

На этих совещаниях широко было представлено научное сообщество, все ключевые решения принимались обязательно с их участием. Обсуждения были открытыми. На каждом совещании присутствовали эксперты, дирек-

тора наших институтов, ученые из 23 научно-исследовательских организаций. Из них больше половины — эпидемиологического профиля.

Сначала обсуждалась тест-система как исследовательский инструмент. Мы собрали представителей всех 15 научно-исследовательских институтов и учили их, как работать с тест-системой. Такая ситуация была в конце января.

Затем дистанционно мои подчиненные учили руководителей управлений здравоохранения 85 субъектов, как работать с тест-системой. Эту тест-систему мы доставляем во все наши лаборатории.

11 февраля была зарегистрирована российская тест-система, китайцы подтвердили ее очень высокую эффективность. Во всех 85 субъектах были специалисты, готовые работать с ней.

Очень важно было не просто принять управленческое решение, разработать его, скоординировать усилия, но во многих случаях донести все это до профессионального сообщества. Мы отработали этот алгоритм.

— Про коммуникацию. Во многих странах были спикеры. Вы говорили о важности донесения информации. Чья это была функция?

— В Роспотребнадзоре был определенный спикер на каждом уровне. Иметь одну говорящую голову в этой мультиведомственной, мультифакторной ситуации было невозможно. У нас была ситуация, когда на фоне слухов стали раскупать все продукты. Кто должен комментировать? Это явно не вопрос лечения и профилактики коронавируса.

У Роспотребнадзора был определен пул экспертов, ученых с именем и опытом, а также представителей различных служб, которые комментировали все, что связано с особенностями распространения вируса, правилами профилактики, научными открытиями, административными решениями и так далее. Все статистические данные публиковались в режиме онлайн, работал и продолжает работать круглосуточный колл-центр, информация размещалась во всех социальных сетях.

Большую работу взял на себя аналитический центр по коронавирусу. Все социологические замеры и опросы, аналитика по точкам напряжения в обществе по отдельным запросам проводились там. Это существенно нас разгрузило.

— Была еще одна проблема, связанная с тестами. С одной стороны, статистически мы делали очень много тестов, а с другой — постоянно слышались жалобы на то, что, например, не хватает расходников...

— Нам всегда чего-то не хватает. Это понятная история. Хорошо, что была рабочая группа, можно было напрямую с губернаторами общаться и решать эти вопросы, объяснять.

Ситуация с нехваткой тестов была только на первоначальном этапе. При этом в России тесты делались бесплатно в системе ОМС большой категории лиц — всем с симптомами ОРВИ после возвращения из-за границы, с пневмониями, всем контактировавшим с заболевшими, всем медикам. В отличие от других стран, где когорта тех, кто мог бесплатно сделать тест,

была куда уже. На сегодняшний день в пересчете на 100 тыс. человек мы абсолютные лидеры по охвату тестированием.

— Давайте рассмотрим такую гипотезу. У нас осталась часть традиционной медицины Семашко. Медицина Семашко подразумевала массовое здравоохранение, борьбу с эпидемиями. Часть коечного традиционного фонда осталась. Это сыграло свою положительную роль или это иллюзия? Представляется, что будущее здравоохранения меньше страховое, больше бюджетное, потому что чем больше медицинский прогресс в биологической науке, тем меньше непредсказуемого, меньше страхования. Насколько это верно?

— Вы, безусловно, правы. То, что мы делаем, — часть нашего наследия.

Санитарная служба как таковая зародилась в 1922 г. В то время свирепствовали испанка, тиф, холера, шла Гражданская война. Санитарная служба была сформирована для того, чтобы государство смогло выжить.

То, что сделал великий доктор Семашко, поистине гениально. В 1930-х гг. открыли 25 медико-профилактических факультетов, начали готовить специальных врачей, которые занимались здоровьем популяции. Считается, что врач-лечебник занимается здоровьем конкретного физического лица, а врач медико-профилактического профиля — здоровьем популяции как с гигиенической, так и с эпидемиологической точки зрения.

Все, что было наработано, выстраивалось в научно-практический результат. У меня есть два любимых учебника эпидемиологии. Это книги И. И. Елкина и др. «Эпидемиология» и Л. В. Громашевского «Общая эпидемиология». Я хочу их красиво переиздать и дарить коллегам.

Все оперативные планы, их конструкция, схема управления заимствованы из этих учебников. В тех странах, где система медицинской помощи была перестроена, управлять было значительно труднее. Это первый вопрос.

Второй вопрос: должна ли быть страховая модель медицины? Вы затронули очень резонансную для меня тему. Я вернусь к Семашко, который говорил, что будущее принадлежит профилактической медицине. Мы этот тезис старательно нивелируем новой системой одноканального страхового финансирования, когда деньги идут за больным. Я пока не знаю, как это сделать, но, по моему убеждению, деньги должны идти за здоровым. Мне очень нравится принцип китайского императора, который платил своему врачу только за те дни, когда он и члены его семьи были здоровы.

Из советского времени могу привести пример: премию платили тем воспитателям, у которых дети болели реже. Это был принцип Семашко. Сегодня он немного другой.

— С учетом сегодняшнего опыта что надо было сделать по-другому?

— Может быть, надо было сразу закрываться от Европы, когда были заражения в Милане. Дало бы это результат или нет, сегодня сказать трудно. Есть понимание, что инфекция все равно проникла бы, просто чуть позже. Ведь человек, который не смог улететь из Милана, нашел бы другой способ прилететь в Россию.

То, что мы старательно делали, на чем сосредоточивались, — это все уроки на будущее. При принятии решений в каждый момент прошедшего полугодия мы руководствовались сложившимися условиями. Теперь предстоит большая работа по анализу пройденного этапа, чтобы в будущем мы работали эффективнее.

Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам социального развития А. В. Ракова

28 августа 2020 г.

— Когда эпидемия находилась на подъеме, многие опасались, что из-за взрывного роста госпитализаций в столице может элементарно не хватить коечного фонда, а также запасов аппаратов искусственной вентиляции легких, экстракорпоральной мембранной оксигенации и прочего. С такой проблемой сталкивались и другие крупные города в странах ЕС, первыми принимавшие на себя удар пандемии. Тем не менее одна из наиболее масштабных программ по развертыванию дополнительных коек была реализована именно в Москве. Как, за счет чего удалось обеспечить столь впечатляющую мобилизацию коечного фонда для противодействия распространению коронавируса? Ведь до этого многие СМИ критиковали столичные власти за то, что те, мол, «провели оптимизацию, койки позакрывали, пообъединяли больницы».

— Власти всех крупных городов, пораженных COVID-19, разрабатывали модели развития эпидемии, и мы не были исключением. Но поскольку ни одна модель не позволяла прогнозировать реальное количество заболевших, мы не могли на них опираться. Мы понимали, что основная задача — не допустить коллапса системы здравоохранения. Показатель наступления коллапса — ситуация, при которой для больных, нуждающихся в стационарном лечении, не хватает коек. Решая задачу по устранению возможных рисков, Правительство Москвы действовало по нескольким направлениям.

Первое направление — обеспечение раннего выявления заболевания. Мы понимали, что в первую очередь необходимо быстро развернуть систему тестирования, максимально увеличивая долю выявляемых бессимптомных больных, чтобы предупредить распространение вируса и не допустить роста числа больных с тяжелыми осложнениями. Была проделана огромная работа: закупка и монтаж оборудования, кадры, логистика, информационная система. Мы создали мощную сеть ПЦР-лабораторий и теперь имеем возможность делать 60 тыс. исследований ежедневно. Сейчас все результаты анализов концентрируются в единой информационной системе. Заболевшие, независимо от лаборатории (федеральная, городская, частная), в онлайн-режиме отражаются в единой базе.

Второе направление — лечение на поликлиническом уровне. Оно предусматривает четкое распределение инфицированных коронавирусом по степени тяжести заболевания и выбор максимально эффективной модели лечения. Есть пациенты с легкой формой болезни, которая позволяет проходить лечение вне стационара. А обязанность государства — обеспечить их необходимым лечением.

При этом мы понимали, что поликлиники в начале противодействия эпидемической вспышке в столице тоже не были готовы к такой работе. Мы перестроили столичную поликлиническую систему, перевели ее исключительно на прием на дому — объемы персонифицированного учета людей, которых врачи должны были обойти в течение суток, формировались централизованно, доводились через информационную систему. Они не могли не прийти к больным. Мы, со своей стороны, понимали, что контролируем ситуацию на 100%.

Третье направление — создание центра телемедицины, который бы наряду с поликлиникой контролировал и осуществлял медицинское наблюдение за каждым больным, то есть своего рода двойная система контроля.

Четвертое — бесплатная выписка лекарств и доставка их непосредственно пациентам. Отмечу, что изначально у нас не было ни практики, ни стандартного протокола лечения. Наши врачи выписывали препараты, которые до этого применялись к определенной группе тяжелобольных. Соответственно, мы заново отработали и протоколы лечения, и процедуры контроля. Электронная медицинская карта работает в онлайн-режиме: в ней отражается, когда врач был у пациента и какие препараты назначил. Все под контролем.

Таким образом, пациент не нуждался в стационаре и понимал, что находится под наблюдением врачей. Пациенту звонили работники поликлиники, регулярно приезжали к нему на дом для проведения осмотра, дополнительно осуществлялся ежесуточный телевизионный контакт с врачом из телемедицинского центра. Больной, если его что-то беспокоило, мог сразу позвонить врачу и получить консультацию. Это в том числе помогало пациентам снять огромное психологическое напряжение.

Бывали ситуации, когда невозможно сразу определить, необходимо больному лечение в стационаре или нет. Но дома он при надлежащем лечении точно пойдет на поправку, и вероятность ухудшения его состояния минимальная. Поэтому когда нагрузка на стационары резко возросла, мы создали своего рода второй уровень диагностики — это КТ-центры.

Когда у пациента третий день повышенная температура, врачи могут поставить ему вероятную пневмонию. Если у врачей скорой возникало сомнение, что у пациента крайняя степень тяжести протекания болезни — например, сатурация кислорода в крови у него в норме, то пациента доставляли в КТ-центр. А уже там он в течение часа проходил все необходимые обследования: КТ, анализ крови. Делали и кардиограмму, потому что применение ряда препаратов для лечения COVID-19 требует понимания состояния сердечной деятельности. И только потом, если исходя из выявленного по ана-

лизам состояния больного его следует госпитализировать — у него пневмония и С-реактивный белок или другие симптомы, — тогда за ним приезжала скорая и перевозила в стационар для госпитализации, исключая дополнительную нагрузку на приемное отделение. А те, кто по результатам обследования мог лечиться дома, уезжали домой.

Количество пациентов в КТ-центрах достигало 3–4 тыс. в день. Из них примерно 30% направляли в стационар, а 70% — на лечение на дому. Из этих 70% в дальнейшем госпитализировались не более 10%. То есть система сняла избыточную нагрузку с сети стационаров.

