

№ 14(116) Май 2020 г.

Мониторинг экономической ситуации в России

Мониторинг подготовлен коллективом экспертов Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара (Института Гайдара) и Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Редколлегия: Дробышевский С. М., Мау В. А., Синельников-Мурылев С. Г.

Редактор: Гуревич В. С.



ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ
имени Е. Т. ГАЙДАРА



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

14(116) 2020

Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 14 (116). Май / Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 129 с. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_14-116_May.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

СОДЕРЖАНИЕ

1. ОБЗОР ОТЧЕТОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ОЭСР В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСА (15–21 МАЯ 2020 Г.)	4
2. ГЛОБАЛЬНОЕ ЗАМЕДЛЕНИЕ ИНФЛЯЦИИ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ В УСЛОВИЯХ ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО КРИЗИСА	13
3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ И ЦИФРОВЫЕ СЕРВИСЫ: ПОДДЕРЖКА В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ	22
4. РИСК ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ МИГРАНТОВ В СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ	28
5. ПРЕПОДАВАТЕЛИ РОССИЙСКИХ ВУЗОВ О РАЗВИТИИ ОНЛАЙН-СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ	36
6. МОНИТОРИНГ СИТУАЦИИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КОРОНАВИРУСА (COVID-19), ПРИНИМАЕМЫХ В СВЯЗИ С ЭТИМ МЕР И ВОЗНИКАЮЩИХ ВЫЗОВОВ (НА 24.05.2020) ..	45
7. ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ	59
8. ТРЕНДЫ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ ИНФЛЯЦИИ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА ЦЕН ОНЛАЙН-МАГАЗИНОВ	64
9. ВЫРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО УПРОЩЕНИЮ ПРОЦЕДУР ТОРГОВЛИ, НАПРАВЛЕННЫХ НА МИНИМИЗАЦИЮ НЕГАТИВНЫХ ЭФФЕКТОВ ОТ ДЕЙСТВУЮЩИХ ТОРГОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19 ..	70
10. ВЫХОД ИЗ СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В ОДНОСТОРОННЕМ ПОРЯДКЕ	78
11. ОПЕРАТИВНЫЙ МОНИТОРИНГ МЕР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ПО СМЯГЧЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ COVID-19 НА 27 МАЯ 2020 Г.	80
12. РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ ЗА 4 МЕСЯЦА 2020 Г.: СОКРАЩЕНИЕ ДОХОДОВ СТАЛО НЕИЗБЕЖНЫМ	85
13. ПРАВИЛА БЮДЖЕТНОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ НА ЦИКЛИЧЕСКОЙ ОСНОВЕ: ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ	89
14. ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЦЕН НА ПРОДУКТЫ И ИНЫЕ ЖИЗНЕННО НЕОБХОДИМЫЕ ТОВАРЫ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ	94
15. МОНИТОРИНГ СИТУАЦИИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КОРОНАВИРУСА (COVID-19), ПРИНИМАЕМЫХ В СВЯЗИ С ЭТИМ МЕР И ВОЗНИКАЮЩИХ ВЫЗОВОВ (27.05.2020)	99
16. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СНИЖЕНИЮ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ, ВВЕДЕННЫХ ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ И РОССИЕЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ	116

1. ОБЗОР ОТЧЕТОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ОЭСР В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСА (15–21 МАЯ 2020 Г.)

Левашенко А.Д., с.н.с., руководитель Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС;

Коваль А.А., м.н.с., эксперт Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС,

Анес Сауле, м.н.с., эксперт Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС;

Валамат-Заде А.Р., аналитик Центра ответственного ведения бизнеса
ВАВТ Минэкономразвития России;

Магомедова О.С., аналитик Центра ответственного ведения бизнеса
ВАВТ Минэкономразвития России;

Черновол К.А., м.н.с., эксперт Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС

Состоялся Глобальный форум ОЭСР по ответственному ведению бизнеса в условиях кризиса COVID-19. Также ОЭСР опубликованы материалы о мерах государств по противодействию пандемии COVID-19 в сферах госзакупок и инвестиций, обеспечения населения средствами к существованию.

Глобальный форум ОЭСР по ответственному ведению бизнеса

19 мая 2020 г. в формате онлайн состоялся Глобальный форум ОЭСР. Главной темой Форума стало ответственное ведение бизнеса в условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19. Спикеры подняли проблемы коллапса на рынке текстильного сектора, дефицита доверия между поставщиками и потребителей, который приводит к разрыву договоров поставки. Данная проблема стояла особенно остро на начальных стадиях кризиса.

Участники форума указали на необходимость выработки единых подходов и стандартов устойчивого развития и ответственного поведения как для производственных предприятий, так и для покупателей на всех этапах цепочек поставок. В вопросах формирования устойчивости текстильной промышленности приоритетным является вопрос социального диалога. Здесь эффективным показал себя инструмент трехсторонних комиссий, в рамках которых представители органов государственной власти, работодатели и профсоюзы приходят к консенсусу по мерам, направленным на сохранение рабочих мест и снижение издержек работодателей.

Также был поднят вопрос о необходимости формирования долгосрочных отношений сотрудничества между работниками и компаниями. Было отмечено, что положительно на устойчивость предприятий к кризису повлияли созданные системы социального диалога, взаимодействия между профсоюзами, поставщиками и потребителями по социальным вопросам. При этом действия по обеспечению социальной защищенности работников должны распространяться по всем предприятиям текстильной индустрии и

1. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР в связи с пандемией COVID-19

цепочек поставок. Если отдельные предприятия в цепочке поставок устойчивы и продолжают работать, а другие нет, в итоге цепочка поставок всё равно оказывается нарушена.

Текстильный сектор крайне уязвим к глобальным шокам, в том числе экологическим, а работа на текстильных фабриках зачастую осуществляется в условиях экстремально высоких температур, вредных для здоровья работников. Текущий кризис показывает «уязвимые места» сектора, в частности, из-за недостаточной поддержки систем здравоохранения. Работники цепочек поставок в текстильной и пищевой промышленности подвергаются наибольшему риску серьезных негативных последствий.

В условиях пандемии усугубились и проблемы несоблюдения прав человека, прав коренных народов, увеличилась нагрузка на женщин, поскольку в условиях пандемии им приходится совмещать домашние и трудовые обязанности. Кроме того, в период карантина увеличились случаи домашнего насилия. Отдельно отмечена проблема работников-мигрантов, которые находятся в тяжелом положении в условиях кризиса COVID-19.

Пандемия подчеркивает важность защиты прав человека. Работодатели должны предоставлять социальные пособия, выплаты заработной платы, которая позволит его сотрудникам пережить кризис. Необходимо формировать схемы социальной защиты, которые бы гарантировали соблюдение прав человека и трудящихся. Социальная защита должна быть обеспечена не только со стороны правительств, но и со стороны работодателей, компаний.

В рамках Форума обсуждались также общие вопросы стратегии преодоления кризиса. Так, ЕС продвигает стандарты ответственного ведения бизнеса (ОВБ) тремя путями: за счет торговых соглашений ЕС с третьими странами, организации образовательных программ в развивающихся странах в контексте цепочек поставок, принятия европейского законодательства о должной осмотрительности.

Лучшими практиками по укреплению и сохранению компаниями цепочек поставок в условиях пандемии COVID-19 являются:

- изменение программ финансирования цепочек поставок, в частности переход на предоплату перед отправкой товаров и ускорение платежей;
- проявление должной осмотрительности в отношении поставщика, тесное взаимодействие с поставщиками, понимание ситуации, в которой они находятся;
- диверсификация поставщиков;
- надлежащая проверка цепочки поставок;
- поддержание высоких стандартов поставок;
- внесение коррективов в условия поставки, создание гибких условий для поставщиков;
- поддержание партнерских отношений с ключевыми поставщиками.

Таким образом, основными идеями Форума стали идеи о необходимости ответственного поведения бизнеса для обеспечения устойчивости цепочек поставок в условиях пандемии COVID-19. В частности, компаниям и государствам необходимо обеспечивать социальный диалог между работодателем, работниками и органами власти, по возможности сохранять текущие деловые отношения в цепочках поставок, создавая для этого гибкие системы исполнения обязательств и оплаты, а также защищать права работников из уязвимых групп. Компаниям следует тщательно проверять поставщиков по

всей цепочке поставок на предмет нефинансовой устойчивости и наличия значительных проблем, связанных с пандемией, а государствам – предъявлять требования к поддержанию такой должной осмотрительности и принимать специальные меры по недопущению коррупции в условиях кризиса.

Меры в сфере государственных закупок и инфраструктуры

15 мая 2020 г. ОЭСР подготовила отчет о мерах разных стран в сфере государственных закупок и инфраструктуры в связи с пандемией COVID-19¹. Стратегии государственных закупок и инфраструктурные планы являются одними из ключевых мер реагирования государств на кризис COVID-19, поскольку государствам приходится срочно закупать жизненно важные медицинские товары и услуги, необходимые для быстрого реагирования на пандемию. При этом важно обеспечивать соблюдение контрактов, выполнение которых, необходимо для предоставления государственных услуг населению. Также критически важное значение имеет обеспечение функционирования инфраструктуры для поддержания систем здравоохранения, безопасности и благополучия населения.

ОЭСР отмечает, что во время пандемии COVID-19 для обеспечения быстрого реагирования органов власти на последствия пандемии особенно важны целенаправленные и эффективные государственные инвестиции. Такие инвестиции, будь то для приобретения необходимых медицинских товаров и материалов, или для предоставления основных государственных услуг и поддержания соответствующей инфраструктуры (физической и цифровой), совершаются главным образом через государственные закупки. Следовательно, воздействие выбранных стратегий закупок оказывает непосредственное влияние на эффективность политики по борьбе с пандемией и ее социально-экономическими последствиями. Эти стратегии и подходы будут различаться в зависимости от фазы кризиса и проблем, с которыми сталкиваются на каждой из фаз.

На первом этапе кризиса основное внимание уделяется управлению и предоставлению немедленных ответных мер, реагирующих на чрезвычайные ситуации и проблемы глобальной пандемии. Этот этап требует, главным образом, быстрого реагирования на проблемы в сфере закупок и функционирования инфраструктуры, чтобы обеспечить немедленную помощь населению и бизнесу в случае критических событий, оказывающих непосредственное влияние на жизнь или общественную безопасность, поскольку любая задержка может привести к увеличению вреда для отдельных лиц и общества в целом.

Вторая фаза открывает возможности для повторной оценки ситуации. Более глубокое понимание последствий глобальной пандемии позволяет провести корректировку стратегий закупок и инфраструктуры для решения новых задач, вызванных кризисом. На этом этапе, хотя чрезвычайные меры по-прежнему требуются в связи с необходимостью срочного реагирования для поддержки общественных служб, непосредственное влияние пандемии на человеческую жизнь отсутствует, как и угроза критически важным инфраструктурам.

На третьем этапе основное внимание будет уделяться мерам по устранению последствий кризиса. Данная фаза наступает после того, как чрез-

1 URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132982-9i47fud8xb&title=Stocktaking-Report-on-Immediate-Public-Procurement-and-Infrastructure-Responses-to-COVID-19

1. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР в связи с пандемией COVID-19

вычаянная ситуация будет преодолена, и деятельность людей и организаций нормализуется, в том числе в сферах закупок и развития инфраструктуры. На данном этапе отсутствует необходимость в экстренных мерах реагирования, но есть вероятность возникновения надобности в оперативной закупочной деятельности для более быстрого восстановления экономики и общества, опираясь на стратегическую роль, которую государственные закупки могут играть на этапе восстановления. Данный этап может также предоставить возможность для пересмотра планов закупок и государственного инвестирования и внести в них необходимые коррективы.

В рамках отчета ОЭСР также отмечает следующее:

- страны, как правило, используют заранее установленные правила заключения контрактов в условиях чрезвычайных ситуаций, в то же время предоставляя руководящим органам дополнительные инструкции их эффективного применения;
- внедряются централизованные и скоординированные подходы на наднациональном, национальном и региональном уровнях. Таким образом, страны гармонизируют общение государства с рынком и координируют меры против пандемии COVID-19 (например, в Германии, Италии, ЕС);
- государственные заказчики чаще взаимодействуют с поставщиками, чтобы найти инновационные и альтернативные решения (например, в Канаде, Италии, Корее, Великобритании, США);
- государства делают акцент на повышение прозрачности и подотчетности, связанной с заключением контрактов в условиях чрезвычайной ситуации (например, в Колумбии, Латвия, Перу);
- страны изыскивают инфраструктурные проекты для поддержания экономического роста, а некоторые из них осуществляют государственные инвестиции в программы восстановления (например, Канада, Новая Зеландия);
- для смягчения негативных последствий пандемии страны ускоряют темпы развития инфраструктуры и определяют проекты, которые могут обеспечить выгоды «прямо сейчас» (например, Франция).

Меры по обеспечению населения средствами к существованию

20 мая 2020 г. ОЭСР опубликовала обзор мер, принимаемых странами для обеспечения средствами к существованию у лиц, не имеющих доступа к пособиям по безработице или схемам сокращенного рабочего времени¹. Рассматривается ряд новых программ, введенных в странах ОЭСР и за ее пределами, в рамках которых страны расширяют предоставление такой помощи, внедряют новые схемы денежных выплат и предоставляют прямую поддержку тем, кто не в состоянии покрыть собственные расходы.

К таким мерам относятся оплачиваемые отпуска по болезни, схемы сокращенного рабочего времени и пособия по безработице. Все страны ОЭСР предприняли шаги, чтобы так или иначе сделать эти программы более доступными. В частности, были приняты следующие виды мер:

- увеличение страховых выплат по безработице;
- увеличение пособий, предоставляемых с учетом материального положения;

1 URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132985-hrr3dbjimj&title=Supporting-livelihoods-during-the-COVID-19-crisis

- введение новых целевых выплат отдельным категориям граждан. К таким категориям относятся те, чьи доходы не защищены (например, самозанятые); категории с низким доходом или граждане с более высокими затратами (например, семьи с детьми);
- выплаты пособий всем гражданам (Япония, Корея, США);
- введение дополнительных мер поддержки (например, моратории на налоги).

ОЭСР отмечает, что кризис COVID-19 помог выявить существующие пробелы в институтах социальной защиты. Во многих странах страховая функция социальной защиты хорошо функционирует для работников со стабильным трудовым стажем. Но те, у кого нестабильная или короткая история трудоустройства, самозанятые и др. часто находятся в бедственном положении или вообще не защищены. В то же время функция помощи систем социальной защиты – предоставление минимальных доходов в крайнем случае для тех, у кого вообще нет источников доходов – в настоящее время подвергается серьезным испытаниям. Доступность и объемы таких программ заметно различаются в разных странах. Даже в обычное время многие остро нуждающиеся домохозяйства получают недостаточную поддержку. Внезапное и беспрецедентное снижение доходов в связи с COVID-19 требует быстрого принятия новых программ для устранения этих пробелов. Такие программы, хотя и являются необходимыми, могут быть плохо ориентированы на целевых получателей, и, возможно, их придется пересматривать.

Конкуренция и чрезвычайные закупки

ОЭСР опубликован отчет о конкуренции и чрезвычайных закупках в условиях пандемии COVID-19¹. Проблемы здравоохранения, ограничительные меры и закрытие границ в связи с COVID-19 привели к нарушениям в цепочке поставок и распределения товаров, работ и услуг, в которых экстренно нуждается государственный сектор.

Поэтому государства часто обращаются к одному поставщику, который может поставить необходимые товары или услуги, поскольку нет времени для проведения конкурентного процесса закупок в период пандемии. Государства непосредственно заключают контракты с конкретными поставщиками, которые получают прямые выплаты.

Нормы стран-членов ОЭСР обычно ограничивают прямые закупки, которые могут осуществляться только в чрезвычайных ситуациях и при форс-мажорных обстоятельствах. В рамках обычной процедуры госзакупок у государственных органов есть возможность сделать выбор в пользу наиболее подходящих товаров и услуг, соответствующих определенным критериям с оптимальным соотношением цены и качества. По оценкам ОЭСР, в результате конкурсных торгов, проведенных Институтом социального обеспечения Мексики (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), цена была на 11,2–11,9% ниже цены, полученной в результате прямых торгов.

Какие могут существовать основания для прямых торгов:

- 1) если существует ряд потенциальных поставщиков, но из-за ограничений по времени, традиционные конкурсные тендеры не могут быть проведены;

1 URL: <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>

1. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР в связи с пандемией COVID-19

- 2) если есть только один поставщик, который имеет возможность поставлять продукцию;
- 3) если закупка производится для удовлетворения неотложных потребностей, которые не были предсказуемы до кризиса, т.е. происходит срочная закупка материалов, которые необходимо использовать немедленно, или срочная замена товаров, которые перестали поставляться в результате сбоев, связанных с пандемией. Для оценки срочности, видов и объемов таких неотложных потребностей поставщики должны постоянно поддерживать связь с подразделениями, которые будут использовать закупаемые материалы, например, с больницами;
- 4) если текущий контракт с существующим поставщиком не может быть возобновлен или продлен, так как поставщик не имеет возможности поставить дополнительные объемы товаров или услуг.

Возобновление или продление действующих контрактов должно быть ограничено по времени и объему в рамках сроков реагирования на чрезвычайную ситуацию.

В марте 2020 г. в контексте кризиса COVID-19 Великобритания приняла руководящие указания относительно процедур закупок в чрезвычайных ситуациях. Прямые закупки могут производиться при соблюдении всех следующих условий:

- 1) если существуют подлинные причины чрезвычайной срочности (необходимость немедленного реагирования на текущую ситуацию чрезвычайного положения);
- 2) если события, которые привели к необходимости чрезвычайной срочности, были непредвиденными;
- 3) если невозможно соблюсти обычные временные рамки закупок и отсутствует возможность проведения ускоренных закупок или использования существующего коммерческого соглашения.

При этом, органы власти должны:

- 1) оценить, соблюдаются ли эти условия при проведении последующих или дополнительных закупок;
- 2) хранить письменное обоснование необходимости прямой закупки, чтобы защитить себя от возможных судебных исков или предоставить доказательства для аудита;
- 3) проводить закупки только в отношении тех товаров или услуг, которые наиболее необходимы для реагирования на чрезвычайную ситуацию с точки зрения объемов и продолжительности контракта;
- 4) проводить оценку закупки при принятии решения: если цены выше, чем на обычном рынке, то нужно рассмотреть возможность снижения цен;
- 5) опубликовать информацию о контракте в течение 30 дней с момента подписания.

Подобные руководства также были выпущены Европейской Комиссией (Руководство по использованию системы государственных закупок) и во Франции (Руководство по заключению и исполнению государственных контрактов в условиях кризиса здравоохранения).

Таким образом, ОЭСР рекомендует странам:

- 1) следовать национальным и международным правилам и руководящим принципам по чрезвычайным закупкам, связанным с COVID-19;
- 2) использовать прямые контракты только для удовлетворения текущих, срочных и непредвиденных потребностей;

- 3) изначально проверить, возможно ли продление текущих контрактов;
- 4) убедиться, что поставщик, с которым планируется заключить контракт, является единственным, кто способен своевременно предоставить необходимые товары, услуги и/или работы. При наличии ряда возможных альтернативных поставщиков необходим анализ, есть ли время для проведения ускоренной конкурентной закупки;
- 5) проводить, насколько это возможно, анализ текущих рыночных цен перед принятием решения о поставщике, так как полезно получить общую картину состояния рынка до пандемии, а также обсудить цены и условия поставок во время кризиса;
- 6) проводить совместные закупки для привлечения поставщиков, сокращения времени процесса и предотвращения скачка цен;
- 7) вводить поэтапный отказ от прямых закупок и контрактов по мере того, как потребности становятся предсказуемыми, для дальнейшего планирования конкурентных торгов для удовлетворения среднесрочных и долгосрочных потребностей, возникающих в результате кризиса.

Органам по вопросам конкуренции рекомендуется следующее:

- 1) активизировать инициативы по информированию о том, как следует проводить закупки с целью минимизации рисков, возникающих при прямых закупках в условиях кризиса;
- 2) обращать внимание на подозрительные сделки, например, на сделки с завышенными ценами при чрезвычайных закупках в условиях COVID-19.

Мобильность в городах

3 мая 2020 г. ОЭСР был выпущен документ «Изменение расстояния в наших городах для обеспечения устойчивости»¹. Для борьбы с COVID-19 во многих городах были введены ограничения на передвижение для снижения риска распространения инфекции, что привело к снижению мобильности и транспортного движения. В других странах операторы общественного транспорта устанавливали правила посадки, введения безналичной оплаты проезда, установления ограничений на заполняемость транспорта и установления правил физического дистанцирования, что привело к снижению загрузки общественного транспорта, снизило спрос, увеличилось время ожидания транспорта и др.

В некоторых городах, особенно в Китае и Индии, в период острой фазы эпидемии было полностью приостановлено движение общественного транспорта.

Базовой рекомендацией национальных органов здравоохранения и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) для мобильности является физическое дистанцирование (от 1 до 2 метров).

Значительно снизилась и смертность от дорожно-транспортных происшествий и их число: В Калифорнии случаи смерти и получения серьезных травм при ДТП снизились на 50%. Между тем, увеличилось количество нарушений, связанных с превышением скорости.

Увеличились пешая ходьба и поездки на велосипеде, которые позволяют снизить физическое контактирование. Между тем в некоторых странах езда на велосипеде была ограничена до минимума, необходимого для

1 URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132865-xhqxmv5yxx&title=Re-spacing-cities-resilience-covid-19

1. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР в связи с пандемией COVID-19

осуществления основных поездок. В других странах велосипедный спорт поощрялся для отдыха и поддержки физического и психического здоровья (например, в Бельгии, Дании, Германии и Новой Зеландии). ВОЗ одобряет подобную активность, которая совместима с рекомендациями по противодействию COVID-19. В Ухане велосипедные поездки составили более половины всех поездок. Для минимизации заражения чаще проводилась дезинфекция дорожек для электронных скутеров и велосипедов. С середины марта более 150 городов (в том числе Берлин, Богота, Мехико и Нью-Йорк) стали разворачивать пешую и велосипедную инфраструктуру. Например, до локдауна в Боготе (Колумбия) действовало 112 км велодорожек, планируется увеличить их в 3 раза (на данный момент построено уже более 80 км новых дорожек). В основном города создают такую инфраструктуру для конкретных мест, например, магазинов, больниц и др.

Некоторые города не приспособлены к соблюдению правил физического расстояния из-за плотности населения этих городов. Например, в Париже и Нью-Йорке рекомендуется расстояние в 2 метра, между тем тротуары настолько узкие, что соблюдать такую дистанцию очень трудно.

В Милане реализуется план «Strade Aperte» по экстренному развертыванию велосипедной инфраструктуры и расширению тротуаров, введению зон «успокоенного движения» (ограничение скорости автотранспортных средств до 20–30 км/ч), введение пешеходного режима на площадях, в парковых зонах, а также другие меры по обеспечению социальной дистанции. Кроме того, эти меры связаны с более долгосрочными целями по управлению автомобильным движением и обеспечению устойчивых вариантов передвижения для жителей. Брюссель принял план мобильности Good Move по внедрению пешеходных и велосипедных инфраструктур и зон спокойного движения. Аналогичные планы были приняты в Лондоне («План уличного пространства») и в Париже («План реагирования на COVID-19»).

Меры по развитию пешеходного и велосипедного движения принимаются не только на уровне городов, но и на национальном уровне. Так, Новая Зеландия выделила городам финансирование на экстренное создание пешеходных и велосипедных зон. Аналогичный план был развернут во Франции: выделяется 20 млн евро для развития велосипедной инфраструктуры.

Кроме того, национальные органы приняли руководящие указания. Например, Центр исследований и экспертных знаний по рискам, мобильности, землеустройству и окружающей среде Франции (CEREMA) разработал руководящие принципы для пеших и велосипедных прогулок.

ОЭСР отмечает, что городские поездки не сразу восстановятся после COVID-19, так как многие работники еще некоторое время будут работать дистанционно. Тем не менее ОЭСР рекомендует государственным органам обеспечить безопасную организацию городских поездок во время и после COVID-19. Кроме того, быстрое развертывание пешеходной и велосипедной инфраструктуры не должно ставить под угрозу безопасность, например, путем ограничения скорости движения легковых и грузовых автомобилей.

Возможно также создание инфраструктуры, которую можно экстренно развернуть в случае необходимости, что является мерой по повышению устойчивости городов. Особенно такая инфраструктура должна повышать доступность рабочих мест, услуг здравоохранения, продовольствия и т.д.

ОЭСР также рекомендует учитывать экологические цели транспортной инфраструктуры, так как транспорт наносит экологический ущерб городу. Развитие пешеходной и велосипедной инфраструктуры помогут сделать

города экологичнее, а также повысить устойчивость к любым шокам, подобным COVID-19.

Таким образом, ОЭСР делает следующие выводы:

1. Требования к социальному дистанцированию накладывают ограничения на использование пространства.
2. В краткосрочной перспективе использование общественного транспорта сократится, но увеличатся велосипедные, пешие и автомобильные поездки.
3. Города должны будут перераспределить пространство, чтобы обеспечить возможность социального дистанцирования при пеших и велосипедных прогулках.
4. После снятия ограничений из-за COVID-19 города должны будут усилить меры по управлению избыточным автомобильным движением.
5. Следует развивать экстренную пешеходную и велосипедную инфраструктуру, а также стимулировать такую микромобильность.
6. Развитие экстренной инфраструктуры должно учитывать долгосрочные цели: будущее развитие городов, экологию, улучшение мобильности и др.
7. Новая инфраструктура должна соответствовать принципам безопасности и устойчивости. 

2. ГЛОБАЛЬНОЕ ЗАМЕДЛЕНИЕ ИНФЛЯЦИИ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ В УСЛОВИЯХ ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Горюнов Е.Л., н.с. международной лаборатории математического моделирования экономических процессов Института Гайдара;

Трунин П.В., д.э.н., директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара

На протяжении последних десятилетий как в развитых, так и в развивающихся странах наблюдается тенденция к устойчивому замедлению инфляции. При этом активная стимулирующая денежно-кредитная политика, проводимая в большинстве развитых стран, не привела к ускорению темпов роста цен, несмотря на значительное расширение балансов центральных банков. В такой ситуации актуальным является вопрос об устойчивости данной тенденции в условиях глобального эпидемиологического кризиса.

Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. привел к существенному сокращению инфляции и темпов роста выпуска, а также к росту безработицы в развитых странах (рис. 1)¹. Особенностью макроэкономических условий в развитых странах, наблюдавшихся в течение десятилетия, последовавшего за мировым финансовым кризисом, было сочетание низкой инфляции и медленного роста выпуска при ультрамягкой монетарной и фискальной политике.

Размеры балансов ФРС, ЕЦБ, Банка Японии и Банка Англии, реализовавших политику количественного смягчения, многократно выросли. С января 2008 г. по январь 2020 г. активы ФРС США выросли в 4,7 раз, активы ЕЦБ – в 3,5 раза, активы Банка Японии – в 5,1 раз, активы Банка Англии в 5,8 раз². Бюджетные стимулы и сокращение налоговых поступлений привели к росту дефицитов бюджета и резкому увеличению государственной задолженности (рис. 2). В течение нескольких лет дефициты оставались на повышенном уровне, и их нормализация произошла только в 2014 г.³ В США и Японии средний размер дефицита бюджета расширенного правительства за период с 2009 г. по 2013 г. составлял свыше 9%, а в Великобритании – почти 8% ВВП. Приращение госдолга за период с 2009 по 2013 г. в США, Великобритании и Японии достигло, соответственно, 31, 37 и 53% ВВП.

1 Некоторым исключением из этого правила является Япония, где стагнация с практически нулевым ростом потребительских цен сохраняется с начала столетия.

2 При этом в отдельные периоды балансы у ЕЦБ и ФРС сокращались. Баланс ФРС сокращался с января 2018 г. по сентябрь 2019 г., а баланс ЕЦБ – с июля 2012 г. по декабрь 2014 г.

3 В качестве условной точки нормализации дефицитов в данном случае взят год, когда средний дефицит стран «Большой семерки» опустился ниже 3% ВВП.

Мониторинг экономической ситуации в России

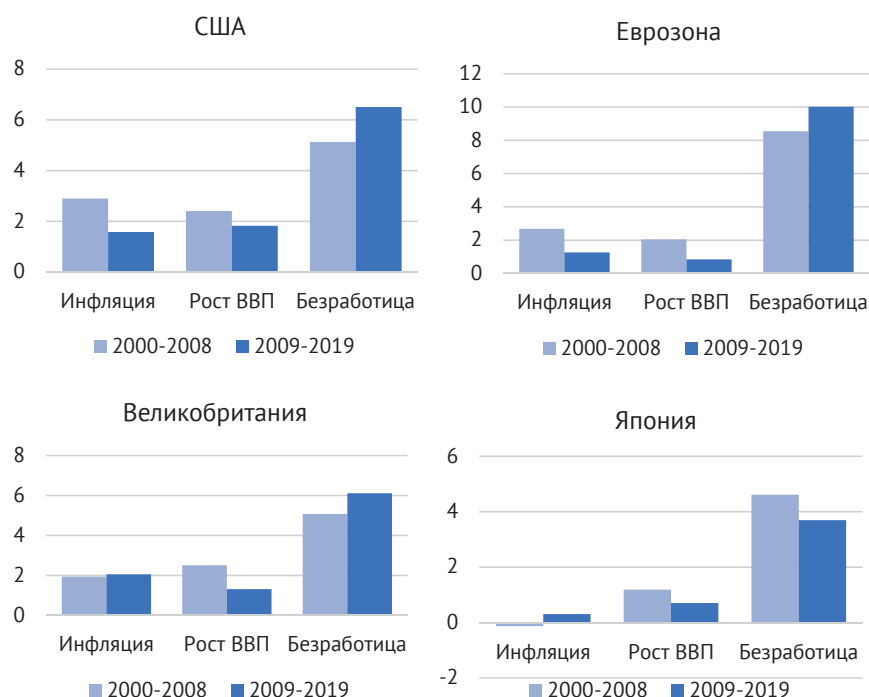


Рис. 1. Инфляция, рост ВВП и безработица в Евроне, Японии, США и Великобритании, среднее значение за 2000–2008 гг. и 2009–2019 гг. (%)

Источник: МВФ.

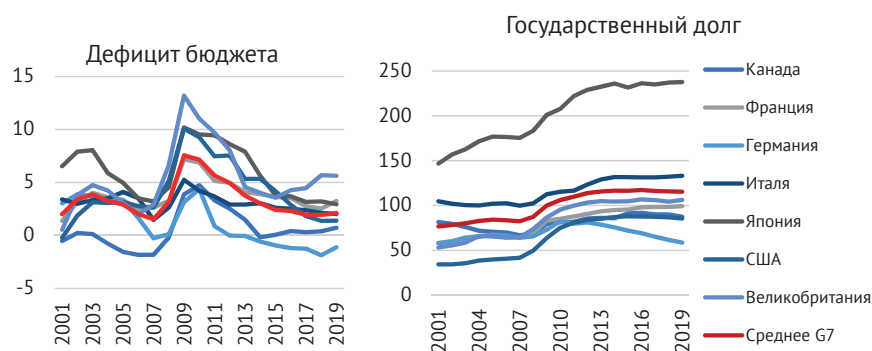


Рис. 2. Дефицит бюджета расширенного правительства и госдолг стран «Большой семерки», % ВВП

Источник: IMF World Economic Outlook.

В других странах «Большой семерки» рост госдолга был меньше, но масштаб изменений был схожим.

Долгосрочные процентные ставки не отреагировали на резко увеличившиеся объемы государственных заимствований (рис 3.), за исключением нескольких стран, которые столкнулись с трудностями при размещении долга. Это свидетельствует о том, что риски дефолта по государственному долгу и значительного роста инфляции не воспринимались рынком как существенные, хотя именно эти риски обычно сопутствуют сверхмягкой монетарной и фискальной политике. При этом интенсивное стимулирование спроса не привело к быстрому и устойчивому росту выпуска и восстановлению инфляции до предкризисных значений. Инфляция осталась стабильной и близкой к нулю, т.е. масштабное смягчение денежной политики, с одной

2. Глобальное замедление инфляции и его последствия

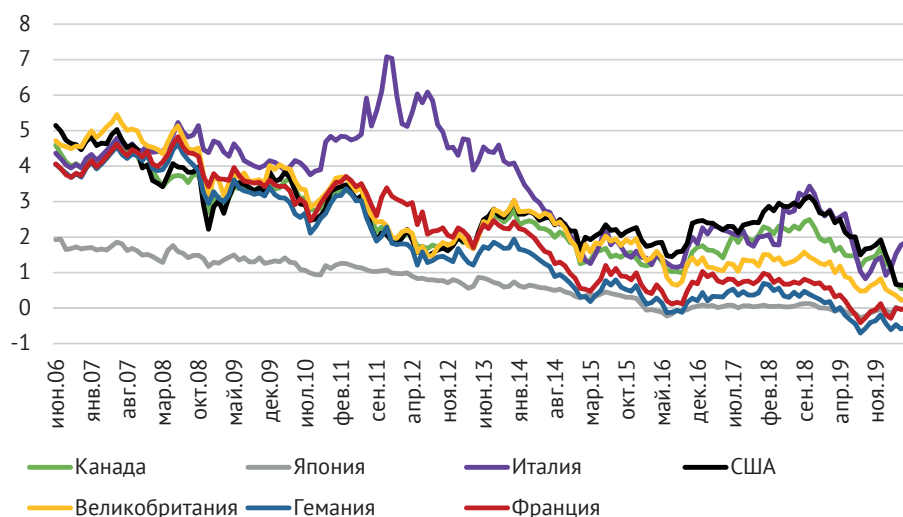


Рис. 3. Доходности 10-летних государственных облигаций стран «Большой семерки»

Источник: Investing.com.

стороны, смогло предотвратить дефляцию и экономический спад, но, с другой стороны, его оказалось недостаточным для достижения целевых уровней инфляции. Инфляционные ожидания также остались низкими, о чем говорят близкие к нулю (и иногда даже отрицательные) доходности долгосрочных государственных облигаций, сохранявшиеся на протяжении всего посткризисного десятилетия.

Значительное расширение денежной базы не привело к сопоставимому по масштабам увеличению денежной массы (рис. 4). Широкая денежная масса (агрегат М3) росла темпами, близкими к докризисным, т.е. денеж-

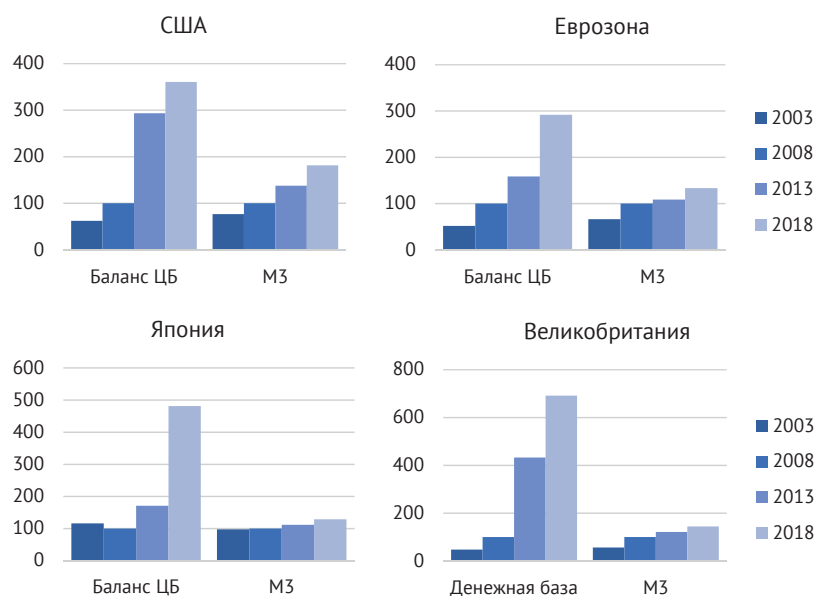


Рис. 4. Баланс ЦБ (денежная база для Великобритании) и широкая денежная масса (агрегат М3) в США, Еврозоне, Японии и Великобритании (% от 2003 г. для США и % от 2000 г. для остальных)

Источник: OECD, FRB of St. Louis, Банк Англии.

ный мультипликатор после 2008 г. существенно сократился, что говорит о низком спросе на кредит со стороны реального сектора и об избыточной ликвидности в банковском секторе.

Характерно, что во второй половине 2010-х гг. в США и Еврозоне произошло снижение инфляции, несмотря на некоторое ускорение экономического роста и восстановление занятости (рис. 1). В Великобритании инфляция также замедлилась, темпы роста выпуска остались прежними, а безработица даже сократилась. Таким образом, инфляция снизилась, хотя никаких признаков сокращения экономической активности не было зафиксировано, а монетарные условия все время оставались мягкими или сверхмягкими.

Экономисты предлагают различные объяснения низких темпов роста потребительских цен в развитых странах, но большинство сходится во мнении, что такая динамика инфляции и совокупного спроса в целом не может считаться аномальной [4][15]. Во-первых, в последние несколько десятилетий сложилась достаточно устойчивая тенденция к сокращению глобальной инфляции. Во-вторых, рынки развитых стран не находились в стадии перегрева в посткризисное десятилетие, хотя определенное восстановление экономической активности имело место, поэтому потребительские цены росли медленными темпами. Таким образом, сохранение низкой инфляции объясняется действием двух факторов: глобальной дезинфляцией и хронически слабым спросом.

Глобальная дезинфляция

Еще в 1980-х годах сформировался глобальный дезинфляционный тренд (рис. 5). Темпы роста потребительских цен снижались не только в развитых странах. В развивающихся экономиках происходили аналогичные процессы. Накануне мирового финансового кризиса инфляция уже замедлилась в глобальном масштабе, и отрицательный шок совокупного спроса, вызванный кризисом, в итоге усилил общемировой процесс снижения инфляции. Долгосрочный тренд на снижение инфляции затруднял попытки центральных банков развитых стран вернуть инфляцию к целевым уровням.

Среди возможных факторов, определивших глобальный дезинфляционный тренд, можно выделить следующие [10][11]. Во-первых, центральные банки стали проводить более ответственную политику, следствием чего

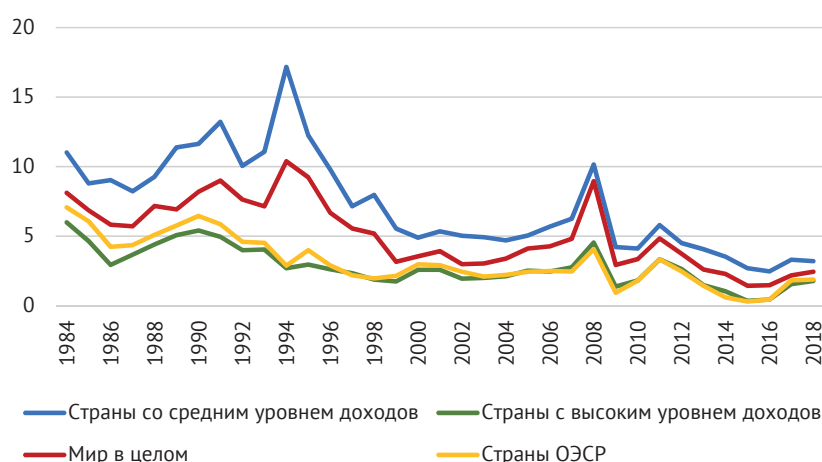


Рис. 5. Инфляция в различных группах стран в 1984–2018 гг.

Источник: World bank.

2. Глобальное замедление инфляции и его последствия

стало увеличение доверия к национальным валютам. Этот процесс затронул как развитые, так развивающиеся страны, где также распространение получил режим инфляционного таргетирования. Центральные банки приобрели большую независимость и стали больше внимания уделять контролю над инфляцией и одновременно ограничивать монетарное стимулирование экономики и монетизацию дефицита государственного бюджета.

Особое значение имеет переход к консервативной денежной политике в развивающихся странах (в том числе в странах со средним доходом – рис. 5), что сыграло определяющую роль в снижении мировой инфляции в 90-х годах прошлого столетия. После 2009 г. инфляция в этих странах продолжила снижение, а значит, снижение роста потребительских цен происходит не только в развитых странах и является глобальной тенденцией.

Во-вторых, сдерживающее воздействие на инфляцию оказывает глобализация и связанное с ней снижение переговорной (рыночной) силы национальных производителей при определении цен. Расширение международной торговли вынуждает национальных производителей вступать в конкуренцию с иностранными производителями, в том числе с производителями из развивающихся стран, где издержки на труд ниже. В результате глобализации цены приближаются к предельным издержкам вместе с сокращением маржи производителей, что способствует замедлению потребительской инфляции [2].

В-третьих, инфляция снижается из-за сокращения издержек, вызванного внедрением новых технологий и повышением производительности. В условиях расширения международной торговли и облегчения доступа производителей на емкие глобальные рынки возникает дополнительный фактор снижения издержек: возрастающая отдача от масштаба вследствие роста объемов производства. Цифровизация также оказывает понижательное давление на потребительские цены и сдерживает инфляцию, поскольку обостряется конкуренция между продавцами, а многочисленные услуги дешевеют.

Слабый спрос

Феномен хронически слабого совокупного спроса приобрел в экономической литературе название «долгосрочной стагнации» (secular stagnation) [1] [16][17]. Экономика Японии находится в этом состоянии уже более 20 лет, а с наступлением мирового финансового кризиса и другие развитые страны также стали демонстрировать некоторые симптомы долгосрочной стагнации. В данном состоянии стимулы к инвестициям снижаются, замедляются темпы накопления капитала (в том числе человеческого) и роста совокупной факторной производительности, следствием чего формируется длительный период низких темпов роста выпуска. Причины уменьшения стимулов к инвестициям различны, но одной из главных является снижение естественного уровня реальной ставки процента до отрицательных значений. Оценки показывают, что за последние несколько десятилетий в США и индустриально развитых странах Европы произошло существенное снижение естественного уровня реальной ставки [5][18].

Механизм возникновения долгосрочной стагнации выглядит следующим образом. Если сбережения и спрос на инвестиционные ресурсы балансируются при отрицательном уровне реальной ставки, то подобное равновесие может достигаться только в случае, если номинальные ставки оказываются ниже инфляции. Когда номинальные ставки находятся на нулевом уровне, а

инфляция также низкая, реальная ставка не достигает своего естественного отрицательного уровня и баланс между сбережениями и инвестициями невозможен. Низкие стимулы к инвестициям ограничивают совокупный спрос, в результате чего инфляция остается низкой, а реальная ставка фиксируется на уровне выше естественного. Возникает замкнутый круг, следствием которой становится стагнация.

Данный механизм аналогичен механизму так называемой «ловушки ликвидности» [9]. Более того, можно утверждать, что долгосрочная стагнация в описанном случае представляет собой ситуацию, при которой попадание экономики в ловушку ликвидности усугубляется тем, что естественный уровень реальной ставки оказывается отрицательным, поскольку это дополнительно затрудняет достижение равновесия при низкой или отрицательной инфляции.

Фактором, способствующим возникновению долгосрочной стагнации, является старение населения и смещение баланса от потребления к сбережениям, что толкает естественный уровень реальной ставки вниз.

Еще одной причиной, по которой совокупный спрос остается относительно слабым, может являться долговой навес [13]. Перенакопление долга у домохозяйств и предприятий реального сектора снижает их стимулы к инвестициям, поскольку получаемая ими прибыль направляется не на расширение вложений в основной капитал, а на сокращение долга. Характерно, что одна из первых целей смягчения денежной политики состоит в том, чтобы облегчить доступ частного сектора к кредиту, но в ситуации, когда потенциал наращивания кредита исчерпан и частный сектор не предъявляет спрос на кредитные ресурсы, смягчение само по себе не может эффективно стимулировать совокупный спрос. Определенную роль может играть снижение процентной ставки, поскольку объем кредита, который способен взять на себя частный сектор, тем выше, чем ниже долгосрочный уровень реальной ставки. Однако в ситуации, когда ставки денежного рынка находятся на уровне, близком к нулю, этот механизм также теряет эффективность [6].

Статистические данные свидетельствуют о том, что после кризиса 2008–2009 гг. тенденция увеличения задолженности нефинансовых корпораций, которая проявилась еще до кризиса, в целом сохранилась (рис. 6). Следует отметить, что данная картина не универсальна, т.е. есть страны, где рост корпоративного долга нефинансового сектора действительно про-

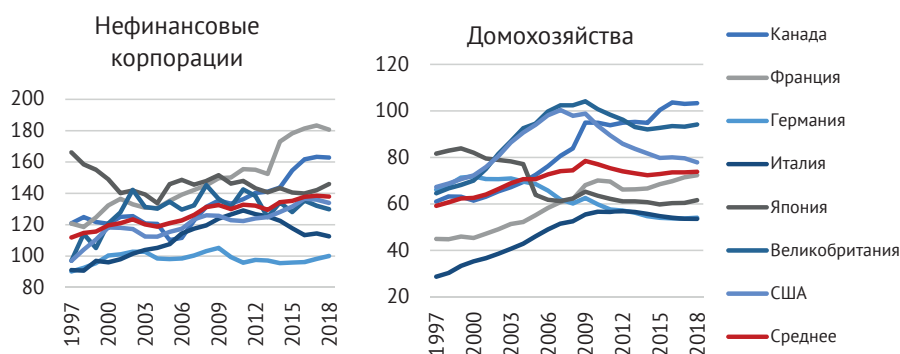


Рис. 6. Долг корпораций нефинансового сектора и домохозяйств в странах «Большой семерки» (% ВВП)

Источник: МВФ.

2. Глобальное замедление инфляции и его последствия

должился после кризиса (Франция, Канада, США), а есть страны, где долг стабилизировался или даже стал сокращаться (Япония, Германия, Италия, Великобритания). После наступления кризиса заметно изменился характер динамики задолженности домохозяйств. Если до 2008 г. долг домохозяйств стабильно увеличивался во всех развитых странах, за исключением Японии, то после 2008 г. этот рост остановился, и объем долга был относительно стабильным все последующее десятилетие. Таким образом, домохозяйства действительно стремились сократить свои финансовые обязательства или хотя бы ограничить их рост. При этом спрос на займы со стороны предприятий оставался стабильным, т.е. монетарное смягчение не привело к перегреву кредитного рынка.

* * *

Согласно прогнозам МВФ¹, распространение COVID-19 приведет к масштабному сокращению выпуска. По итогам 2020 г. сокращение ВВП в группе развитых стран может составить более 6%, в 2021 г. начнется восстановление, которое, однако, не позволит быстро преодолеть провал 2020 г. Очевидно, что этот негативный шок кардинальным образом отразится на состоянии мировой экономики. Соответственно, возникает вопрос о том, приведет ли он к дефляции или, напротив, станет причиной инфляционного всплеска.

С учетом значительной неопределенности относительно перспектив развития текущей ситуации можно сделать лишь предварительные прогнозы на будущее. Введение карантина крайне негативно отразилось на совокупном спросе, безработица существенно выросла и продержится на данном уровне значительное время, падение налоговых поступлений и расходы на финансирование программ поддержкикратно увеличат дефициты бюджета, а впоследствии возможен кризис в банковском секторе, связанный с убытками заемщиков. Все это только усиливает отмеченные выше дефляционные тенденции и осложняет выход из долгосрочной стагнации. Динамика доходностей государственных облигаций свидетельствует о том, что инфляционные риски рынок пока не рассматривает всерьез. Действительно, на текущий момент сложно представить комбинацию событий, результатом которой стал бы инфляционный всплеск. Введенные карантинные ограничения, очевидно, представляют собой шоки предложения, но они также едва ли повлекут рост потребительских цен. Шоки предложения могли бы иметь существенное проинфляционное влияние, если бы долгосрочный выпуск находился вблизи потенциального уровня. Поскольку с наступлением кризиса численность безработных в развитых странах резко возросла, с уверенностью можно говорить об отрицательном разрыве выпуска в настоящий момент и в последующие годы. В таких условиях и при низких инфляционных ожиданиях ограничение предложения вряд ли приведет к росту инфляции. Кроме того, чем дольше будет продолжаться кризис, тем быстрее страны будут вынуждены смягчать ограничения по экономическим причинам.

Некоторое беспокойство может вызывать лишь ситуация в отдельных развивающихся странах, которые столкнутся с ускорением инфляции в случае значительного ослабления национальных валют. Однако в масштабе мировой экономики перечисленные выше факторы, обусловившие низкую инфляцию в прошлом десятилетии, продолжают действовать.

1 IMF. World economic outlook, April 2020.

Что касается России, то эффективные действия ЦБ РФ по поддержанию финансовой стабильности, а также функционирующее в РФ бюджетное правило позволили не допустить значительного ослабления рубля. По нашим оценкам, дальнейшего снижения курса национальной валюты также ожидать не приходится. При этом инфляция в мае уже оказалась ниже прогнозов, которые давались в марте-апреле. Это означает, что с высокой вероятностью ИПЦ по итогам года будет находиться вблизи целевого уровня ЦБ РФ, при этом риски ее ухода ниже таргета остаются высокими.

Источники

1. Дробышевский С.М., Трунин П.В., Божечкова А.В. Долговременная стагнация в современном мире // Вопросы экономики. 2018. № 11. С. 125–141.
2. Barro R.J., Gordon D.B. Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy // Journal of monetary economics. 1983. V. 12. No. 1. P. 101–121.
3. Blanchard O. J., Kiyotaki N. Monopolistic competition and the effects of aggregate demand // The American Economic Review. 1987. P. 647–666.
4. Bobeica E., Jarociński M. Missing disinflation and missing inflation: the puzzles that aren't. – ECB Working Paper, 2017. – No.2000.
5. Cameron A., Claes G., Demertzis M. Facing the lower bound: what will the ECB do in the next recession? Bruegel Study 2020. 2020.
6. Eggertsson G.B., Krugman P. Debt, deleveraging, and the liquidity trap: A Fisher-Minsky-Koo approach // The Quarterly Journal of Economics. 2012. V. 127. No. 3. P. 1469–1513.
7. Galí J., Gambetti L. Has the US wage Phillips curve flattened? A semi-structural exploration. – National Bureau of Economic Research, 2019. No. w25476.
8. Kuttner K., Robinson T. Understanding the flattening Phillips curve // The North American Journal of Economics and Finance. 2010. V. 21. No. 2. P. 110–125.
9. Krugman P.R., Dominquez K.M., Rogoff K. It's baaack: Japan's slump and the return of the liquidity trap // Brookings Papers on Economic Activity. 1998. V. 1998. No. 2. P. 137–205.
10. Leduc S., Wilson D. Has the Wage Phillips Curve Gone Dormant? // FRBSF Economic Letter. 2017. V. 30.
11. Rogoff K. Globalization and global disinflation // Economic Review-Federal Reserve Bank of Kansas City. 2003. V. 88. No. 4. P. 45–80.
12. Rogoff K.S. Disinflation: an unsung benefit of globalization? // Finance and Development. 2003. V. 40. No. 4. P. 54–55.
13. Rogoff K., Lo S. Secular stagnation, debt overhang and other rationales for sluggish growth, six year on // Bank for International Settlements Working Papers. 2015. No. 479.
14. Strand H., Strand H., Rustad S.A., Urdal H., Nygård, H.M. Trends in armed conflict, 1946–2018 // Conflict Trends. 2019. V. 3.
15. Stevens A., Wauters J. Is euro area lowflation here to stay? Insights from a time-varying parameter model with survey data. National Bank of Belgium, 2018. No. 355.
16. Summers L.H. Demand side secular stagnation // American Economic Review. 2015. – V. 105. No. 5. P. 60–65.

2. Глобальное замедление инфляции и его последствия

17. Summers L.H. The age of secular stagnation: What it is and what to do about it //Foreign Affairs. 2016. V. 95. No. 2. P. 2–9.
18. Summers L.H., Rachel L. On falling neutral real rates, fiscal policy and the risk of secular stagnation / /Brookings Papers on Economic Activity BPEA Conference Drafts. 2019. March 7–8. 

3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ И ЦИФРОВЫЕ СЕРВИСЫ: ПОДДЕРЖКА В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Добролюбова Е.И., к.э.н., в.н.с. Центра технологий государственного управления
ИПЭИ РАНХиГС;

Старостина А.Н., м.н.с. Центра технологий государственного управления
ИПЭИ РАНХиГС

Оценка информационных ресурсов 20 российских регионов – лидеров по заболеваемости COVID-19 показывает: значительные межрегиональные различия в части полноты публикуемой информации и использования цифровых сервисов. Для улучшения информирования населения важны как повышение качества информационных ресурсов, так и внедрение цифровых сервисов, ориентированных на конкретные целевые группы (медицинских работников, пожилых граждан, безработных, предпринимателей). Рекомендуется чаще использовать и механизмы обжалования решений (например, штрафов за нарушения самоизоляции) в электронном виде.

Эффективность введенных противоэпидемиологических ограничительных мер и успех мероприятий по поддержке населения и бизнеса во многом зависят от полноты и качества информации о них, предоставляемой органами государственной власти. В условиях самоизоляции важным источником такой информации становятся Интернет-ресурсы.

Поскольку эпидемическая ситуация и связанные с ней ограничительные меры, а также меры поддержки различаются в зависимости от региона, немалую роль в информационном обеспечении играют сетевые ресурсы региональных органов государственной власти.

Мы проанализировали официальные порталы администраций 20 российских регионов¹, посвященные вопросам профилактики коронавирусной инфекции, реализации соответствующих ограничительных мер, а также мер поддержки граждан и бизнеса. В рамках анализа учитывались:

- полнота информации, в том числе наличие информации, адресованной отдельным категориям населения (пожилые граждане и граждане из групп риска; медицинские работники; безработные; волонтеры; иные категории граждан) и бизнес;
- простота пользования информационным ресурсом, удобство навигации и поиска информации;

¹ Для анализа были выбраны 20 субъектов Российской Федерации с наибольшим числом заболевших COVID-19 по состоянию на 20 мая 2020 г.: Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Нижегородская область, Республика Дагестан, Свердловская область, Краснодарский край, Мурманская, Тульская, Калужская, Ростовская и Рязанская области, Республика Татарстан, Брянская область, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Башкортостан, Ленинградская, Курская и Тамбовская области, Красноярский край.

3. Региональные интернет-ресурсы и цифровые сервисы

- использование цифровых сервисов, направленных как на обеспечение соблюдения ограничительных мер, так и на повышение доступности государственных услуг и оказание мер поддержки предпринимательскому сообществу;
- возможности оперативной связи (наличие «горячих линий») и обжалования решений, в том числе в электронном виде.

Проведенная оценка позволила выявить как передовые региональные практики использования цифровых технологий в период пандемии, так и пробелы в информировании. Все это будет полезно учесть органам государственной власти субъектов Федерации в рамках работы по совершенствованию информирования населения и бизнеса.

Общие итоги оценки

Результаты анализа показывают, что во всех включенных в состав исследования регионах, за исключением Республики Северная Осетия – Алания¹, на официальных сайтах органов государственной власти выделены специальные ресурсы (веб-сайты, порталы), посвященные вопросам профилактики распространения коронавирусной инфекции, а также реализации мер поддержки граждан и организаций в период пандемии. При этом информативность данных Интернет-ресурсов, простота их использования, степень внедрения цифровых сервисов и реализация возможностей «обратной связи» существенно различаются (рис. 1).

Лидерами по качеству региональных Интернет-ресурсов, посвященных вопросам противодействия пандемии COVID-19 стали г. Москва, Ленинградская и Мурманская области; ниже среднего уровня качество региональных информационных ресурсов в Краснодарском крае, Республике Башкортостан и Брянской области.

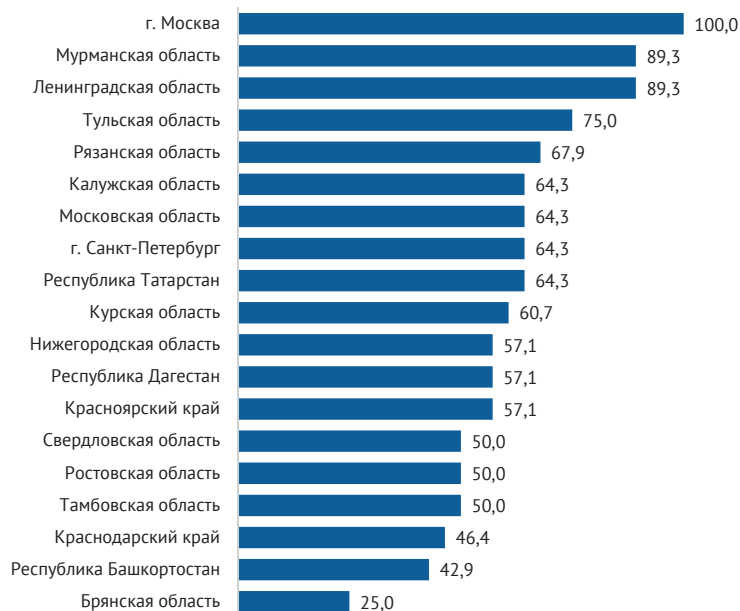


Рис. 1. Общая оценка Интернет-ресурсов региональных органов власти по COVID-19 (в % от максимально возможной оценки)

Источник: составлено авторами.

Полнота информации, представленной на региональных Интернет-ресурсах

Пандемия коронавируса повлияла практически на все аспекты повседневной жизни россиян; связанные с COVID-19 информационные потребности достаточно разнообразны. Так, для всех актуальна информация о самом заболевании и о том, как действовать при обнаружении его симптомов. Важна информация об ограничительных мерах, а также о способах получения

¹ На сайте администрации Республики Северная Осетия – Алания представлена ссылка на федеральный сайт <https://стопкоронавирус.рф/>; отдельный раздел по проблематике COVID-19 отсутствует.



Рис. 2. Оценка полноты информации на региональных Интернет-ресурсах, посвященных COVID (количество субъектов Федерации, где на ресурсах органов власти приведена соответствующая информация)

Источник: составлено авторами.

государственных услуг в условиях самоизоляции. Востребованы актуальные сведения о мерах поддержки различных категорий граждан и бизнеса.

Анализ региональных Интернет-ресурсов, посвященных COVID-19, показывает, что такая информация зачастую представлена не полностью. Чаще всего на сетевых ресурсах приводится информация о мерах ограничительного характера, принятых в целях противодействия распространению инфекции: такие данные приведены на ресурсах 16 регионов¹. В 15 субъектах Федерации на региональных Интернет-ресурсах, посвященных COVID, представлены данные о распространении инфекции, а также информация о мерах по поддержке отдельных категорий граждан (в том числе, семей с детьми) и информация о мерах по поддержке бизнеса. В 14 субъектах Федерации на соответствующих порталах приведены данные о мерах по поддержке безработных граждан (рис. 2).

Реже всего на региональных Интернет-ресурсах представлена информация о поддержке волонтеров (она размещена только на портале г. Москва), информация о возможностях получения государственных услуг в условиях действия ограничительных мер (приведена на 9 из 20 региональных Интернет-ресурсов) и информация о мерах по поддержке медицинских работников (представлена на половине проанализированных региональных Интернет-ресурсов). Только на 11 проанализированных Интернет-ресурсах присутствуют данные о мерах по поддержке пожилых граждан и граждан из группы риска.

Простота использования и удобство навигации

В условиях самоизоляции и карантина региональными Интернет-ресурсами пользуются граждане разного уровня цифровой грамотности: и те,

¹ Данные о введенных ограничительных мерах не представлены на региональных Интернет-ресурсах Калужской и Курской областей, Краснодарского края, Республики Северная Осетия – Алания.

3. Региональные интернет-ресурсы и цифровые сервисы

кто имеет навыки пользования сайтами органов государственной власти, легко ориентируется в навигации по ним, и те, кто сталкивается с ними впервые. Не у всех пользователей есть широкополосный доступ в Интернет и возможность многократно листать страницы в поисках нужной информации. Поэтому простота поиска

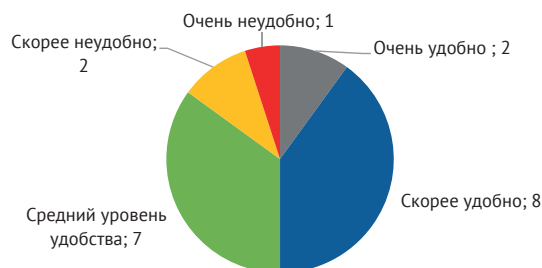


Рис. 3. Оценка удобства поиска и навигации на региональных Интернет-ресурсах, посвященных COVID (количество субъектов Федерации)

Источник: составлено авторами.

и удобство навигации становятся не «роскошью», а насущной необходимостью. По результатам проведенной оценки, поиск информации и навигацию в половине регионов можно охарактеризовать как очень удобную или скорее удобную. Это означает, что вся (либо большая часть) информации о коронавирусе, введенных ограничениях и мерах поддержки сосредоточена в одном разделе, на который есть ссылка с главной страницы; а чтобы получить конкретную информацию по интересующему вопросу, требуется не более одного «клика». Наиболее удобны поиск информации и навигация на региональных Интернет-ресурсах в Москве и Мурманской области.

Скорее неудобно, или очень неудобно искать информацию на региональных Интернет-ресурсах Краснодарского края, Брянской области и на официальном сайте Республики Северная Осетия – Алания.

Использование цифровых сервисов

На многих обследованных региональных порталах представлены и ссылки на специальные цифровые ресурсы (сервисы), ориентированные на:

- обеспечение доступности государственных услуг гражданам и организациям, оказываемых органами власти субъектов Федерации (в той или иной степени представлены в 18 регионах);
- реализацию ограничительных мер (выдача пропусков, контроль за соблюдением карантина) – в 10 регионах;
- реализацию мер по поддержке бизнеса в условиях пандемии – в 18 регионах.

Например, в Московской области появился сервис для медиков – онлайн-калькулятор стимулирующих выплат¹. На региональном портале выделены сервисы, которые могут быть актуальны в период действия ограничительных мер (онлайн-экскурсии, онлайн-кинотеатры, онлайн-библиотеки, театральные спектакли и пр.) Есть и сервис по определению возможности доступа к мерам поддержки. Чтобы им воспользоваться, гражданину необходимо ответить на предлагаемые вопросы анкеты, по итогам которой будет предварительно сформирован перечень мер социальной поддержки, за которыми он может обратиться.

На сайте Правительства Калужской области дана ссылка на региональный портал госуслуг, где представлены медицинские услуги, которые можно получить онлайн². На сайте Правительства Республики Татарстан

1 URL: <https://uslugi.mosreg.ru/services/21277>

2 URL: <http://admoblkaluga.ru/main/covid/zdravookhranenie/meditsinskie-uslugi-onlayn/>

создан раздел, посвященный вопросам организации электронных государственных услуг¹, приведены альтернативные варианты получения государственных услуг (в том числе через мобильное приложение). На многих проанализированных региональных ресурсах предусмотрена возможность дистанционной регистрации граждан в качестве безработных.

В регионах встречаются и цифровые сервисы, ориентированные на интересы предпринимателей. Так, сервис MBM.MOS.RU позволяет в режиме онлайн получить ряд услуг, таких как: подготовка документов для регистрации бизнеса, подбор режима налогообложения, подготовка налоговой декларации по упрощенной системе налогообложения, подбор коммерческой недвижимости для бизнеса и др. Раздел на портале «Московский предприниматель» позволяет в режиме онлайн подобрать вид подходящей субсидии по ИНН и подать соответствующую заявку. Центр поддержки экономики Москвы² предоставляет информацию о мерах и способах поддержки бизнеса. На инвестиционном портале Свердловской области в самостоятельный раздел собраны электронные сервисы, полезные бизнесу³. На сайте Правительства Мурманской области приведена пошаговая интерактивная инструкция по получению льготы на аренду недвижимости, есть ссылка на образовательный онлайн-проект «Бизнес на самоизоляции»⁴. На сайте Правительства Калужской области даны ссылки на онлайн-ресурсы для бизнеса⁵. Например, Штаб поддержки бизнеса Калужской области⁶ предлагает воспользоваться алгоритмом для определения мер поддержки, полагающихся конкретному предприятию. Также граждане и организации могут сообщить об отказе кредитных организаций в предоставлении положенных льгот (предполагается, что торгово-промышленная палата региона будет оказывать предпринимателю содействие в коммуникации с банком).

Оперативная связь и обжалование

Во всех обследованных регионах, за исключением Республики Северная Осетия – Алания, на локальных Интернет-ресурсах указаны телефоны «горячих линий» по вопросам, связанным с COVID-19.

Механизмы обжалования решений, действий (бездействия) органов власти предусмотрены только на 4 региональных ресурсах: в Москве, где запущен электронный механизм обжалования штрафов за нарушение самоизоляции⁷; в Мурманской области, Республике Татарстан (где приведены ссылки на механизмы досудебного обжалования, реализованные на Едином портале государственных услуг) и в Ленинградской области, где соответствующий портал органов государственной власти предусматривает возможность подать жалобу в случае оказания давления на предпринимателя со стороны правоохранительных органов.

С учетом потенциально высокого числа конфликтных ситуаций, связанных с реализацией ограничительных мер, необходимо дальнейшее развитие механизмов обжалования в данной сфере, в том числе и прежде всего – в электронном виде.

1 URL: <https://uslugi.tatarstan.ru/>

2 URL: <http://helpmoscoweconomy.ru/>

3 URL: <https://invest-in-ural.ru/business-guide/el-services/>

4 URL: https://covid.gov-murman.ru/business_support/reg_support/cpp/online/

5 URL: <http://admoblkaluga.ru/main/onlaynres/biznes.php>

6 URL: <http://shtabtpp40.ru/>

7 URL: <https://www.mos.ru/feedback/reception/>

3. Региональные интернет-ресурсы и цифровые сервисы

Выводы и рекомендации

Проведенный анализ показал, что на региональных Интернет-ресурсах, посвященных COVID-19, часто не хватает информации, ориентированной на потребности отдельных групп населения (например, медицинских работников, пожилых граждан и граждан из групп риска, волонтеров). Региональные власти чаще размещают информацию о мерах ограничительного характера, чем о способах получения государственных услуг в условиях введенных ограничений.

В связи с существенными межрегиональными различиями в информативности Интернет-ресурсов рекомендуется утвердить общий «минимальный» перечень информации, подлежащей размещению и регулярной актуализации на Интернет-ресурсах региональных администраций.

Для удобства навигации и поиска информации рекомендуется создать на сайтах региональных администраций самостоятельный раздел, посвященный COVID-19, введенным противоэпидемиологическим ограничительным мерам и реализуемым мерам поддержки. На этих ресурсах важно обеспечить простоту навигации и поиска информации, сосредоточить и систематизировать данные в одном специальном разделе, по возможности использовать средства визуализации.

Наряду с электронными услугами, уже предусмотренными на федеральном и региональных порталах государственных услуг, в некоторых регионах разрабатываются и дополнительные сервисы, позволяющие гражданам и организациям определить, на какие меры поддержки они могут рассчитывать. Рекомендуется распространить эту практику и на другие регионы.

Ввиду высокой социальной значимости поддержки медицинских работников рекомендуется распространить в других регионах также и практику порталов органов государственной власти Московской области в части онлайн-расчета стимулирующих выплат за работу с пациентами с коронавирусом.