Еще один важный вопрос — формирование системы управления коечным фондом. Мы составили жесткий график развертывания коек, сразу же исключили перепрофилирование онкобольниц, поскольку лечение пациентов с онкологией не может быть остановлено. Просчитав объем ургентной помощи, отсутствие которой может угрожать жизни горожан, сформировали не снижаемый запас. А все остальное оперативно перепрофилировали под лечение коронавируса.

Отмечу, что мы сразу внедрили в эту сферу экономические инструменты, которые работали наравне с административными рычагами. Во-первых, мы установили беспрецедентно высокий тариф на пневмонию и COVID. В среднем до этого он был 70–80 тыс., а мы сделали 200 тыс. руб.

Во-вторых, мы постарались поспособствовать повышению престижа и без того уважаемой профессии медицинских работников, противостоящих пандемии. Они действительно герои.

Кроме того, ни один медработник не зайдет в красную зону, если мы не обеспечим его всеми необходимыми средствами индивидуальной защиты. Мэр Москвы Сергей Собянин в этой сфере принял беспрецедентные меры. Когда мы поняли, что не сможем купить на рынке необходимое количество защитных костюмов и масок и не сможем конкурировать с другими закупщиками, то приобрели одно из ближайших территориально соответствующих производств и начали производить сами все средства индивидуальной защиты. Мы приобрели все необходимое в больших объемах, полностью покрывающих наши нужды, и у наших врачей не было проблемы со средствами защиты.

— Как был реализован процесс лечения на дому?

— Нами все время поддерживался и поддерживается баланс. Мы располагаем еще и второй транзитной инфраструктурой — это два уровня стационаров. Пациенту, скажем, нужен стационар первого уровня с кислородной поддержкой. Он проходит там лечение в течение семи дней, после этого кислородная поддержка уже не нужна. Но для пациентов с возрастными ограничениями и рядом хронических заболеваний была создана система эшелонов, стационаров второго уровня. Мы переводили туда больных, которых еще нельзя было отправить домой, которым требовалось постоянное врачебное наблюдение, но которых уже невозможно и не нужно было держать в стационаре. Для этого была задействована вся система частных машин скорой помощи. То есть пациента перевозили из первой больницы во вто-

рую на скорой со всеми средствами защиты. Мы располагаем также большим количеством госпиталей, где нет реанимационных мощностей, нет кислородной поддержки, зато имеется возможность реабилитации.

Наконец, мы выписывали домой тех, кому позволяло состояние здоровья, но к такому пациенту сразу же приходили врачи из поликлиники, и начинался режим самоизоляции. И это очень важно. Оставляя людей дома, мы резко прерывали цепочку распространения коронавируса.

Нас нередко упрекали за излишние меры: к пациенту приходили с планшетом, следили за его местонахождением с помощью приложения, фотографировали, и в ближайшее время никуда выйти он не мог. А если он выходил, то ему приходил штраф, либо он направлялся в обсерватор. Меры, безусловно, жесткие. Но только эта замкнутая система способна дать результат. Дома проходили лечение более 100 тыс. человек, однако я не встречала ни одной жалобы, что человека оставили без лекарств или медицинского наблюдения. Зато встречалась вот такая: «Меня из КТ-центра обратно домой также на такси в виде скорой помощи не доставили». Значит, работаем.

— А временные больницы насколько пригодились?

— Как я сказала, на старте эпидемии мы, да и никто в мире, не располагали достоверными прогнозами темпов распространения пандемии. Мэр Москвы принял мудрое решение, создав резервные мощности, и нам они, слава богу, в тот момент не понадобились. Но зато с конца июня мы спокойно выводим койки из работы с COVID-19 и не боимся, что, если завтра опять начнется резкий рост госпитализаций с коронавирусом, мы потеряем время на перепрофилирование клиник. В случае роста мы просто откроем временные госпитали. Они полностью готовы к приему пациентов.

— Они забронированы до июня следующего года — эти коечные мощности?

— Да, эти мощности будут законсервированы. Строили мы эти временные госпитали особым образом. Мы продумали всю логистику, мы специально консультировались с ведущими специалистами. К этим госпиталям могут подъезжать сразу много скорых, там несколько входов. Помещения сделаны с широкими коридорами и блочной системой. Это практически «цифровой госпиталь», где пациенты носят браслеты с основной информацией. Задействованы планшеты, на которых отражаются история болезни и выписанные лекарства. Здания оснащены мобильными КТ. Врачам в таких условиях намного проще работать, чем если бы мы перепрофилировали наши старые клиники под моноинфекционный профиль.

— Да, очень многие отмечали, что в столице в плане противодействия коронавирусу были сделаны технологически уникальные вещи.

— Я начинала свое утро с совещания с руководителями службы скорой помощи, поликлинического звена и стационарной сети, где мы вырабатывали основные решения по критериям госпитализации и по маршрутизации. Кроме того, все главные врачи стационаров, которые работали с COVID, были всегда на связи и участвовали в утренней и вечерней планерках. Не было устойчивой

схемы, она была гибкой: мы следили за нагрузкой, динамикой и маневрировали имеющимися ресурсами. В случае роста заболеваемости мы уменьшали госпитализации, централизованно предупреждали все поликлиники, что придут более сложные больные, мобилизовали КТ-центры. А когда число госпитализаций снижалось — наоборот. При этом по группам риска действует особый протокол. Для людей старше 65 лет даже с небольшим симптомом — например, с температурой 37,5 градуса — показана госпитализация.

— На базе чего развертывались койки обсервации?

— Мы воспользовались мощной городской сетью отделений реабилитации инвалидов, действующих на базе территориальных центров социального обслуживания. Проводить реабилитацию в условиях эпидемии все равно было невозможно. Зато реабилитационные учреждения для инвалидов располагали медперсоналом. За их перепрофилирование отвечал Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы. Мы отработали с Роспотребнадзором систему организации их работы по новому профилю, и начал действовать новый дополнительный фонд коек обсервации.

— То есть у столичных властей не было необходимости разворачивать койки обсервации, как делали южнокорейцы, на базе домов отдыха, гостиниц? Обошлись ресурсами сети территориальных центров соцобслуживания?

— Да. Коечный фонд, зарезервированный для больных коронавирусом, за весь период борьбы с эпидемией ни разу не переполнялся. Имеющийся корпус аппаратов ИВЛ также был задействован не более чем на 2/3. Треть всегда была свободна. И ни разу не случалось переполнения обсерваторов.

Что же до гостиничного сектора, то в ходе эпидемии он принимал не заболевших, а несколько тысяч врачей из медицинских организаций Москвы и других регионов.

— До какой степени пришлось «подморозить» оказание плановой медицинской помощи?

— «Подморозить»? Я бы выразилась иначе. С одной стороны, мы ее порекомендовали приостановить, но, с другой стороны, и спроса не было. Многие люди в ситуации эпидемии перестали обращаться за помощью. Это не исключительно московская проблема — подобное происходило во всем мире. Люди боялись, до последнего тянули, и так происходит не только в нашей стране. Риски плановой помощи и тем более плановой госпитализации на пике пандемии COVID чересчур высоки. И если операция может подождать — а подождать она может почти во всех случаях, кроме онкологии, — это, например, изменение суставов, грыжи, стентирование, если, конечно, оно не связано с экстренной ситуацией, то ее лучше отложить.

— Есть ли у вас ощущение, что столичные медицинские организации устранят возникшее из-за эпидемии отставание по оказанию плановой помощи и плановым госпитализациям до конца года?

— Мы летом развернули программу в поликлиниках: запустили онкоскрининг с самыми информативными исследованиями. Отклик получили не большой — горожане не очень активно идут или приходят в меньшем коли-

честве, чем в ходе прошлой такой акции. Объем плановых госпитализаций растет от месяца к месяцу, но пока все равно меньше, чем в аналогичный период прошлого года.

— То есть сейчас у медицинских учреждений теоретически может возникнуть и финансовая проблема из-за того, что они помощь не оказывают, а в результате, соответственно, им не приходят деньги из федерального и городского бюджетов?

— Такая проблема проявилась еще в апреле.

Имеется небольшая группа учреждений, которые полностью перешли на лечение COVID-пациентов. Они заработали много. Вторая группа учреждений, которые частично перешли на COVID, а частично продолжали работать и на плановую госпитализацию, более-менее держат баланс. И наконец, третья группа, которая не работала с COVID, — им сложнее. Им выделены дотации из бюджета Москвы, открыто авансирование по линии ОМС. Кроме того, в силу изменений, внесенных в августе в постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией», с 1 апреля по 31 июля 2020 г. финансовое обеспечение расходов страховых медицинских организаций и медорганизаций сферы ОМС осуществляется в порядке ежемесячного авансирования оплаты медпомощи в размере до 1/12 объема годового финобеспечения без учета фактического выполнения объемов предоставления медпомощи. Кроме того, специальное правило вводится для медорганизаций сферы ОМС, в которых из-за пандемии приостановлены диспансеризация, профилактические осмотры, а получение плановой медпомощи в стационаре и проведение КТ, МРТ и УЗИ сердечно-сосудистой системы осуществляются по направлению врача или органа управления здравоохранением. Такие медорганизации получают льготы по уплате налогов и сборов, а также коммунальных услуг. Думаю, сейчас мы вложим и эти средства, и финансовых проблем у нас не будет.

— Короткий вопрос о режиме самоизоляции. Насколько показывают опросы, больше всего не нравились москвичам запреты на прогулки и занятия спортом на открытом воздухе. Этим Москва отличалась от многих столиц и стран. Почему было принято такое решение?

— Потому что риски развития пандемии были очень высоки и труднопрогнозируемы. Как только риски снизились, ограничения сразу были сняты.

— Москва первой в стране приняла на себя удар пандемии. Насколько решения Москвы в целом оказывали влияние на противоэпидемиологические меры регионов? Какие апробированные в столице в период пандемии управленческие практики достойны, с вашей точки зрения, применения в регионах? И какие появились лучшие управленческие практики, которые зарекомендовали себя в этой ситуации?

— Москва не только первой столкнулась с пандемией, но и в гораздо большем масштабе, чем другие территории. Это объективная ситуация, здесь

сработали такие факторы, как сверхвысокая плотность населения, колоссальный ежедневный трафик в общественных местах, беспрецедентно высокая доля пожилых людей и огромный поток приехавших из-за рубежа. Вот отчего столичный регион пострадал больше всех. Поэтому мэр Москвы вынужден был принимать нестандартные и даже не всегда понятные широкому кругу людей управленческие решения. Но они тем не менее оказывались эффективными. Остальные территории, как правило, учитывали наш опыт.

Со своей стороны, мы были открыты для всех регионов. Подготовили и передали им все необходимые информационные материалы. Активно работали с Информационным центром по мониторингу ситуации с коронавирусом, задействовали для коммуникации с регионами Информационный центр правительства Москвы. Более того, все излишки закупленного правительством Москвы медоборудования, средств индивидуальной защиты, препаратов и иных ресурсов мы передаем бесплатно исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации. Это беспрецедентный межрегиональный ресурсный трансферт.

— Насколько глубоко вы и ваши коллеги изучали антиковидные стратегии других крупнейших городов — европейский опыт, американский опыт? Насколько оперативно по сравнению с властями крупных городов в других странах принимались соответствующие решения в Москве?

— Занимаемся этим с начала января. Для мониторинга и изучения иностранных практик создали специальные аналитические группы, чтобы руководство города имело возможность сверять свои действия с обстановкой в мире. Причем анализировали не только опыт противодействия COVID-19, но и — ретроспективно — опыт борьбы с MERS и SARS.

— В какой момент вы поняли, что необходим такой системный мониторинг? Когда «зазвенел колокольчик», который заставил вас воспринимать происходящее как большую и непосредственную угрозу городу?

— Этот «колокольчик» был в руке мэра Москвы Сергея Семеновича Собянина. А «прозвенел» он в первых числах февраля. Сергей Семенович тогда сказал мне, что если мы слишком сильно подготовимся, то вызовем смех, но если сделаем недостаточно, может случиться страшное. Отдаю должное его управленческому опыту и интуиции. Он понял масштаб эпидемиологической угрозы раньше других. И после этой фразы отпали все проблемы с коммуникацией по вопросам превентивного реагирования на подступающую к городу пандемию. Начала мыслить в таком русле: «Лучше купим больше лекарства, чем меньше. Лучше развернем больше, чем меньше». И так далее.

С этого момента, кстати, мы начали активно обследовать всех прибывающих в город граждан Китая. Приняли первые решения по выписке соответствующих постановлений и предписаний, высадились в аэропортах, начали формировать информационные системы.

— Вернемся к мониторингу развития пандемии и моделированию ее развития и последствий в Москве. В феврале вы уже строили подобные модели?

— Да, каждый день делали. Мне было делать модели проще, потому что я предполагала всем объемом данных. Только вопрос: из чего исходить? Сколько заболело в этот день? Или когда появился первый заболевший? Разница между первым выявленным и первым заболевшим очень большая. Сейчас я ретроспективно могу просчитать примерно долю популяционного иммунитета и иные показатели. Но тогда неоткуда было брать эту информацию.

— Тогда как вы и ваши коллеги это делали? Какой набор экспертизы привлекали, чтобы эту модель строить?

— Никакой. Из курируемых мною ведомств была создана экспертная группа, которая, честно скажу, не уступает ни одному экспертному сообществу.

— Это у вас обособленный коллектив, институты, которые существовали до того, или их создали специально?

— Любые управленческие решения такого уровня всегда принимает интеллектуальная группа. В части разработки и принятия оперативного решения уровень компетенций у моей команды выше, чем у любого другого экспертного учреждения.

— Как взвешивались эффекты противоэпидемиологических ограничительных и иных мер на экономику? И не кажется ли вам, что можно и нужно создавать механизм оценки воздействий, а значит, и координации таких решений внутри не только одной перспективы («спасаем людей»), но и других («спасаем рынок труда»), и так далее? Возможно ли это? Или сначала одно, потом другое?

— Мы все время пытались координировать. Понимали, что последствия для экономики будут очень серьезными, что экономические и социальные последствия окажут возвратное влияние на социальное самочувствие людей. Любая модель распространения вируса исходит из того, какое количество граждан в данный момент, например, гуляет, сидит в офисах или перемещается в муниципальном транспорте и насколько интенсивно они при этом между собой контактируют. Соответственно, мы понимали риски каждой отрасли в части возможности распространения вируса. И открывали отрасли не просто так, а опираясь на четкое понимание, какая из них какой вклад способна внести в распространение вируса по городу, исходя из численности занятых в ней и объема необходимых для ее функционирования непосредственных личных коммуникаций. Мы прекрасно представляли, какую отрасль открываем и зачем. Зная все эти риски, мы начали открываться на довольно высоких цифрах заболеваемости — после 10 мая.

По прошествии месяцев можно считать, что в своих прогнозах мы не ошиблись.

Все, что связано со сферой услуг, сервисами, торговлей в физических магазинах, влечет огромные риски распространения вируса. Однако риски распространения вируса поддаются локализации.

Пример. Вы ходите на работу и домой. И вы все время в одном и том же коллективе на работе, а дома — в одном и том же семейном составе. И если вы все имеете возможность ходить в магазины, посещать развлекательные

центры, риски возрастают в разы. Вы не только контактируете в своих сообществах, но и начинаете контактировать со всеми вокруг. Поэтому мы начали открывать те отрасли, где риски заражения могут быть локализованы, но которые при этом вносят основной вклад в экономику.

— Каждая страна пыталась наладить контроль за зараженными, их контактами и перемещениями, создать над населением своего рода цифровой колпак. Власти Южной Кореи, столкнувшись с MERS, приняли решение о разработке централизованной системы социального контроля, которая консолидировала видеоматериалы с уличных камер наружного наблюдения, данные GPS, данные о геолокации трафика мобильных телефонов, данные о банковских транзакциях. Плюс отдельно у них были детективы, которые опрашивали людей об их перемещениях, чтобы выявить всех контактирующих, изолировать их, а затем, если у них имеются симптомы коронавируса, тестировать и так далее.

Москва тоже имела аналогичный опыт. Это, например, QR-коды по перемещениям. Но складывается впечатление, что цифровые возможности Москвы в этом плане оказались недоиспользованы.

— Рада, что вы так думаете. Большинство считают, что меры были чересчур жесткими. Мы, конечно, не располагаем регулярными данными с GPS-навигаторов и не знаем, куда ходил каждый человек до того момента, когда заразился коронавирусом.

Однако аналитическая система ретроспективного отслеживания контактов заболевших к этому не сводится. Мы проводили и проводим эпидемиологические расследования, используя при этом, разумеется, и выборочные данные трафика, данные с уличных видеокамер, а также опросы, информацию с места работы, учебы и так далее.

— Несколько слов о коммуникации. Правительства многих стран создавали целые пулы спикеров по всем темам коронавирусной повестки. Официальные, публичные люди брали на себя функции «говорящих голов». Каждый день рассказывали нечто новое. И люди им доверяли. В нашей стране такой доверенный спикер по коронавирусу отсутствует. Как думаете, нужна ли такая олицетворенная психотерапевтическая и социальная функция?

— Я не могу согласиться. У нас было два спикера: мэр Москвы и я. Мы постоянно давали интервью и выполняли в том числе и эти функции. Применительно к конкретной территории — городу Москве — отмечу, что никто другой, кроме ее высшего должностного лица, такую функцию не выполнит. Это ответственное поведение руководителя, который не боится говорить о текущей ситуации. У нас есть полноценная коммуникационная программа в части противодействия пандемии. Мы серьезно работали над позиционированием спикеров, роликами, сюжетами, фильмами, а также над контентом в социальных сетях и противодействием слухам.

Министр науки и высшего образования Российской Федерации В. Н. Фальков

10 августа 2020 г.

— Какие решения, по вашему мнению, были самыми трудными при переходе вузов в режим пандемии? И какие были самыми легкими, когда вы принимали эти решения?

— Само решение о переходе и приказ, который был подписан 15 марта. Это, пожалуй, было самое сложное, поскольку я понимал, что они могут повлечь совершенно разную реакцию вузов. Что и происходило.

— Какие ресурсы и компетенции, по вашему мнению, следует нарастить вузам, чтобы они спокойнее проходили подобные стресс-тесты или стрессовые ситуации?

— Я считаю, что главный дефицит — дефицит лидерства в университетах. У нас есть несколько очень хороших университетов, в которых ректоры и команда могут действовать в условиях неопределенности. Не могу сказать, что для них эта ситуация с коронавирусом была чем-то экстраординарным. Мне кажется, они достаточно легко перешли на дистант, имея соответствующие ресурсы (финансовые, организационные), заделы в системах управления учебным процессом, онлайн-курсы и так далее. У остальных, как я видел, наблюдался дефицит компетенций именно в принятии решений в условиях неопределенности.

С одной стороны, лучшие практики ведущих вузов, а с другой — поддержка со стороны министерства в целом помогли перейти к этому этапу более-менее спокойно. Понятно, что многие спрятали свои проблемы, отрапортовали, что перешли на дистант, но сделали по-своему.

Очевидной стала идея автономии университетов и готовность университетских команд правильно ее понимать и реализовывать. Серьезный вызов для меня заключается в том, чтобы большинство вузов в подобных ситуациях могли принимать решения, не дожидаясь установок от министерства, разъяснения тех норм и положений, которые уже есть в законодательстве и которые можно легко применять. Образно говоря, если убрать министерство, то часть вузов вполне могли перейти на дистант без всяких наставлений. А другие, видимо, не перешли бы, потому что всегда ждут приказа и оглядываются на учредителя. Такое положение имеет длинную историю

с корнями из советского прошлого, включая особенности нашей системы высшего образования, где патернализм — одна из ключевых черт. Что интересно, любой университет ратует за автономию, когда дело касается финансов, каких-то академических практик. Но когда дело доходит до ответственных решений, оказывается, здесь автономией не пахнет.

— Фактически вы говорите, что не хватило не то что автономии, а самостоятельности вузов. Мы в последние годы говорим и о самостоятельности студентов. Но как раз эта история показала, что наши студенты не приучены работать самостоятельно.

— Я считаю, что относительно подготовки студентов основное, что мы выявили — это мое наблюдение как родителя, как бывшего ректора и теперь как руководителя ведомства, — мы не учим самоорганизации. Студенты не могут себя самоорганизовать. Они также не умеют действовать в условиях неопределенности, и у них проблема с самоопределением. Это вещи немного разные, но так или иначе близкие. Мы не готовим к этому в школе. У нас еще действует модель, где студент — это ребенок, которого надо опекать, а не центральная фигура, принимающая самостоятельные решения.

Мы часто говорим про индивидуализацию и персонализацию образования, о том, что вокруг студентов все должно крутиться, и так далее. Вот такое расписание, надо вставать, надо читать литературу. Но коронавирус выявил, что когда нет принуждения и привычного ежедневного распорядка, привычного образа жизни, то есть как только вышли за рамки обычного образа жизни, сразу поплыли. Я сам мониторил социальные сети, спрашивал родителей, особенно родителей студентов 1-го курса, что для них является принципиальным в онлайн-образовании, почему они не верят в него. И пришел в том числе к таким выводам: помимо того что у нас нет специальной дидактики работы онлайн или удаленно, мы не учим детей самоорганизовываться и действовать.

Дело в том, что мы рассматриваем их именно как детей, за которыми нужен глаз да глаз, а они уже взрослые люди. И они в общем-то способны принимать решения. Им никто постоянно не напоминает, что им следует принимать решения и быть ответственными за себя. Это уже и позиция преподавателя.

— Перейдем к другому вопросу. Это проблема социальной поддержки студентов. Оказалось, что многие страны, которые говорили о социальной поддержке, трудоустройстве студентов в кампусе, очень медленно к этому продвигались, продавливая свою бюрократию. А нам ваш фактический призыв к эксперименту помог. Мы видим, что десятки тысяч студентов получили такую поддержку. Вместе с тем мы как бы забыли о том, что есть бедные студенты, есть богатые семьи и т. д.

— Я эту историю с трудоустройством студентов в кампусах во время учебы считаю очень показательной. На сегодняшний день более 200 вузов начали этот эксперимент. Мы немного подтолкнули, и большинство вузов теперь уже сами реализуют программу государственного финансирования. Я считаю, это очень важно для дальнейшего трудоустройства студентов.