Наконец, действие ограничительных мер неизбежно приводит к спорным ситуациям, в которых граждане и организации готовы обжаловать принятые в отношении них решения (в том числе штрафы). Цифровизация процедур обжалования позволит не только упростить взаимодействие, но и снизить риск распространения инфекции (по сравнению с личным обращением в органы государственной власти и МФЦ). ▀

4. РИСК ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ МИГРАНТОВ В СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ¹

Потапова А.А., м.н.с. Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС

Статья посвящена теме привлечения миграции в сельское хозяйство России. Заккрытие границ между странами в связи с распространением вируса COVID-19 приостановило потоки международной трудовой миграции, что создало риски для сельского хозяйства, особенно для плодоводства и овощеводства. В данном обзоре представлена информация о занятости иностранных работников в сельском хозяйстве отдельных стран и о предпринимаемых государствами мерах для решения проблем нехватки трудовых ресурсов, опыт которых может быть полезен для России.

Ограничение передвижения населения между странами и даже внутри государств приостановило потоки международной трудовой миграции, что повлияло на обеспечение трудовых ресурсов в сельском хозяйстве. Особенно остро эта проблема ощущается в таких отраслях, как плодоводство и овощеводство, где распространён ручной труд и которые в значительной степени носят сезонный характер. Во многих государствах эти отрасли развивались в основном благодаря иностранной рабочей силе. В мире сформировался особый тип сельскохозяйственных районов, оказавшихся весьма уязвимыми в условиях пандемии. В СМИ ряда стран появились публикации о нехватке трудовых ресурсов для сбора, упаковки и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, что может привести к потерям урожая и угрозе продовольственной безопасности.

Использование иностранной рабочей силы в сельском хозяйстве России

Во многих регионах страны (Подмосковье, низовье Волги, а также юг Дальнего Востока) в сельском хозяйстве заняты тысячи иностранцев. По некоторым оценкам, около 500 тыс. трудовых мигрантов в России являются сельскохозяйственными работниками [2]. В основном они приезжают из стран бывшего СССР, Средней Азии, а также Китая, Вьетнама, Кореи и т.д. Как правило, иностранная рабочая сила востребована в трудоемких отраслях земледелия – в плодоводстве и овощеводстве.

¹ Автор выражает благодарность Наталье Ивановне Шагайда, доктору экономических наук, директору Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС, за плодотворные дискуссии и полезные замечания в рамках подготовки настоящей статьи.

4. Риск ограничения привлечения иностранных мигрантов

Союз производителей ягод сообщает о сложностях уборки урожая из-за ограничения привлечения иностранных сборщиков. Причем отмечается, что местные кадры не смогут восполнить дефицит рабочей силы. Такие же опасения высказывают представители картофельного союза России [8]. Директор плодоовощного союза отмечает, что овощеводство в значительной степени зависит от трудовых мигрантов из-за рубежа, на некоторых предприятиях они составляют до 80% от общей численности занятых [2].

Возникают проблемы с трудовыми мигрантами, у которых заканчивается срок патента. Для его продления необходимо выехать из страны и въехать снова, что в настоящее время сделать невозможно из-за закрытия границ. Однако 18 апреля 2020 г. Президентом РФ был подписан Указ «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)». Согласно ему, до 15 июня продление регистрации, виз, разрешений на работу и патентов не требуется, а работодатели могут нанимать иностранцев без разрешительных документов [7]. Таким образом, те мигранты, которые уже находятся в стране, могут продолжать работать.

Отмечаются сложности с сезонными работниками, которые, как правило, приезжали на полевые работы весной, осенью участвовали в сборе урожая, а на зиму возвращались на родину.

По оценкам Минсельхоза, нехватка сезонных трудовых ресурсов в сельском хозяйстве ввиду ограничения въезда в страну иностранных граждан составляет около 23 тыс. человек [3]. В одной только Астраханской обл. отмечается потребность в более чем 6 тыс. сезонных работников в период с апреля по май, и около 9 тыс. – в августе-сентябре. Как отмечает министр сельского хозяйства и рыбной промышленности региона Р.Ю. Пашаев, «только за счет сельчан проблему не решить» [5]. Потребность в сезонных работниках из-за рубежа отмечается во многих регионах. Например, вице-губернатор Волгоградской обл. заявил, что около половины работников, занимающихся сбором овощей в регионе, являются иностранными работниками (около 11 тыс. человек). В настоящее время около 5 тыс. иностранцев уже получили патенты на работу, нехватка трудовых ресурсов составляет около 6 тыс. человек [1]. Около 5 тыс. иностранцев обычно было занято в сельском хозяйстве Красноярского края [6]. В Дальневосточном федеральном округе китайские граждане присутствовали как в качестве наемных работников сельского хозяйства, так и арендаторов сельскохозяйственных земель [9].

В настоящее время в России планируется возмещение дефицита рабочей силы за счет внутренних ресурсов, которые будут привлекаться для уборки урожая, в том числе овощебахчевых и плодовоовощных культур. Принимаемые меры будут ориентироваться на безработных граждан и тех, кто не может продолжать работу на постоянном месте в условиях пандемии. Кроме того, планируется привлечение к полевым работам студентов

Проблемы сельскохозяйственной миграция в условиях пандемии COVID-19 в зарубежных странах

Одной из самых распространенных мер по борьбе с коронавирусом в мире является введение ограничений на поездки и полное закрытие границ государств. Многие страны, в которых отмечаются критические вспышки вируса, также ограничивают внутреннее передвижение. В связи с этим многие развитые страны столкнулись с нехваткой рабочей силы в аграрном секторе, в котором было

занято значительное количество иностранцев. Особенно это заметно в трудоинтенсивных отраслях (плодоводство, овощеводство), где высока потребность в сезонном труде, зачастую ручном, во время посадки и сбора урожая.

В 2017 г. в Европейском союзе было занято около 600 тыс. сельскохозяйственных работников из-за рубежа. Наибольшие показатели отмечаются в Испании, Италии (по 150–200 тыс. человек в каждой), а также в Германии, Великобритании, Греции (по 40–45 тыс. человек). Эти страны ориентированы на работников как из других стран ЕС, так и из других регионов мира (Северная Африка, Азия, Латинская Америка) [19]. Значительное число иностранных работников в сельском хозяйстве отмечается в США; в 2017 г. оно составляло около 360 тыс. человек [16]. В Канаде также для занятости в сельском хозяйстве привлекаются трудовые мигранты (около 65 тыс. человек) [21]. В основном эти страны ориентированы на работников из Мексики и стран Карибского бассейна.

Еще в большей степени сельское хозяйство развитых стран зависит от сезонного труда иностранцев, которые занимаются посадкой, сбором урожая, его первичной обработкой. В ряде стран существуют специальные программы по привлечению сезонных сельскохозяйственных работников из-за рубежа, которые восполняют дефицит рабочей силы в пиковый сезон [4].

В настоящее время, по оценкам различных отраслевых союзов и профсоюзов фермеров, нехватка сезонных сельскохозяйственных работников в Италии оценивается в 370 тыс. человек, в Германии – в 300 тыс. человек, во Франции – около 200 тыс., в Великобритании и Испании – по 70–80 тыс. в каждой. В меньших масштабах сезонных работников-мигрантов также принимают Греция, Швеция, Норвегия, Ирландия, Нидерланды, Дания и другие государства Европы [12].

Таким образом, потребность в сезонных сельскохозяйственных работниках из-за рубежа только в европейских странах насчитывает более 1 млн человек. Однако многие мигранты также участвуют и в перерабатывающем производстве. Например, в 2016 г. в Великобритании у производителей продуктов питания было занято около 116 тыс. работников из стран ЕС [18].

Запреты на пересечение границ акцентировали дефицит сельскохозяйственной рабочей силы и в США, где многие фермы использовали сезонных работников из других стран. Только на легальных условиях в стране было занято более 200 тыс. таких работников. В целом около половины наемных сельскохозяйственных работников в США являются иностранцами [13]. В сельском хозяйстве Канады дефицит в сезонных иностранных рабочих оценивается в 60 тыс. человек.

Нехватка иностранной рабочей силы из-за закрытия международных границ и ограничений на поездки внутри стран является причиной, которая может повлиять на цены и доступность некоторых продуктов. Особенно эта ситуация может повлиять на трудоемкие отрасли растениеводства, а также животноводство.

Меры, предпринимаемые правительствами зарубежных стран, по снижению риска нехватки иностранной рабочей силы в сельском хозяйстве

Эти меры можно сгруппировать по нескольким направлениям.

1. Ослабление ограничений передвижения сезонных сельскохозяйственных работников

В США и Канаде продолжается набор сезонных работников из-за рубежа для сельского хозяйства, однако с некоторыми изменениями в процедуре

4. Риск ограничения привлечения иностранных мигрантов

оформления и соблюдением мер предосторожности для защиты здоровья и безопасности населения. Госдепартамент США отменил личные собеседования заявителей на получение визы Н-2А (виза для временных неквалифицированных работников сельского хозяйства), ранее эта процедура была обязательна [17]. В Канаде также осуществляют набор сезонных сельскохозяйственных работников из других стран. По прибытии в Канаду они должны быть изолированы в течение 14 дней и лишь после этого, в случае отсутствия симптомов вируса, могут приступить к работе. Однако возникают проблемы с тем, что многие визовые центры как в США и Канаде, так и в Мексике – основном источнике мигрантов, закрыты, что усложняет бюрократические процедуры. Кроме того, существуют проблемы с авиарейсами [14].

Сложная ситуация отмечается и в странах ЕС. В настоящее время о привлечении иностранцев извне этого региона речи не идет. Однако предпринимаются ослабления ограничений передвижения сезонных сельскохозяйственных работников внутри ЕС и включение их в список наиболее важных специалистов наряду с медиками и дипломатами. Однако не все работники желают выезжать из своих стран, опасаясь того, что они могут заразиться коронавирусом или потом не смогут вернуться в свою страну.

Германия объявила об ослаблении ограничений на въезд сезонных сельскохозяйственных рабочих и приняла программу их перевозки из стран Восточной Европы. Авиакомпания Eurowings заключила контракт на привлечение мигрантов и будет осуществлять их перевозку. Фермеры должны сообщать представителям авиакомпании о своих потребностях в рабочей силе. Исходя из этого будет проходить набор определённого количества рабочих. После подтверждения регистрации и прилета необходимого количества мигрантов, их регистрируют на портале ассоциации фермеров. Данные будут переданы в федеральную полицию и миграционную службу для официального оформления, а также в органы, отвечающие за карантинные меры. По прибытии мигранты должны жить и работать отдельно от других работников и фермеров в течение двух недель, носить средства индивидуальной защиты и соблюдать меры социальной дистанции. Первые рейсы с сезонными работниками из Румынии прибыли в Дюссельдорф и Берлин, также планируются рейсы в Карлсруэ, Лейпциг, Нюрнберг и Франкфурт [20].

2. Продление рабочих виз временным и сезонным мигрантам

Большинство мер в странах, где отмечается нехватка трудовых ресурсов, направлено на продление рабочих виз временным и сезонным мигрантам, для того чтобы те, кто уже находится в стране, могли продолжать работу в сельском хозяйстве. Так, в ответ на нехватку рабочей силы правительство Италии продлило виды на жительство для неграждан ЕС, уже проживающих в стране [11]. Кроме того, были выдвинуты предложения о легализации иностранных рабочих без вида на жительство, упрощении получения разрешений для сельскохозяйственных работ и т.д.

В США Министерство труда взяло на себя обязательство по организации найма работников, уже завершивших сезонный контракт с одной фермой, чтобы они могли перейти на работу в другие хозяйства. В обычных условиях работники, получившие визы Н-2А, могли работать только на работодателя, с которым у них был заключен контракт. После его завершения мигранты должны были вернуться в страну своего постоянного проживания. В условиях пандемии это правило изменили.

3. Привлечение к сельскохозяйственным работам местных кадров

Восполнение нехватки трудовых ресурсов ориентировано не только на иностранцев, но и на собственных граждан, которые в условиях пандемии потеряли работу или не могут продолжать ее на постоянном месте. Схемы набора местных кадров приняты в Германии, Франции, Великобритании, Испании, Канаде и других странах.

Например, в Германии создали информационные платформы для того, чтобы производители указывали вакансии необходимых им работников, и чтобы желающие временно поработать в сельском хозяйстве могли указать свои предпочтения. Один из таких веб-сайтов (<https://www.daslandhilft.de/>) способствует налаживанию связей фермеров с добровольцами, готовыми помочь с уборкой разных культур. Такие же меры действуют во Франции, где был создан веб-сайт (<https://desbraspourtonassiette.wizi.farm/>) для фермеров, ищущих работников, и для желающих работать в сельскохозяйственном секторе. Около 240 тыс. человек проявили интерес, и уже около 5 тыс. человек начали работать [15].

В Испании правительством принято решение, согласно которому местное население, участвующее в сезонных сельскохозяйственных работах, сможет продолжать получать пособие по безработице и социальные пособия. Эти меры для привлечения местных кадров в аграрный сектор будут действовать до 30 июня 2020 г. Однако фермерское сообщество считает, что меры недостаточны, и местные ресурсы не смогут восполнить дефицит рабочей силы. «Около 80% рабочей силы, которая нам необходима для сезонной работы, приезжает из-за рубежа, поэтому будет очень сложно, если не невозможно, покрыть недостаток местными кадрами», – заявила испанская сельскохозяйственная ассоциация Asaja [15]. В испанской провинции Уэльва, одной из крупнейших производителей клубники в Европе, сельскохозяйственный союз открыл кампанию по найму жителей, чтобы компенсировать ожидаемую потерю в 9 тыс. сезонных рабочих из Марокко [15].

Фермеры в Великобритании столкнулись с острой нехваткой рабочей силы после Brexit, который ограничил свободное передвижение рабочих-мигрантов из стран ЕС. Однако привлечение местных кадров не дало значительных результатов, лишь немногие граждане были готовы устроиться на работу в сельскохозяйственный сектор [10]. В 2018 г. в стране была принята экспериментальная программа привлечения сезонных сельскохозяйственных мигрантов из стран, не входящих в ЕС.

4. Привлечение к сельскохозяйственным работам беженцев

Во многих европейских странах принимаются решения о привлечении для помощи фермерам недавно прибывших в ЕС беженцев, которые не имеют права на работу. В Италии происходит легализация иностранцев, прибывших без документов, и лиц, ищущих убежище: им выдаются разрешения на пребывание и работу. Во Франции и Германии для сбора урожая ягод и спаржи привлекаются беженцы, с которыми заключаются трудовые контракты и обеспечивается минимальная заработная плата [12].

В целом условия пандемии требуют изменения в организационной структуре сельскохозяйственного производства. Независимо от того, иностранные или местные работники заняты в сельскохозяйственных работах, они должны быть обеспечены средствами индивидуальной защиты; соблюдать социальную дистанцию, что особенно важно в контексте трудоемкого сельского хозяйства; иметь право на получение оплачиваемого отпуска по болезни и доступ к медицинскому обслуживанию и т.д.

4. Риск ограничения привлечения иностранных мигрантов

Рекомендации для обеспечения потоков трудовых мигрантов в сельскохозяйственный сектор России с учетом международного опыта

В настоящее время Россия планирует восполнить дефицит рабочей силы в сельском хозяйстве за счет местных кадров, которые будут привлекаться для уборки урожая. Как и во многих развитых странах, эти меры ориентированы на безработных граждан и тех, кто не может продолжать работу на постоянном месте в условиях пандемии.

В таких условиях можно рекомендовать следующее.

Использовать механизм зарубежных стран (Германии, Франции), которые для привлечения местных кадров на сезонные работы создают специальные онлайн-платформы с объявлениями о требуемых вакансиях и предложениями о помощи. На сайтах Минсельхоза, Минтруда, ассоциации АККОР или отраслевых союзов возможно создание онлайн-платформы, где будут публиковаться данные о вакансиях. Кроме того, на данной платформе смогут регистрироваться те, кто готов работать в сельскохозяйственном секторе. Эта мера позволит, во-первых, обеспечить канал связи между сельхозпроизводителями и желающими работать или помочь им; во-вторых, отчасти восполнить дефицит трудовых ресурсов, возникший из-за отсутствия иностранных работников; в-третьих, оценить масштаб необходимых сезонных сельскохозяйственных работников.

Зарботная плата работников сельского хозяйства более чем на 40%¹ ниже по сравнению с зарплатой в целом по экономике. Поэтому для привлечения местных кадров для сезонной занятости в сельском хозяйстве целесообразно сохранение социальных пособий желающим работать на фермах.

Важным моментом является обеспечение безопасности перемещения сельскохозяйственных работников как иностранных, так и местных, внутри страны. Прибывших работников из других регионов необходимо изолировать на 14 дней, только после истечения которых они смогут приступить к сельскохозяйственным работам. В связи с этим необходимо оказывать поддержку в виде субсидирования или выделения грантов сельхозпроизводителям, которые будут привлекать ресурсы для сезонной занятости.

Кроме того, необходимо регламентировать меры безопасности и гигиены сельскохозяйственного труда, проводить ежедневный профилактический замер температуры, обеспечить работников средствами индивидуальной защиты, соблюдать социальную дистанцию, организовывать работу по сменам или вахтовым методом.

Исходя из эпидемиологической ситуации в стране, необходимо разрабатывать схемы привлечения иностранных работников для сезонной занятости в сельском хозяйстве. Они должны быть «точечными», т.е. удовлетворять потребности конкретных работодателей в определенное время и для выполнения определенных работ. Для этого необходимы скоординированные действия с сельхозпроизводителями (необходимо оценить реальную потребность в сезонной рабочей силе) и местными органами власти, представителями стран – источников мигрантов, миграционными службами, авиакомпаниями.

По опыту Германии, можно создать единую платформу, где сельхозтоваропроизводители могли бы размещать перечень и количество необходимых им сезонных работников. Эта информация должна аккумулироваться

1 Росстат. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников по полному кругу организаций по видам экономической деятельности (в соответствии с ОКВЭД2) в Российской Федерации с 2017 г.

и транслироваться как в регионы России, так и за рубеж для найма персонала. Далее необходимо определить страны – источники мигрантов, где будут формироваться рабочие группы, исходя из потребностей российских сельхозпроизводителей. При резервировании работодателями определенного количества иностранных работников на уровне Правительства РФ можно было бы разрешить авиаперевозки сезонных сельскохозяйственных мигрантов. Данные меры могли бы применяться и для других секторов экономики, где заняты иностранные мигранты. Исходя из опыта зарубежных стран, целесообразно организовать 14-дневный карантин прибывшим мигрантам. По его окончании они должны пройти медосмотр и после этого могут приступить к работе.

Источники:

1. Дробны Н. На полях Волгоградской области коронавирус создал дефицит гастарбайтеров // Новости Волгограда, 8 апреля 2020. URL: <https://novostivolgograda.ru/news/society/08-04-2020/iz-za-koronavirusa-na-polyah-volgogradskoy-oblasti-voznik-defitsit-gastarbayerov>
2. Максимова Е., Кулистикова Т. Агросектору не хватает мигрантов // Агроинвестор, 4 апреля 2020. URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/33497-agrosektoru-ne-khvataet-migrantov/>
3. Минсельхоз России обеспечит уборочную кампанию необходимыми трудовыми ресурсами // Министерство сельского хозяйства России, 8 апреля 2020. URL: <http://mcx.ru/press-service/news/minselkhoz-rossii-obespechit-uborochnuyu-kampaniyu-neobkhodimymi-trudovymi-resursami/>
4. Наумов А.С., Потапова А.А. Влияние международной трудовой миграции на современное региональное развитие мирового сельского хозяйства // Региональные исследования. 2017. № 4. С. 56–70.
5. Обращение министра сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области Р.Ю. Пашаева к астраханцам // Управление пресс-службы и информации администрации губернатора Астраханской области, 03 апреля 2020. URL: <https://www.astrobl.ru/news/118677>
6. Около 10% красноярских работодателей используют труд мигрантов // Мирпанews, 23.03.2020. URL: https://krasnoyarsk.migranews.ru/articles/news/okolo_10_krasnoyarskikh_rabotodateley_ispolzuyut_trud_migrantov/?sphrase_id=231397
7. Подписан Указ о мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в России в связи с угрозой распространения COVID-19. 18 апреля 2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63216>
8. Полухин А. Фермерам дали по рабочим рукам // Газета «Коммерсантъ», 08.04.2020, №63, с. 5. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4316499>
9. Шамина О., Захаров А., Козловский С., Напалкова А. Запрет на въезд из-за коронавируса. Обойдется ли Россия без китайских каменщиков и трактористов? // BBC News, 19 февраля 2020. URL: <https://www.bbc.com/russian/institutional-36515748>
10. Alderman L., Eddy M., Tsang A. Migrant farmworkers whose harvest fees Europe are blocked at borders // NY Time, 27 March 2020. URL:

4. Риск ограничения привлечения иностранных мигрантов

<https://www.nytimes.com/2020/03/27/business/coronavirus-farm-labor-europe.html>

11. Ansa R. Confagricoltura, bene proroga permessi di soggiorno a stagionali // T&G Mondo Agricolo, 24 marzo 2020. URL: https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2020/03/24/confagricoltura-bene-proroga-permessi-di-soggiorno-a-stagionali_c1dd8d6d-3494-4031-aa41-1dda7db7bbf2.html
12. Carroll R., Jones S., Giuffrida A., Willsher K., Connolly K. Farmers across Europe bank on improvised armies of pickers to save harvest // The Guardian, 3 April 2020. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/03/farmers-across-europe-bank-on-improvised-armies-of-pickers-to-save-harvest>
13. Castillo M., Simnitt S. Farm labor United States // Department of Agriculture Economic Research Service, 22 April 2020. URL: <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/#h2a>
14. Coronavirus: Canada's farms face labour shortage despite TFWs being allowed to travel // Immigration.ca, 2 April 2020. URL: <https://www.immigration.ca/coronavirus-canadas-farms-face-labour-shortage-despite-tfws-being-allowed-to-travel>
15. European governments scramble to find farm workers for harvest // Financial Times, 13 April 2020. URL: <https://www.ft.com/content/601a4dd9-b996-4c49-bc22-8f49bfd06ea0>
16. Hired farm labor – workers and payroll/Census Publication 2017. URL: https://www.nass.usda.gov/Quick_Stats/CDQT/chapter/2/table/7
17. Important announcement on H2 Visas // Travel.State.Gov, 26 March 2020. URL: <https://travel.state.gov/content/travel/en/News/visas-news/important-announcement-on-h2-visas.html>
18. McGuinness T., Grimwood G. Migrant workers in agriculture // Briefing paper №7987, 4 July 2017, p. 22.
19. Natale, F., Kalantaryan, S., Scipioni, M., Alessandrini, A., Pasa, A. Migration in EU rural areas. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.
20. Rising D. Germany flies in seasonal farm workers to help agriculture sector hit by coronavirus travel bans // Time USA, 9 April 2020. URL: <https://time.com/5818428/germany-farm-workers-coronavirus/>
21. Temporary foreign worker program work permit holders by program and year in which permit(s) became effective. URL: <http://open.canada.ca/data/en/dataset/d8dea62f-f496-49d0-8eaf-8d5a1ab36b2a> 

5. ПРЕПОДАВАТЕЛИ РОССИЙСКИХ ВУЗОВ О РАЗВИТИИ ОНЛАЙН-СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Рогозин Д.М., к.с.н., в.н.с. ИНСАП РАНХиГС

10–15 апреля 2020 г. был проведен опрос среди преподавателей российских высших учебных заведений. Было опрошено 33 987 преподавателей или около 15% общей численности профессорско-преподавательского состава российских вузов. Целью работы было определение уровня поддержки или неприятия преподавателями российских вузов трансформации образования из очного формата в дистанционный.

В опросе зафиксировано две позитивные социальные характеристики профессионального сообщества вузовских преподавателей: во-первых, принятие государственной политики противодействия коронавирусной инфекции, во-вторых, наличие навыков и умений работы в онлайн среде, компьютерной грамотности:

1. Преподаватели серьезно относятся к угрозам, связанным с коронавирусом, осознают критичность текущей ситуации и необходимость предпринимать меры по переходу на дистанционное обучение. Серьезной или скорее серьезной называют текущую ситуацию 77% опрошенных. Чрезмерными меры, принимаемые государством, называют всего 6% преподавателей; меры, предпринимаемые вузом по переходу на дистанционное обучение чрезмерными называют всего 4% преподавателей. 91% ответивших соглашались с тем, что предпринимаемые вузом меры необходимы и достаточны.

2. Преподаватели вузов – наиболее подготовленная и включенная в сетевые и онлайн сообщества профессиональная среда: 83% опрошенных практически постоянно находятся в этой среде посредством мобильных и стационарных устройств, еще 15% – входят в интернет ежедневно. Таким образом, суточная аудитория преподавателей составляет 98%, что выше средней по экономически активному населению России. 75% опрошенных оценивают свою компетенцию в современных компьютерных технологиях в целом выше, чем у коллег. Данные опроса указывают на уверенность преподавателей в своих навыках пользования интернетом и освоенность онлайн-среды большинством из них.

Вместе с тем, резкий переход на дистанционное образование, слом привычного образа жизни, разрушение сложившегося распорядка дня, в котором распределены не только во времени, но и пространстве работа и отдых, привели к возникновению стресса и, как следствие, неприятию дистанционного образования:

5. Преподаватели российских вузов о развитии он-лайн среды

- домашняя среда не приспособлена для ведения преподавательской работы. 66% преподавателей указывают, что им не нравится работать дома, хотя только 7% отмечают, что отношения в семье ухудшились. У 34% преподавателей дома нет места для комфортного ведения занятий, что усиливает стресс в организации учебного процесса;
- с переходом на дистанционный формат у большинства (85,7%) преподавателей стало меньше свободного времени, возникло представление о росте рабочей нагрузки;
- 67,2% преподавателей не считают дистанционный формат обучения удобным и комфортным для себя; 59,9% – не считают дистанционный формат удобным и комфортным для студентов.

В целом, подавляющее большинство преподавателей (87,8%) считают, что свои занятия лучше проводить в очном формате.

Уровень поддержки трансформации образования из очного формата в дистанционный может быть измерен индексом субъективного принятия дистанционного образования, который рассчитывается как разность между позитивными или негативными мнениями о возможности контроля студентов онлайн, увеличением или уменьшением свободного времени, удобством работы для себя и студентов, субъективным предпочтением очного или онлайн образования, отнесенная к негативным мнениям.

Исходя из расчетов индекса принятия дистанционного образования сейчас нет ни одного направления подготовки, представители которого поддерживали бы и продвигали дистанционное образование среди преподавателей. Можно лишь наблюдать меньшую критичность и большую лояльность к происходящему среди представителей военных (-78,8%), компьютерных (-78,9%) и сельскохозяйственных наук (-82,5%). Наибольшее неприятие дистанционного образования демонстрируют представители математического знания (-94,1%), естественных наук (-92,0%), искусства и культуры (-91,0%).

На принятие дистанционного образования в большей степени влияют отношения в семье (если отношение ухудшается индекс равен минус 96,8%, улучшается – минус 58,1%) и личные предпочтения работы из дома. Если преподавателю нравится работать дома, то наблюдается беспрецедентная поддержка дистанционного образования.

Поддержка дистанционного образования в большей степени связана не с фактом перехода на онлайн формат, а с формами либерализации образования: (1) установками на индивидуальные форматы обучения; (2) свободой в выборе способов и приемов обучения; (3) индивидуальным подходом к оцениванию студентов. В целом по выборке всего 15% считают, что качество образования через год улучшится и 43% – ухудшится. Среди тех, кто разделяет либеральные установки в образовании, 38% считают, что образование, в результате развития дистанционных форматов, улучшится, и только 20% – ухудшится.

Итак, текущий радикальный переход на дистанционное образование, вызывает неприятие (или недовольство) преподавателей, которое в большей степени связано не с уровнем квалификации, а с разрушением привычного уклада жизни и необходимостью по-иному рассматривать свое рабочее место, искать индивидуальные подходы к обучению. Наиболее адаптированы к вызовам дистанционного образования преподаватели, с одной стороны, разделяющие либеральные взгляды на процесс обучения (большая свобода преподавателям и студентам в выборе форматов обу-

чения); с другой – более дисциплинированные и привычные к исполнению поручений (представители военных дисциплин).

Не исключено, что подобная реакция связана с резким, практически одномоментным переходом на непривычные формы работы, когда большинство преподавателей еще не обладали необходимыми онлайн-навыками и вынуждены были проходить «нулевой цикл» в их освоении. Вероятно, с приобретением подобных навыков и развитием необходимой инфраструктуры ситуация может измениться. В этой связи было бы целесообразно провести вторую волну аналогичного обследования, например, в октябре 2020 г.

Восприятие предпринимаемых мер

Преподаватели лояльны по отношению к мерам, предпринимаемым в стране, и практически полностью поддерживают меры, принятые вузом, где они работают: 91,0% соглашались с тем, что меры для предотвращения коронавируса в их учебном заведении достаточны (табл. 1).

Таблица 1

Отношение к мерам по предотвращению коронавируса, предпринимаемым в стране и вузе, где работают преподаватели, % по строке

Меры, которые принимаются	Чрезмерны	Достаточны	Недостаточны	Затруднились с ответом
В стране (государством)	6,3	60,1	23,9	9,7
В учебном заведении	4,0	91,0	1,8	3,2

Источник: по результатам опроса.

Основная мера борьбы с распространением коронавирусной инфекции – переход на дистанционное образование: полностью реализована – 98,2% преподавателей утверждают о полном переходе на дистанционный формат обучения; 1,1% опрошенных преподавателей считают, что данная мера реализована частично; 0,6% опрошенных затруднились с ответом. Подавляющее большинство опрошенных (96,2%) сами перешли на дистанционный формат образования.

Вместе с тем, 25,1% преподавателей считают, что в вузе должны проводиться дополнительные меры, способствующие организации дистанционного образования (табл. 2).

Таблица 2

Запрос на дополнительные решения и меры, %

Как вы считаете, должна или не должна администрация вуза предпринимать какие-либо дополнительные действия, принимать решения по организации дистанционного образования?	%
Да, должна	25,1
Нет, не должна	39,0
Затрудняюсь ответить	35,8

Источник: по результатам опроса.

В качестве таких мер называют снижение бремени отчетности и административного контроля, организацию технической поддержки, консультирование, помощь в организации рабочего места в домашних условиях, реорганизацию библиотечного обслуживания, организацию непрерывного образования и информирования.

5. Преподаватели российских вузов о развитии он-лайн среды

Основной запрос преподавателей сводится к трем составляющим: (1) материальной (обеспечение компьютерной техникой и программными средствами); (2) коммуникативной (создание среды для общения, необходимой и достаточной для поддержания удаленного обучения, включения в коллектив и поддержания высокого уровня обучения); (3) организационной (снижение бюрократического давления и предоставление большей свободы в выборе средств и методов обучения).

Примеры ответов:

- Администрация должна помогать, а не мешать работать дополнительными требованиями отчетности (кандидат наук, Южный федеральный университет г. Ростов-на-Дону);
- Следует упрощать или вовсе ликвидировать формальности и бюрократические преграды (без степени, вуз не указан);
- Консультировать и активно помогать в непрерывном режиме преподавателям в организации дистанционного обучения и его программном обеспечении (доктор наук, Научно-исследовательский ядерный университет МИФИ, г. Москва);
- Организовать рабочие места на дому, обеспечить нормальные условия работы (доктор наук, Санкт-Петербургский гос. университет промышленных технологий и дизайна, г. Санкт-Петербург);
- Больше возможностей для общения среди преподавателей (кандидат наук, Красноярский гос. медицинский университет, Красноярск);
- Организовать электронный сектор библиотеки, облегчить поиск нужных источников (кандидат наук, Белгородский гос. национальный исследовательский университет, г. Белгород);
- Необходимо организовать курсы по технологии и методике использования программно-аппаратных средств для дистанционного образования (Филиал Самарского гос. технологического университета, г. Сызрань);
- Разрешить применять смешанные виды обучения без изменения учебного плана (кандидат наук, Воронежский гос. педагогический университет, г. Воронеж);
- Упростить отчетность, на которую уходит много времени и сил, больше доверять педагогам (без ученой степени, Московский гос. институт культуры, Москва).

Социальная и психологическая готовность к переходу на дистанционное образование

Преподаватели вузов – наиболее подготовленная и включенная в сетевые и онлайн сообщества профессиональная среда: 83% опрошенных практически постоянно находятся в онлайн-среде посредством мобильных и стационарных устройств, еще 15% – входят в интернет ежедневно. Таким образом, суточная аудитория преподавателей составляет 98%, что выше средней по экономически активному населению России. 75% опрошенных оценивают свою компетенцию в современных компьютерных технологиях в целом выше, чем у коллег. Данные опроса указывают на уверенность преподавателей в своих навыках пользования интернетом и освоенность онлайн-среды большинством из них.

За последний месяц во многих вузах страны проведены курсы и занятия по ведению онлайн обучения: 66,3% преподавателей утверждают, что такие занятия проводились в их вузе и 53,2% – приняли в них участие (табл. 3).

Таблица 3

Обучение преподавателей по ведению онлайн занятий, % по строке

Анкетные вопросы	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
В вашем вузе за последний месяц проводили или не проводили курсы, занятия для преподавателей по ведению онлайн обучения?	66,3	18,1	15,6
Вы лично проходили или не проходили за последний месяц курсы, занятия по ведению онлайн обучения?	53,2	42,6	4,2

Источник: по результатам опроса.

Организационно преподаватели по большей части готовы к переходу на дистанционный формат занятий: присутствует как личный опыт работы в онлайн среде, проводятся различные занятия (курсы, совещания, вебинары и т.д.) по адаптации учебного процесса для онлайн обучения. **Основная проблема кроется в психологическом, субъективном неприятии столь радикального сдвига в образовательных практиках.**

Преподаватели примерно поровну делятся между теми, кто считает, что дистанционный формат позволяет контролировать вовлеченность студентов, и теми, кто считает, что не позволяет (табл. 4).

Таблица 4

Отношение к возможности контроля студентов в дистанционном формате, %

Как вы считаете, проведение лекций в дистанционном (онлайн) формате позволяет контролировать вовлеченность студентов в процесс обучения?	%
Позволяет	17,6
Скорее позволяет	33,9
Скорее не позволяет	31,1
Не позволяет	12,1
Затрудняюсь ответить	5,1
Всего	100,0

Источник: по результатам опроса.

Субъективное отношение к дистанционному образованию определяется оценками, связанными с личными переживаниями, ощущениями и чувствами в отношении дистанционного образования. И большинство опрошенных высказывают в той или иной мере негативное отношение к осуществленному переводу занятий в онлайн формат. Лишь 11,6% преподавателей согласны или скорее согласны, что у них появилось свободное время; 27,9% – дистанционный формат удобен для них лично; 26,9% – дистанционный формат удобен для студентов. Подавляющее большинство утверждает, что их занятия лучше проводить в очном формате – 87,8% (табл. 5).

Построим индекс субъективного принятия дистанционного образования, $i(d)$. Для этого положительным (по отношению к дистанционному образованию) высказываниям в пяти указанным выше переменным присвоим единицу и проведем операцию сложения. Получим шкалу субъективного принятия дистанционного образования размерностью от 0 до 5, где 0 обозначает полное субъективное неприятие дистанционного образования, а 5 – полное субъективное принятие. Индекс субъективного принятия дистанционного образования рассчитывается следующим образом: от суммы двух верхних значений шкалы вычитается сумма двух нижних значений и относится к сумме нижних значений. Отрицательное значение индекса

5. Преподаватели российских вузов о развитии он-лайн среды

Таблица 5

Субъективное отношение к дистанционному формату обучения, % по строке

Высказывания	Полностью согласен	Скорее согласен	Скорее не согласен	Полностью не согласен	Затруднились с ответом
С переходом на дистанционный формат работы у меня появилось больше свободного времени	2,5	9,1	32,3	53,4	2,7
Дистанционный формат обучения удобен и комфортен лично для меня	5,1	22,8	42,1	25,1	4,9
Дистанционный формат обучения удобен и комфортен для студентов	3,6	23,3	42,0	17,9	13,2
Занятия по моим курсам лучше проводить в очном формате	52,4	35,4	6,5	1,5	4,3

Источник: по результатам опроса.

говорит о неприятии дистанционного образования, положительное – о принятии. Величина индекса показывает степень принятия или неприятия.

Общий индекс субъективного принятия дистанционного образования равен -88,2%, т.е. среди всех опрошенных на 88,2% субъективно принимающих дистанционное образование меньше, чем субъективно не принимающих. Другими словами, профессорско-преподавательский состав скептически относится к формату дистанционного образования. Наименьшее неприятие дистанционного образования наблюдается в двух направлениях подготовки: обороне и безопасности государства, военным наукам – минус 78,8% и в компьютерных науках – минус 78,9%. Специалисты из первого направления подготовки демонстрируют лучшие адаптационные качества в силу гомогенности текущей ситуации их базовым навыкам (вирус развивается в логике неприятели, а все действия правительства напоминают работу штабных служб в военном театре действий), специалисты второго направления по самой подготовке ожидаемо должны быть первыми (табл. 6).

Таблица 6

Субъективное принятие дистанционного образования по разным направлениям подготовки студентов

Направление подготовки	Шкала субъективного принятия дистанционного образования						i(d)
	0	1	2	3	4	5	
Оборона и безопасность государства, военные науки	24,1	35,6	12,6	14,9	11,5	1,1	-78,8
Компьютерные науки	31,1	28,9	14,5	12,7	9,6	3,0	-78,9
Сельское хозяйство и сельскохозяйственные науки	28,5	30,9	13,4	16,8	9,2	1,2	-82,5
Экономика и менеджмент	32,5	32,1	13,1	12,4	8,2	1,7	-84,7
Образование и педагогические науки	28,9	35,3	14,0	12,5	8,1	1,2	-85,5
Социальные науки (социология, психология и т. д.)	33,7	33,3	11,5	12,5	7,8	1,3	-86,5
Здравоохранение и медицинские науки	30,9	35,1	13,6	12,2	6,5	1,6	-87,7
Инженерное дело, технологии, технические науки	38,0	32,2	12,8	9,8	5,8	1,3	-89,8
Гуманитарные науки (философия, филология и т. д.)	34,7	34,5	12,7	11,2	5,5	1,5	-89,9
Искусство и культура	34,0	40,2	11,3	7,8	5,7	1,1	-91,0
Естественные науки (химия, биология, физика и т. д.)	40,0	33,4	11,3	9,4	4,6	1,2	-92,0
Математика	44,7	34,0	9,1	7,6	4,0	0,7	-94,1
ИТОГО по выборке в целом	34,6	33,5	12,6	11,2	6,6	1,5	-88,2

Источник: по результатам опроса.

Наибольшее неприятие дистанционного образования демонстрируют преподаватели математики (-94,1%), естественных наук (-92,0%), инженерного дела, технологий и технических наук (-89,8%). В этом же ряду находятся гуманитарные направления: искусство и культура (-91,0%) и философия, филология (-89,9%). Другими словами, в текущем латентном сопротивлении переходу на дистанционное образование нельзя провести границу между естественным и гуманитарным знанием – специалисты всех областей с подозрением относятся к попыткам систематического снижения очного присутствия студентов, и многие из них не связывают это лишь с уменьшением контроля за студентами.

Оценки будущего высшего образования

Преподаватели весьма пессимистичны в отношении будущего: лишь 14,5% считают, что высшее образование через год улучшится и 42,7% – ухудшится (табл. 7).

Таблица 7

Отношение к возможности контроля студентов в дистанционном формате, %

Как вы считаете, сегодняшняя ситуация, вызванная коронавирусной инфекцией, через год приведет к улучшению или ухудшению качества высшего образования в России или никак не повлияет?	%
Улучшению	14,5
Ухудшению	42,7
Никак не повлияет	20,3
Затрудняюсь ответить	22,5
Всего	100,0

Источник: по результатам опроса.

Преподавателям было предложено шесть характеристик будущего образования, с которыми можно было согласиться или не согласиться (табл. 8).

С изменением образования в сторону индивидуализации и подстройки под каждого студента соглашаются 36,5% опрошенных, не соглашаются 46,1%. С увеличением свободы преподавателя в выборе способов и приемов обучения соглашаются 41,5%, не соглашаются 42,8%. Среди тех, кто видит

Таблица 8

Предположения о ближайшем будущем высшего образования, %

Если представить, каким будет высшее образование в России через год, насколько вы согласны со следующими высказываниями	Полностью согласен	Скорее согласен	Скорее не согласен	Полностью не согласен	Затрудняюсь ответить
Обучение станет более индивидуальным, настроенным на образовательную траекторию каждого студента	6,3	30,2	34,4	11,7	17,4
Подавляющее большинство лекций и семинаров будет проводиться дистанционно, в онлайн-среде	2,7	19,0	42,8	24,2	11,2
Сократится приток студентов в региональные университеты за счет обучения на глобальных онлайн-рынках	8,4	29,2	31,9	9,4	21,1
Будут введены новые методики оценивания студентов, больше связанные с самостоятельной работой	9,0	54,0	16,5	5,3	15,2
Усилятся государственный контроль за содержанием и методикой образования	10,8	40,0	19,9	6,1	23,2
Увеличится свобода преподавателя в выборе способов и приемов обучения	6,2	35,3	31,0	11,8	15,8

Источник: по результатам опроса.

5. Преподаватели российских вузов о развитии он-лайн среды

будущее высшего образования как сферу свободных и индивидуализированных форматов передачи знания, доминируют те, кто позитивно относится к переходу на дистанционное обучение и надеются, что качество образования в результате улучшится. В целом по выборке с улучшением качества образования соглашались 14,5% опрошенных, среди тех, кто разделяет ценности свободы в образовании – 38,0%. Другими словами, либеральные установки в отношении форматов обучения в большей степени определяют готовность поддержать происходящий переход на онлайн формат преподавания.

Примеры ответов:

– Хороший толчок, чтобы пересмотреть систему образования, сделать ее более гибкой, индивидуальной для каждого студента (кандидат наук, Воронежский технический университет, Воронеж);

– Формируются навыки самообразования, возможности индивидуализации траекторий (кандидат наук, доцент Национальный исследовательский технологический университет МИСиС, Москва);

– Создание открытой общенациональной и, возможно, глобальной образовательной среды, которая позволяет каждому педагогу или ученому с учетом индивидуальных целей, задач, способностей и навыков использовать информационные, методические и иные ресурсы, осуществлять эффективный взаимообмен опытом и знаниями, кроме того, такая форма наиболее эффективна для обучения наиболее активных, мотивированных студентов, а также для включения в систему высшего образования некоторых менее представленных групп: инвалидов, военнослужащих, жителей отдаленных от основных образовательных центров поселений и т. п. (кандидат наук, доцент, Пензенский гос. университет, Пенза);

– Повышение уровня индивидуализации высшего образования. Проще внедрить индивидуальные образовательные траектории. Следовательно, легче повысить уровень вариативности, непрерывности профессионального образования, обеспечить соответствие предлагаемого вузом образовательного продукта реальным потребностям государства, общества и человека (кандидат наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС, Волгоград).

В качестве основных угроз, связанных с невозможностью либерализации образования, перехода на дистанционный формат, называют:

- 1) спад мотивации студентов к обучению;
- 2) нехватку у студентов навыков и умений для поддержания дисциплины, и усердия в дистанционном обучении;
- 3) эмоциональные срывы как студентов, так и преподавателей;
- 4) рост нагрузки на преподавателей;
- 5) отсутствие в системе образования индивидуального подхода, обезличенность;
- 6) невозможность контролировать уровень знаний;
- 7) ограничение в ряде направлений (прежде всего, технических, математических) на дистанционную передачу знаний;
- 8) формализация процессов образования, склонность к шаблонным, унифицированным решениям.

Примеры ответов:

– Студенты теряют самостоятельность в выполнении заданий, преподавателю сложно отследить эту работу. Дистанционно можно проводить лекции и консультации, но никак не проверку знаний. Сложно понять, сам

студент решил задачу, с помощью решебника или друга. При очной проверке это легко выяснить, дав подобный пример или задав несколько вопросов. В дистанционном режиме это сделать крайне сложно (кандидат наук, Сибирский федеральный университет, Красноярск);

– Студенты не смогут получить навыки межличностного общения в коллективе, трудовой дисциплины. Не будут ценить знания, полученные за чашкой кофе в трусах и майке (кандидат наук, доцент, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации);

– Снижение качества образования, дискредитация личности педагога высшей школы, дискриминация педагогов-гуманитариев по сравнению с технарями, понижение уровня оплаты труда педагогов, развал классической системы высшего образования, исчезновение профессии педагога высшей школы, формализация критериев оценки труда педагогов высшей школы (доктор наук, Западный филиал РАНХиГС, г. Калининград);

– Падение качества, проблемы с идентификацией личности, разрушение корпоративного духа высшего образования, падение объективной оценки качества преподавательского труда, сокращение штатов, рост нагрузки (кандидат наук, доцент Брянский гос. технический университет, Брянск);

– Снижение включения некоторых видов мышления (логического, теоретического) в решение учебных задач. Снижение речевой активности. Увеличение стереотипности при выборе студентами способа решения учебно-познавательных задач (нет ученой степени, Национальный исследовательский Мордовский гос. университет, г. Саранск).

* * *

В заключение выделим наиболее частотные ответы на содержательные вопросы.

- 98,2% преподавателей утверждают о полном переходе на дистанционный формат образования;
- 96,2% преподавателей лично перешли на дистанционный формат образования;
- 91,0% преподавателей считают достаточными меры, принимаемые в их учебных заведениях;
- 87,8% преподавателей считают, что занятия по их курсам лучше проводить в очном формате;
- 67,0% преподавателей не соглашались с тем, что большинство лекций и семинаров через год будут переведены в онлайн формат;
- 53,2% преподавателей проходили за последний месяц курсы по ведению онлайн обучения;
- 42,7% преподавателей считают, что текущая ситуация, вызванная коронавирусной инфекцией, приведет через год к ухудшению качества высшего образования;
- 14,5% преподавателей считают, что из-за перехода на дистанционный формат качество высшего образования через год улучшится. Среди тех, кто разделяет либеральные взгляды на методы и подходы к образованию, 38,0% считают, что качество образования улучшится из-за перехода на дистанционный формат. 

6. МОНИТОРИНГ СИТУАЦИИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КОРОНАВИРУСА (COVID-19), ПРИНИМАЕМЫХ В СВЯЗИ С ЭТИМ МЕР И ВОЗНИКАЮЩИХ ВЫЗОВОВ (НА 24.05.2020)

Пономарев Ю.Ю., к.э.н., заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС; с.н.с. направления «Реальный сектор» Института Гайдара;

Макаров А.В., н.с. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС;

Радченко Д.М., м.н.с. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС;

Сидорова Е.Е., м.н.с. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС;

Борzych К.А., м.н.с. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС;

Каукин А.С., к.э.н., и.о. руководителя научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИПЭИ РАНХиГС

В статье рассмотрена текущая (на 24.05.2020) ситуация с распространением коронавируса в мире и в России, описаны основные принятые за этот период меры по сдерживанию распространения инфекции, по поддержке экономики, построен прогноз развития эпидемии в России. Рассмотрены также отдельные вызовы, возникающие из-за распространения коронавирусной инфекции.

Распространение пандемии коронавируса и меры стран по ее ограничению

По состоянию на 24 мая 2020 г. количество заболевших COVID-19 в мире составило практически 5,5 млн человек, умерших – более 346,4 тыс. Всего в мире на 00 часов 25 мая продолжают болеть более 2,8 млн человек, выздоровели около 2,3 млн человек (табл. 1).

В последние три дня после предшествующего небольшого замедления в целом в мире общее число новых ежедневных случаев заболевания сократилось – со 100,5 тыс. 20 мая до 68 тыс. новых заболевших за сутки 24 мая. По состоянию на конец 24 мая 2020 г. в большинстве наиболее пострадавших от коронавирусной инфекции стран эпидемия либо замедляется, либо постепенно идет на спад, однако в ряде стран (Бразилия, Индия, Мексика, Иран) имеет место увеличение ежедневного числа новых заболевших коронавирусом. Бразилия поднялась на вторую позицию в мире по числу заболевших, опередив Россию. Основной вклад в ежедневный прирост заболевших вносят США, Бразилия, Россия и Индия, в которых за сутки 24 мая зафиксировано более 31 тыс. заболевших, что составляет около 46% от всего мирового ежедневного прироста заболевших. Вклад России в число новых случаев за последние трое суток в среднем составляет около 10–12%.

Таблица 1

Топ-10 стран, пострадавших от COVID-19, на 00 часов 25 мая 2020 г. (GMT +0)

Страна	Общее количество случаев заражения COVID-19	Новых случаев за сутки	Всего умерших	Умерших за сутки	Всего выздоровело	Болеют	Тяжелое течение заболевания	Количество заболевших на 1 млн чел.	Умерших в расчете на 1 млн населения
В мире	5 494 455	96 505	346 434	2 826	2 299 345	2 848 676	53 224	705	44.4
США	1 686 436	19 608	99 300	617	451 702	1 135 434	17 135	5 098	300
Бразилия	363 618	16 220	22 716	703	149 911	190 991	8 318	1 712	107
Россия	344 481	8 599	3541	153	113 299	227 641	2 300	2 361	24
Испания	282 852	482	28752	74	196 958	57 142	854	6 050	615
Великобритания	259 559	2 405	36793	118	N/A	N/A	1 559	3 826	542
Италия	229 858	531	32785	50	140 479	56 594	553	3 801	542
Франция	182 584	115	28367	35	64 617	89 600	1 655	2 798	435
Германия	180 328	342	8 371	5	160 300	11 657	889	2 153	100
Турция	156 827	1 141	4340	32	118 694	33 793	769	1 862	52
Индия	138 536	7 113	4024	156	57 692	76 820	8 944	100	3

Источник: на основе данных [1]; [2].

За последние трое суток наибольшее число умерших от коронавируса в США (уровень постепенно снижается) и Бразилии, где ежедневное число умерших стремительно нарастает. Значимая доля ежедневного прироста числа смертельных случаев приходится на Мексику и Индию. По-прежнему ощутимый вклад вносят Великобритания, Италия, Испания и Франция. В Европе число новых летальных случаев продолжает снижаться.

В России, несмотря на некоторый рост числа ежедневно умирающих от коронавируса, летальность сохраняется на уровне около 1%, что ниже среднего для большинства стран уровня. Наибольшее количество подтвержденных умерших от коронавируса в расчете на 1 млн человек – в странах Европы (Бельгия (801), Испания (615), Италия (542), Великобритания (542) и Франция (435)).

Высокое количество выявленных случаев заболевания отчасти вызвано тем, что Россия входит в топ-3 стран по количеству проведенных тестирований на COVID-19, общее число тестов на 24 мая 2020 г. составило почти 8,7 млн. Впереди России – США (около 14,6 млн тестов), число зарегистрированных случаев заражения в которой существенно выше. Без учета выявленных таким образом бессимптомных случаев заболевания, Россия занимала бы 8 позицию в мире по числу заболевших.

По официальным данным, по состоянию на 24.05.2020 в России зарегистрировано 344 481 случаев заболевания (средний ежедневный прирост с 17.05 замедлился на 0,5 п.п., составив 2,8%), из них 163 913 – в Москве (+7,6% с 20.05), 33 515 – в Московской области (+11,4% с 20.05), 13 339 – в Санкт-Петербурге (+13,1% с 13.05). Таким образом, с 7 мая рост заболеваемости сначала стабилизировался, а затем упал до 5%¹, а в последние дни составлял в среднем менее 3%. Распространение заболевания в регионах России происходит с некоторым лагом по сравнению с Москвой. Если в Москве прирост новых ежедневно заболевших замедляется, в ряде регионов имеют место негативные тенденции. Так, например, помимо пере-

1 URL: https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/05/10/829932-voz-dostignut-pika-epidemii?utm_campaign=vedomosti_public&utm_content=829932-voz-dostignut-pika-epidemii&utm_medium=social&utm_source=telegram_ved

6. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса

численных выше, в региональном разрезе наиболее значительное распространение коронавируса в Нижегородской области, где на 24.05.2020 зарегистрировано 8 047 случаев заражения (+11.6% с 20.05), в Республике Дагестан, где зафиксировано 4 095 случая заражения (+12.4% с 20.05), при этом в СМИ фигурируют заявления о занижении реальных показателей смертности на фоне резко увеличившихся цифр заболеваемости внебольничной пневмонией^{1,2}. Другие регионы с большим количеством случаев заражения (>3000): Свердловская область (3704), Ростовская область (3 569), Красноярский край (3 265), Краснодарский край (3 247), Калужская область (3 246) и Тульская область (3 102) – в большинстве из них сохраняются высокие ежедневные приросты новых случаев заболевания коронавирусом.

Летальность в настоящий момент составляет около 1% от всех заболевших. За период с 20 по 24 мая умерло 569 человек, выздоровевших 27 907 человек.

В России – одни из самых низких в мире показателей смертности от коронавирусной инфекции, что вызывает достаточно широкую дискуссию в мировых СМИ, поскольку эксперты предполагают существенные различия в статистических данных о смертности, представляемых российскими медицинскими учреждениями, и занижении фактических показателей. В частности, Bloomberg сообщает, что причиной таких низких показателей смертности от COVID-19 в России является учет только смертей, напрямую связанных с коронавирусной инфекцией³. В случае, если пациент имел сопутствующие и хронические заболевания, причиной смерти в статистических данных становятся эти заболевания, но не COVID-19. В других странах же подход к учету смертей значительно шире: в случае, если смерть произошла во время заболевания коронавирусной инфекцией, статистика учитывает их в смертности от COVID-19.

Меры по борьбе с распространением коронавируса и их эффективность

В России в ряде регионов с начала мая (реже – с апреля) происходит смягчение ограничений. В основном оно затрагивает возможность прогулок и открытие небольших непродовольственных магазинов.

В России за период с 21 по 24 мая 2020 г. были введены следующие меры в части контроля и противодействия распространению коронавируса, а также поддержки отечественной экономики.

1. Здравоохранение:

- в Санкт-Петербурге с 22 мая разрешено проводить церемонии прощания с умершими без подозрения на заражение и без подтвержденного COVID-19 в крематории, на кладбищах и больницах, которые не были перепрофилированы для лечения зараженных. При этом требуется соблюдать меры безопасности: не нарушать социальную дистанцию, использовать маски и перчатки, не допускать прямого контакта с телом умершего. Время церемонии прощания ограничено 10 минутами;

1 URL: <https://islamnews.ru/news-putinu-soobshchili-o-zamalchivanii-realnogo-chisla-zhertv-covid-19-v-dagestane>

2 URL: <https://islamnews.ru/news-glava-dagestana-rasskazal-o-realnoy-smertnosti-ot-covid-19-i-pnevmonii-v-regione>

3 URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-13/experts-question-russian-data-on-covid-19-death-toll>

- Роспотребнадзор разработал рекомендации для непродовольственных магазинов, предприятий в сфере сельского хозяйства, ателье, прачечных и химчисток;
- в Москве утвержден временный стандарт оказания плановой медицинской помощи в условиях пандемии. Граждане, ранее направленные на отложенную госпитализацию, могут получить помощь без переоформления документов. Получить направление на лечение в стационаре можно в поликлинике и в любом из консультативно-диагностических отделений. При госпитализации пациентам будут проводить полный комплекс исследований на коронавирус по полису ОМС (ПЦР-анализ, ИФА-тестирование на наличие антител, КТ грудной клетки);
- с 27 мая для передвижения по Москве будут действительны только московские цифровые пропуска. Жителям Московской области, кроме тех, у кого есть служебные удостоверения, необходимо оформить цифровые пропуска;
- в Дагестане на время праздника Ураза-байрам (с 23 по 26 мая) введен строгий карантин: в городе запрещено движение транспорта, попасть в столицу Дагестана или покинуть ее нельзя.

2. Восстановление экономики:

- с 1 июня туристическая отрасль начнет постепенный выход из карантина. На первом этапе возобновят работу санатории с медицинской лицензией и отели коттеджного типа;
- в Москве с 25 мая откроются многофункциональные центры (МФЦ), разрешен каршеринг (аренда на 5 дней и более);
- в Московской области с 23 мая отменен пропускной режим. Сняты ограничения на работу МФЦ. Возобновляется деятельность по продаже автомобилей. Открываются учебно-тренировочные базы профессиональных футбольных клубов – участников Российской премьер-лиги, при условии соблюдения ими специальных стандартов. С 25 мая открывается долгосрочный каршеринг (5 дней и более), с условием дезинфекции автомобилей после каждой поездки.

3. Образование:

- начало ЕГЭ перенесено на 29 июня, экзамен будут сдавать только те, кто планирует поступать в ВУЗ. Пункты проведения ЕГЭ будут оснащены средствами защиты. Аттестаты будут выданы до 15 июня. Вузы сдвинут сроки приемной кампании и проведут ее в более сжатые сроки. Зачисление в вузы пройдет в августе. Те, кто не сможет сдать ЕГЭ в июне, сможет сдать его в августе на оставшиеся в вузах места и начать учебу в сентябре.

Прогнозы дальнейшего развития ситуации

Для прогнозирования дальнейшего развития эпидемии коронавируса в России с использованием архитектуры модели SEIR¹ было рассмотрено три

1 Используется реализация модели SEIR, она позволяет оценить возможные потери при различных стратегиях сдерживания. Одним из факторов, отражающих скорость распространения эпидемии и оказывающих наиболее сильное влияние на результаты прогнозирования ее развития, является показатель эффективности передачи заболевания R_0 (коэффициент трансмиссии), который зависит от характеристик заболевания (инкубационный период, вирулентный период и др.), от конкретной страны, принимаемых в ней мер, начального уровня развития здравоохранения и т.д. В целом по миру R_0 оценивается в границах от 1,5 до 6,5 [28]. Для России на текущий момент не существует однозначных оценок коэффициента трансмиссии для COVID-19: значения варьируются от 2,3–5 [26] до 2,5–3 [27].

6. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса

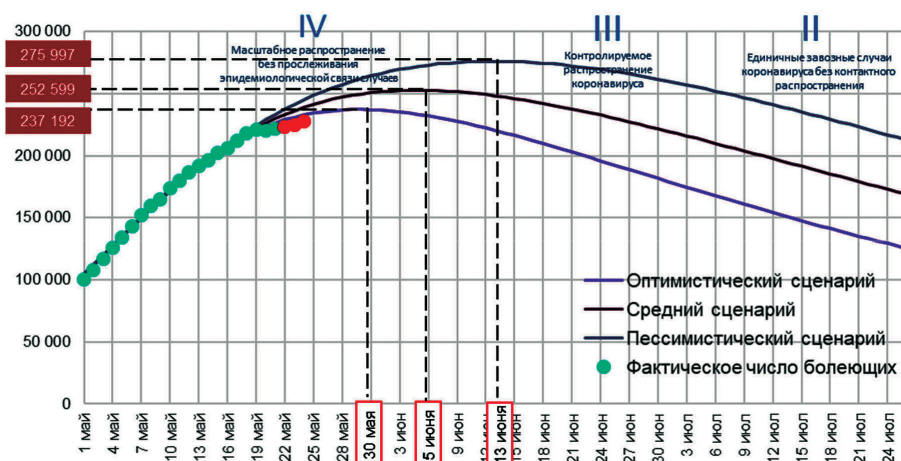


Рис. 1. Сценарный прогноз числа болеющих коронавирусом в России (без учета возможного снятия ограничений и режима самоизоляции)

Источник: прогноз РАНХиГС.

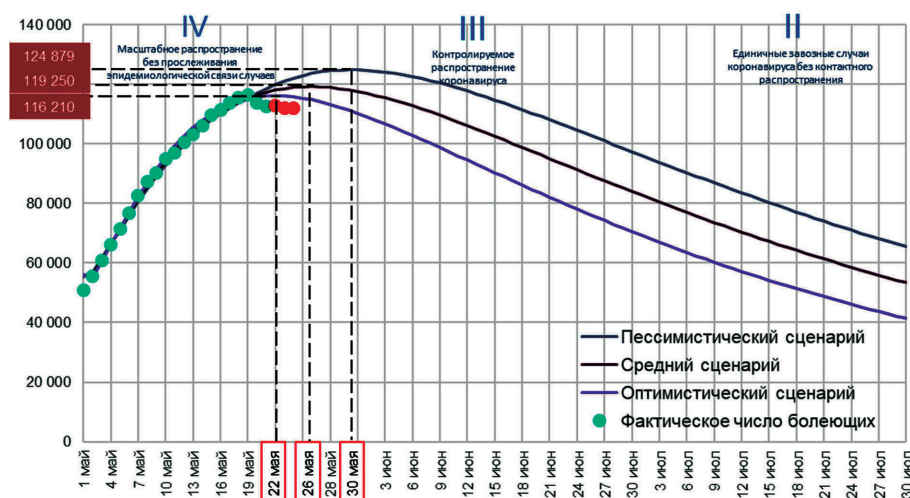


Рис. 2. Сценарный прогноз динамики числа болеющих коронавирусом в Москве (без учета возможного снятия ограничений и режима самоизоляции)

Источник: прогноз РАНХиГС.

базовых сценария. Во всех сценариях **не предполагается снятие** ограничительных мер (в том числе обязательного режима самоизоляции).

По прогнозу совокупное число болеющих в пик эпидемии, который в зависимости от сценария ожидается либо в конце мая (30 мая – оптимистический сценарий), либо в середине июня (13 июня – пессимистический), может составить от 237 до 276 тыс. человек (рис. 1). На дату пика эпидемии дневной прирост новых заболевших по прогнозу может составить от 4,0 тыс. человек (оптимистический сценарий) до 4,7 тыс. человек (пессимистический сценарий).

В Москве динамика развития эпидемии несколько опережает общероссийскую. Так, в оптимистическом сценарии пик эпидемии уже может быть пройден, а в пессимистическом – уже достаточно близок (30 мая) (рис. 2).

Модель заболеваемости Сбербанка рассчитана для четырех сценариев в зависимости от уровня сознательности граждан с точки зрения соблюдения



Рис. 3. Прогноз прироста новых случаев заболевания коронавирусом в России

Источник: Сбербанк, по данным от 24.05.2020.

режима самоизоляции, который по-прежнему сохраняется в большинстве регионов России, а также санитарно-эпидемиологических мер: «Все соблюдают», «Иногда нарушают», «Нарушают часто» и «Ведут себя как обычно». В целом для России в ближайшие дни можно ожидать постепенного снижения числа заболевших в первых двух сценариях. При несоблюдении мер самоизоляции, начиная с 13 июня, согласно прогнозу Сбербанка, можно ожидать наступление 2-й волны (рис. 3). Вместе с тем как в России, так и в Москве, согласно прогнозу Сбербанка, пик эпидемии уже может быть пройден (16 и 7 мая соответственно).

В Москве ожидается небольшое увеличение числа ежедневно регистрируемых заболевших в ближайшие дни вне зависимости от сценария. Однако даже в наиболее негативном сценарии уровень заболеваемости 7 мая (6 703 новых случаев) не будет достигнут, а 2-я волна будет небольшой (рис. 4).

Согласно модели компании-разработчика аналитических продуктов Megaruter Intelligence¹, в России пик новых случаев заболевания в реалистичном сценарии пройден 9 мая, в пессимистичном – ожидается 27 мая на уровне от 11 122 до 11 874 человек (рис. 5).

По прогнозу Megaruter Intelligence, в Москве пик новых случаев ожидается 6–26 мая на уровне от 5 933 до 6 293 человек, в Московской области – 12–25 мая на уровне от 1 025 до 1 103 человек.

1 <https://covid19.megaruter.ru/>

6. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса



Рис. 4. Прогноз прироста новых случаев заболевания коронавирусом в Москве

Источник: Сбербанк, по данным от 24.05.2020.

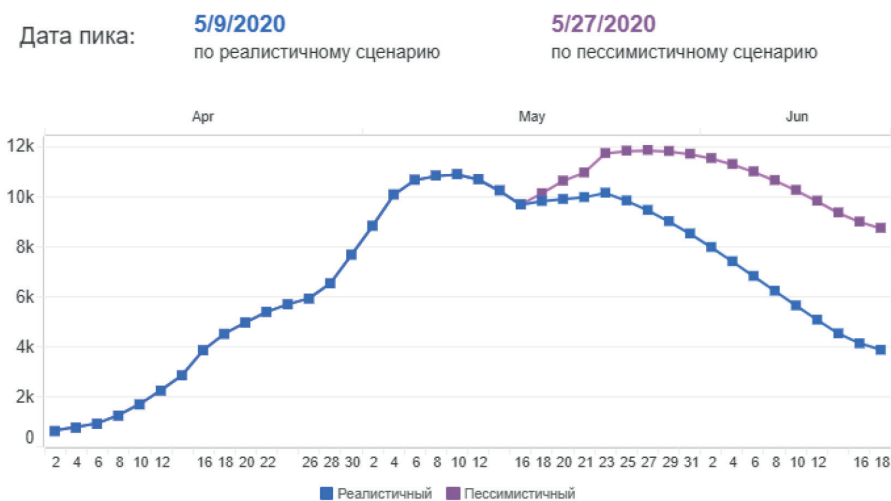


Рис. 5. Прогноз прироста новых случаев заболевания коронавирусом в России

Источник: Megaputer Intelligence.

Проектный офис по математическому моделированию Уфимского авиационного университета (УГАТУ) и Башкирского медицинского университета (БГМУ) также представил прогноз на региональном уровне¹. После майских

¹ <https://covid-forecast.ru/>

Таблица 2

Сравнение сценарных прогнозов динамики числа случаев заражения коронавирусом в России

Авторы про-гноза	Сценарий	Пиковые показатели				Суммарно за весь период эпидемии	
		Дата пика	Дневной прирост выявленных заболевших, чел.	Всего вы-явленных за-болевших на пиковую дату накопленным итогом, чел.	Дневной прирост летальных случаев, чел.	Всего вы-явленных за-болевших накопленным итогом, чел.	Летальных случаев, чел.
Фактическое состояние на 20.05.20			8 599	344 481	153	344 481	3 541
Интегральная модель (SEIR)	Пессимистический	13 июня	4 690	454 683	253	608 311	25 280
	Средний	5 июня	4 284	390 348	220	512 301	21 183
	Оптимистический	30 мая	3 997	347 613	195	416 291	17 087
Сбербанк	Все соблюдают Иногда нарушают Нарушают часто	11 мая	11 656	н/д	н/д	н/д	н/д
	Ведут себя как обычно	13 июля	13 239	н/д	н/д	н/д	н/д
Megaputer Intelligence	Реалистичный	20 мая	11 112	н/д	3 469	523 093 (к 18 июня)	13 486 (к 18 июня)
	Пессимистичный	29 мая	11 874	н/д	н/д	н/д	н/д

Источник: составлено авторами.

праздников скорость нарастания активных случаев заметно уменьшилась. По прогнозам экспертов, максимальное число новых случаев будет колебаться в пределах 11 тысяч новых случаев ежедневно. Однако плато будет более затяжным по времени по сравнению с другими странами из-за особенностей системы расселения населения на территории страны.

В целом можно видеть, достаточно ощутимый разброс прогнозов дальнейшего развития ситуации с распространением эпидемии (табл. 2).

Эпидемиологические, технологические вызовы и ответы

Развитие эпидемии COVID-19 формирует перед Россией и всем миром новые вызовы в различных сферах. Далее будут рассмотрены некоторые из них.