Проблемы социальной поддержки надо решать не на уровне собеса, а на принципах конкуренции. То есть должно быть грантовое распределение поддержки, за исключением той части, которая касается сложных жизненных ситуаций. Хотя и здесь мы понимаем, что огромное количество социальных стипендий платятся не только тем, кто действительно в этом нуждается, но и тем, кто смог получить справку.

Мне кажется, бизнес тоже готов инвестировать в студентов, в человеческий капитал, если будут предложены оригинальные эффективные механизмы доведения средств до лучших студентов.

— Мы видим, как постепенно меняются федеральные проекты нацпроекта «Образование». А по опыту работы в условиях пандемии, как вы считаете, нужно переформатировать федеральные проекты? Насколько должно быть увеличено значение федерального проекта «Цифровая образовательная среда»? Как дальше он будет развиваться? Тем более есть еще проект «Цифровая экономика». Между тем мы видим и по вузам, и особенно по школам, и по системе среднего профобразования, что эта цифровая образовательная среда недостаточно развита.

— Скажу дипломатично. По проекту «Цифровая экономика» (там есть раздел «Цифровой университет») у нас, оказалось, нет масштабируемых решений, простых, понятных, которые можно было бы легко и быстро развернуть для всех участников сети или хотя бы для большинства. Это один из главных вопросов, который мы недавно обсуждали с пятью лучшими университетами, демонстрирующими достойные результаты. У них действительно есть хорошая образовательная среда. Но как сделать так, чтобы эти решения были восприняты десятками, а то и сотнями вузов? Это главный вопрос сегодня, и ответа на него в рамках первой редакции национального проекта «Цифровая экономика», на мой взгляд, нет. Все-таки скорость всего каравана определяется по скорости последнего верблюда. Хорошо, что у нас есть пять-семь лидеров. Но как живет Благовещенский государственный педагогический университет, или Шадринский пединститут, или любой из 54 сельскохозяйственных вузов, может быть, за исключением Тимирязевского и Ставропольского аграрных университетов? Это одна история.

Вторая история. Оказалось, что в рамках национального проекта мы не смогли — в данном случае я предельно откровенно говорю «мы», обращаясь и к себе, то есть к министерству, к регулятору, — используя возможности этого проекта, «Новые возможности для каждого» быстро развернуть. Для чего нужны такие проекты? Для того чтобы в кризисный момент — в такой, как ситуация с коронавирусом, — быстро помочь людям получить новые компетенции. И мы знаем, что одним из самых узких мест было отсутствие даже элементарных компетенций по работе в цифровой среде удаленно у преподавателей со студентами. Доходило до того, что никто не знал, что такое Microsoft Teams, что такое Zoom. Некоторых людей учили пользоваться Viber, сделать рабочим инструментом электронную почту. Это вызывает смех, но это действительно было. У многих преподавателей электронная

почта не была в арсенале средств коммуникации со студентами. Вообще, она существовала где-то, ее, наверное, даже на кафедре заводили, но для преподавателя ею пользоваться было в новинку. Может быть, нас рутина слишком отвлекала или не те механизмы использовали.

Тут нельзя винить идеологов и разработчиков этих федеральных проектов. Они в другое время разрабатывались, другими людьми и под другие цели. Но коронавирус высветил все проблемы.

Что касается «Современной цифровой образовательной среды» (СЦОС), доставшейся нам в наследство, то здесь история длинная. Эту платформу достаточно долго разрабатывали, она не беспроблемная, как и любая информационная система, какую-то роль она сыграла — скорее, как сайт-справочник или маршрутизатор. Однако она не является критическим элементом инфраструктуры, которую надо было развернуть.

Если бы мы не провели серию семинаров и заседаний рабочих групп, то получили бы совершенно другое состояние системы по восприятию коронавируса, по организации этого процесса. Если бы ассоциации университетов не развернули широкие просветительские вебинары, у нас все было бы очень плачевно, что легко было измерить в социологии.

— Что дальше делать в связи с этим?

— Сейчас все кинулись создавать суперсервисы. Но хотелось бы понять те силовые линии в области цифрового развития университетов, которые должны связать все вузы: от Благовещенска и Шадринска до ВШЭ и РАНХиГС. Какие элементы цифровой инфраструктуры должны быть стандартными, одинаковыми для всех? Пусть написанные разным языком, они должны между собой соотноситься через определенные шлюзы.

Стало очевидным — уже со стороны министерства — и другое: по прошествии шести-восьми лет экспериментов с разного рода анализом, сбором данных, разработкой инфраструктурных систем мы все еще ни на йоту не приблизились к управлению на основе данных. У нас все еще нет хороших верифицированных данных, даже базовых. У нас все еще собирается многое в полуавтоматическом, полуручном режиме. К сожалению, то, что собирается, мы не накапливаем, мы плохо этим управляем. Все это очень зависит от людей. Честно сказать, здесь беда.

— Может быть, создавать программы по повышению квалификации вузовских управленческих команд?

— Надо сначала договориться, какие данные мы агрегируем, на каких принципах и для чего. У нас огромное количество информационных систем, которые связывают учредителей и вузы. У каждого вуза своя информационная система. Как все это функционирует, неизвестно ни для кого. Нет никакой единой архитектуры, методологии управления данными, сбора данных. При этом есть цифровые офицеры или, по крайней мере, есть амбиции, чтобы были цифровые офицеры в каждом вузе.

Что это дает вузам? Может быть, есть 10–20 вузов, которые понимают, что хорошие проекты по ИТ нужны. А для остальных это пока некая игрушка.

Здесь, мне кажется, чудовищное отставание от бизнеса. Я не могу сравнивать с зарубежными университетами, но бизнес здесь ушел гораздо дальше университетов. И школа имеет другую специфику. Мы, что-то сделав, пытаемся всех в свою экосистему втянуть, а они боятся входить в экосистему. Мы свою экосистему распространяем, кто-то неохотно ее берет, а приемлемых масштабируемых решений не делаем.

— Что нужно менять в нормативном регулировании? Какой урок с этой точки зрения можно извлечь?

— Мне кажется, плотность нормативного регулирования должна быть иной — гораздо меньшей. Мы могли бы жестко требовать соблюдения всех норм, однако мы наложили мораторий на проверки и заключили конвенциональное соглашение между государством, вузами, родителями и студентами о том, что мы действуем в экстраординарном, форс-мажорном режиме. И по умолчанию требования строгого исполнения многих норм не будет. Очевидно, что количество предписаний, запретов, ограничений, которое существует в сфере высшего образования, избыточно. Это мое мнение и вывод, к которому мы пришли. Если мы хотим предоставить возможность университетам, чтобы они действовали в условиях неопределенности, то мы должны, скорее, выставлять маяки в этом море, нежели все расчертить и четко прописать: «Через 100 метров повернуть налево, через 200 метров — направо». На самом деле это концептуальный вопрос. Я считаю, что наше академическое — в данном случае вузовское, университетское — сообщество к этому не готово, потому что у части сообщества наблюдается так называемый стокгольмский синдром (по-моему, это так называется, когда жертва начинает любить того, кто взял ее в заложники). И у нас такой синдром: мы начинаем любить ФГОСы, регулирование и все, что с этим связано.

— Это еще называется «выученная беспомощность».

— Да, мы без этого уже не можем, считая, что снятие барьеров и предоставление большей свободы — я говорю сейчас крамольные вещи, да еще из кабинета министра — сразу же делает наше образование некачественным по определению. Конечно, в данном случае мы прикрываем свою интеллектуальную наготу и свою гражданскую и профессиональную слабость, потому что не только и не столько от этих предписаний зависит качество образования. Я думаю, коллеги, вы понимаете, о чем я говорю.

Хотя я не сторонник абсолютной свободы. Государственный контроль и надзор должны остаться. Но прежде всего они должны быть ранжированными в зависимости от вуза и от динамики его движения на том или ином этапе, от участия в соответствующих программах. Я верю в программные методы управления. Соответственно, если вузы разные — не по масштабам, а по развитию, между ними зачастую пропасть в несколько десятков лет, — то почему они должны «аршином общим мериться», как сказал классик? Однако тонкости и детали еще надо обсуждать и обсуждать...

— А какие направления в развитии образования вы видите, чтобы как-то преодолеть эту «выученную беспомощность» многих наших вузов?

Каков вектор, который нужно задать, чтобы все ориентировались не только на вышестоящих и ждали указаний?

— Должна появиться субъектность. Субъектность — это обычно вопрос лидера и команды (в широком смысле слова). Я специально не употребляю термин и должность ректора, потому что ректорство бывает и коллективное. И команда — это тоже шире, чем просто ректорат. Наличие такого рода команд — обязательная предпосылка.

Второе — это регуляторика. Хотя сегодня мы наблюдаем, что даже в условиях жесткой регуляторики пять вузовских команд и вузов живут в условиях постоянного эксперимента и движения вперед. Но они же идут! И это говорит о том, что все-таки первично управление, управленческие команды.

Однако у многих вузов нет субъектности, они — объекты управления. Как скажут, так и делают — жить же по жестко установленным нормативам очень удобно.

— Мы все время говорим про образование, но не касаемся того, что случилось с научными исследованиями в период пандемии. Все-таки хороший вуз без науки не может развиваться. Как бы вы охарактеризовали то, что произошло у нас сейчас с наукой в вузах? Что показала пандемия?

— Это справедливый вопрос. С одной стороны, многие преподаватели — начну с банальных моментов — всегда жаловались на то, что нет времени на занятие наукой. С другой стороны, сейчас времени по понятным причинам для многих точно было больше. Не выходили из дома, да и занятия не проводились. Произошло ли повышение научной производительности труда и, вообще, наукометрических показателей? Произошел ли всплеск числа публикаций, статей, заявок на гранты и так далее? Думаю, что нет. Понимаю почему: потому что наука — это всегда движение вперед и новое.

По поводу научных коммуникаций, наверное, тут я не готов к таким ответственным окончательным заявлениям. Мне кажется, было бы интересно оценить разницу между коммуникациями онлайн и «физическими» конференциями, насколько более эффективны одни коммуникации по отношению к другим. Мы знаем: кто хотел, тот все равно с коллегами общался. Zoom нам в помощь. И это было. Но наши традиционные форматы — когда можно походить, пообщаться, поговорить не только о науке, съездить, «сменить картинку», новый культурный опыт — добавляют что-то к исследовательской деятельности? Нигде не встречал никаких размышлений, сравнений, исследований, но это стоило бы проанализировать.

Если переходить от университетов — потому что мы обсуждаем с вами в логике высшего образования, — то, конечно, академическая, рановская наука пострадала. У гуманитариев — в меньшей степени, а у естественников, у технарей сам факт отсутствия доступа в свои институты однозначно скажется, но это будет отложенная история. То есть это скажется не сейчас, а, скорее всего, в 2021 году. Они просто не могли провести эксперимент, не могли использовать приборы. У них нет накопленных данных, они не использовали сложные научные установки, не выезжали в экспедиции, не про-

водили археологические раскопки. Результативность у археолога определяется спецификой исследовательской деятельности. Если ты не копаешь, то у тебя нет результатов для анализа.