Иммунные паспорта – возможности и риски

Вызов. Учитывая замедление или преодоление эпидемии коронавируса во многих странах, постепенное ослабление ограничительных мер, достаточно остро встает вопрос о возврате к нормальной жизнедеятельности. Как один из вариантов в ряде стран развивается идея использования так называемых иммунных паспортов, в которых может содержаться информация о том, переболел ли человек коронавирусом, об антителах, которые могут быть сигналом о том, что гражданин вылечился от болезни, а значит, может быть допущен на работу и в общественные места.

Такого рода паспорт может быть важным инструментом для защиты от заболевания медицинских бригад, работников предприятий критически важных отраслей. Для обладателей таких паспортов можно было бы расширить перечень допустимых социальных контактов – свободные путешествия между городами и странами, посещение спортивных и культурных мероприятий.

Такого рода иммунные паспорта начали выдавать в Эстонии [4], кроме того эксперимент обсуждается в ряде стран, например, в Италии, Германии, США [5]. В Швейцарии началась активная разработка такого рода паспортов,

6. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса

при этом иммунный сертификат может быть централизованно аннулирован, если партия диагностических тестов была признана ненадежной [6].

В целом не все страны и не все эксперты положительно относятся к данной инициативе. Во-первых, ВОЗ полагает, что не вполне доказанным является выработка 100%-ного иммунитета у переболевших COVID-19. В организме человека может быть различное количество антител, остается вопрос о том, какое их количество может быть признано достаточным с точки зрения выдачи иммунного паспорта и свободного доступа к работе. Исследователи из Амстердамского университета [7] пришли к выводу, что человек может быть невосприимчив к коронавирусам только в течение 6 месяцев. Это исследование базировалось на оценке 4 типов коронавируса, однако ситуация зависит от тяжести протекания болезни – легкое перенесение заболевания не оставляло значительного количества антител. При этом существует гипотеза, что иммунитет к коронавирусу могут иметь и те, кто болел не этой, но схожими болезнями [8].

Крайне важной в условиях данной дискуссии становится проблема точности тестов на антитела. Распространены случаи и ложных положительных, и ложных отрицательных результатов, ошибка в тесте может породить ситуацию чрезмерной беспечности для заболевшего, который может заразить многих коллег на работе. В то же время, например, по оценке НИИ гематологии их тест обладает высокой точностью – 95%, специфичность – 98% [8].

Другого рода вызовы связаны с этическими проблемами [9], [10]. Такого рода решения могут породить сразу несколько общественно опасных эффектов. Во-первых, речь идет о рисках с точки зрения сохранности персональных данных, слишком часто можно наблюдать факты утечек самой разной информации. Так, база данных о здоровье всего населения может быть использована во вред обществу или ради коммерческих интересов. Может существенно обостриться проблема дискриминации, это касается и уязвимых социальных групп, которые могут не получить соответствующие паспорта (эксперты [10] указывают, что во время пандемии дискриминация и так обострилась для выходцев из Азии, а в самом Китае – для африканцев). Но даже если абстрагироваться от социальных групп, возможна дискриминация на рынке труда, когда работодатель будет заинтересован в найме работников с наличием иммунного паспорта. Отдельно стоит отметить такие негативные эффекты, как возможное возникновения черного рынка иммунных паспортов (для желающих свободного перемещения без необходимости соблюдения режима самоизоляции), так и стимулы к тому, чтобы «переболеть» вирусом, получить иммунный паспорт и более привилегированное положение, свободу контактов.

Еще одной проблемой становится дороговизна тестов, если исходить из глобальной цели всеобщего охвата иммунными паспортами, то издержки могут быть крайне высокими, с учетом потребности по крайней мере в двух тестах на человека с учетом риска ошибок.

В результате [10] существует мнение о том, что следует идти не по пути иммунных паспортов, но сконцентрироваться на кооперации в рамках разработки вакцины, а также на обеспечении информирования граждан о безопасности общественных пространств с точки зрения заболевших, но с сохранением персональных данных и анонимности (см. подробнее выпуск Мониторинга ситуации с COVID-19 от 29.04.2020 [11]).

Рекомендации. В ситуации эпидемии заслуживают внимания идеи, направленные на выделение групп граждан с низкими рисками заболевания,

для того чтобы облегчить их возвращение к полноценной социальной жизни, к работе, в том числе идея иммунных паспортов. Вместе с тем (в том числе в экспертном сообществе) существует достаточно много критических замечаний к данной инициативе. Представляется, что идея иммунных паспортов может быть реализована (с учетом оговоренных проблем), но крайне аккуратно и только для социальных групп, имеющих крайне высокие риски и массовые контакты, например, для групп медицинских работников.

Новые технологии и/решения в борьбе с COVID-19

Вызов. Пандемия стимулировала появление новых технологических решений, нацеленных на снижение риска заболевания и передачи вируса контактным способом, на обеспечение безопасной общественной среды. Во избежание риска повторных вспышек инфекции по мере ослабления карантинных ограничений технологии позволяют проводить отслеживание состояния здоровья, контроль над соблюдением социальной дистанции и минимизацией социального взаимодействия, а также автоматизированное управление группами людей, не допускающее массового скопления в общественных местах. Крайне важно продолжать их развитие, учитывая риски повторных волн эпидемии.

В целях создания более безопасных условий работы в медицинских учреждениях, оказывающих помощь заболевшим коронавирусом, учеными Мичиганского университета были разработаны новые и модернизированные элементы противовирусной экипировки: шлем, фильтрующий воздух, и занавес, изолирующий пациента и задерживающий вирусные частицы внутри по принципу отрицательного давления. Технологическое решение позволяет создать безопасную дистанцию между болеющим и врачами во время ухода и инвазивного лечения, а также предотвратить циркуляцию вирусных частиц в помещении. Первые исследования показали, что во вне устройств, используемых пациентами, было зафиксировано на 97–99% меньше вирусных частиц, чем внутри [12], [13]. Разработка технологического оснащения и средств индивидуальной защиты (СИЗ) для медицинских работников также была предложена профессором Университета Гринвича в Великобритании. Идея заключается в производстве прозрачного пластикового колпака, оснащенного возможностью циркуляции воздуха, но ограничивающего проникновение вирусных частиц из-за созданного внутри положительного давления [14].

Сохранение строгих санитарно-эпидемиологических предписаний после ослабления карантинных ограничений требует обеспечения безопасной общественной среды. С этой целью во Франции была запатентована «противовирусная» ткань, содержащая антибактериальные частицы серебра и способная нейтрализовать до 95% вирусных частиц в течение 15 минут (до 99,5% в течение 1 часа). Согласно данным разработчиков ткани, в качестве возможных вариантов ее применения могут быть: изготовление СИЗ, покрытие мебели в общественных местах и школах, дверных ручек и поручней в транспорте [15].

Высокий исследовательский интерес прикован также к технологиям, обеспечивающим бесконтактное взаимодействие с окружением. Например, в технопарке «Нагатино» осуществляется выпуск автоматических дезинфекторов для бесконтактной обработки рук, имеющих техническую возможность автоматического уведомления о необходимости дозаправки или обслуживания [16].

6. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса

В Китае прорабатывается идея внедрения в общественных местах виртуальных сенсорных экранов, работающих на основе технологии искусственного интеллекта, что позволит посетителям избегать прямого контакта с поверхностями [17].

Французской компанией IDEMIA реализуется технологическое решение для обеспечения бесконтактного доступа к объектам, например, офисам и деловым центрам, на основе биометрических данных, таких как распознавание лица и сканирование отпечатков [18].

Ряд технологических решений позволит компаниям возобновить производственные процессы, обеспечив высокую безопасность сотрудников. Например, в Великобритании тестируют устройство контроля социальной дистанции Vumr, звуковым сигналом предупреждающее его пользователя о нарушении двухметровой дистанции и приближении к другому человеку. Устройство позволит сотрудникам определить границы безопасного расстояния и не пренебрегать требованиями социального дистанцирования. При условии успешного бета-тестирования в середине июня первыми поставками устройств будут обеспечены функционирующие предприятия и школы.

Для наиболее точного и оперативного выявления признаков заболевания и контроля над состоянием здоровья были разработаны устройства мониторинга дыхания. Основываясь на заданном алгоритме, устройством-радар определяет частоту дыхания и фиксирует любые отклонения от нормальной частоты в случае одышки. Дыхательные мониторы могут быть внедрены в больницах, а также в офисах, аэропортах и вокзалах и использоваться совместно с тепловизорами. Кроме того, необходимым техническим решением для оптимального ограничения пропускной способности общественных мест и управления группами людей может стать внедрение системы виртуальных очередей. Согласно концепции, каждый посетитель сможет забронировать определенный временной интервал и получить «пропуск» для посещения парка, музея, ресторана или крупного торгового центра, что позволит сбалансировать и равномерно распределить поток посетителей во времени [19].

Рекомендации. Для восстановления прежнего функционирования экономики и общественной жизни в условиях повышенного риска наступления новых волн инфекции важно стимулировать инновационные решения в области здравоохранения, контроля над эпидемиологической ситуацией и исполнения требований социального дистанцирования (продвижение технологических исследований и разработок отечественных технопарков, научных центров и IT-компаний, внедрение инновационных идей на основе международного сотрудничества и кооперации, поощрение инициатив со стороны предпринимателей и бизнеса, а также реализации новых технологических решений для более эффективного построения бизнес-процессов с точки зрения обеспечения безопасности здоровья сотрудников).

Моделирование эффективности ограничительных мер по борьбе с эпидемиями

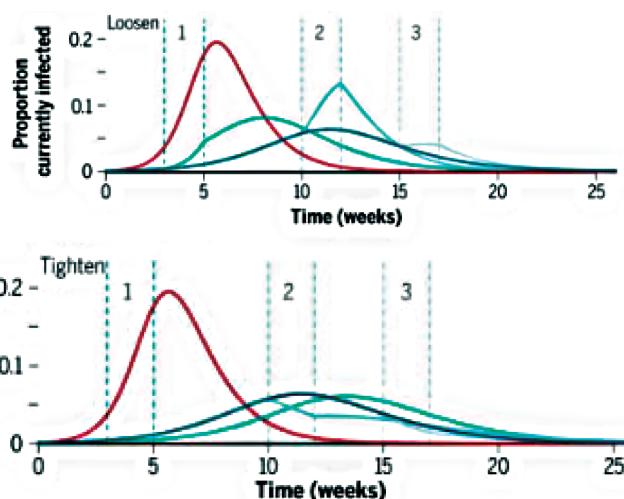
Вызов. Ситуация пандемии COVID-19 стала экстраординарным событием для мирового сообщества, в том числе и с точки зрения сложности принятия решений. Если в большинстве случаев страны так или иначе опираются на свой предшествующий опыт в решении ключевых социально-экономических проблем, то в данной ситуации у большинства стран не

было опыта столь масштабного и продолжительного карантина, в результате возникла большая неопределенность с точки зрения характеристик ограничительных мер. Необходимо найти оптимальные ограничительные меры (так называемые нефармакологические вмешательства (non-pharmaceutical interventions, NPI's)), обеспечивающие социальное дистанцирование с минимальными экономическими и психологическими негативными эффектами. При такого рода решениях особую важность приобретают статистические данные, математические и иные прогнозы. Они помогают оценить дифференциацию эффектов ограничительных мер, которые могут вводиться на различных территориях (рис. 6).

Исследователи [21] полагают, что наиболее подходящим инструментом сдерживания роста заболеваемости в пределах допустимых мощностей системы здравоохранения являются динамические интервенции с интервалами смягченного социального дистанцирования. Так, динамические циклы 50-дневного подавления (значение $R=0,5$) с последующим 30-дневным ослаблением на протяжении 18 месяцев (либо до появления доступного медикаментозного лечения и/или вакцинации) могут быть эффективны в предотвращении резкого роста новых случаев заболевания и перегрузки систем здравоохранения. Реализация же стратегии непрерывного подавления в течение года также представляется эффективной, однако ведет к критическим последствиям для благосостояния населения и экономики в целом.

Оценки эффективности отдельных государственных интервенций в случае Германии были получены исследователями Института динамики и самоорганизации Общества Макса Планка и Геттингенского университета. В качестве наиболее значимых интервенций были рассмотрены отмена общественных массовых мероприятий (8 марта), закрытие образовательных учреждений и большей части магазинов (16 марта), ограничение социальных контактов (22 марта). В ходе исследования было определено, что постепенное усиление ограничений замедлило распространение и предотвратило экспоненциальный рост случаев заболевания COVID-19, а также привело к значительному изменению тренда. При этом точки эффективного изменения в темпах роста коррелируют с моментом публичного объявления о интервенциях [22].

К недостаткам таких моделей относят упрощающие предпосылки, например, часто предполагается, что основные характеристики более или менее постоянны во времени, в частности, соблюдение гражданами санитарных мер. В идеале оптимальна случайная выборка, так называемые Randomized controlled trials (RCTs), когда возможно проанализировать статистически очень схожие объекты (территории), тогда эффект зависит только от параметров применяемых карантинных мер. К сожалению, на



Примечание. По оси ординат – доля болеющего населения. Красной линией показана доля заболевших без принятия со стороны государства ограничительных мер, синей – при условии введенных ограничений, голубым линиями показаны различные варианты ослабления или ужесточения (нижний рисунок) карантинных мер. [20].

Рис. 6. Пример модели оценки ослабления (верхний график) или ужесточения (нижний график) карантинных мер

6. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса

практике таких ситуаций практически не случается, в результате речь идет все же о разнородных территориях (возрастные и демографические характеристики, здоровье населения и т.д.), что необходимо учитывать при принятии решения об эффективности мер. Также такого рода моделирование возможно только при условии достоверной статистики по всем территориям, по мнению очевидцев и исследователей существуют значительные риски ее искажения [23].

Рекомендации. Для России сейчас актуальны решения о смягчении ограничений, но они должны быть тщательно проработаны и статистически обоснованы, в противном случае возникают ситуации быстрого возврата к только что снятым карантинным мерам [24].

Источники

1. [www.worldometers.info](https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries): [сайт]. URL: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>
2. European Centre for Disease Prevention and Control. An agency of the European Union: [сайт]. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>
3. Financial Times : [сайт]. URL: <https://www.ft.com/coronavirus-latest>
4. В Эстонии начали тестировать «иммунные паспорта» // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/20/05/2020/5ec5666b9a794750f5db3c96>
5. ВОЗ выступила против введения «иммунных паспортов» // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/25/04/2020/5ea43b929a794733a39695a8>
6. Введет ли Швейцария иммунные паспорта для переболевших Covid-19? // Новости Швейцарии. URL: https://www.swissinfo.ch/rus/технологии-и-вирус_введет-ли-швейцария-иммунные-паспорта-для-переболевших-covid-19-/45768548
7. Ученые предположили, что иммунитет к коронавирусу сохраняется полгода // Московский комсомолец. URL: <https://www.mk.ru/science/2020/05/23/uchenye-predpolozhili-cto-immunitet-k-koronavirusu-sokhranyaetsya-polgoda.html>
8. Подкаст «Что Нового?» // Новая газета. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/05/20/85450-podkast-cto-novogo>
9. Приведены 10 причин, по которым иммунные паспорта – плохая идея // Медицинский портал. URL: <https://medportal.ru/mednovosti/10-prichin-po-kotorym-immunnye-pasporta-plohaya-ideya/>
10. Ten reasons why immunity passports are a bad idea // Nature. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01451-0>
11. Отследить вирус или обеспечить сохранность персональных данных? URL: https://www.swissinfo.ch/rus/общество-и-безопасность_отследить-вирус-или-обеспечить-сохранность-персональных-данных-/45720962
12. New helmet and tent aim to protect health care workers from the coronavirus // Sciencemag. URL: <https://www.sciencemag.org/news/2020/05/new-helmet-and-tent-aim-protect-health-care-workers-coronavirus>
13. Pressurised helmet and tent could help treat coronavirus patients and keep medics safe // The Telegraph. URL: <https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/pressurised-helmet-tent-could-help-treat-coronavirus-patients/>

14. Covid-19: the inventor hoping to bring air hoods to frontline medics // Financial Times. URL: <https://www.ft.com/video/eec0140a-d807-4ed9-8d7f-7f8b2d312b25>
15. Innovation: un tissu inventé en France détruit 95% du coronavirus en 15 minutes // LCI. URL: https://www.lci.fr/sante/covid-19-innovation-un-tissu-invente-en-france-detruit-95-du-coronavirus-en-15-minutes-selon-l-entreprise-serge-ferrari-2154351.html?fbclid=IwAR27RJSyEeZLABB-BsDB9ME_ujXvRYSWiYwgWfIjMgFhph__tgWQ31dEANE
16. Резиденты технопарка «Нагатино» перепрофилируют производства для борьбы с COVID-19 // Mos.ru. URL: <https://www.mos.ru/news/item/74284073/>
17. Innovation : les technologies «sans-contact» en plein boom pour éviter la transmission du virus // LCI. URL: <https://www.lci.fr/high-tech/video-innovation-les-technologies-sans-contact-en-plein-boom-pour-eviter-la-transmission-du-coronavirus-2154076.html>
18. With VisionPass and MorphoWave Compact, IDEMIA confirms its leadership in contactless biometrics for access control // Idemia. URL: <https://www.idemia.com/news/visionpass-and-morphowave-compact-idemia-confirms-its-leadership-contactless-biometrics-access-control-2020-05-18>
19. Gadgets to help you safely get back to work in coronavirus // Sifted. URL: <https://sifted.eu/articles/gadgets-stop-touching/>
20. Haushofer J., Metcalf J. Which interventions work best in a pandemic? // ScienceMag. URL: <https://science.sciencemag.org/content/early/2020/05/20/science.abb6144.full>
21. Chowdhury R. et al. Dynamic interventions to control COVID-19 pandemic: a multivariate prediction modelling study comparing 16 worldwide countries // European Journal of Epidemiology. May 2020. P. 1–11.
22. Dehning J. et al. Inferring change points in the spread of COVID-19 reveals the effectiveness of interventions // Science. May 2020.
23. Просто запрещают умирать от коронавируса // Медуза. URL: <https://meduza.io/feature/2020/05/14/prosto-zapreschayut-umirat-ot-koronavirusa>
24. Смоленская область снова закрывает кинотеатры // Кинометро. URL: http://www.kinometro.ru/news/show/name/Smolensk_closed_cinemas_again_8893
25. Вместе, но отдельно // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/05/18/kak-regiony-smiagchaiut-rezhim-samoizoliacii.html>
26. Департамент здравоохранения города Москвы. Новая коронавирусная инфекция (COVID-19): этиология, эпидемиология, клиника, диагностика, лечение и профилактика // Департамент здравоохранения города Москвы. 2020. URL: https://mosgorzdrav.ru/uploads/imperavi/ru-RU/prezent_13032020_smetanina.pdf
27. Базыкин Г. Коронавирус на информационной игле. // Сноб. 2020. URL: <https://snob.ru/entry/190135/>
28. Liu, Y.; Gayle, A.A.; Wilder-Smith, A.; Rocklöv, J. The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus // Journal of Travel Medicine. Mar 2020. Vol. 2. No. 27.
29. Aksamentov, I.; Noll, N.; Neher, R. COVID-19 Scenarios URL: <https://neherlab.org/covid19/> 

7. ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Левашенко А.Д., с.н.с, руководитель Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС;

Валамат-Заде А.Р., аналитик Центра ответственного ведения бизнеса
BAVT Минэкономразвития России

В условиях пандемии COVID-19 под особой угрозой находятся лица, содержащиеся под стражей или отбывающие наказание в виде лишения свободы, их адвокаты, а также тюремные работники. Предложен ряд мер в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции.

Рекомендации ОЭСР и ситуация в странах – членах Организация

ОЭСР в руководстве «COVID-19: защита людей и обществ»¹ указывает на особое влияние COVID-19 на уязвимые группы населения. Это связано с тем, что плохие условия содержания подвергают их особому риску и способствуют высокой скорости распространения заболевания.

ОЭСР, Международный комитет Красного Креста, Всемирная организация здравоохранения и Международная тюремная реформа (PRI) указывают на важность принятия дополнительных мер для предотвращения крупной вспышки заболевания в местах лишения свободы. Например, ВОЗ разработала «Контрольный список вопросов для оценки готовности к работе по предупреждению и контролю за распространением COVID-19 в тюрьмах и в других местах лишения свободы»².

В качестве мер, которые можно предпринять для предотвращения распространения COVID-19 в местах лишения свободы, можно выделить следующие:

1. Обеспечение права на здоровье и гигиену

Когда государство лишает кого-либо свободы, оно берет на себя обязанность по оказанию медицинской помощи³. При этом предотвращение распространения инфекционных заболеваний представляет собой особую проблему: например, в местах лишения свободы уровень заболеваемости туберкулезом в 10–100 раз выше.

Девять турецких правозащитных организаций, союзов и профессиональных палат (в том числе Правозащитный фонд Турции (TİHV), Ассоциация адвокатов за свободу (ÖHD)) опубликовали совместный список из 14 мер

1 URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/#section-d1e329>

2 URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/441758/Covid19-PrisonsChecklist-rus.pdf?ua=1

3 URL: <https://www.penalreform.org/issues/prison-conditions/standard-minimum-rules/>

предосторожности¹, которые необходимо принять против распространения коронавирусной инфекции в тюрьмах. Данный список включает в себя следующие рекомендации:

- бесплатное предоставление необходимых чистящих средств и средств личной гигиены заключенным;
- ежедневная дезинфекция мест общего пользования, таких как ванные комнаты и туалеты;
- предоставление дополнительного питания и витаминов для заключенных,
- обеспечение мест лишения свободы медицинским персоналом.

В Мьянме ООН также пытается замедлить распространение пандемии, помогая улучшить гигиену тюрем. Были закуплены и переданы в места лишения свободы маски, дезинфицирующие средства для рук, средства индивидуальной защиты².

2. Ограничение контактов с внешним миром

Некоторые тюрьмы в Италии заменили свидания заключенных онлайн-контактами или телефонными звонками. В Венгрии введен запрет на физический контакт во время посещений пенитенциарных учреждений. В США тюрьмы штата Нью-Йорк внедрили новый протокол проверки для посетителей, который включает ряд вопросов, касающихся симптомов COVID-19 и поездок за пределы страны³.

3. Введение карантина или ограничение передвижения в местах содержания под стражей

Ввиду риска распространения COVID-19 в местах лишения свободы, возможно введение карантина в некоторых помещениях. Следует ограничивать передвижение в тюрьмах, если известны случаи заболевания COVID-19. Например, в Канаде около 160 человек в исправительном центре Саскатуна находятся на карантине после того, как один из задержанных сообщил, что ранее он контактировал с лицом, зараженным COVID-19. Шесть из 13 жилых помещений в исправительном центре Саскатуна, в которых проживают 158 человек, были изолированы⁴.

При этом меры изоляции или карантина должны быть соразмерными, разрешенными законом и не приводить к фактическому одиночному заключению. Любое решение о карантине или изоляции лиц, содержащихся под стражей, должно приниматься только после независимой медицинской экспертизы и должно быть соразмерным риску. Условия содержания во время карантина или изоляции должны быть не хуже, чем ранее – необходимо предоставлять еду, напитки, предметы гигиены и лекарства, а также обеспечивать контакт с внешним миром посредством онлайн-связи или телефонных звонков.

4. Обеспечение контроля за содержанием под стражей и запрет пыток и жестокого обращения

Во время пандемии крайне важна способность независимых органов следить за развитием событий в местах лишения свободы в целях предотвращения чрезмерного злоупотребления властью, применения пыток или

1 URL: <http://bianet.org/english/human-rights/221486-state-and-prison-administrations-responsible-for-protecting-prisoners-from-covid-19>

2 URL: <https://news.un.org/en/story/2020/05/1063292>

3 URL: <https://www.penalreform.org/resource/coronavirus-healthcare-and-human-rights-of-people-in/>

4 URL: <https://globalnews.ca/news/6662877/coronavirusinmate-saskatoon/>

7. Защита людей в местах лишения свободы в условиях пандемии

жестокое обращение. Государства должны гарантировать доступ к местам лишения свободы контролирующим органам.

Национальный превентивный механизм Великобритании (NPM) обратился за советом к Подкомитету по предупреждению пыток (ППП) ООН в отношении выполнения своего мандата в местах, где люди содержатся на обязательном карантине по соображениям охраны общественного здоровья. В представленных Подкомитетом рекомендациях¹ указано, что необходима особая причина, по которой посещение мест лишения свободы органами мониторинга (внешними инспекциями) не должно происходить в определенный момент времени. Полностью запрещать подобные посещения не следует.

5. Принятие мер по сокращению числа заключенных

В связи с уменьшением рисков, связанных с COVID-19, властям следует пересмотреть вопрос содержания лиц под стражей. Для пожилых или больных людей, находящихся в тюрьме, программы досрочного освобождения должны быть приоритетными, учитывая их специфические риски при заболевании COVID-19.

Ситуация в России

По сообщению пресс-службы² Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН), с 28 апреля по 14 мая зафиксировано 617 случаев заражения среди сотрудников и 145 среди заключенных.

При этом ФСИН был принят ряд мер по предотвращению распространения заболевания. С 16 марта 2020 г. и до особого указания ФСИН приостановила предоставление краткосрочных и длительных свиданий заключенным колоний и следственных изоляторов в целях предотвращения распространения COVID-19.

В соответствии с главой XV Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Минюста России от 16.12.2016 № 295³, осужденным к лишению свободы предоставляется право на телефонные разговоры, при этом продолжительность разговора не должна превышать 15 минут. Телефонный разговор может быть разрешен «при наличии исключительных личных обстоятельств». Тем не менее, нет прямого указания на то, что запрет свиданий приравнивается к подобному исключительному личному обстоятельству, т.е. вопрос допустить ли заключенного к проведению телефонного разговора остается на усмотрение администрации мест лишения свободы. Кроме того, не все места лишения свободы оснащены оборудованием для проведения заключенными телефонных или видео-разговоров. Дополнительных мер по оснащению мест лишения свободы подобным оборудованием в связи с запретом свиданий принято не было.

В соответствии с постановлением ФСИН № 29 «О введении дополнительных санитарно-противоэпидемиологических (профилактических) мер, направленных на недопущение возникновения и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»⁴ от 30 марта 2020 г., свидания подозреваемых и обвиняемых с защитниками должны проходить в помещениях

1 URL: <https://icva.org.uk/wp-content/uploads/2020/02/02.2020-Advice-from-the-SPT-to-the-UK-NPM-Coronavirus.pdf>

2 URL: <https://ria.ru/20200514/1571415514.html>

3 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71477278/>

4 URL: http://fsin.su/news/index.php?ELEMENT_ID=503978

комнат краткосрочных свиданий (через стекло), а в исключительных случаях по письменному заявлению – в следственных кабинетах при наличии средств индивидуальной защиты (масок, бахил и перчаток). При этом, по утверждению международной правозащитной группы «Агора»¹, подобный формат свиданий с адвокатом ставит вопрос о нарушении адвокатской тайны: телефон в комнате свиданий (т.е. свиданий через стекло) прослушивается ФСИН и конфиденциальное общение не предоставляется возможным.

С 31.03.2020 и до особого указания в следственных изоляторах, расположенных на территории Москвы, введен режим особых условий, в соответствии с которым был приостановлен прием посылок и передач; вывоз подозреваемых, обвиняемых и осужденных на судебно-следственные действия и т.д.² Заключенные не могут приобретать медикаменты в тюремных магазинах и введение запрета на посылки и передачи может серьезно осложнить лечение больных в следственных изоляторах и колониях. Правозащитники требуют разрешить посылки при соблюдении эпидемиологических требований к их обработке³. Следует отметить, что в США и странах ЕС передача посылок не запрещена.

Правительством России выделено ФСИН более 230 млн руб. для стимулирования сотрудников. Данная поддержка направлена на выплаты работникам, имеющим контакт с заболевшими COVID-19.

Верховный суд в обзоре от 30 апреля⁴ рекомендовал нижестоящим судам в связи с пандемией не помещать под стражу обвиняемых в преступлениях небольшой тяжести, избирая им другие меры пресечения.

В тюрьмах содержится большое количество людей с хроническими заболеваниями, которые более уязвимы для COVID-19. Один из лучших способов защитить этих людей – снизить переполненность исправительных учреждений. Тем не менее, в этом году, несмотря на призывы правозащитников, не была проведена амнистия к 75-летию Победы в Великой Отечественной войне, притом, что проект постановления об объявлении амнистии был внесен на рассмотрение в Госдуму.

Рекомендации для России

1. Совету при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека следует разработать проект постановления об объявлении амнистии для людей, совершивших преступления небольшой тяжести, а также для людей пожилого возраста, людей с хроническими заболеваниями и беременных женщин.
2. ФСИН следует разрешить дистанционные свидания с адвокатами с сохранением конфиденциальности.
3. ФСИН следует принять решение, в соответствии с которым запрет краткосрочных и длительных свиданий в связи с распространением коронавирусной инфекции будет приравнен к исключительному обстоятельству, дающему право на осуществление телефонных разговоров.

Кроме того, на территории учреждений уголовно-исполнительной системы следует предусмотреть специально оборудованные переговорные пункты или выделенные для этих целей помещения,

1 URL: <https://www.bbc.com/russian/features-52184692>

2 URL: http://fsin.su/news/index.php?ELEMENT_ID=503889

3 URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/683/>

4 URL: http://www.vsrfr.ru/press_center/news/28883/

7. Защита людей в местах лишения свободы в условиях пандемии

оснащенных абонентскими устройствами. Следует также обеспечить наличие специального оборудования для проведения видеозвонков.

4. ФСИН следует изменить режим особых условий на территории Москвы, отменив запрет на приостановку приема посылок и передач.
5. ФСИН следует рассмотреть «Временные Методические рекомендации по работе Общественных наблюдательных комиссий и учреждений уголовно-исполнительной системы в условиях борьбы с пандемией коронавируса»¹, разработанные СПЧ и принять необходимые в соответствии с ними меры, касающиеся обеспечения работы Общественных наблюдательных комиссий в условиях COVID-19 и предотвращения распространения коронавируса. 

1 <http://president-sovet.ru/documents/read/683/>

8. ТРЕНДЫ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ ИНФЛЯЦИИ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА ЦЕН ОНЛАЙН-МАГАЗИНОВ

Божечкова А.В., к.э.н., с.н.с. Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС, заведующая лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара;

Гребенкина А.М., м.н.с. Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС;

Евсеев А.С., м.н.с. Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

Во II квартале 2020 г. карантинные меры, вызванные пандемией коронавируса, привели к существенному росту спроса на услуги онлайн-торговли. Повышение спроса в марте – первой половине мая сопровождалось ростом цен на товары и услуги в интернете, однако в среднесрочной перспективе ожидается возврат к понижающему давлению интернет-торговли на цены.

В последние годы в России наблюдается быстрое развитие сегмента интернет-торговли потребительскими товарами и услугами. Оценки масштабов интернет-торговли значительно разнятся. Если по данным Ассоциации компаний интернет-торговли [3] по итогам 2019 г. объем интернет-торговли достиг 2,1 трлн руб., то, по оценкам Росстата, она составляет лишь 2% совокупного оборота розничной торговли (в среднем по России)¹ [5]. Судя по данным Росстата, как показано на *рис. 1*, доля интернет-торговли превышает 4% в Москве и Санкт-Петербурге, а также значительно выросла по всех федеральных округах страны в 2019 г. по сравнению с 2014 г.

Потенциал расширения интернет-торговли можно оценить как значительный. По состоянию на 2019 г., 78% населения имеют доступ к интернету, при этом пока 36% используют интернет для заказа товаров и услуг (54% в Москве и 47% в Санкт-Петербурге) [5].

В условиях распространения коронавирусной инфекции необходимость социального дистанцирования сыграла важную роль в ускорении темпов развития онлайн-торговли. Согласно данным опроса DataInsight, за первые недели самоизоляции количество респондентов, совершающих покупки онлайн, увеличилось с 43 до 80% [1]. При этом следует учитывать, что совершающие покупки в онлайн одновременно могут являться офлайн покупателями. По оперативным данным платформы InSales, в таких категориях, как автотовары, товары для здоровья, спорта и др. количество заказов

1 Отметим, что оценка объема интернет-торговли Росстата существенно ниже оценки российских ассоциаций – Ассоциации компаний интернет торговли (АКИТ) и Национальной ассоциации дистанционной торговли (НАДТ). Согласно оценкам Института Гайдара [7], различие может быть связано с методологией подсчета отдельных параметров: количества интернет-покупателей, удельного количества покупок в течение года, а также среднего чека покупки. Тем не менее все упомянутые источники фиксируют высокие темпы развития интернет-торговли в России в последние годы.

8. Тренды потребительской инфляции на основе цен онлайн-магазинов

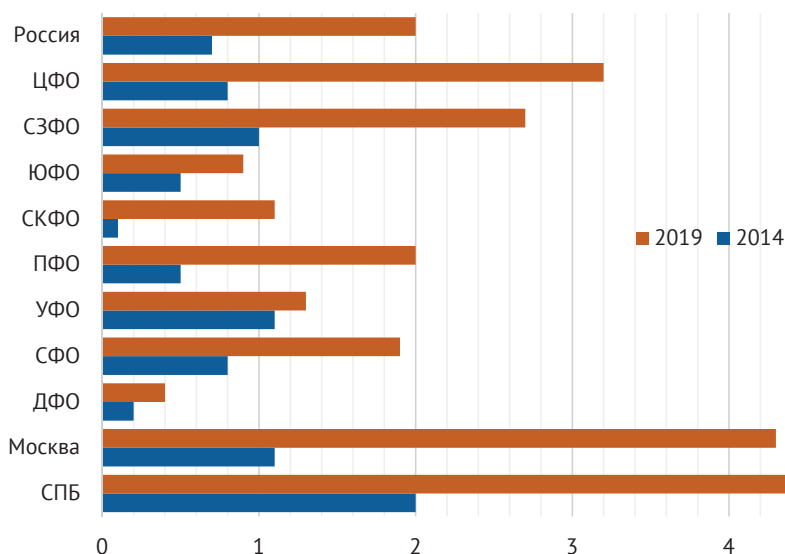


Рис. 1. Доля продаж через интернет в общем объеме оборота розничной торговли в федеральных округах России, Москве и Санкт-Петербурге, %

Источник: составлено авторами по данным Росстата [5].