— На что стоило бы обратить принципиальное внимание, помимо того, о чем вы уже сказали? Каковы наиболее принципиальные вещи?

— Со стороны государства должно быть больше доверия к научным институтам и университетам. Потому что мы должны исходить из того, что все формализовать — особенно в таких ситуациях, как пандемия, — невозможно. У нас же в центре внимания ситуация с пандемией как типологическая, базовая, которая, может быть, завтра повторится. Но мало ли что может произойти. Я считаю, что стратегическая линия — это «все не отрегулируешь». И сама система, принцип самоорганизации должны пестоваться. Это делает сильнее всю систему и каждый ее элемент в отдельности. От ручного управления тогда можно будет перейти к совершенно другому управлению, то есть к настоящей политике в сфере высшего образования. От ручного управления к государственной политике как совокупности норм, правил и реализации долгосрочных стратегий.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Чернышенко

17 августа 2020 г.

АНТИКРИЗИСНЫЕ КОММУНИКАЦИИ

— Генеральный директор ВОЗ в июле 2020 г. назвал доверие «критически важным ингредиентом ответа пандемии». Вы с ним согласны? Какую роль, на ваш взгляд, доверие сыграло в антикризисных коммуникациях в России?

— Безусловно, доверие — одна из основ антикризисных коммуникаций. Мы это понимали и учитывали с самого начала, принимая во внимание международный опыт.

Во всех странах с высоким уровнем доверия граждан к государству власти обращались к людям с понятными заявлениями и объективно оценивали положение дел. Мы избрали ту же стратегию: антикризисные коммуникации в период пандемии отличали максимальная открытость, достоверность и регулярность. С начала года до середины августа в правительстве прошло порядка 20 публичных заседаний, брифингов и отчетов, посвященных борьбе с распространением коронавируса. В январе — феврале, еще до пика пандемии, вице-премьер Татьяна Голикова и руководитель Роспотребнадзора Анна Попова провели в общей сложности четыре брифинга по предупреждению завоза и распространения коронавируса в нашей стране. С самого начала мы регулярно отчитывались о развитии ситуации и держали руку на пульсе.

Личное участие всех ответственных лиц и антибюрократический подход стали основой наших действий. Я и другие коллеги в правительстве лично звонили на горячую линию по вопросам коронавируса и оценивали работу операторов. Министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Максют Шадаев лично общался в Telegram-чатах с нашими гражданами, оказавшимися за рубежом после закрытия границ, отвечал на их вопросы. Через Информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом (ИЦК) было организовано адресное взаимодействие с регионами: губернаторы и их представители по запросу могли получить индивидуальные рекомендации по поводу того, какие действия им предпринять. Была выде-

лена отдельная горячая линия для того, чтобы оперативно общаться с региональными представителями по всему комплексу вопросов. Для правительства было критически важно дать людям понять, что каждая проблема будет рассмотрена, каждое обращение — услышано.

Могу уверенно сказать, что поставленная задача была нами выполнена. Горячая линия по коронавирусу стала для россиян одним из самых востребованных каналов коммуникации: за четыре месяца работы (с середины марта по середину июля) на нее поступило более 2,3 млн звонков, это 5,5 млн минут разговоров с операторами. Проведенное уже в середине апреля совместно с Mail.Ru Group социологическое исследование показало, что 36% населения получает всю основную информацию о пандемии с нашего ресурса — сайта Стопкоронавирус.рф.

— Как формировалась стратегия антикризисных коммуникаций? Менялась ли она в течение всего времени пандемии?

— Работа над стратегией антикризисных коммуникаций включала два подхода. Уже на начальном этапе мы привлекли команду экспертов из Московского института психоанализа. Они разработали для нас прогнозный таймлайн развития ситуации. Он давал нам понимание того, какие реакции и настроения будут преобладать в обществе с течением времени в условиях сохраняющегося режима самоизоляции. Благодаря этому таймлайну мы предугадывали нарастающую тревожность и напряжение в социуме и выстраивали опережающую коммуникацию: снимали негативные настроения, минимизировали панику информированием, повышали уровень гражданской солидарности, способствовали формированию оптимистических настроений.

Сайт Стопкоронавирус.рф стал средоточием актуальной информации для всех граждан: его дневная аудитория была сопоставима с аудиторией крупнейших информагентств страны, а в пиковые периоды достигала почти 4 млн человек в сутки. За три месяца работы на ресурсе было опубликовано более 8,5 тыс. новостей — принятые меры правительства, рекомендации профильных министерств и т. д. Информирование также велось во всех популярных социальных сетях и мессенджерах — в «ВКонтакте», «Одноклассниках», Facebook, Instagram, YouTube, Viber, Telegram, ICQ. Общее число подписчиков наших официальных групп на этих ресурсах составляло более 5 млн. Одной из самых популярных в соцсетях стала рубрика «Спрашивали? Ответаем!»: было опубликовано 40 выпусков с ответами министерств и ведомств на острые вопросы от россиян.

Главной задачей для нас была поддержка и информирование всех социальных групп. Мощная информационная кампания была развернута в поддержку медиков. Отмечу проект «Вирус, который мы победим вместе. Истории врачей» — 16 историй о работе врачебного сообщества, которые регулярно публиковались на сайте РИА «Новости» и на официальных страницах информагентства в соцсетях. Еще один чрезвычайно важный проект — 12-серийный документальный фильм «COVID 24/7» о буднях врачей от канала НТВ. Его охват составил более 6,5 млн человек, в Интернете

фильм собрал еще 2,6 млн просмотров. Два редакционных проекта (на сайте Стопкоронавирус.рф и в партнерстве с РИА «Новости») были подготовлены для бизнесменов — #РешениеЕсть! и «Полет нормальный. Истории предпринимателей». Они посвящены представителям малого и среднего бизнеса, которые нашли способ сохранить свое дело. Кроме того, на сайте Стопкоронавирус.рф в отдельном разделе на главной странице были собраны все меры поддержки бизнеса государством. Отдельный спецпроект «Все будет хорошо!» мы запустили в рамках психологической поддержки населения: в нем были собраны советы от психологов ведущих ассоциаций и институтов.

Параллельно мы развернули беспрецедентный по своему масштабу мониторинг развития ситуации по всей стране. Он позволял нам в режиме реального времени следить за происходящим и оперативно реагировать — сервисами, спецпроектами, видеороликами, интервью, опровержениями и другими кампаниями. Так, одной из первых антикризисных мер реагирования был запуск сервиса «Своих не бросаем» по вопросам вывоза наших граждан из-за рубежа в условиях закрытых границ. Второй яркий пример ситуативного реагирования — коммуникация по дополнительным выплатам медработникам, работающим с больными коронавирусом. Когда в регионах начались задержки этих выплат, люди очень встревожились и начали высказываться в том числе в наших социальных сетях и с помощью горячей линии. Был организован специальный антикризисный сервис, который вел медработников на gosuslugi.ru. На этом же сервисе подробно разъяснялось, каким категориям медработников какие выплаты полагаются. Все это транслировалось в социальных сетях. Сервис для медработников работал в ежедневном режиме до стабилизации ситуации.

Сочетание двух подходов — прогнозного и ситуативного — обеспечило нам необходимую гибкость в принятии решений. Меры, принимаемые правительством, также были одним из наших главных стратегических векторов — мы выстраивали коммуникации вокруг них. Кроме того, постоянно изучался и учитывался опыт других стран, которые уже прошли пандемию, мы адаптировали их лучшие практики.

— Были ли в этой стратегии какие-то специальные элементы, направленные на поддержание и укрепление доверия граждан к государству?

— Как я уже сказал, все наши действия были продиктованы необходимостью поддержания доверия людей к государству. Конечно, есть наиболее яркие свидетельства того, что такой подход был принят на всех уровнях власти. В нашей стране президент напрямую обращался к гражданам чаще, чем кто-либо из его иностранных коллег, — восемь раз. Все заседания Координационного совета по борьбе с распространением коронавируса проходили в открытом режиме, с трансляцией на федеральных каналах и в Интернете.

Весь массив информации по коронавирусу был консолидирован на едином ресурсе — сайте Стопкоронавирус.рф. Результаты одного из наших первых социологических опросов, показавшие, что люди доверяют в первую очередь официальной информации, определили первые шаги по наполне-

нию сайта: изначально он стал хранилищем и агрегатором всей официальной документации по коронавирусу — от указов президента до обращений региональных чиновников.

Уже в апреле был обновлен официальный сайт Правительства России: главная страница стала более наглядно демонстрировать актуальную информацию о деятельности кабинета министров, при этом там появилась яркая кнопка «Внимание! Коронавирус». При нажатии она перенаправляет на отдельную страницу с информацией о мерах правительства по борьбе с коронавирусом и поддержке экономики.

Все пакеты антикризисных мер, которые принимало правительство, обсуждались вместе с деловыми объединениями страны (РСПП, ТПП, «ОПОРА России»), что позитивно сказалось на формировании доверия к экономической политике государства.

Еще одно направление работы по укреплению доверия — наша масштабная и тщательная работа с недостоверными новостями, с фейк-ньюс. Мы скоординировали наши усилия по опровержению фейков с социальными сетями и региональными органами власти. С 17 марта 2020 г. в соцсетях и мессенджерах мы обнаружили 2425 тем фейковых сообщений. Сейчас, оглядываясь назад, мне легко говорить, что это были фейки. Но в момент их появления, когда счет шел на часы и даже минуты, по каждой отдельной теме проводилась тщательная проверка. Конечно, это было сложно. Каждая из тем содержала от одного до нескольких тысяч комментариев. 829 тем были отработаны вместе с региональными и федеральными властями, еще 1523 были заблокированы при содействии администраций соцсетей. Всего же с середины марта на достоверность было проверено несколько десятков тысяч сообщений. Как только обнаруживалось, что информация не фейковая и сообщается о настоящей проблеме, она передавалась в работу в регионы.

Нельзя не отметить активную работу губернаторов. Они выходили к аудитории напрямую в своих аккаунтах социальных сетей, записывали видеобращения, отвечали на вопросы и были максимально на виду у населения.

Огромный вклад в формирование доверия населения к власти внесла деятельность профильных ведомств — Минздрава и Роспотребнадзора — в социальных сетях. 16 марта Роспотребнадзор завел аккаунты во всех популярных соцсетях («ВКонтакте», «Одноклассники», Instagram, Facebook). Ежедневно в них, а также в уже существующих официальных аккаунтах Минздрава публиковалось 8–10 актуальных постов по теме коронавируса. Когда органы власти общаются с людьми с такой высокой интенсивностью, пространства для искажения или утаивания информации просто не остается. К середине августа количество подписчиков Роспотребнадзора в Instagram превысило 700 тыс. Общий недельный охват аккаунтов Минздрава в соцсетях составляет более 35 млн пользователей. Это настоящие адресные коммуникации, которые, несомненно, укрепили доверие людей.

— Как принималось решение о том, кто должен стать «спикером (спикерами) кризиса»?

— Высокую планку в этом смысле нам с самого начала задал президент, который напрямую обращался к гражданам на каждом этапе пандемии. Эту «высоту» на должном уровне поддерживал Координационный совет по борьбе с коронавирусом под председательством премьер-министра Михаила Мишустина: регулярные заседания совета с выступлениями спикеров каждый раз транслировались по федеральному ТВ и в сети. Таким образом, стандарт коммуникации, установленный первыми лицами страны, дальше поддерживался на всех уровнях — от оперативного штаба вице-премьера Татьяны Голиковой до региональных представителей Минздрава и Роспотребнадзора, губернаторов и лидеров общественных мнений, с которыми мы работали в тесной связке.

На базе ИЦК за время его работы прошло более 50 брифингов с разными экспертами. Среди них — главные внештатные врачи Минздрава по разным профилям, заместитель главы Роспотребнадзора, руководители Роструда, «Почты России», волонтерского движения «#МыВместе», общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», фонда помощи хосписам «Вера», Национального медико-хирургического центра им. Н. И. Пирогова, группы компаний «Просвещение»; заместители руководителей ФАС России, Министерства просвещения, Министерства образования и науки, Министерства энергетики, Минэкономразвития, Россельхознадзора, ОАО «РЖД», официальные представители ВОЗ в России, сотрудники научного центра вирусологии и биотехнологии «Вектор» и многие другие. Все эти брифинги были открытыми для прессы и телевидения, их показывали федеральные телеканалы и освещали крупнейшие информагентства страны. Фрагменты выступлений спикеров публиковались в социальных сетях, а полные версии — на официальном YouTube-канале Стопкоронавирус.рф и на сайте Стопкоронавирус.рф.

— Как за эти месяцы поменялись подходы к борьбе с фейковыми новостями?

— Практически с нуля пришлось построить целую систему по работе с фейковой информацией. Ее три основные составляющие — мониторинг, верификация и реагирование.

Мониторинг осуществлялся специалистами Информационного центра по коронавирусу в круглосуточном режиме, по всем социальным сетям и даже по некоторым мессенджерам. Кроме того, важным источником по сбору подозрительной информации стали наши партнеры: общественные организации и региональные администрации, которые также предоставляли информацию в общую базу.

Необходимый этап работы — верификация информации. Специалистам была поставлена задача в кратчайшие сроки проверять полученную информацию в регионах, министерствах и ведомствах.

Когда мы получали подтверждение, что подозрительная информация оказалась фейковой, переходили к реагированию сразу по нескольким направлениям.

Первое — официальное опровержение от регионального или федерального органа исполнительной власти, причем не только на официальном сайте или в интервью СМИ, а там, где на самом деле находится аудитория, — в социальных сетях и мессенджерах. Важную роль в этом сыграли официальные Telegram-каналы региональных оперштабов по коронавирусу, их было создано более 60 по всей стране.

Неоценимую помощь в работе с фейками нам оказали отечественные социальные сети — наши партнеры из «ВКонтакте» и «Одноклассников». После того как ИЦК маркировал тот или иной фейковый пост, он удалялся из соцсетей в течение нескольких минут.

Наконец, одним из партнеров ИЦК были правоохранительные органы, которые, как и все остальные наши коллеги, имели полный доступ к базе данных фейковых сообщений и могли принимать процессуальные решения по распространителям недостоверной информации о коронавирусе.

Все это позволило создать отлаженный эффективный механизм по противодействию фейкам. Время реагирования по сравнению с классическим подходом к работе с информацией сократилось в десятки раз. Обнаружение, верификация, опровержение и удаление фейка вместо одного-двух дней стало занимать несколько десятков минут.

Этот подход, который смело можно назвать инновационным, помог значительно снизить уровень распространения недостоверной информации и уберечь страну от волны фейков, угрожающих жизни и здоровью людей.

— Какой новый опыт антикризисных коммуникаций дал правительствам всего мира COVID-19? Как этот опыт скажется на дальнейшей практике коммуникаций государства и общества?

— Очевидно, что для сохранения доверия к власти все государства должны продолжать взятый курс на прозрачность, полноту и оперативность информирования своих граждан. В том числе и потому, что в государственных системах хранятся огромные массивы больших данных и государство способно предоставлять на их основе быстрый и объективный анализ ситуации.

Пандемия дала миру положительный опыт сокращения дистанции в диалоге между властью и обществом: государства перешли на простой и понятный язык, для них стало обыденным отвечать на волнующие людей вопросы. Сегодня люди хотят видеть еще больше подтверждений тому, что органы государственной власти работают на благо общества и во имя улучшения жизни каждого человека.

Я вижу огромный потенциал в сотрудничестве, которое возникло во время пандемии между властью, бизнесом и НКО.

ЦИФРОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ

— Пандемия превратилась в тяжелый экзамен не только для здравоохранения и экономики, но и для системы управления, коммуникаций и ответствующих технологий. Можно ли сказать, что в России сложилась

система коммуникаций в кризисных условиях? Какие ее элементы стали главными? Менялась ли она по ходу кризиса? Что оказалось слабым звеном? Чем вы были не слишком довольны?

— Чтобы обеспечить коммуникацию внутри правительства на том уровне, которого требовала сложившаяся ситуация, в кратчайшие сроки было создано несколько координирующих органов:

— Координационный совет по борьбе с распространением коронавируса, который возглавил премьер-министр Михаил Мишустин;

— Оперативный штаб под управлением вице-премьера Татьяны Голиковой, обеспечивавший взаимодействие профильных органов исполнительной власти;

— Оперативный штаб под руководством вице-премьера Андрея Белоусова, где занимались разработкой и реализацией комплекса мер поддержки экономики, а также мониторингом состояния ключевых отраслей и системообразующих предприятий.

Для взаимодействия федеральных и региональных органов власти, а также различных организаций был создан уже упоминавшийся Информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом (ИЦК). На базе ИЦК мы развернули ряд важнейших рабочих и организационных процессов:

— интеграцию федеральных и региональных информационных систем и баз данных;

— мониторинг и анализ нормативного регулирования и мер по борьбе с коронавирусом;

— работу с жалобами медицинских работников;

— формирование отчетности.

Как уже отмечалось, на едином интернет-ресурсе Стопкоронавирус.рф публиковалась вся достоверная и актуальная информация о коронавирусе.

Важнейшую роль в системе коммуникаций сыграл портал «Госуслуги». Благодаря этой платформе мы смогли оперативно запускать сервисы для взаимодействия граждан и государства — по регистрации россиян, прибывающих в страну из-за границы, подаче заявлений на выплаты и детские пособия, оформлению больничных, приему жалоб от медицинских работников, сбору информации о россиянах, оказавшихся за рубежом и испытывающих сложности с отъездом (для оказания им финансовой помощи), и многие другие.

Система коммуникаций в кризисных условиях складывалась из нескольких ключевых элементов.

Необходимо было обеспечить устойчивость инфраструктуры связи и коммуникаций к многократно увеличивающимся нагрузкам. Можно с уверенностью сказать, что сети и мобильные операторы эти нагрузки выдержали.

Кроме того, надо было обеспечить работу наиболее востребованных ресурсов так, чтобы они тоже справлялись с возрастающим потоком трафика. Это удалось сделать как для сайтов госорганов, так и для социально значимых сервисов — социальных сетей, мессенджеров, поисковиков, почты, образовательных и развлекательных платформ и т. д.

С учетом перехода деловой активности в онлайн нужно было гарантировать безопасность информационных сервисов, а также сохранность личных и персональных данных в связи с выдачей электронных пропусков.

Возникла нужда в оперативном обучении и подготовке сотрудников к работе в новых технологических условиях. Также следовало позаботиться о людях, которые из-за финансовых проблем не могли оплатить доступ в Интернет. Для них в кратчайшие сроки был запущен пилотный проект «Доступный Интернет» с несколькими сотнями ресурсов, доступ к которым осуществлялся при нулевом балансе.

И наконец, наличие отечественных разработок и программных решений. Они в России есть, так что спасались не «Зумом» единым (имеется в виду сервис для видеоконференций Zoom. — *Ред.*). Многие сервисы создавались буквально на ходу. Но опыт показал, что возможности для их создания есть.

Теперь о том, что могло бы работать лучше. К огромному сожалению, не все жители нашей страны имеют доступ к высокоскоростному Интернету. И поэтому программа по обеспечению связью малонаселенных пунктов продолжается.

Не все люди старшего поколения имеют достаточный уровень цифровой грамотности. Но за эти месяцы он точно заметно повысился.

Не у всех перешедших на удаленку сотрудников, студентов и школьников оказалось достаточно техники для дистанционной работы. В первую очередь речь идет о многодетных семьях, в которых воспитываются несколько школьников. Ситуация осложнялась, если еще и родители работали удаленно.

Слабым звеном можно назвать и действующее нормативное регулирование. Так, например, не в полной мере были урегулированы вопросы удаленной работы, не установлен перечень непрерывно работающих организаций и условия их функционирования. Многие люди, не оформившие заранее доступ к «Госуслугам» или — что было для меня совсем удивительно — не имевшие СНИЛС или ИНН, испытывали большие сложности, чтобы в полной мере взаимодействовать с государством онлайн. Пришлось решать эти и другие вопросы по мере возникновения и обеспечивать технологическую готовность, необходимую для реализации новых форм взаимодействия.

— ИТ-коммуникации и технологии почти сразу оказались на переднем фронте в условиях эпидемии. До пандемии считалось (и это подтверждали международные организации и экспертные центры), что по массовому развитию этих технологий и их доступности Россия находится на довольно высоком месте в мире. Теперь эти оценки подтвердились? Что проявило себя с сильной стороны? Выдержали ли коммуникации резко возросшую нагрузку (дистанционное образование, удаленная работа, развлечения, покупки)? В некоторых странах они рухнули.

— Сразу скажу: коммуникации выдержали. И, что не менее важно, бизнес оперативно перестроился под требования дистанционной работы. Те сервисы, которые перешли на использование цифровых технологий, уйдя от ло-

кальных продаж к онлайн-заказам и доставке, понесли куда менее ощутимые убытки.

Было несколько действительно проблемных ситуаций, которые потребовали скорейшего решения.

Одна из них — временные сбои в работе портала «Госуслуги». Электронная форма заявления на оформление выплаты на детей от 3 до 16 лет появилась на сайте «Госуслуги» 12 мая — на следующий день после обращения президента к стране, в котором он анонсировал эту меру поддержки. За первые 20 часов через портал было направлено более 2 млн электронных заявлений на получение пособия. Нагрузка на портал в десять раз превысила средние показатели за апрель. Количество пользователей портала 12 мая превысило 17 млн — это рекорд за все время его существования. В пик нагрузки на портале оформлялось более 4 тыс. заявлений в минуту только по новой услуге. Специально для удобства подачи заявлений были созданы отдельная страница posobie16.gosuslugi.ru и упрощенная страница доступа на «Госуслуги» с прямой ссылкой для перехода к заполнению формы заявления «в один клик».

Активизировались и мошенники: они стали запускать фишинговые сайты, замаскированные под официальный сайт «Госуслуги». Минкомсвязь постоянно разъясняла, как не попасться на эти уловки, и рассказывала о борьбе с такими сайтами. Подразделения, обеспечивающие информационную безопасность портала «Госуслуги», развернули непрерывный мониторинг по их обнаружению. Как только сайт находили, его блокировали.