через интернет в марте-апреле 2020 г. увеличилось в среднем на 20% по сравнению с докризисным периодом¹ [2].

Увеличение объемов интернет-торговли способствует повышению влияния данного сегмента на ценообразование. Для анализа динамики цен в онлайн-сегменте мы использовали ежедневные данные о ценах на продовольственные и непродовольственные товары, собранные с сайтов крупнейших онлайн-ритейлеров Москвы за период с 1 марта 2019 г. по 17 мая 2020 г. Группа рассматриваемых продовольственных товаров включают 33 категории² товаров, составляющих условный (минимальный) набор продуктов³, цены на которые регистрируются Росстатом на ежемесячной основе. Важной особенностью данного набора является высокая степень однородности товаров по своим потребительским характеристикам, а также возможность сопоставления между различными ритейлерами, регионами и т.п.⁴

Анализ описанных данных позволяет заключить, что стоимость условного минимального набора продовольственных товаров в Москве стала резко расти во 2-й половине марта текущего года (рис. 2). С 17 марта 2020 г. наблюдается устойчивая тенденция роста стоимости корзины по данным онлайн-ритейле-

1 В исследовании учтена информация о 1000 интернет-магазинах в различных регионах страны.

2 Под термином «категория» понимается совокупность товаров (услуг)-представителей определенного вида (например, «Печенье»), а под термином «позиция» понимается конкретный представитель такой совокупности (например, «Печенье сливочно-шоколадное Queen's, 454 г»).

3 В набор входят следующие категории продуктов: хлеб ржано-пшеничный (115,0 кг), хлеб пшеничный (75,0 кг), мука пшеничная (20,0 кг), рис (5,0 кг), пшено (6,0 кг), бобовые (7,3 кг), вермишель (6,0 кг), картофель (150,0 кг), капуста (35,0 кг), морковь (35,0 кг), лук репчатый (20,0 кг), огурцы свежие (1,8 кг), яблоки (18,6 кг), сахар (20,0 кг), конфеты (0,7 кг), печенье (0,7 кг), говядина (15,0 кг), баранина (1,8 кг), свинина (4,0 кг), птица (14,0 кг), рыба мороженая (14,0 кг), сельди (0,7 кг), молоко (110,0 л), сметана (1,8 кг), масло животное (1,8 кг), творог (10,0 кг), сыр (2,5 кг), яйца (180 шт.), маргарин (6,0 кг), масло растительное (7,0 кг), соль (3,65 кг), чай (0,5 кг), специи (0,73 кг). Объемы потребления приведены в расчете на год и потому делятся на 12 для расчета стоимости набора на месяц.

4 Более детально методология сбора данных по ценам онлайн-ритейлеров представлена в [6].

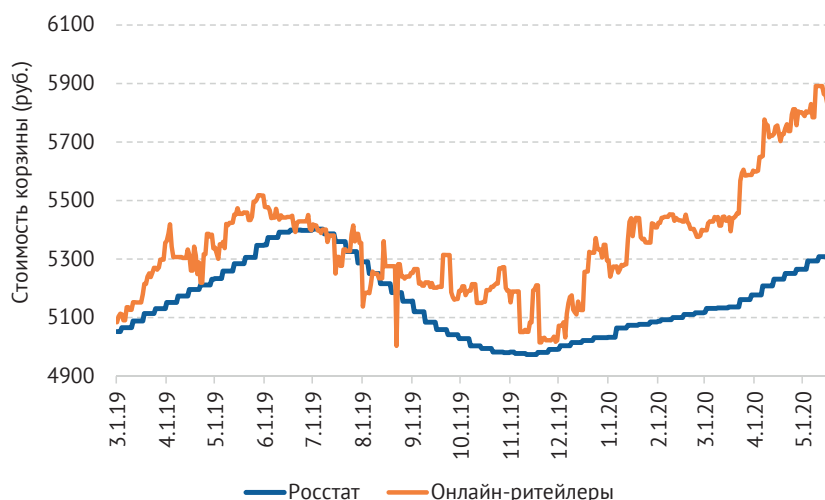


Рис. 2. Динамика стоимости условного (минимального) набора продуктов для Москвы

Источник: расчеты авторов на основе данных онлайн-ритейлеров и Росстата.

ров. Максимальная стоимость корзины за период с 1 марта 2019 г. отмечалась 9–11 мая 2020 г. Темпы роста стоимости минимального потребительского набора в марте – 2-й половине мая 2020 г., рассчитанные на основе онлайн цен, значительно превышают не только прошлогодние значения за аналогичный период, но и оказываются существенно выше темпов роста стоимости минимального набора Росстата, рассчитываемой на основе оффлайн цен.

По всей видимости, рост цен в сегменте интернет-торговли в краткосрочном периоде в условиях распространения коронавирусной инфекции объясняется как физическим ограничением покупок оффлайн из-за режима самоизоляции, так и в целом большей волатильностью цен на онлайн-товары вследствие меньших издержек пересмотра цен [8]. Росту цен также способствовало значительное ослабление рубля в марте.

В период с марта по 1-ю половину мая 2020 г. из 33 категорий продуктов, входящих в продовольственную корзину, рост цен отмечается для 26. Существенную роль в росте стоимости продовольственной корзины сыграла плодоовощная продукция (табл. 1). Стоит также отметить удорожание риса шлифованного на 16,1% (против 1,7% в прошлом году), а также гороха и фасоли – на 9,6% (против 0,6% годом ранее).

За период с марта по май 2020 г. цены не снижались ни на одну из рассматриваемых категорий непродовольственных товаров. Так, для 14 категорий непродовольственных товаров цены остались неизменными, а для 15 категорий повысились, причем медианный размер повышения цен увеличился с 3,6% в марте – 1-й половине мая 2019 г. до 6,2% в марте – 1-й половине мая 2020 г. Если в марте – 1-й половине мая 2019 г. было лишь 3 категории товаров с двузначным повышением цен, то в 2020 г. таких категорий стало уже 5 (табл. 2). Более всего подорожало хозяйственное мыло – на 130,1% (против роста на 35% годом ранее), что также связано с ажиотажным спросом на товары первой необходимости из-за эпидемии.

Анализ данных по ценам онлайн-ритейлеров позволяет также выявить изменения в их подходе к ценообразованию в марте-мае 2020 г. Годом ранее ритейлеры изменяли цены меньше, чем на 5% в 24,4% случаев, тогда как в остальных случаях цены изменялись на большую величину. Однако в марте-мае 2020 г. доля случаев, когда онлайн цены на потребительские товары

8. Тренды потребительской инфляции на основе цен онлайн-магазинов

Таблица 1

Индекс цен по отдельным категориям продовольственных товаров за период с 1 марта по 17 мая в 2019 г. и 2020 г.

	Категория	Индекс цен	
		2019 г. (1 марта 2019 = 100%)	2020 г. (1 марта 2020 = 100%)
1	Лук репчатый	122,6	183,3
2	Морковь	116,7	167
3	Картофель	118,4	136
4	Яблоки	101,1	127,7
5	Рис шлифованный	101,7	116,1
6	Горох и фасоль	100,6	109,6
7	Сахар-песок	99,6	108,4
8	Рыба мороженая неразделанная	104,7	107,9
9	Сельдь соленая	104	106,4
10	Карамель	99,8	105,8
11	Творог нежирный	98,3	105,5
12	Масло сливочное	100,6	104,6
13	Говядина (кроме бескостного мяса)	97,2	103,6
14	Масло подсолнечное	95,2	103,3
15	Яйца куриные	98,1	102,9
16	Куры охлажденные и мороженые	96,6	102,6
17	Мука пшеничная	100,5	102,4
18	Печенье	98,8	102,1
19	Соль поваренная пищевая	96,5	102
20	Молоко питьевое цельное пастеризованное 2,5-3,2% жирности	98,9	101,9
21	Свинина (кроме бескостного мяса)	98,7	101,7
22	Чай черный байховый	99,7	101
23	Маргарин	94,3	100,6
24	Сыры сычужные твердые и мягкие	102,5	100,5
25	Сметана	96,5	100,3
26	Капуста белокочанная свежая	62,5	100
27	Баранина (кроме бескостного мяса)	121,1	100
28	Хлеб из ржаной муки и из смеси муки ржаной и пшеничной	96,4	99,8
29	Пшено	107,2	98,9
30	Хлеб и булочные изделия из пшеничной муки 1 и 2 сортов	115,4	97,1
31	Вермишель	109,4	97
32	Перец черный (горошек)	101,2	91,4
33	Огурцы свежие	60,3	64,7

Источник: расчеты авторов на основе данных онлайн-ритейлеров.

менялись менее чем на 5%, выросла до 44,8%, при этом ритейлеры стали значительно реже прибегать к ценовой политике, предполагающей более чем 5%-ное ценовое изменение. Следует также отметить, что доля решений о повышении цен увеличилась с 50% в марте – середине мая 2019 г. до 61% в марте – середине мая 2020 г. По всей видимости в условиях неопределенности, сжатия потребительского спроса (за исключением товаров первой необходимости) ритейлеры предпочитают поэтапную подстройку цен к новому уровню, когда цены изменяются часто и на небольшую величину. Годом ранее в стабильных макроэкономических условиях онлайн ритейлеры изменяли цены лишь при их значительном отклонении от оптимального, по их мнению, уровня, потому изменения происходили реже и на большую величину.

Таблица 2

Индекс цен по отдельным категориям непродовольственных товаров за период с 20 марта по 17 мая 2019 г. и 2020 г.

	Категория	Индекс цен на 17 мая	
		2019 г. (20 марта 2019 = 100%)	2020 г. (20 марта 2020 = 100%)
1	Блузка женская	100	100
2	Пальто женское демисезонное из шерстяных или полушерстяных тканей	100	100
3	Сорочка верхняя мужская из хлопчатобумажных или смесовых тканей	93,2	100
4	Футболка детская	100	100
5	Халат женский из хлопчатобумажных	100,5	100
6	Мыло туалетное	100	100
7	Кроссовые туфли для детей с верхом из искусственной кожи	83,7	100
8	Полуботинки, туфли мужские с верхом из натуральной кожи	100	100
9	Джемпер мужской	91,8	100
10	Джемпер женский	96,7	100
11	Джемпер для детей школьного возраста	100	100
12	Брюки для детей школьного возраста из джинсовой ткани	100	100
13	Туфли женские закрытые с верхом из натуральной кожи	100	100
14	Колготки детские	110,2	100
15	Колготки женские эластичные плотностью 15-20 DEN	107,3	102,2
16	Телевизор цветного изображения	98,1	102,3
17	Костюм-двойка мужской из шерстяных, полушерстяных или смесовых тканей	100	102,7
18	Порошок стиральный	103,6	103,2
19	Брюки мужские из полушерстяных или смесовых тканей	100,1	103,4
20	Шампунь	101,8	104,5
21	Ботинки, полуботинки для детей школьного возраста	100	104,8
22	Сорочка верхняя для мальчиков школьного возраста	100	106,2
23	Сапоги женские зимние с верхом из натуральной кожи	100	106,2
24	Платье (сарафан) летнее для девочек дошкольного возраста	100,3	111,2
25	Носки мужские	94	118,3
26	Комплект постельного белья 1,5 спальное из хлопчатобумажной ткани	99,8	122,4
27	Одеяло стеганое	104,2	133,2
28	Подушка	117,4	180,7
29	Мыло хозяйственное	135	230,1

Источник: расчеты авторов на основе данных онлайн-ритейлеров.

14(116) 2020

Таким образом, полученная на микроданных картина ценовой динамики по Москве свидетельствует о значительном краткосрочном инфляционном всплеске и опережающем росте цен на товары и услуги онлайн. Между тем в конце рассматриваемого периода отмечается замедление роста цен. Так, после прохождения пика 9–11 мая стоимость корзины продовольственных товаров в онлайн-магазинах за неделю сократилась на 1,8%, а цены на непродовольственные товары за этот период увеличились лишь на 0,3%, что, по всей видимости, является следствием стабилизации валютного курса и сокращения спроса.

8. Тренды потребительской инфляции на основе цен онлайн-магазинов

Источники

1. DataInsight. Изменение покупательского поведения онлайн. 2020. URL: http://www.datainsight.ru/sites/default/files/DI_IDRF20_OnlineShopingChanges.pdf.
2. InSales. Динамика интернет-продаж в период самоизоляции с 9 марта по 26 апреля 2020 г. 2020. URL: <https://www.insales.ru/blogs/university/coronavirus-ecommerce-analitics>.
3. АКИТ. АКИТ, Сбербанк, ADMITAD и OFD.ru провели совместное исследование по рынку интернет торговли. 2019. URL: <https://www.akit.ru/аналитика-akit2018/>.
4. ЕМИСС. Доля населения, использовавшего сеть Интернет для заказа товаров и (или услуг), в общей численности населения. 2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/43565>.
5. ЕМИСС. Доля продаж через Интернет в общем объеме оборота розничной торговли. ЕМИСС. 2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/50236>.
6. Евсеев А.С. Особенности ценообразования на рынках онлайн-торговли г. Москвы // Экономическое развитие России (2019). С. 39–44.
7. Корниенко Н. Обзор состояния рынка электронной торговли в РФ // Отчет для НАДТ. 2019. URL: <http://www.ecomrussia.ru/dlya-biznesa/issledovaniya/obshhie-dannye-o-sostoyanii-ryinka-rossii/«obzor-sostoyaniya-ryinka-elektronnoj-torgovli-v-rf».html>.
8. Хабибуллин Р., К. Яковлева. Что индекс «жестких цен» говорит об инфляционных ожиданиях в России? // Аналитическая записка Банка России, 2019. С. 1–32. 

9. ВЫРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО УПРОЩЕНИЮ ПРОЦЕДУР ТОРГОВЛИ, НАПРАВЛЕННЫХ НА МИНИМИЗАЦИЮ НЕГАТИВНЫХ ЭФФЕКТОВ ОТ ДЕЙСТВУЮЩИХ ТОРГОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Латыпова Ю.Р., н.с. ИМЭФ ВАВТ Минэкономразвития;

Кнобель А.Ю., к.э.н., заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития

Авторы анализируют действующие в России и ЕАЭС меры, лучшие мировые практики, направленные на упрощение доступа к товарам первой необходимости, а также к медицинским товарам, предназначенным для предупреждения и предотвращения пандемии коронавирусной инфекции. На основе результатов анализа формируются рекомендации для России.

В условиях пандемии COVID-19 государства мобилизуют все доступные инструменты внешнеторгового регулирования, чтобы обеспечить продовольственную безопасность и бесперебойную работу медицинских учреждений.

На сегодняшний день как международные организации, так и отдельные страны разрабатывают широкую панель рекомендаций и мер, направленных на стимулирование притока и упрощение доступа на рынок товаров первой необходимости.

Объем упрощений и льгот, которыми в сложившейся ситуации пользуется российский импортер, зависит от включения импортируемого товара в один из следующих перечней (см. табл. 1):

- «Перечень товаров, ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС в целях реализации государствами – членами ЕАЭС мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции», утвержденный Советом ЕЭК (далее – Перечень 1 [1]);
- «Перечень товаров критического импорта», утвержденный Советом ЕЭК (далее – Перечень 2 [2]);
- «Перечень медицинских товаров для предупреждения и предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции», утвержденный Правительством Российской Федерации (далее – Перечень 3 [3]);
- «Перечень товаров первой необходимости и продовольствия для ввоза на территорию Российской Федерации», рекомендованный Правительством Российской Федерации и дополненный Минпромторгом и ФТС России (далее – Перечень 4 [4; 5]).

9. Выработка предложений по упрощению процедур торговли

Таблица 1

Характеристики перечней товаров, в отношении которых действуют льготы по уплате таможенных платежей и другие упрощения при ввозе на территорию Российской Федерации, условия их предоставления и ограничения, связанные с их получением

Перечни товаров и их краткое описание	Сфера действия	Упрощения и льготы	Условие для получения	Ограничения
Перечень 1. Товары для предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции Действует на таможенной территории ЕАЭС Утвержден Решением Совета ЕЭК от 16.03.2020 № 21 [1]	Таможенная территория ЕАЭС	Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины (тарифная льгота). Не требуется представлять таможенным органам свидетельство о государственной регистрации продукции (если применимо). Не требуется подтверждать таможенным органам соблюдение мер технического регулирования (если применимо).	Подтверждение целевого назначения.	Использование продукции исключительно в целях реализации мер, направленных на предупреждение и предотвращение коронавирусной инфекции. Условный выпуск (товар сохраняет статус иностранного товара и находится под таможенным контролем). Обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов. Обращение на территории того государства – члена ЕАЭС, куда продукция была ввезена.
Перечень 2. Товары критического импорта Действует на таможенной территории ЕАЭС Утвержден Решением Совета ЕЭК от 03.04.2020 № 33 [2]	Таможенная территория ЕАЭС	Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины (тарифная льгота).	Не установлено	Не установлено
Перечень 3. Медицинские товары для предупреждения и предотвращения коронавирусной инфекции Утвержден Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 № 419 [3]	Территория РФ	Освобождение от уплаты НДС. Не требуется предоставлять обеспечение по уплате таможенных пошлин, налогов.	Подтверждение целевого назначения. Подтверждение дальнейшей передачи товаров на безвозмездной основе некоммерческим медицинским организациям.	Безвозмездная передача товаров некоммерческим медицинским организациям. Условный выпуск (товар сохраняет статус иностранного товара и находится под таможенным контролем).
Перечень 4. Товары первой необходимости и продовольствие Рекомендован Распоряжением Правительства РФ от 27.03.2020 № 762-р [4] Доработан Минпромторгом и ФТС России [6]	Территория РФ	«Зеленый коридор», внеочередное оформление.	Не установлено	Не установлено

Источник: составлено авторами.

На основе указанных перечней и действующих в отношении рассматриваемых товаров упрощений и льгот будут сформулированы соответствующие рекомендации, направленные на минимизацию негативных эффектов от действующих торговых ограничений в условиях пандемии COVID-19.

Рекомендации по сокращению формальностей относительно предоставления тарифной льготы на товары, ввозимые на таможенную территорию ЕАЭС в целях реализации государствами – членами ЕАЭС мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции

Освобождение от уплаты ввозных таможенных пошлин (Перечень 1) и НДС (Перечень 3) предоставляется на определенных условиях и сопряжено с некоторыми ограничениями в части пользования или распоряжения товарами. Безусловные преимущества имеют только товары критического импорта (Перечень 2) и товары первой необходимости (Перечень 4).

По своему содержанию тарифная льгота в отношении товаров Перечня 1 представляет собой условное освобождение от уплаты ввозных таможенных пошлин. Мера применяется при условии, что уполномоченными органами (Минпромторгом, Минздравом России [7]) подтверждено целевое назначение ввозимого товара: «реализация мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции». Действующие ставки ЕТТ ЕАЭС сохраняются и применяются к тем же товарам, но ввозимым в иных целях или без подтверждения целевого назначения. Претендуя на тарифную льготу, декларант должен предоставить обеспечение на сумму неуплаченных пошлин по базовым ставкам ЕТТ ЕАЭС. Товары, пользующиеся тарифной льготой, подлежат условному выпуску: они сохраняют статус иностранных товаров и по-прежнему находятся под таможенным контролем, использовать их можно исключительно в соответствии с целевым назначением.

При универсальном применении (как для борьбы с COVID-19, так и для иных целей) большинства товаров, определенных под тарифную льготу, подтверждение целевого назначения и ограничения по использованию могут создать сложности как для участников ВЭД и конечных пользователей, так и для таможенных органов и других органов контроля и надзора.

В текущей ситуации важно сосредоточиться на общей профилактике населения и на усилении имущественных фондов медицинских организаций. В связи с этим более перспективным решением представляется либо временное обнуление или снижение ставок ввозных таможенных пошлин на товары Перечня 1 (например, Азербайджан обнулил ставки в отношении средств индивидуальной защиты [8]; Иран снизил ставки до 5% на оборудование и другие товары, необходимые для борьбы с COVID-19 [9]); либо введение тарифных льгот в отношении товаров Перечня 1 без условий и ограничений, в том числе без необходимости предоставить обеспечение их уплаты; либо расширение содержания целевого назначения товаров Перечня 1.

Полагаем целесообразным также позволить участникам ВЭД использовать в отношении товаров Перечней 1 и 2 специальную таможенную процедуру. Согласно п. 3 ст. 253 ТК ЕАЭС, соответствующее решение должно быть принято на уровне ЕЭК.

Рекомендации по расширению упрощений в рамках «зеленого коридора»

В настоящее время «зеленый коридор» (приоритетное таможенное оформление) действует только в отношении товаров первой необходимости (Перечень 4), ввозимых на территорию России. Он не применяется для аппаратов искусственной вентиляции легких, боксов микробиологической безопасности, боксов для транспортировки пациентов, лабораторных

9. Выработка предложений по упрощению процедур торговли

термосумок, медицинских морозильников, электронных термометров и пирометров – товаров, которые входят в другие аналогичные перечни, что подтверждает их важность в текущей ситуации. Поэтому представляется целесообразным расширить действие «зеленого коридора» для неохваченных товаров из Перечней 1, 2, 3.

В Китае, Южной Корее, Аргентине, Молдавии, Боснии и Герцеговине, Пакистане, Индии, во Вьетнаме, в Омане функционирование «зеленого коридора» сопровождалось переходом на круглосуточный режим работы таможенных органов для обеспечения непрерывной таможенной очистки товаров. В США, Непале, Омане были организованы круглосуточные «горячие линии» по консультированию участников ВЭД. В Бахрейне, наоборот, на работу выходит лишь 50% штата таможенных органов; при этом акценты смещены на таможенную очистку товаров, доставляемых экспресс-перевозчиками в рамках электронной торговли. Тем не менее изменение порядка работы таможенных органов в России целесообразно лишь при наличии спроса со стороны участников ВЭД [9].

Важно отметить, что Евразийский межправительственный совет распорядился создать «зеленый коридор» для импорта «критически важных товаров»¹ в качестве одной из мер, необходимых для сохранения макроэкономической стабильности в рамках ЕАЭС, обеспечения жизненно важных потребностей населения, поддержания взаимной торговли, свободы передвижения товаров и создания условий для последующего экономического роста [10]. В частности, предлагалось ввести автоматическую регистрацию деклараций на товары и автоматический выпуск товаров; вовлечь уполномоченных экономических операторов (УЭО) в процесс импорта критически важных товаров с целью широкого использования предоставляемых им упрощений; отнести лиц, специализирующихся на перемещении товаров критически важного импорта, к низкому уровню риска.

Помимо предлагаемых выше мер, в целях упрощения процедуры ввоза может быть рассмотрена возможность признания оценок соответствия, проводимых «третьими сторонами» (независимыми организациями), а также самостоятельной сертификации в отношении продукции из всех рассматриваемых перечней. Китай вводил аналогичную меру в ходе борьбы с COVID-19 для ускорения процедуры таможенной очистки [11].

В части предложений по УЭО представляется, что эта инициатива в равной степени применима как для «зеленого коридора» в отношении товаров первой необходимости, так и для сырья и оборудования, предназначенного для их производства.

В российском реестре УЭО встречаются дочерние предприятия таких транснациональных компаний, как «Проктер энд Гэмбл» (средства личной гигиены, потребительские товары), «Нестле» (молочные продукты, детское питание), «Марс» (пищевые продукты длительного хранения), а также Челябинская макаронная фабрика «Макфа» (макароны, мука, крупы) и хлопчатобумажный комбинат «Шуйские ситцы» (текстиль). Участие этих компаний в импорте сырья для изготовления товаров первой необходимости позволило бы ускорить их производство и поставку на потребительский рынок.

1 Понятие «критически важные товары» в Распоряжении ЕМПС от 10.04.2020 № 6 не определено. Полагаем, что его стоит отличать от понятия «товары критического импорта», так как по смыслу распоряжения к критически важным относятся и «товары, необходимые для предупреждения и ликвидации последствий пандемии коронавирусной инфекции COVID-19», которые входят в Перечень 1 и не пересекаются с Перечнем 2, где поименованы товары критического импорта.

Привлечение российских УЭО к производству товаров первой необходимости может быть осуществлено посредством:

- упрощения выдачи разрешений на переработку товаров для внутреннего потребления;
- содействия по приобретению сырья, оборудования, помещений, по оплате труда работников.

В Южной Корее специальные упрощения, которые обычно предоставляются УЭО, были распространены и на других участников ВЭД, занятых поставкой сырья и материалов в интересах корейских производителей [9].

Рекомендации по дальнейшему снижению фискальной нагрузки на импортеров товаров

Использование тарифных льгот и освобождение от НДС приводят к тому, что государство недополучает часть средств, составляющих доходные статьи бюджета. Расширение существующих или формирование новых перечней товаров, пользующихся льготами и упрощениями, а также обнуление ставок ЕТТ ЕАЭС стоит проводить с учетом фискальных интересов государства.

При угрозе дефицита федерального бюджета дальнейшее освобождение импортеров от уплаты ввозных таможенных пошлин и НДС может стать затруднительным. При возникновении подобной ситуации для обеспечения стабильного импорта может быть разработана программа отсрочек и рассрочек по уплате таможенных платежей. Евразийский межправительственный совет предлагал реализацию данной инициативы для товаров, «критически важных для производственных цепочек». Данная программа в равной степени может быть актуальна и для товаров, ввозимых для борьбы с COVID-19, товаров критического импорта, а также для товаров первой необходимости. Механизм отсрочек и рассрочек позволит импортеру осуществлять ввоз товара даже в случае временной неплатежеспособности, а государству – получать причитающиеся суммы таможенных платежей.

Подобные инструменты уже используются некоторыми странами. В Южной Корее отсрочки и рассрочки по уплате таможенных платежей предоставляются импортерам материалов для обеспечения внутреннего производства. На Маврикии также запущена программа по предоставлению отсрочек (Deferred Payment Scheme), позволяющая декларанту задержать платеж до 7-го числа следующего месяца. В Нигере и Камеруне не начисляется неустойка за задержку в уплате таможенных платежей. Аналогичная мера действует в Маврикии, если просрочка вызвана режимом изоляции [9].

Рекомендации по смягчению продуктового эмбарго в случае дефицита товаров первой необходимости или товаров критического импорта¹

Наконец, перечень товаров первой необходимости и перечень товаров критического импорта частично пересекаются с перечнями санкционных товаров. Сразу в несколько перечней входят говядина, свинина, куры, ры-

1 20 мая 2020 г. в Госдуму был внесен законопроект № 960112-7 о внесении изменений в ст. 4 Федерального закона «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия США и иных иностранных государств». Законопроект предлагает исключить из-под действия российских санкций (мер воздействия (противодействия)) жизненно необходимые товары, которые являются дефицитными или аналоги которых не производятся в России. Авторы законопроекта указали на тот факт, что в настоящее время действует запрет на поставки с территории Украины изделий санитарии, гигиены и предметов ухода за больными, в то время как в условиях режима повышенной готовности нужно исключить риск возникновения дефицита на эти товары и компоненты для их производства.

9. Выработка предложений по упрощению процедур торговли

ба, сливочное масло, подсолнечное масло, питьевое молоко, поваренная соль, хлебобулочные изделия, печенье, картофель, капуста, лук, морковь, яблоки, а также некоторые санитарно-гигиенические изделия (см. табл. 2). В случае перебоев в импорте этих товаров от приоритетных для России стран-поставщиков нельзя будет восполнить сокращение импорта за счет организации поставок с территории подсанкционных стран в силу действующих запретов на ввоз.

Таблица 2

Пересечение списков товаров первой необходимости и товаров критического импорта со списками санкционных товаров

	Санкционный товар	Страна, ввоз из которой запрещен	Значение для России (товар первой необходимости)	Значение для ЕАЭС (товар критического импорта)
1	Колбаса сырокопченая	Постановление Правительства РФ от 07.08.2014 № 778 [12]	+	-
2	Говядина (кроме бескостного мяса)	- США	+	-
3	Свинина (кроме бескостного мяса)	- ЕС	+	-
4	Куры (кроме окорочков)	- Канада	+	-
5	Рыба мороженая, неразделанная	- Австралия	+	-
6	Масло сливочное, м.д.ж. 82,5%	- Норвегия	+	-
7	Молоко питьевое, м.д.ж. 2,5%	- Украина	+	-
8	Соль поваренная пищевая	- Албания	+	-
9	Картофель	- Черногория	+	-
10	Капуста белокочанная свежая	- Исландия	+	+
11	Лук репчатый	- Лихтенштейн	+	-
12	Морковь		+	+
13	Яблоки		+	+
14	Смесь детская (заменитель грудного молока) с кодом 2106 90 980 9		+	-
15	Масло подсолнечное рафинированное	Постановление Правительства РФ от 29.12.2018 № 1716-83 [13]	+	-
16	Хлеб ржаной, ржано-пшеничный	- Украина	+	-
17	Хлеб и булочные изделия из пшеничной муки		+	-
18	Печенье		+	-
19	Соки		-	+
20	Гигиенические прокладки		+	-
21	Подгузники детские		+	-
22	Стиральный порошок		+	-

Источник: составлено авторами.

В связи с этим в случае угрозы дефицита товаров первой необходимости и товаров критического импорта на внутреннем рынке рекомендуется рассмотреть возможность временного смягчения продуктового эмбарго – например, за счет временной отмены запрета на ввоз или через переход к импортным нетарифным квотам.

* * *

На фоне ужесточения торговых ограничений государства стремятся увеличить приток на свой внутренний рынок товаров первой необходимости и товаров, необходимых для профилактики и борьбы с коронавирусной

инфекцией. Прекращение или сокращение их экспорта со стороны стран-поставщиков создает угрозу дефицита этих товаров в странах-импортерах. Меры, направленные на стимулирование импорта, включают предоставление тарифных льгот, снижение или обнуление ставок ввозных таможенных пошлин, освобождение от уплаты НДС, разработку программ по предоставлению отсрочек и рассрочек по уплате таможенных платежей, активизацию «зеленых коридоров», а также другие льготы и упрощения. На уровне ЕАЭС и в России уже действует ряд аналогичных мер.

Опираясь на результаты анализа таких мер, а также лучшие мировые практики, полагаем возможным дать следующие рекомендации по дальнейшей либерализации доступа и упрощению процедур торговли с целью минимизации негативных эффектов от действующих торговых ограничений в условиях пандемии COVID-19.

В отношении товаров, предназначенных для предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции (Перечень 1 – подробное описание перечней содержится в *табл. 1*) предлагается рассмотреть возможность временно снизить ставки ввозных таможенных пошлин. В качестве альтернативы полагаем возможным ввести тарифную льготу в форме безусловного освобождения от уплаты ввозных таможенных пошлин без ограничений по дальнейшему пользованию и распоряжению товарами либо расширить содержание целевого назначения товаров Перечня 1. Также предлагается обсудить на уровне ЕЭК возможность применения к товарам Перечня 1 специальной таможенной процедуры.

В случае возникновения риска дефицита государственного бюджета дальнейшее освобождение импортеров от уплаты ввозных таможенных пошлин и НДС может быть затруднено. При возникновении подобной ситуации для обеспечения стабильного импорта может быть разработана программа отсрочек и рассрочек по уплате таможенных платежей.

Представляется целесообразным распространить действие «зеленого коридора» на неохваченные товары из Перечней 1, 2 («Товары критического импорта», перечень введен на уровне ЕАЭС), Перечня 3 («Медицинские товары для предупреждения и предотвращения коронавирусной инфекции», перечень введен на федеральном уровне).

В целях упрощения процедуры ввоза может быть рассмотрена возможность признания оценок соответствия проводимых третьими сторонами (независимыми организациями), самостоятельной сертификации в отношении продукции из всех рассматриваемых перечней.

Рекомендуется вовлечь уполномоченных экономических операторов в процесс импорта товаров первой необходимости и сырья для их производства за счет большего упрощения таможенных формальностей и оказания импортерам поддержки по привлечению основных средств.

В случае угрозы дефицита на внутреннем рынке товаров первой необходимости и товаров критического импорта рекомендуется рассмотреть возможность временного смягчения продуктового эмбарго, например, за счет временной отмены запрета на ввоз или через переход к нетарифным квотам.

Источники

1. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.03.2020 № 21 (ред. от 08.04.2020) // Консультант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348421/.

9. Выработка предложений по упрощению процедур торговли

2. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 03.04.2020 № 33 // Консультант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349868/.
3. Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 419 // Консультант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349335/.
4. Распоряжение Правительства РФ от 27.03.2020 № 762-р (ред. от 18.04.2020) // Консультант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348749/.
5. Письмо ФТС России от 25.03.2020 № 01-11/17354 «О направлении информации» // Альта. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/20p17354/>.
6. Письмо ФТС России Министерства финансов Российской Федерации от 25.03.2020 № 01-11/17354 «О направлении информации» // Альта. URL: www.alt.ru/tamdoc/20p17354/.
7. Информация Минэкономразвития России от 26.03.2020 «Поставку медицинских товаров в Россию освобождают от таможенных пошлин» // Консультант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348592/.
8. О внесении изменений в «Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Азербайджанской Республики, в ставки импортных и экспортных таможенных пошлин» // Кабинет министров Азербайджанской Республики. URL: <https://cabmin.gov.az/ru/document/4317/>.
9. What Customs Can Do to Mitigate The Effects of The COVID-19 Pandemic // WCO. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/covid_19-categorization-of-member-input.pdf?la=en#page9.
10. Распоряжение Евразийского межправительственного совета № 6 // ЕЭК. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425377/err_16042020_6.
11. GACC Launches Facilitative Measures as Foreign-Trade Businesses Begin to Resume Operations // GACC. URL: <http://english.customs.gov.cn/Statics/8f0f8824-eef2-492b-ace6-77d84bf12f1f.html>.
12. Постановление Правительства РФ от 07.08.2014 № 778 (ред. от 06.04.2020) // Консультант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167001/.
13. Постановление Правительства РФ от 29.12.2018 № 1716-83 (ред. от 18.04.2020) // Консультант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_315066/. 