Часть сервисов откликнулись на призыв сделать контент бесплатным, а также присоединились к проекту «Все онлайн» (www.все.онлайн) — ресурсу с информацией о сервисах, которые помогут обеспечить привычный жизненный комфорт. Эти сервисы на сайте «Все онлайн» были сгруппированы по различным типам потребностей и жизненным ситуациям — от заказа готовой еды и продуктов питания до обучения и получения медицинских консультаций онлайн.

Благодаря договоренностям с российскими интернет-компаниями онлайн-услуги предоставлялись людям бесплатно или на льготных условиях. Очень многие интернет-сервисы проявили себя как социально ориентированные и в итоге расширили свою аудиторию.

Скажу немного и об успехах в цифровизации госуправления. В феврале премьер-министр России Михаил Мишустин принял ряд решений в этом направлении. В федеральных органах власти появились заместители министров и руководителей, ответственные за цифровую трансформацию своего ведомства, — руководители цифровой трансформации, или РЦТ. Кроме того, были созданы специализированные структурные подразделения по цифровой трансформации.

Основная задача цифровой трансформации — перевод функций органов власти в электронный вид, что существенно сокращает время принятия решений. Особенно актуальной для страны эта задача стала в период борьбы с распространением коронавируса. Как я уже говорил, значительное коли-

чество социально значимых государственных функций было реализовано именно онлайн: миллионы заявлений на выплаты, сотни тысяч электронных больничных, оформленных дистанционно, и т. д.

Мы больше не можем подходить к цифровизации и государственному управлению так же, как делали это раньше. Если раньше ИТ-процессы играли вспомогательную роль и мало влияли на выполнение функций государства, то сегодня цифровой механизм часто является основным в выполнении этих функций. Именно поэтому Россия в данный момент находится на финальном этапе запуска одного из самых масштабных проектов в этом направлении — эксперимента по созданию и развитию государственных сервисов и информационных систем на единой цифровой платформе «ГосТех».

— Что или кто оказались не на высоте или в дефиците — мощности, компетенции, технологии, кадры? Что необходимо исправлять или дополнительно развивать? Пригодился ли в чем-то зарубежный опыт, насколько он изучался?

— Полагаю, опыт пандемии убедительно продемонстрировал, что наша страна является одним из безусловных мировых лидеров цифрового развития. Но если говорить о дефиците, то в первую очередь это кадры. Востребованность ИТ-специалистов была ощутима и до пандемии. Сейчас же, когда появился ряд новых задач по созданию и поддержанию функционирования инфраструктуры удаленной работы, учебы и других сфер, спрос на таких специалистов стал куда более очевидным.

Если говорить про международный опыт, то мы внимательно смотрели на то, как за рубежом пытаются ограничить нагрузку на сети за счет снижения качества картинки на аудиовизуальных сервисах. Это понятно, потому что кино и сериалы — тяжелый контент, а трафик увеличивался кратно. Но если в Европе операторы отказались от HD и перешли на SD — это формат нашего эфирного цифрового ТВ, то в России отказались от 4K и перешли на HD. У нас куда более надежные и качественные сети.

Также мы исходили из лучших мировых практик при подготовке предложений по налоговому маневру, направленному на поддержку ИТ-отрасли. Те условия ведения ИТ-бизнеса, которые сейчас обрели статус закона, позволят повысить привлекательность российской юрисдикции для ИТ-специалистов по всему миру. Здесь очень много задач для РЦТ как по нормативной работе, так и по построению новой цифровой реальности своими силами.

Еще, конечно, важно сказать, что не на высоте у нас оказалась готовность работать с первичными данными в машиночитаемом виде. Я имею в виду, что огромные массивы данных (медицина, экономика, социальная сфера), которые агрегировало государство во время пандемии, при должном обезличивании и защите могли бы быть выложены в открытый доступ, чтобы научное сообщество, журналисты или просто граждане, которые владеют современными методами data science, могли на них посмотреть, обработать и сделать выводы. Мы видим по международному опыту, что те страны, которые так делали, получили много положительной обратной связи, это важ-

ный элемент доверия. Многие страны, например Южная Корея, выкладывали в открытый доступ обезличенные массивы данных по выявленным случаям заболевания. Именно этой работой, если сильно упрощать, у нас сейчас занимаются РЦТ: наводят порядок в ведомственных информационных системах, чтобы разобраться, как формировать меры экономической политики, основанные на данных, и как делиться этими данными с гражданами. Это первый шаг к доказательной экономической политике.

— Как проявили себя государственные компании и как — частный бизнес? Возможны ли на основе кризисного опыта новые программы, проекты, альянсы?

— Как я уже говорил, существует огромный потенциал в сотрудничестве, которое возникло в период пандемии, между государством, бизнесом и НКО.

В целом же для новых проектов и альянсов кризис не нужен. Они и без него будут сформированы.

Главное, что мы увидели, — это способность быстро и эффективно приспосабливаться к новым условиям жизни и работы. Российские государственные компании и частный сектор точно испытание прошли.

Проникновение информационных технологий во все экономические процессы стало более заметным. Так, например, для целых отраслей бизнеса доставка и интернет-торговля стали спасительным инструментом. Государственные компании также ускорили процессы цифровой трансформации и внедрения отечественных ИТ-продуктов и решений. Можно уверенно сказать: цифровой зачет российское общество сдало.

— Проблема коммуникации власти и общества — что стало самым важным и самым сложным? Что не получалось и, наоборот, какой опыт выглядит теперь перспективным?

— Самой важной была одна очень простая вещь — говорить людям правду. Говорить оперативно и давать полный объем информации. В основу нашей коммуникации лег простой принцип: пусть лучше правдивой информации будет больше, чем сформируется ее дефицит.

Все госорганы работали в режиме упреждающего и более чем исчерпывающего информирования о ситуации и предпринимаемых шагах. Незамедлительно отвечали на все поступающие запросы, вели мониторинг информационного поля, оперативно разоблачали слухи и фейки, установили каналы прямой коммуникации с ведущими СМИ, широко привлекали к совместной работе экспертов и специалистов, запустили горячие линии.

В Интернете были созданы ресурсы, на которых собирали и удобно структурировали всю интересующую людей информацию. Сайт Стопкоронавирус.рф стал площадкой, объединившей сотни экспертов в самых разных направлениях — врачей, эпидемиологов, психологов, учителей, юристов и многих других. Все они делились с нами своей экспертизой на добровольческой основе, совершенно бесплатно и зачастую первыми проявляли в этом инициативу. Нам удалось консолидировать на одной площадке огромный объем экспертного контента, который был востребован людьми.

— Сфера медиа постоянно развивается, и пандемия также превратилась в стимул развития. Какие каналы общения в первую очередь оказались в этот кризис наиболее эффективными (ТВ, соцсети, интернет-издания, блоги и т. д.)? Что увеличило свою долю внимания и влияния, если это вообще произошло? Появились ли какие-либо новые тренды?

— Свою долю внимания и влияния увеличили абсолютно все медиа, что абсолютно логично в условиях карантинных мер. Телесмотрение возросло на 30–50%. Совокупная перекрестная аудитория сайтов ведущих СМИ с марта по май увеличилась на 150 млн пользователей. Так как остановилась продажа газет в розницу (многие киоски закрылись, люди меньше передвигались по улицам), просела аудитория бумажных изданий. Но это снижение было компенсировано ростом интернет-аудитории газет.

Наши СМИ нарастили аудиторию. Жаль, что на рекламе это не сказалось. Было замечено ее падение до 30–50% в отдельных секторах. На региональном радио — до 90%. Но мы сейчас активно работаем над тем, чтобы падение рекламного рынка по итогам года не превысило 15–20%.

Важным трендом является смена аудиторией медийных предпочтений. Эпидемия показала, что в кризисных условиях пользователи забывают про блогеров и несистемные источники информации, а идут к тем, кому доверяют, — профессиональным СМИ с репутацией. Самыми востребованными в Интернете ресурсами в период пандемии оказались РИА «Новости», РБК, «Комсомольская правда», ТАСС, «Коммерсант», «Russia Today».

Министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации М. И. Шадаев

23 июля 2020 г.

— Начать хотелось бы с вопроса: с чем министерство входило в эпидемию? Что-то вы успели изменить уже за тот короткий срок, который был до кризисной ситуации? Какие из этих решений помогли уже в кризисный период?

— Нашим приоритетом являются электронные сервисы работы. Причем целевая модель, которую мы с самого первого дня реализуем, — это электронные сервисы, не требующие очного обращения гражданина в МФЦ или в ведомства. Чтобы можно было все документы сдать в электронном виде и получить необходимый результат, тоже ничего не посещая.

Обычно, конечно, сталкиваются с большими проблемами, особенно в сфере, которая касается выплат, где расходуются бюджетные деньги, связанные со всякими льготами, и т. д. Поэтому мы вставали на этот путь постепенно. До пандемии запустили сервис, связанный с получением материнского капитала. Это целевая хорошо проработанная модель, когда мы исключаем необходимость обращения за услугой.

Вместе с загсами, налоговой службой, ПФР мы реализовали модель, согласно которой маткапитал — фактически сертификат в электронном виде — назначается по факту регистрации и получения свидетельства о рождении. Родитель приходит в загс, оформляет свидетельство о рождении и потом получает маткапитал. Никакого заявления на получение маткапитала он не пишет.

Мы достаточно быстро запустили эту модель. Потом наступила пандемия.

Когда Россия приостановила авиасообщение и еще никто не понимал, надолго ли, мы стали получать огромное количество обращений в правительство и ведомства от граждан за границей о том, что денег нет или они заканчиваются. Поэтому мы быстро запустили форму для тех, кому срочно нужна материальная помощь. Сама форма была несложная: если россиянин остался за границей и ему нужна какая-то экстренная помощь, он мог написать. А мы думали, как помочь.

Потом правительством было принято решение, что все наши граждане, которые остаются за границей и нуждаются в определенной финансовой по-

мощи, будут ее получать. В качестве критерия было определено, что у туристов есть обратный билет домой.

Затем мы разработали единую форму «Регистрация граждан». Мы хотели понять, сколько и где остается наших граждан, которые хотят, чтобы их вывезли. Вторая задача была: понять, есть ли у них обратный билет и нуждаются ли они в материальной помощи.

Дальше уже можно было планировать рейсы. Оперштаб утвердил нормативы и принцип: если мы граждан привозим, то они должны проживать в регионе нахождения аэропорта, чтобы на машине могли добраться до дома. Их могли развезти, и самоизоляцию они должны были проходить в условиях домашнего карантина.

Был не очень удачный опыт, когда мы все это передали другим организациям. И первый борт, который шел из Милана, не смогли отфильтровать по прописке.

Это делала авиакомпания. Мы передали списки всех, кто находится на территории проживания с такой-то пропиской. Предполагалось, что авиакомпания проведут фильтрацию. Но первый рейс был комом, потому что около половины граждан, которые прилетели в Москву, не были прописаны в столице или области, и для них срочно была организована обсервация.