10. ВЫХОД ИЗ СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В ОДНОСТОРОННЕМ ПОРЯДКЕ

Корниенко Н.Ю., к.ю.н., заведующая лабораторией развития налоговой системы ИПЭИ РАНХиГС, заведующая лабораторией развития налоговой системы Института Гайдара;
Королёв Г.А., к.ю.н., с.н.с. лаборатории развития налоговой системы ИПЭИ РАНХиГС

25 марта 2020 г. Президент Российской Федерации заявил, что страна готова выйти в одностороннем порядке из соглашений об избежании двойного налогообложения со странами, власти которых не согласны с мерами по повышению ставки налогообложения дивидендов. В связи с этим возникает вопрос: как на практике и на каких международно-правовых основаниях реализовать эту нетривиальную меру?

Будучи международными договорами, соглашения об избежании двойного налогообложения (далее – СИДН) расторгаются по основаниям, которые предусмотрены в общем международном праве. Как правило, в международные договоры включают положения о порядке прекращения их действия, в том числе по соглашению участников.

Если договор прекращается в одностороннем порядке на правомерных основаниях, предусмотренных самим договором, то эта процедура называется «аннулирование» или «денонсация». В ином случае международные суды могут признать отказ от исполнения договора необоснованным.

Обычно в международном праве основания для одностороннего выхода из договора являются достаточно серьезными [1]. К ним, в частности, относятся:

- невозможность исполнения положений договора;
- коренное изменение обстоятельств, которые привели к заключению договора;
- нарушение договора другими государствами;
- появление новой императивной нормы международного права (нормы *ius cogens*), которой противоречит международный договор.

Таким образом, денонсация международного договора должна быть, как правило, фундаментально обоснована [2].

Соглашения об избежании двойного налогообложения в последних своих статьях содержат положения о денонсации. Так, ст. 29 Конвенции между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии от 15 февраля 1994 г. «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении

10. Выход из соответствующих международных договоров

уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и прирост стоимости имущества» предусматривает следующие условия ее денонсации: 1) Конвенция в силе до тех пор, пока государство ее не денонсирует; 2) денонсация осуществляется через дипломатические каналы письменно; 3) Конвенция может быть денонсирована по истечении пяти лет с момента вступления в силу.

Такая же формулировка закреплена в международном налоговом соглашении, заключенном между Королевством Бельгия и Российской Федерацией. В соглашении с Королевством Нидерландов предусматривается, что оно может быть денонсировано по прошествии пяти лет с момента его вступления в силу (вступило в силу в 1996 г.).

В международном налоговом соглашении, заключенном между Россией и Китаем, закреплены более детальные условия денонсации: оно сохраняет силу на неопределенный срок, но любое из государств может передать другому письменное уведомление о денонсации по дипломатическим каналам 30 июня или до 30 июня любого календарного года, следующего за истечением периода в пять лет с даты его вступления в силу. В таком случае соглашение прекращает действие в отношении доходов, полученных в течение налоговых лет, начинающихся 1 января соответствующего года, или после 1 января календарного года, следующего за годом, в котором передано уведомление о денонсации.

Таким образом, международные налоговые соглашения, заключенные Россией с другими государствами, предусматривают достаточно простые условия для их денонсации: государство может выйти из соглашений без объяснения мотивов их одностороннего прекращения, но при соблюдении некоторых необременительных условий.

Вместе с тем массированная односторонняя денонсация соглашений об избежании двойного налогообложения способна в перспективе подорвать сотрудничество с соответствующими государствами в налоговой сфере. Тем более что международные налоговые соглашения зарекомендовали себя как надежный, эффективный инструмент такого сотрудничества, поэтому выход из них без существенных оснований является преждевременным. Как минимум, перед возможным окончательным прекращением действия договора следует использовать такую меру, как приостановление их исполнения на определенный период времени. Это позволит, не денонсируя соглашение, оценить все плюсы и минусы потенциальной денонсации. Если после приостановления правоприменительная практика в соответствующей юрисдикции будет складываться неблагоприятным для отечественных налоговых резидентов образом, можно будет возобновить старый договор с конкретным государством, а не вести переговоры о новом с десятком юрисдикций. Приостановление на время освобождает государство от обязанности исполнения договора, но не затрагивает уже приобретенные права и обязанности. В этом случае договаривающиеся государства должны воздерживаться от действий, которые могут создать неблагоприятные условия для последующего возобновления международного договора.

Источники

1. Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. II. Действие международных договоров. М., 2004.
2. Malcolm Shaw International Law. Cambridge University Press, 2009. 

11. ОПЕРАТИВНЫЙ МОНИТОРИНГ МЕР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ПО СМЯГЧЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ COVID-19 НА 27 МАЯ 2020 Г.

Трунин П.В., д.э.н., руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС;
Евсеев А.С., м.н.с. Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ;
Исхакова Ф. Я., м.н.с. Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ

Несмотря на стабилизацию эпидемиологической обстановки во многих странах, национальные экономики продолжают испытывать значительные трудности, что вынудило рейтинговое агентство Fitch ухудшить свой макроэкономический прогноз. При этом страны стремятся предотвратить дальнейшее сжатие потребительского спроса и восстановить производственный потенциал экономик, продлевая и расширяя программы поддержки бизнеса и населения, а также меры монетарного стимулирования.

Прогнозы развития мировой экономики

Рейтинговое агентство Fitch: Шок коронавируса расширяется [1].

Дата публикации прогноза: 26 мая 2020 г.

Замедление мировой экономики, вызванное пандемией коронавируса, продолжается, хотя постепенно начинают проявляться признаки стабилизации. Рейтинговое агентство Fitch прогнозирует, что возвращение к докризисному уровню будет долгим: достижение уровня ВВП, предшествующего началу пандемии, ожидается в США не раньше середины 2022 г., а в Европе – еще позже. Агентство также понизило прогноз роста мировой экономики в 2020 г. до -4,6% (вместо -3,9% в предыдущем прогнозе от 22 апреля). Это объясняется главным образом корректировкой прогнозов по еврозоне и Великобритании, а также снижением прогнозов экономического роста экономик развивающихся стран до -1,7%. Последнее отражает разрастание эпидемиологического кризиса в Бразилии, России и Индии. В 2021 г. восстановление мировой экономики ожидается на уровне 5,1% (+0,1 п.п. по сравнению с предыдущим прогнозом). Наконец, Fitch прогнозирует, что российский ВВП упадет на 5% (-1,7 п.п. к предыдущему прогнозу) в текущем году, при этом в 2021 г. рост составит 3% (+0,5 п.п. к предыдущему прогнозу).

Основные тенденции в области фискальных и монетарных мер

Постепенное смягчение карантинных мер способствует возобновлению экономической активности в развитых странах, о чем свидетельствуют последние оценки индексов деловой активности PMI, рассчитываемых аналитическим агентством IHS Markit. Композитный индекс PMI еврозоны

11. Оперативный мониторинг мер социально-экономической политики

Таблица 1

Макроэкономические показатели

	Среднегодовое значение в 2014–2018 гг.	2018 г.	2019 г.	2020 г. (прогноз)	2021 г. (прогноз)
<i>Темп прироста ВВП, %</i>					
США	2,5	2,9	2,3	-5,6	4
Еврозона	2	1,9	1,2	-8,2	4,4
Китай	7	6,7	6,1	0,7	7,9
Япония	0,9	0,3	0,7	-5	3,2
Великобритания	2	1,3	1,4	-7,8	4,5
Развитые страны	2	2,1	1,7	-6,4	4,1
Развивающиеся страны	4,8	5,1	4,4	-1,7	6,6
Мир	3	3,2	2,7	-4,6	5,1
<i>Инфляция (конец периода), %</i>					
США	1,5	1,9	2,3	0,5	0,9
Еврозона	0,8	1,5	1,3	-0,4	0,8
Китай	1,8	1,9	4,5	2	1,6
Япония	1	0,3	0,8	-0,2	0,3
Великобритания	1,5	2,1	1,3	0,4	1
<i>Процентные ставки (конец периода), %</i>					
США	0,83	2,5	1,75	0,25	0,25
Еврозона	0,04	0	0	0	0
Китай	3,49	3,3	3,25	2,55	2,55
Япония	-0,02	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Великобритания	0,46	0,75	0,75	0,1	0,1
США, 10-летние облигации	2,32	2,68	1,92	0,9	1,2
<i>Нефть, долл./барр.</i>					
Brent	64,7	71,5	64,1	35	45

Таблица 2

Прогноз российской экономики

	Среднегодовое значение в 2014–2018 гг.	2018 г.	2019 г.	2020 г. (прогноз)	2021 г. (прогноз)
Темп прироста ВВП, %	0,7	2,5	1,3	-5	3
Темп прироста конечного потребления, %	-0,6	3,3	2,3	-5,6	4,5
Темп прироста инвестиций в основной капитал, %	-1,3	0,1	1,4	-14,8	4,2
Темп прироста чистого экспорта, %	2,1	0,9	-1,1	0,4	-0,6
ИПЦ (на конец года), %	7,4	4,3	3	3,9	4
Ключевая ставка (на конец года), %	9,56	7,75	6,25	4,75	5,5
Обменный курс доллара к рублю (на конец года)	57,48	69,47	61,91	72	70

14(116) 2020

вырос в мае до 30,5 пункта по сравнению с 13,5 пункта в апреле, превысив консенсус-прогноз, составлявший 25 пунктов [2]. В США также фактическая динамика индекса превзошла прогнозы: PMI в сфере услуг вырос с 26,7 пункта в апреле до 36,9 пункта в мае, в сфере производства – с 36,1 пункта в апреле до 39,8 пункта в мае [3]. Кроме того, можно отметить рост индекса бизнес-климата в Германии, рассчитываемого институтом экономических исследований Ifo, составившего 79,5 пункта в мае по сравнению с 74,2 пункта в апреле, что демонстрирует улучшение ожиданий немецких компаний

в отношении роста деловой активности [4]. Вместе с тем индикаторы мировой торговли пока не указывают на возможность быстрого восстановления. Индекс объема мировой торговли, рассчитываемый ВТО, в I квартале 2020 г. составил 87,6 пункта, что является рекордно низким значением с начала его расчета в июле 2016 г. При этом, согласно оценкам ВТО, сокращение объема мировой торговли на текущий момент продолжается, и, вероятно, во II квартале будет наблюдаться его дальнейшее снижение [5].

В то же время растущие государственные заимствования свидетельствуют о высокой нагрузке на бюджеты многих стран, которая возникает в результате использования ранее анонсированных ими фискальных стимулов. В Великобритании в апреле правительство привлекло заимствования за счет размещения государственных облигаций на сумму 62,1 млрд ф. ст., что сопоставимо с суммой государственных заимствований за весь предшествующий год, составившей 62,7 млрд ф. ст. В результате объем государственного долга Великобритании достиг 100% от ВВП, что является рекордом за последние 60 лет [6].

В развивающихся странах также отмечается рост суверенного долга. По оценкам банка ING, новые заимствования правительств данной группы стран за счет размещения облигаций, номинированных в евро и долларах, в совокупности за март – апрель составили 76,8 млрд долл. против 17,5 млрд долл. за аналогичный период в 2019 г. [7]. В России 21 мая было объявлено о планах значительного роста эмиссии ОФЗ для финансирования государственных расходов [8]. Также можно отметить, что последствия возросших государственных расходов особенно остро ощущают страны с хронически высоким государственным долгом. Так, Аргентина 23 мая допустила дефолт по внешнему государственному долгу в девятый раз в истории страны, не выплатив 500 млн евро в виде процентов по облигациям.

Среди фискальных мер, принятых странами за последнюю неделю, можно отметить расширение программы льготного кредитования малого и среднего бизнеса в Японии, продление срока ипотечных каникул в Великобритании и Индии, а также смягчение антимонопольных правил в отношении установленного круга компаний в Великобритании в целях предоставления им возможности скоординированного преодоления последствий пандемии. Значительное расширение программы финансирования малого и среднего бизнеса в Японии, а также продление сроков действия механизма выкупа Банком Японии корпоративных облигаций и акций связано с усилением риска дефляции в стране. Вследствие сжатия спроса базовый индекс потребительских цен Японии в апреле снизился на 0,2% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., тогда как консенсус-прогноз предполагал снижение лишь на 0,1%.

За последнюю неделю также были приняты новые меры по смягчению монетарной политики: Резервный банк Индии (22.05) снизил ключевую ставку на 40 б.п. до 4% – до минимального уровня с 2000 г., Резервный банк Южной Африки (21.05) – на 50 б.п. до 3,75%, Банк Турции – на 50 б.п. до 8,25%.

Таблица 2

Экстренные меры поддержки финансового сектора, компаний и населения, принимаемые в целях смягчения экономических последствий пандемии

Страна	Мера	Дата принятия	Содержание	Источник
Япония	Расширение программы поддержки малого и среднего бизнеса	22.05.2020	Банк Японии объявил о выделении 30 трлн иен (280 млрд долл.) на предоставление необеспеченных и беспроцентных кредитов малому и среднему бизнесу, а также индивидуальным предпринимателям, пострадавшим от пандемии. Также продлен срок действия программы покупки Банком Японии корпоративных облигаций и акций коммерческих компаний на сумму 20 трлн иен (187 млрд долл.) до марта 2021 г.	[9]
Великобритания	Временное смягчение правил, установленных антимонопольным законодательством	21.05.2020	Создание реестра соглашений, касающихся действия правил антимонопольного законодательства в отношении определенного перечня компаний. В соответствии с данными соглашениями временная координация действий установленного круга компаний не будет рассматриваться в качестве антиконкурентного поведения, если компании действуют в общественных интересах и способствуют урегулированию последствий пандемии.	[10]
Германия	Продление ипотечных каникул	22.05.2020	Срок программы ипотечных каникул для заемщиков, пострадавших от пандемии, продлен до 31 октября (программа должна была завершиться в июне).	[11]
	Преращение действия операций РЕПО со сроком погашения 3 месяца (Contingent Term Repo Facility, CTRF)	22.05.2020	С 28 мая действие сделок РЕПО с трехмесячным сроком погашения для коммерческих банков будет приостановлено в связи со стабилизацией условий на рынке срочного финансирования. Ежедневные операции со сроком погашения 1 и 6 месяцев продолжат свое действие.	[12]
	Государственная поддержка национального авиаперевозчика	25.05.2020	Выделение 9 млрд евро на поддержку авиакомпании Lufthansa на условиях покупки 20% акций государства.	[13]
	Продление сроков погашения кредитов под государственные гарантии для малого бизнеса	22.05.2020	Срок погашения займов, гарантированных государством в рамках механизма предоставления экстренной ликвидности для смягчения последствий коронавируса, продлен с 6 до 10 лет.	[14]
Турция	Снижение ключевой ставки	21.05.2020	Снижение ключевой ставки на 50 б.п. с 8,75 до 8,25%.	[15]
Индия	Снижение базовой процентной ставки	22.05.2020	Снижение базовой ставки составило 40 б.п. Ставка была снижена с 4,4 до 4%, что является минимальным значением с 2000 г. Ставка по операциям обратного РЕПО также снижена на 40 б.п. до 3,35%.	[16]
Южная Африка	Дополнительные меры поддержки бизнеса и граждан	22.05.2020	Продление срока действия программы ипотечных каникул на 3 месяца. Смягчение правил в отношении экспортных кредитов для компаний (срок возврата займа увеличен с 12 до 15 месяцев).	[16]
	Снижение ключевой процентной ставки	21.05.2020	Снижение ставки на 50 б.п. с 4,25 до 3,75%.	[17]
	Расширение программы льготного кредитования системообразующих организаций	20.05.2020	В программе льготного кредитования под 5% годовых смогут участвовать не только материнские, но и дочерние компании системообразующих предприятий. Максимальный объем займа, выданный группе компаний, не должен превышать 3 млрд руб. На получение льготного кредита смогут претендовать компании, чья выручка во II квартале 2020 г. сократилась не менее чем на 30% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. при условии сохранения занятости не менее 90% сотрудников.	[18]
Россия	Поддержка автопроизводителей, терпящих убытки вследствие пандемии	23.05.2020	На поддержку российского автопрома выделено 25 млрд руб.: 5 млрд руб. – на приобретение машин скорой помощи, 7 млрд руб. – на льготное кредитование, 8,5 млрд руб. – на льготный лизинг, 4,5 млрд руб. – на субсидии по займам на закупку транспорта для государственных нужд.	[19]
	Дотации на поддержку регионов	24.05.2020	Выделение дотаций в размере 100 млрд руб. 56 субъектам Российской Федерации, компенсирующих снижение доходов региональных бюджетов.	[20]

Источники

1. Рейтинговое агентство Fitch. URL: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/global-economic-outlook-crisis-update-may-2020-coronavirus-shock-broadens-26-05-2020/>.
2. Отчет IHS Markit. Предварительные оценки индекса PMI еврозоны. URL: <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/7b038676295949b78d6114bb6005c368>.
3. Отчет IHS Markit. Предварительные оценки индекса PMI для США. URL: <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/3ea9e157cc5d447c9ecbb1ad5037cbf6/>.
4. Сайт Института Ifo. URL: <https://www.ifo.de/en/node/55587/>.
5. Информационно-аналитическое агентство Reuters. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-trade-wto/wtos-goods-trade-index-hits-record-low-amid-covid-disruptions-idUSKBN22W12A/>.
6. Информационное агентство Reuters. <https://www.reuters.com/article/europe-stocks/live-markets-uks-gloomy-econ-data-its-not-just-the-virus-idUSL8N2D42MP/>.
7. Исследование банка ING. URL: <https://think.ing.com/articles/em-sovereign-debt-issuance-encouraging-signs-but-not-yet-back-to-business-as-usual/>.
8. Информационное агентство ТАСС. URL: https://tass.ru/ekonomika/8529337?fbclid=IwAR2iRxs03SuLBWrG3X1pBQty_GfcFAwnem8ZfU2P4ciqef6hr26hJMY310E/.
9. Сайт Банка Японии. URL: https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2020/k200522a.pdf/.
10. Сайт Правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/guidance/competition-law-exclusion-orders-relating-to-coronavirus-covid-19/>.
11. Сайт Правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/news/help-with-mortgages-to-continue-for-homeowners-affected-by-coronavirus/>.
12. Сайт Банка Англии. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notice/2020/update-on-the-contingent-term-repo-facility-22-may-2020/>.
13. Сайт Министерства финансов Германии. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/05/2020-05-25-Lufthansa.html/>.
14. Reuters. URL: <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-italy-banks/italy-extends-maturity-of-state-guaranteed-loans-for-smaller-firms-lawmaker-idUSL8N2D272L/>.
15. Сайт Центрального банка Турции. URL: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/EN/TCMB+EN/Main+Menu/Announcements/Press+Releases/2020/ANO2020-30/>.
16. Сайт Резервного банка Индии. URL: https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=49843/.
17. Сайт Резервного банка Южной Африки. URL: <https://www.resbank.co.za/Lists/News%20and%20Publications/Attachments/9946/Monetary%20Policy%20Statement%2021%20May%202020.pdf/>.
18. Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/39728/>.
19. Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/39738/>.
20. Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/39740/>. 

12. РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ ЗА 4 МЕСЯЦА 2020 Г.: СОКРАЩЕНИЕ ДОХОДОВ СТАЛО НЕИЗБЕЖНЫМ

Дерюгин А.Н., с.н.с. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС,
н.с. лаборатории бюджетной политики Института Гайдара

В апреле кризисные явления в экономике в полной мере сказались и на поступлениях в консолидированные бюджеты регионов: доходы по сравнению с апрелем 2019 г. упали на 20,9%, а НДФЛ показал максимальное за 20 лет снижение (-18,7%). Все это увело в отрицательную зону темпы роста доходов по итогам первых 4-х месяцев 2020 г. (-1,2%). И если бы не рост поступлений трансфертов из федерального бюджета на 28,6% (в том числе, за счет авансирования), падение региональных доходов оказалось бы еще более заметным.

Несмотря на то, что текущий кризис и кризис 2008–2009 гг. вызваны разными причинами, относительные темпы роста доходов консолидированных бюджетов различных регионов демонстрируют похожее поведение.

Расходы региональных и местных бюджетов за 4 месяца 2020 г. выросли на рекордные 18,5%, что было обусловлено как реализацией национальных проектов, так и антикризисных мероприятий, а их структура сместилась в сторону инвестиций.

Доходы

Предварительные данные об исполнении региональных и местных бюджетов за первые 4 месяца 2020 г. показывают, что по отношению к тому же периоду 2019 г. общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ сократился на 1,2%, хотя еще в конце I квартала сохранялся неплохой рост (+10,7%). Основной причиной резкого изменения тренда стал провал поступлений доходов в апреле 2020 г., которые по сравнению с апрелем 2019 г. снизились на 20,9%. За последние 10 лет более значительные падения доходов консолидированных бюджетов регионов наблюдались лишь в мае 2013 г. (сокращение к маю 2012 г. на 34,2%), июне 2013 г. (-22,8%) и январе 2014 г. (-32,8%).

Как и ожидалось, основным драйвером снижения доходов стал налог на прибыль организаций, поступления которого за первые 4 месяца 2020 г. сократились на 11,1% к соответствующему периоду 2019 г., что также произошло благодаря апрельскому снижению на 28,5%. Из крупных доходных источников в отрицательной зоне оказались налоги на совокупный доход (сокращение за 4 месяца 2020 г. на 15,8%, за апрель – на 40,7%) и налоги на имущество (-10,8% и -43,7% соответственно). Не поддержал бюджетные

доходы и НДСЛ, который, хотя и остался по итогам четырех месяцев 2020 г. в положительной зоне (+2,7%), в апреле сократился на 18,7%, что стало самым большим за последние 20 лет падением поступлений данного налога за месяц по отношению к соответствующему месяцу предыдущего года. Положительную динамику сохранили поступления акцизов (рост за 4 месяца на 7,3%, а за апрель – на 15%).

В этой ситуации основным доходным источником, который на протяжении рассматриваемого периода удерживал доходы консолидированных бюджетов от еще большего падения, стали поступления от бюджетов других уровней.

Несмотря на общее сокращение доходов консолидированных бюджетов регионов за 4 месяца 2020 г., в большинстве из них (51) темпы роста остались положительными. Лидерами роста стали Чукотский автономный округ (рост на 34,7% к соответствующему периоду 2019 г.), Ханты-Мансийский автономный округ-Югра (+32,0%) и Республика Саха (Якутия) (+23,6%). В лидерах снижения – Кемеровская область – Кузбасс (-23,7), Республика Татарстан (-22,0%) и Астраханская область (-21,4%). По федеральным округам наиболее благополучная ситуация с ростом доходов в Северо-Кавказском федеральном округе (+12,1%), в котором все 7 субъектов продолжали демонстрировать положительную динамику доходов, и Дальневосточном федеральном округе (+9,5%), где рост наблюдался в 9 из 11 субъектов. Лидерами снижения бюджетных доходов стали Приволжский (-5,2%), Северо-Западный (-4,4%) и Центральный (-3,7%) федеральные округа.

Хотя кризис в бюджетной системе в Российской Федерации только начинает набирать обороты, распределение территорий по динамике роста бюджетных доходов по итогам первых 4-х месяцев напоминает ситуацию кризиса 2009 г., когда по итогам года лидерами роста и снижения бюджетных доходов стали те же федеральные округа с той лишь разницей, что Уральский федеральный округ, ставший в 2009 г. лидером снижения региональных доходов (-13,5%), по итогам первых четырех месяцев 2020 г. оставался относительно благополучным (+1,9%). Отчасти данный вывод подтверждает и коэффициент корреляции относительных (по отношению к среднему по всем субъектам) темпов роста доходов консолидированных бюджетов регионов за 4 месяца 2020 г. и 2019 г., равный 0,41. Таким образом, несмотря на то, что настоящий кризис, вызванный ограничительными мерами в связи с коронавирусной инфекцией, находится лишь в начальной фазе, и имеет в значительной степени иную природу, нежели кризис 2009 г., относительная реакция доходов региональных бюджетов тогда и сейчас имеет много общего.

Общий объем сокращения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в апреле 2020 г. по сравнению с апрелем 2019 г. составил примерно 350 млрд руб. При этом высокие темпы роста поступлений трансфертов из федерального бюджета за первые 4 месяца 2020 г. (+28,6%), которые частично компенсировали сокращение налоговых и неналоговых доходов регионов (примерно 420 млрд руб.), определялись не только ростом их общего планируемого годового объема (+13,4%), но и опережающими темпами их предоставления регионам. Даже с учетом решения о дополнительном выделении субъектам РФ в текущем году 200 млрд руб.¹, до конца финансового

1 Совещание Президента РФ с членами Правительства РФ 15.04.2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/63204>

12. Региональные бюджеты за 4 месяца 2020 г.

года без дополнительных мер финансовой поддержки регионы ожидает существенное сокращение бюджетных доходов. Неизбежным представляется снижение до конца года темпов роста трансфертов из федерального бюджета, перспективы отрицательных темпов роста налоговых и неналоговых доходов регионов как минимум в последующие несколько месяцев.

Расходы

За первые 4 месяца 2020 г. к соответствующему периоду 2019 г. рост расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 18,5%, что существенно выше уровня инфляции и тем более темпов роста бюджетных доходов. При этом существенный скачок расходов произошел именно в апреле, когда расходы выросли на четверть по отношению к апрелю 2019 г., что, очевидно, было связано с реализацией антикризисных мер.

Прирост расходов наблюдался в 83 регионах. Лидерами по росту стали Республика Татарстан (+38,1%), Москва (+35,1%) и Иркутская область (+31,9%). Снижение расходов имело место в Мурманской (-4,2%) и Калининградской (-2,9%) областях.

В структуре видов бюджетных расходов наблюдается сдвиг в сторону капитальных вложений в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности, что связано с реализацией национальных проектов, а также закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд.

Сбалансированность и государственный долг

Существенное превышение расходов консолидированных бюджетов регионов над доходами в апреле 2020 г. привело к росту общего объема государственного долга, который к 1 мая 2020 г. достиг 2,087 трлн руб., что на 2,1% выше уровня на ту же дату 2019 г. За указанный период государственный долг сократился у 53 субъектов РФ, а вырос – у 32. Лидерами по снижению его общего объема стали Краснодарский край (-29,5 млрд руб.), Красноярский край (-17,8 млрд руб.) и Астраханская область (-5,6 млрд руб.), а лидерами роста – Московская область (+42,3 млрд руб.), Санкт-Петербург (+24,9 млрд руб.) и Свердловская область (+19,4 млрд руб.).

Средняя долговая нагрузка субъектов РФ перестала сокращаться, и даже несколько выросла с 21,8%¹ в конце апреля 2019 г. до 21,9% в конце апреля 2020 г. (рис. 1). У средне- и низкообеспеченных регионов долговая нагрузка пока еще продолжает сокращаться, но остается выше среднего уровня (соответственно 36,0% и 43,0%). Высокий уровень государственного долга, превышающий 100% объема налоговых и неналоговых доходов региона, сохраняется только у Республики Мордовия (210,2%) и Республики Хакасия (121,0%), хотя сокращение поступлений налоговых и неналоговых доходов может привести к появлению большего числа регионов в данной группе.

В структуре государственного долга регионов сохраняются общие тенденции последних лет: преобладают бюджетные кредиты, доля которых достаточно устойчива (48,3% общего объема госдолга), происходит вытеснение кредитов от кредитных организаций (сокращение за 12 месяцев с 22,2% до 20,3%) государственными ценными бумагами (рост с 26,0% до 28,6%), а также сокращение государственных гарантий (2,5%).

1 Определяемая как отношение объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Стоит отметить, что в связи с особенностями уплаты налогов в региональные и местные бюджеты (прежде всего, налога на прибыль организаций) апрель, как правило, занимает 1-е или 2-е место по ежемесячным поступлениям доходов в консолидированные бюджеты регионов в течение года, поэтому на фоне более низких расходов, пик которых приходится на декабрь, в апреле региональный долг традиционно сокращался, а не рос. По отношению к марту он сокращался на протяжении всего периода 2011–2019 гг., включая период 2011–2016 гг., когда общий госдолг регионов вырос в 2 раза. Поэтому рост регионального долга в апреле 2020 г. свидетельствует о существенных проблемах в текущей сбалансированности региональных бюджетов, а также перспективах его роста в мае и июне 2020 г. – месяцах, в которые поступления доходов в региональные бюджеты относительно невелики и в сумме примерно равны апрельским.

Вместе с тем, сохраняющаяся низкая текущая долговая нагрузка регионов, авансовое выделение регионам финансовой помощи в период наибольшего падения собственных доходов, а также дополнительные трансферты из федерального бюджета позволят регионам в течение как минимум двух ближайших лет обеспечить решение стоящих перед ними задач. Кроме того, у регионов сохраняются возможности по оптимизации бюджетных расходов на уровне 300 млрд руб.¹, которые могут быть при необходимости задействованы без ущерба для реализации национальных проектов. ▀

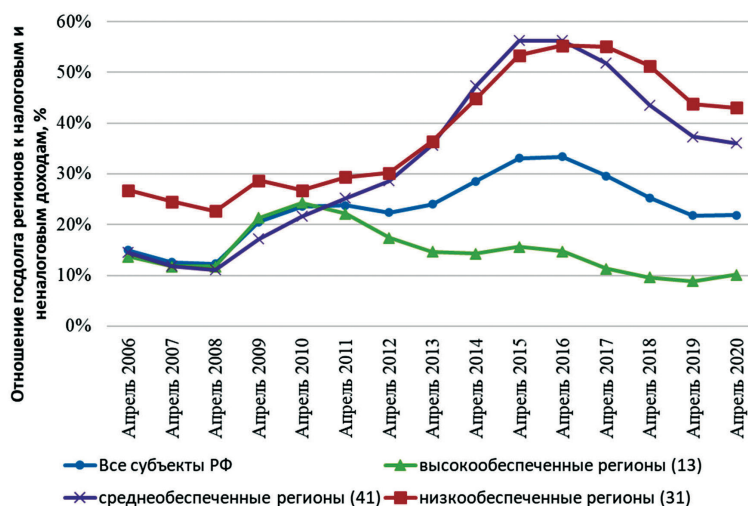


Рис. 1. Долговая нагрузка субъектов РФ с различным уровнем бюджетной обеспеченности, %

Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства.

1 Оценки автора.

13. ПРАВИЛА БЮДЖЕТНОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ НА ЦИКЛИЧЕСКОЙ ОСНОВЕ: ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ

Белёв С.Г., к.э.н., заведующий лабораторией бюджетной политики Института Гайдара, с.н.с. лаборатории исследований бюджетной политики РАНХиГС;

Соколов И.А., к.э.н, в.н.с. научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ

Рассматривается применение бюджетных правил, сбалансированных на циклической основе, в Швейцарии и Чили. Бюджеты этих стран, формируемые по правилу сбалансированности на циклической основе, улучшили первичные показатели бюджетной устойчивости (уровень государственного долга, профицит первичного сальдо).

Бюджетные правила в мировой практике рассматриваются как один из инструментов обеспечения бюджетной сбалансированности. Однако международный опыт показывает, что в 2000–2010 гг. имело место несколько тенденций. Во-первых, в плохо развитой институциональной среде бюджетные правила часто пересматриваются, их действие приостанавливается, срок жизни бюджетного правила нередко ограничен электоральным циклом. Во-вторых, даже соблюдение правил на основе введения потолков дефицита бюджета и государственного долга не только не обеспечивает бюджетной стабильности, но и создает риски дополнительного негативного макроэкономического шока в случае необходимости секвестра бюджета, из-за этого наметилась тенденция на внедрение правил сбалансированности на циклической основе. В-третьих, в странах, зависящих от экспорта природных ресурсов, создаются суверенные фонды, формируемые на основе цены отсечения основного экспортного товара. В данном случае были выбраны две страны, успешно применяющие правило циклической сбалансированности. Но если Швейцария является примером несырьевой страны, то Чили удалось в конструкции правила совместить цену отсечения для конъюнктурных доходов и элементы структурной бюджетной сбалансированности для остальной части бюджетных поступлений. В связи с наблюдаемым в России падением как нефтегазовых, так и ненефтегазовых доходов встает вопрос о необходимости модификации текущего бюджетного правила в сторону его большей долгосрочной устойчивости и гибкости.

Швейцарский опыт применения правила сбалансированности на циклической основе

Бюджетно-налоговая политика Швейцарии в 1990-х годах носила проциклический характер в сочетании со смещением расходов бюджета

(spending bias). Периоды экономического роста не использовались для проведения бюджетной консолидации, а во время экономического спада правительству приходилось значительно сокращать расходы бюджета и наращивать долг. Бюджетное правило было введено в 2003 г., оно стало ответом правительства на резкий рост государственного долга в 1990-х годах.