Тогда еще обсерваторов не было, и решение вопросов обсервации требовало от регионов: а) определиться с инфраструктурой; б) запланировать ресурсы. Это были какие-то госучреждения — региональные, муниципальные, базы отдыха, либо, если это частные варианты, надо было смотреть на оплату размещения прилетающих граждан.

Когда первый борт прилетел, все отметили, что это большие риски, и решили, что Минцифры будет отвечать за формирование списка граждан.

— Следующий вопрос связан с сервисом по выдаче цифровых пропусков. По разным регионам были приняты различные решения. Где-то цифровые пропуска, где-то вообще их не было. С учетом того что пандемия не заканчивается, все опасаются, что может быть вторая волна. Будете ли вы масштабировать успешный опыт какого-то из регионов по цифровым пропускам на всю Россию? И второй вопрос — аналогично по приложению, которое в Москве называлось «Социальный мониторинг». Будет ли это приложение всероссийским?

— Цифровой контроль тоже поэтапно развивался. Мы начали с формы онлайн-регистрации прибывших граждан. Изначально Роспотребнадзор собирал данные на бумаге, все это имело сложноцифрируемый характер. Контроль прибывающих граждан осуществлялся по двум направлениям. Мы брали на контроль сим-карты, которые начали отбиваться после международного роуминга в национальных сетях.

— Это было соглашение с операторами?

— Да, операторы нам предоставляли ежедневные треки. Мы брали номера, дату регистрации в российской сети и информацию, из какой сети он к нам пришел.

— То есть персональные данные не брали?

— Нам не нужны персональные данные. Турист прилетал из любой страны, включал телефон. Соответственно, мы знали, из какой страны он прилетел. Оператор знал эту информацию: номер такой-то, дата регистрации в российской сети такая-то, предыдущая сеть — например, Турция.

Далее автоматически телефон ставился на контроль. Есть понятие «ночной сектор». Координата первой ночи бралась как базовая по месту жительства. Затем гражданин получал уведомления, что по прилете должен две недели пробыть дома. Если абонент выходил за определенную зону, оператор информировал его о том, что он покинул зону.

— 200 м или 500 м?

— Это определялось настройками, по-моему, брали то ли 500 м, то ли 1 км. Более точные настройки без приложения не сделаешь.

— Приложения не было, пока был контроль через сим-карту?

— Мы не могли заставить поставить приложение.

— Скольких людей отслеживает такая система?

— Как я уже говорил, это делалось автоматически. Россиянин прилетал. Первая ночь, координаты брались по умолчанию, далее в течение 14 дней номер ставился на контроль. Если расстояние от координаты первой ночи больше 1 км, отправлялась смс.

Если человек не вернулся в зону за какой-то срок либо у него было больше трех нарушений, мы передавали этот номер региону. Дальше регионы отработывали — у них базы телефонов, МФЦ.

— А что дальше делали регионы? Что с людьми можно сделать?

— Звонили. Но в моем понимании эта история больше профилактическая. Никаких штрафов не было, у них нет никаких оснований на это.

— Это же гуманно по сравнению с селфи в четыре часа ночи...

— Есть просто разные варианты. Московский трек жесткий, мы по всей стране так не могли сделать, да и задача такая не стояла.

— И не стоит сейчас?

— Нет, мы сейчас, наоборот, все удалили, все закрыли. Вообще, следует учесть, что Москва — регион с особыми условиями и находится в особой зоне риска. Сергей Семенович принимал те решения, которые, по его мнению, должны были оградить москвичей от распространения вируса. Одни решения мы повторяли на федеральном уровне, другие — нет. Мы все-таки не законодатели, не мы определяем. Мы — инструментарий.

Москва запустила свое решение. Московская область запустила наше типовое федеральное решение, которое потом взяли регионы. Отличий было несколько.

Мы создали удобную форму подачи заявки на цифровой пропуск через портал госуслуг, через кабинет юриста и интеграцию с 1С списков сотрудников. Было запущено отдельное приложение, а Москва в основном регистрировала через сайт. Мы разработали для правоохранительных органов очень удобный способ чтения QR-кодов. Это были два разных трека — наш и московский.

Когда все закончилось, данные были удалены.

Когда это было запущено, мы столкнулись с критикой. Хотя наша логика была очень простая: у тебя есть паспорт, есть мобильное приложение, QR-код показываешь, сотрудник органа считывает, когда и куда ты вышел. Сначала мы добавили фотографии, потом их убрали.

Однако у нас возникла большая история с мобильным ID как приложением к паспорту. Как в обычной жизни происходит? У вас сканируют паспорт, заносят в базу. А мы говорим: у нас есть бумажный паспорт, а есть условно мобильное приложение, которое позволяет передавать идентификационные данные, но только те, которые нужны в конкретном случае.

Например, при покупке алкоголя вам не надо показывать паспорт. Нужны ваша фотография и подтверждение, что вам больше 18 лет. Если же вы приходите в какое-то учреждение, необходимо сообщить только ФИО.

В нашем понимании мобильный ID позволяет в девяти случаях из десяти заменить паспорт, особенно на проходных и т. д. Через приложение показываете QR-код, вторая сторона его считывает, получает данные.

Штрафы — это жестко. Коллеги все сделали грамотно, но с применением штрафов недоработали. То есть что-то не работает, а человеку штрафы начисляют.

— Вы считаете это неправильным?

— Каждый должен отвечать за свой участок. Наверное, для Сергея Семеновича это было обоснованно, мне сложно сказать. Он оценивал риски очень высоко и под них создал очень жесткую систему штрафов. Ему важна была дисциплина.

— Люди жаловались на то, что им надо было отчитываться, отправлять какие-то селфи.

— Мы обсуждали этот момент. А как по-другому контролировать?

— Почему вы не запустили на всю страну аналог московского «Социального мониторинга»? Цифровые пропуска запустили, а мониторинг — нет?

— Цифровые пропуска мы тоже запустили для тех регионов, которые приняли решение их ввести. Некоторые плотно внедряли, остальные протестировали и сказали: «Хорошо, будем отслеживать ситуацию». Томский губернатор заявил, что никаких «цифровых ошейников» не допустит, и получил колоссальную долю одобрительного хайпа.

На федеральном уровне не было принято решения, использовать ли аналог «Социального мониторинга». Мы сделали пропуска, регионы, которые хотели, могли ими воспользоваться. По «Социальному мониторингу» мы не видели заинтересованности у других регионов. У нас была позиция опциональная: хотите — можете взять, не хотите — ваше решение.

— Мы столкнулись с большим расхождением данных о смертности, о заболевших. Росстат публикует с большим временным лагом, потом все пересматривается.

— Все, что пишется постфактум на бумаге, будет вызывать подозрение. Реформирование всей системы медстатистики, несомненно, назрело. Мы бу-

дем настаивать на создании единого федерального реестра, как минимум из медицинских справок о рождении и смерти.

— Назовите самое главное, на ваш взгляд, достижение в тот период.

— Самое главное достижение — оказание госуслуг без необходимости очной явки. Когда возникла необходимость довести деньги до граждан, быстро помочь им в тяжелой ситуации, оказалось, что единственный способ это сделать — убрать все барьеры.

В Московской области были цифровизированы практически все услуги, но соцзащита была самой сложной. Очень много услуг предоставляется по критерию нуждаемости. Чтобы пенсионер платил 50% за коммуналку (если у него доходы ниже прожиточного минимума на семью), налоговая должна открыть данные. И это можно было сделать без очного посещения.

За все время моей работы в области налоговая данные не открывала. Она должна была предоставить сведения о доходах на каждого члена семьи, затем доходы суммировались и делились на количество членов семьи. Этот душевой доход на семью сравнивался с прожиточным минимумом. Сейчас, когда была осуществлена выплата на детей в возрасте от трех до семи лет, налоговая предоставила доступ к данным.

Органы соцзащиты — консервативная структура с большой численностью сотрудников. Это большая территориальная сеть. Туда традиционно приходят мамочки одинокие, бабушкам нужно поговорить. Но де-факто это абсолютно алгоритмизированная сеть. Например, я задался вопросом: зачем пенсионному фонду, который назначает пенсии, 110 тыс. человек держать? ПФР у нас первый или второй ИТ-бюджет в стране.

И вот произошел прорыв. Он вынужденный, но, оказывается, так можно было! Можно было начислять выплаты, не требуя, чтобы человек пришел лично.

Теперь наша главная задача — чтобы не было возврата назад. Есть два варианта: либо все это продолжится, тогда будет суперкруто, либо...

Мы всем показали, что можно работать по-другому. Теперь вопрос в другом. Десятки миллионов заявлений в процессе, решение принималось быстро, сроки сократили. Очевидно, что чиновники начинают осознавать, что 99% заявлений прошло через портал госуслуг. Значит, надобности в большом количестве сотрудников нет.

— Но в какой-то форме надо же оставить аналоговый вариант?

— В какой-то форме — да. Но эта форма будет значительно меньше, чем текущая. Оказалось, что любые выплаты на детей могут осуществляться исключительно в электронном виде. Меньше процента было тех, кто пришел лично, и то потому, что они не смогли подтвердить учетную запись.

— А есть шанс, что это останется?

— Да, это наша задача. Мы понимаем, что будет тяжело, но на ближайший год стоит задача перевести все социальные выплаты по детям в эту форму без необходимости ручной подачи. Конечно, будет сопротивление. Раньше тоже сопротивление было, но не было такого мощного прецедента. А сейчас он создан.

Меня спрашивают: какое главное качество цифровизатора? Главное качество — вдохновить руководителя на жесткие решения. В противном случае это все не заработает. Можно потонуть в согласованиях. Что мешало пенсионному фонду стать современным? И денег много, и людей. Вот Казначейство России стало современным, а ПФР не стал. Почему? Потому что ни у начальника пенсионного фонда, ни у руководителя Минтруда на тот момент такой потребности не было. Казначейство людей не сокращает, но оно все больше функций берет на себя. Это так работает.

А для наших граждан это работает так, как сработало с детскими выплатами. Это идеальная схема, когда человек просто выражает согласие: «Я хочу получить выплату по 10 тыс. руб. на ребенка». А все остальное мы о нем знаем: что у него есть дети, сколько их, что они родные, что он не лишен родительских прав. Единственное, что нам нужно было, — номер банковской карточки.

Научное издание

ОБЩЕСТВО И ПАНДЕМИЯ
Опыт и уроки борьбы
с COVID-19 в России

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*
Редактор *Н.Г. Главацкая*
Дизайн обложки *О.Р. Гималлетдинова*
Верстка *Я.Д. Агеев*
Корректоры
Н.В. Андрианова, М.А. Карнович,
Л.Ф. Королева, С.В. Кошеварова,
Г.А. Лакеева, О.В. Черкасова

Подписано в печать 07.10.2020. Формат 70×100¹/₁₆
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 59,98
Тираж 2000 экз. Изд. № 613

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

.....
www.ranepa.ru
.....

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами
в ООО «ИПК Парето-Принт», 170546, Тверская область,
Промышленная зона Боровлево-1, комплекс № 3А, www.pareto-print.ru.
Заказ №