Бюджетное правило закреплено в конституции Швейцарии и не может быть изменено без проведения всеобщего голосования и получения более 85% голосов в поддержку его изменения. Согласно данному правилу, расходы бюджета должны соответствовать циклически скорректированным доходам бюджета, которые рассчитываются на основе прогноза реальных доходов бюджета (T_t) и показателя фазы экономического цикла (k). Этот показатель представляет собой отношение реального потенциального ВВП, оцененного с помощью фильтра Ходрика – Прескотта (Y^*), и реального фактического (прогнозируемого) ВВП (Y): $k=Y^*/Y$. Таким образом, максимально допустимые расходы правительства равны $k \cdot T_t$. Заметим, что в фазе подъема $k < 1$, и это ограничивает рост расходов бюджета в фазу подъема. Данное бюджетное правило направлено на то, чтобы бюджетно-налоговая политика государства имела контрциклический характер (относительное снижение расходов в период подъема экономики и их рост в период спада). После исполнения бюджета в соответствии с утвержденными законом параметрами остаток или недостаток средств отражается на специальном счете (adjustment account). Если счет отрицательный, то величина отрицательного остатка должна приниматься во внимание при определении расходов следующего периода. В случае если дефицит превышает 6% от расходов бюджета, необходимо избавиться от него в течение трех ближайших лет за счет снижения общего потолка расходов бюджета. При этом следует отметить, что под действие правила попадают все расходы бюджета центрального правительства, включая инвестиционные. Конституция позволяет в исключительных случаях повышать потолок расходов, например, в случае продолжительной глубокой рецессии или при сложно прогнозируемых экономических шоках. Данное условие позволяет правительству вести более гибкую бюджетную политику во время кризисов в экономике. Вместе с тем данные избыточные расходы отражаются на специальном счете (amortization account) и должны быть компенсированы в течение 6 лет.

В работе А. Гейера [1] отмечается, что формула бюджетного правила представляет собой простую циклическую корректировку, в которой (1) расходы устанавливаются независимо от колебаний в экономическом цикле, при этом (2) предполагается, что ежегодные поступления в бюджет должны пропорционально соответствовать реальному ВВП. Первое предположение является вполне обоснованным, поскольку расходы правительства в связи с безработицей, которые выравниваются с экономическими циклами, исключены из правила (страхование на случай безработицы представлено в виде отдельного счета с собственными бюджетными требованиями). Второе предположение, по мнению А. Гейера, не всегда справедливо.

Исследователи также указывают на возможность использования иных технологий, кроме фильтрации Ходрика – Прескотта (например, оценку производственной функции). Однако, по их мнению, есть две причины, обуславливающие предпочтительность фильтрации по Ходрику – Прескотту [2]: во-первых, она обеспечивает симметричность значений на спаде и

13. Правила бюджетной сбалансированности на циклической основе

подъеме¹; во-вторых, полная прозрачность и относительная простота процедуры оценивания.

Помимо этого, авторами работы [2] указываются сохраняющиеся слабые места бюджетного правила такого рода:

- корректность оценки прогнозных значений бюджетных поступлений, которая в Швейцарии является исключительной прерогативой министерства финансов;
- риски широкой трактовки понятия «непредвиденные обстоятельства».

Тем не менее эти слабые места не реализовались в существенной мере. В Швейцарии с момента внедрения описанного выше правила уровень государственного долга снизился с примерно 30% ВВП в начале 2000-х годов до 23–24% ВВП в настоящее время, а уровень первичного сальдо государственного бюджета колеблется у нулевого значения. Тот факт, что описанные два риска не реализовались, связан с наличием компенсационного счета, требующего корректировки в случае излишнего оптимизма при прогнозировании, а также с необходимостью квалифицированного большинства в обеих палатах парламента для расширения трактовки понятия «непредвиденные обстоятельства».

Чилийский опыт совмещения привязки лимитов расходов к ценам на основной экспортный товар и к очищенному от цикла ВВП

Среди всех зависимых от экспорта природных ресурсов стран Чили – наиболее близкая к России страна по доле экспорта природных ресурсов в ВВП². В связи с этим опыт Чили представляется актуальным для России в силу того, что там в бюджетном планировании используют не только цену отсечения для основного экспортного товара – меди, но и структурный ВВП в качестве показателей, задающих лимиты бюджетных расходов на плановый период.

Правило законодательно вступило в силу в 2001 г. Основное требование предполагает, что структурный излишек должен составлять 1% ВВП. Расчет структурного излишка центрального правительства Чили осуществляется в несколько шагов. На первом шаге определяются прогнозные значения очищенного от циклической компоненты реального ВВП и референтной цены на медь (аналог базовой цены на нефть в России). Затем производятся оценка чувствительности доходов бюджета к колебаниям ВВП и цене на медь и расчет величины прогнозируемых доходов в макроэкономических условиях, когда реальный ВВП равен своему структурному значению, а цена на медь – референтному значению (оценки этих значений получены на первом шаге). Рассчитанная прогнозная величина доходов является структурными доходами³. Структурный же излишек рассчитывается как разница между структурными доходами и планируемыми расходами, или эквивалентно как разница между прогнозируемыми доходами за вычетом циклической компоненты доходов и планируемыми расходами бюджета центрального правительства.

Для расчета доходов бюджета используются прогнозные данные, которые формируются в отдельной таблице и включают следующие группы по-

1 И хотя симметричность может пострадать от ежегодных корректировок, швейцарский опыт показал, что такого рода ежегодные корректировки несильно искажают симметричность.

2 В Чили и России экспорт природных ресурсов, по данным Мирового банка, в последние годы колебался у отметки 20% ВВП, в то время как для основных нефтедобывающих стран – в районе 30–60%.

3 Другими словами, структурные доходы определяются как доходы, которые могли бы быть получены в отсутствие циклических колебаний экономики, включая колебания цен на медь, что позволяет их очистить от влияния конъюнктурных факторов.

казателей: темп роста ВВП, ИПЦ, номинальный курс национальной валюты к доллару США, цена на медь на Лондонской бирже металлов, поступления (cash) Codelco с учетом цен на медь, продажа меди Codelco (в тоннах), производство GMP10, пропорция распределения прибыли GMP10.

Объем расходов должен устанавливаться на основе структурного излишка на уровне 1% ВВП. Ненулевое значение обусловлено тем, что предполагается наличие непрогнозируемых негативных макроэкономических шоков.

Для расчета структурных доходов используется показатель «tendencial» (далее – структурный ВВП), который определяется группой экспертов (Комитетом экспертов). Например, в августе 2016 г. группой из 15 независимых экспертов были определены показатели объема и темпа роста структурного ВВП до 2021 г., которые устанавливаются как усредненные показатели максимального и минимального значений, определенных экспертами.

Исходя из показателей структурного ВВП и других макроэкономических показателей рассчитываются структурные налоговые доходы. Объем структурных доходов определяется на основе согласованной методики расчета, в разрезе всех налоговых и неналоговых поступлений в бюджет центрального правительства. Методика расчета определяется Комитетом экспертов¹.

На практике предельный объем расходов бюджета, как упоминалось выше, рассчитывался как разница между объемом структурных доходов и целевым значением структурного излишка, который устанавливается президентом страны в рамках подготовки проекта бюджета. При определении целевого значения учитывались различные факторы. Так, в 2001 г. целевое значение структурного баланса было определено в объеме 1% ВВП; в 2008 г. с учетом накопленного объема суверенных фондов целевое значение было снижено до 0,5% ВВП, что позволило увеличить расходы бюджета с 18,7% ВВП в 2007 г. до 21,2% ВВП в 2008 г. В 2009 г. в связи с необходимостью увеличения финансирования в рамках антикризисных мер целевое значение структурного излишка составило 0% ВВП, а уже в течение 2010–2014 гг. был установлен объем структурного дефицита бюджета в объеме -1% ВВП. В период 2014–2017 гг. целевое значение структурного излишка также изменялось. Так, при планировании бюджета на 2014–2018 гг. в рамках четырехлетнего политического цикла был установлен структурный дефицит в размере от -1,0% ВВП с ежегодным снижением на 0,25 п.п. ВВП до уровня 0% ВВП к 2018 г. Однако в связи с последующим снижением мировых цен на медь и необходимостью поддержки инвестиционных программ государственной медной компании Codelco декретом от сентября 2016 г. было установлено целевое значение структурного излишка для 2017 г. в объеме -1,6% ВВП, при этом проект бюджета был сформирован с плановым значением структурного излишка в размере -1,5% ВВП (табл. 1).

Таблица 1

Баланс центрального правительства Чили, 2016–2017 гг., % ВВП

Показатель	Оценка 2016 г.	Проект закона 2017 г.
Общий объем доходов бюджета	21,1	21,0
Общий объем структурных доходов	22,5	22,8
Общий объем расходов	24,2	24,3
Фактический излишек	-3,1	-3,3
Структурный излишек	-1,7*	-1,5

1 Также в полномочия Комитета экспертов входит определение референтной цены на медь (аналога базовой цены на нефть в России).

13. Правила бюджетной сбалансированности на циклической основе

В одном из последних исследований выявлено, что такого рода конструкция правила значимо уменьшила, но не устранила цикличность в уровне государственных расходов (особенно инвестиционных трат бюджета центрального правительства Чили) [3]. Помимо этого, авторы указывают на следующие, с их точки зрения, недостатки такой конструкции бюджетного правила в Чили:

- отсутствие регламентации состава и объема статей расходов, ограничивается только их общий уровень;
- прогнозные оценки доходов бюджета оказываются в последние годы систематически выше фактических значений, даже несмотря на то что прогноз основных макропараметров (референтной цены на медь, трендового значения ВВП и др.) выполняется Комитетом экспертов;
- отсутствие четко прописанных оговорок об особых обстоятельствах. В первые годы применения данной конструкции бюджетного правила целевые значения показателей бюджетной сбалансированности были достигнуты, однако с 2009 г. из-за падения доходов от экспорта меди систематически происходит продление переходного периода, когда достижение целевого значения циклически сглаженного бюджетного баланса откладывается на поздний период.

* * *

Приведенный выше анализ показывает, что:

- использование цены отсечения и сбалансированности на циклической основе как компонент бюджетного правила не является взаимоисключающим;
- сбалансированность на циклической основе позволяет снизить процикличность бюджетных расходов, однако не гарантирует ее полное исчезновение, при этом в условиях развивающихся экономик эта процикличность сказывается в первую очередь на бюджетных инвестициях;
- имеет место высокая чувствительность качества применения правил на циклической основе к качеству прогнозирования доходов бюджета. Швейцарский и чилийский опыт показал, что для купирования таких рисков целесообразно использовать более прозрачные техники прогнозирования, а также отдельный учет отклонений от разрешенных значений расходов для их последующей компенсации в целях обеспечения долгосрочной сбалансированности;
- необходимо в явном виде вписать в такое правило оговорку о непредвиденных обстоятельствах. При этом признание факта наступления «непредвиденных обстоятельств» должно происходить на основе достаточно «строгого» алгоритма принятия подобного решения (например, через конституционное большинство в парламенте) и прозрачного порядка определения потолка средств, которые можно направить на реализацию антикризисных мероприятий.

Источники

1. Geier A. The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level // Working Paper of the FFA No. 15. February 2011.
2. Bodmer F. The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong // Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES), Swiss Society of Economics and Statistics (SSES). 2006. Vol. 142(III). P. 307–330.
3. Proposal Fiscal Rules and Public Investment in Chile: Fuentes, Schmidt-Hebbel and Soto, 2019. 

14. ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЦЕН НА ПРОДУКТЫ И ИНЫЕ ЖИЗНЕННО НЕОБХОДИМЫЕ ТОВАРЫ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Левашенко А.Д., руководитель Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС;
Гирич М.Г., м.н.с. Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС

В период пандемии COVID-19 значительно выросли цены на ряд потребительских товаров и услуг, а также на некоторые лекарства и медицинские изделия. Для противодействия попыткам недобросовестных продавцов завысить цены и извлечь сверхприбыль власти ряда стран ОЭСР ввели специальное государственное регулирование цен на период пандемии.

Рекомендации ОЭСР и ситуация в странах – членах Организации

28 апреля 2020 г. ОЭСР выпустила отчет «Защита онлайн-потребителей во время кризиса COVID-19» [1], посвященный мерам противодействия спекулятивному завышению в связи с кризисом COVID-19 сложившихся цен на ряд товаров и услуг. В целом во многих странах ЕС резкое повышение цен («взвинчивание цен») запрещено в принципе. Например, ст. 102 Договора о функционировании Европейского Союза предусматривает, что злоупотребление может состоять из «прямого или косвенного навязывания несправедливых цен покупки или продажи, или других несправедливых условий торговли». Однако такие правонарушения часто распространяются только на компании, занимающие доминирующее положение на рынках. Поэтому в условиях пандемии COVID-19 страны ввели дополнительные нормы, распространяемые на все компании и рынки. Для сдерживания аппетитов спекулянтов и необоснованного повышения цен на товары и услуги применяются нижеследующие меры.

1. *Создание механизмов приема жалоб потребителей.* В Великобритании Управление по вопросам конкуренции и рынков (СМА) создало целевую группу COVID-19 и форму для жалоб потребителей о несправедливых методах ведения бизнеса во время вспышки COVID-19. 24 апреля 2020 г. Управление опубликовало первый отчет, констатируя, что за месяц работы группы было получено 2500 жалоб на 187 продавцов продуктов питания и товаров личной гигиены².

2. *Контроль за ценами.* В таких канадских провинциях, как Британская Колумбия, Альберта, Новая Шотландия и Онтарио, практика завышения

1 URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130819-ay45n5rn74&title=Protecting-online-consumers-during-the-COVID-19-crisis

2 URL: <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/exploitative-abuses-price-gouging-covid-19-the-cases-pursued-by-eu-and-national-en#nb16>

14. Проблемы повышения цен на продукты и иные необходимые товары

цен запрещается законами об управлении чрезвычайными ситуациями, которые позволяют региональным правительствам в период чрезвычайного положения регулировать цены на жизненно необходимые товары и услуги¹. Так, в Онтарио 28 марта 2020 г. был издан приказ, запрещающий завышение цен в связи с пандемией на основе Закона об управлении чрезвычайными ситуациями и гражданской защите². Всем розничным компаниям запрещено взимать «недобросовестные цены» на «необходимые товары». Ранее в Онтарио уже был установлен перечень необходимых товаров: продукты питания, вода, электроэнергия, ископаемое топливо, одежда, оборудование, транспортные и медицинские услуги и принадлежности. Теперь перечень пополнился масками и перчатками, безрецептурными препаратами для лечения симптомов COVID-19, дезинфицирующими средствами, средствами личной гигиены (мыло и бумага). Наказание за завышение цен: от 100 тыс. до 1 млн канадских долларов и тюремное заключение до 1 года. В Калифорнии (США) после провозглашения чрезвычайного положения и в течение 30 дней после отмены чрезвычайного положения запрещено продавать любые потребительские продукты питания или непродовольственные товары или услуги, предметы первой необходимости, предметы медицинского назначения, строительные материалы, жилье, транспорт, услуги по перевозке и хранению, топливо по цене более чем на 10% выше, чем цена, взимаемая соответствующим лицом за те же товары или услуги непосредственно накануне введения чрезвычайного положения³.

Аналогичный запрет был введен 28 марта 2020 г. в Польше в рамках программы «Антикризисный щит» (регулирование в ситуации COVID-19)⁴. Установлено, что государство может определять максимальные цены продажи и наценки на лекарственные средства, медицинские приборы, продукты питания и другие товары или услуги, необходимые для защиты здоровья или безопасности людей, или существенно влияющие на расходы на содержание домохозяйства. За нарушение накладывается штраф в размере до 5 млн злотых (86,5 млн руб.), подлежащий выплате в течение 7 дней. Также возможен штраф в размере до 10% от оборота, полученного в прошлом финансовом году.

Во Франции введен временный контроль цен на дезинфицирующие гели, некоторые виды продуктов питания, защитные маски, распространяющийся в том числе на платформы электронной коммерции. В Италии антимонопольный орган направил запросы о предоставлении информации крупным ритейлерам и платформам, включая Amazon и eBay, в целях проведения расследований в отношении допущенных ими роста цен и введения в заблуждение при продаже масок и дезинфицирующих средств. В Испании антимонопольный орган начал расследование по факту повышения цен в сфере ритуальных услуг. Голландское антимонопольное ведомство в одном из заявлений отметило, что крупные онлайн-платформы (Bol.com, Marktplaats и Amazon) самостоятельно предпринимают шаги, чтобы запретить продавцам устанавливать высокие цены.

1 URL: <https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2020/04/canada-pricing-goods-and-services-covid19>

2 URL: <https://www.dentons.com/en/insights/alerts/2020/april/14/price-gouging-on-necessary-goods-during-the-covid19-pandemic>

3 URL: <https://www.dwt.com/insights/2020/03/covid-19-price-gouging-antitrust-laws>

4 URL: <https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2020/03/covid19-special-legislation-maximum-prices>

Ситуация в России

Статья 6 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает понятие «монопольно высокой цены товара». Однако такая цена может устанавливаться только занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, тогда как на рынке действует большое количество мелких продавцов, не имеющих доминирующего положения, которые тем не менее завышают цены в массовом порядке. Кроме того, цена товара не признается монопольно высокой в случае непревышения цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке. Это означает, что если в период COVID-19 большинство продавцов на рынке резко подняли цену на тот или иной товар, то такая цена не будет считаться монопольной, что может создавать высокие риски одновременного повышения цен на всем соответствующем рынке.

Также запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят к установлению или поддержанию цен. Во время пандемии ФАС уже провела ряд исследований заключения подобных соглашений, например, по поводу цены на гречку торговых сетей «Магнит» и «SPAR»¹. Стоит отметить, что, по данным СМИ, в России цены на некоторые продовольственные товары в период пандемии COVID-19 выросли на 5–20%².

В целом государственное регулирование цен в России осуществляется в рамках Постановления Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)». Однако цены на продукты питания не входят в перечень указанного регулирования. Более того, отсутствует даже специальная процедура по введению такого регулирования в чрезвычайных ситуациях или ситуациях, угрожающих санитарно-эпидемиологическому благополучию населения. Например, при возникновении угрозы распространения опасного заболевания.

Кроме того, действуют Правила установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены, и перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, за приобретение определенного количества которых хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, не допускается выплата вознаграждения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2010 № 530 (далее – Правила, постановление № 530). Эти Правила устанавливают регулирование предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости (24 вида товаров) в случае повышения цен на 30%. Законопроект № 942591-7 («О внесении изменений в ст. 8 ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации») для таких товаров предусматривает установление предельных наценок (законопроект находится на стадии предварительного рассмотрения)³.

1 URL: <https://chel.fas.gov.ru/news/29537>

2 URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4316139>

3 URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/942591-7>

14. Проблемы повышения цен на продукты и иные необходимые товары

Наконец, в марте 2020 г. в ст. 60 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» были внесены поправки, устанавливающие порядок государственного регулирования цен на лекарства в чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения опасного заболевания (например, как COVID-19). Добавим, что ранее действовало Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 431, регулирующее цены на маски и перчатки (его действие на данный момент приостановлено). Стоит также отметить, что ФАС России организовала «горячую линию» по вопросам повышения цен на продовольствие¹.

Таким образом, в России разработаны и действуют правила государственного регулирования цен на лекарства, коммунальные услуги, топливо, однако отсутствует процедура государственного регулирования цен в период чрезвычайных ситуаций, пандемий и др. Это в условиях пандемии коронавируса привело к значительному росту цен на некоторые товары и услуги, их недоступности, массовому нарушению прав потребителей и правил конкуренции.

Предложения для России

По опыту зарубежных стран Правительству Российской Федерации следует разработать процедуры регулирования цен в чрезвычайных ситуациях и иных ситуациях, угрожающих санитарно-эпидемиологическому благополучию населения.

1. ФАС подготовить поправки к Законопроекту № 942591 (О внесении изменений в ст. 8 ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»), находящемуся, как было отмечено выше, на предварительном рассмотрении. Эти поправки предусматривают право исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации в случае возникновения чрезвычайных ситуаций или иных ситуаций, угрожающих санитарно-эпидемиологическому благополучию населения (например, связанных с инфекционными заболеваниями, массовыми неинфекционными заболеваниями и др.) вводить регулирование наценок на отдельные виды продовольственных и непродовольственных товаров. Имеется в виду перечень товаров, установленный упомянутыми выше Правилами, утвержденными постановлением № 530, а также других продовольственных и непродовольственных товаров и услуг, цена на которые не может быть повышена более чем на 10–20% (согласно описанным выше практикам государств ОЭСР и ЕС) – в том числе в зависимости от количества жалоб потребителей, поступающих в ФАС.

2. ФАС следует инициировать заключение меморандумов о сотрудничестве с электронными торговыми площадками, которые готовы соблюдать договоренности о контроле за повышением цен поставщиками указанных площадок в период чрезвычайной ситуации или иной ситуации, угрожающей санитарно-эпидемиологическому благополучию населения (например, связанных с инфекционными заболеваниями, массовыми неинфекционными заболеваниями и др.)

Что дадут предложенные меры

Установление в рамках чрезвычайных или кризисных ситуаций санитарно-эпидемиологического характера порядка процедур регулирования цен

1 URL: <https://fas.gov.ru/pages/goryachaya-liniya-fas-rossii-po-voprosam-povyisheniya-czen/>

на отдельные виды продовольственных товаров, а также на иные товары и услуги, на которые наблюдается значительное повышение цен (включая цены на жилье, транспортные услуги и др.), соответствует международным практикам. Это позволяет временно «заморозить» рост цен не только на жизненно необходимые товары и услуги, но и по усмотрению органов власти на другие товары, что позволит избежать наценок (например, до 300–500% на имбирь и лимоны¹), а также снизить риски разбирательств и проверок ФАС в отношении законности таких наценок. Сотрудничество ФАС с электронными торговыми площадками позволит отслеживать случаи завышения цен в онлайн-торговле. 

1 URL:<https://www.interfax.ru/russia/705758>

15. МОНИТОРИНГ СИТУАЦИИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КОРОНАВИРУСА (COVID-19), ПРИНИМАЕМЫХ В СВЯЗИ С ЭТИМ МЕР И ВОЗНИКАЮЩИХ ВЫЗОВОВ (27.05.2020)

Пономарев Ю.Ю., к.э.н., заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС; с.н.с. направления «Реальный сектор» Института Гайдара;

Макаров А.В., н.с. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС;

Радченко Д.М., м.н.с. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС;

Сидорова Е.Е., м.н.с. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС;

Борзых К.А., м.н.с. лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИПЭИ РАНХиГС;

Каукин А.С., к.э.н., заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИПЭИ РАНХиГС; и.о. руководителя научного направления «Реальный сектор», заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара

В аналитической записке рассмотрена текущая (на 27.05.2020) ситуация с распространением коронавируса в мире и в России, описаны основные принятые за этот период меры по сдерживанию распространения инфекции и по поддержке экономики, построен прогноз развития эпидемии в России. Рассмотрены также отдельные вызовы, возникающие из-за распространения коронавирусной инфекции.

Общее число новых ежедневных случаев заболевания в мире практически не изменилось, оставаясь на высоком уровне (68 тыс. на 24 мая, 66 тыс. новых заболевших за сутки – 27 мая). По состоянию на 27 мая 2020 г. в существенной части стран эпидемия продолжает идти на спад. За последние трое суток наибольшее число умерших от коронавируса зафиксировано в США (уровень постепенно снижается) и Бразилии, где ежедневное число умерших стремительно нарастает. Значимую долю ежедневного прироста числа смертельных случаев составляют Великобритания, Индия, Испания, Мексика. В Европе в целом, число новых летальных случаев продолжает снижаться.

По состоянию на 27.05.2020 в России зарегистрировано 370 680 случаев заболевания (средний ежедневный прирост продолжает сокращаться, с 24.05 замедлился на 0,3 п.п., составив 2,5%), из них 171 443 – в Москве (+4,6% с 24.05), 35 956 – в Московской области (+7,3% с 24.05), 14 463 – в Санкт-Петербурге (+8,4% с 24.05). В последние дни прирост заболевших составлял в среднем менее 3%.

По прогнозу, совокупное число болеющих в пик эпидемии, который в зависимости от сценария ожидается либо в конце мая (30 мая – оптимистический сценарий), либо в середине июня (13 июня – пессимистический), может составить от 237,2 до 276,0 тыс. человек. На дату пика эпидемии дневной прирост новых заболевших, по прогнозу, может составить от +4,0 тыс. чел (оптимистический сценарий) до 4,7 тыс. чел. (пессимистический сценарий). В Москве динамика развития эпидемии несколько опережает общероссийскую. Так, в оптимистическом сценарии пик эпидемии уже может быть пройден, а в пессимистическом – уже достаточно близок (30 мая). Текущая динамика развивается по траектории, которая лучше прогнозного оптимистического сценария.

Развитие эпидемии COVID-19 формирует перед Россией и всем миром новые вызовы в различных сферах. Вот некоторые из них:

- 1) авиационная отрасль в условиях COVID-19: дополнительные издержки и перепрофилирование деятельности компаний;
- 2) необходимость исследования и учета особенностей распространения коронавируса;
- 3) необходимость более точного определения заразности заболевших.

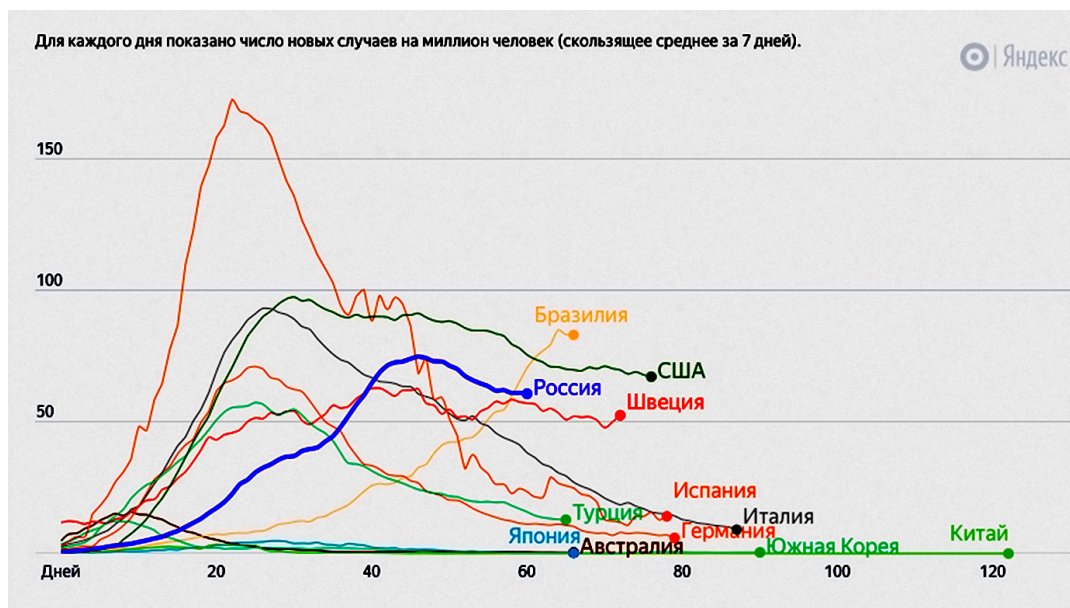
Распространение пандемии коронавируса и меры стран по ее ограничению

По состоянию на 27 мая 2020 г. количество заболевших COVID-19 в мире составило 5,8 млн человек, умерших – более 354 тыс. Всего в мире на 00:00 28 мая продолжают болеть более 2,9 млн человек, выздоровели более 2,47 млн человек (*табл. 1*).

По состоянию на конец 27 мая 2020 г. в существенной части наиболее пострадавших от COVID-19 стран эпидемия продолжает идти на спад (см. *рис. 1*). Можно говорить о некотором замедлении скорости распространения эпидемии и в ряде стран, в которых в последние две недели наблюдался наибольший рост числа новых случаев (Бразилия, Чили, Индия, Мексика, Иран – во всех этих странах происходит слабо контролируемое интенсивное контактное распространение коронавируса). Основной вклад в ежедневный прирост заболевших вносят США, Россия, Бразилия, Индия, Чили, Мексика.

Показатели смертности продемонстрированы на *рис. 4* и *5*.

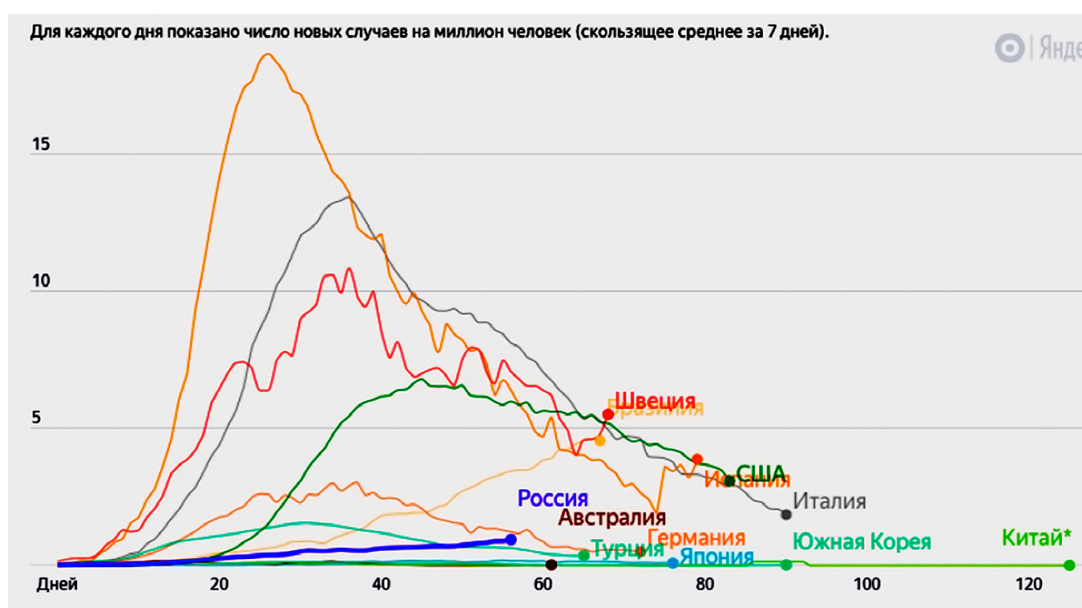
Рис. 6 показывает диаграмму рассеяния количества летальных случаев по странам и числа выявленных заболевших новым коронавирусом. В России, несмотря на некоторый рост числа ежедневно умирающих от коронавируса, летальность сохраняется на уровне около 1%, что ниже среднего для большинства стран уровня. Наибольшее количество подтвержденных умерших от коронавируса в расчете на 1 млн человек – в странах Европы (Бельгия (808), Испания (580), Италия (547), Великобритания (552) и Франция (437)) (см. *рис. 2, 3*).



Примечание. За точку отсчета для данной страны принят день, когда число выявленных заражений превысило 1000.

Рис. 2. Ежедневное число новых заболевших на 1 млн человек в странах мира

Источник: Яндекс. URL: <https://yandex.ru/covid19/stat>.



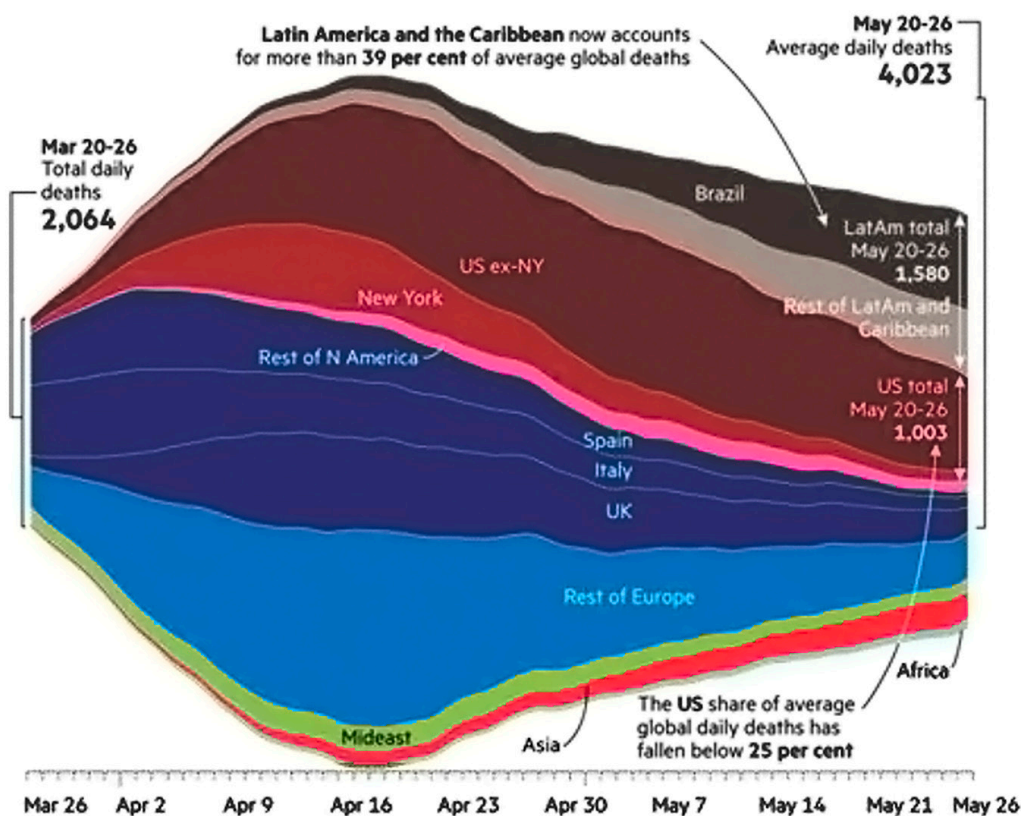
Примечание. За точку отсчета для данной страны принят день, когда общее число смертей превысило 10.

Рис. 3. Число смертей на 1 млн человек в странах мира

Источник: Яндекс. URL: <https://yandex.ru/covid19/stat>.

Значительное число выявленных случаев заболевания отчасти обусловлено тем, что Россия входит в топ-3 стран по количеству проведенных тестирований на COVID-19, общее число тестов на 27 мая 2020 г. составило почти 9,4 млн. Больше только в США (около 15,7 млн тестов), где число зарегистрированных случаев заражения существенно выше. Кроме того, следует отметить, что Россия входит в число стран с наиболее комплексными, но в то же время не самыми жесткими ограничительными мерами (рис. 8).

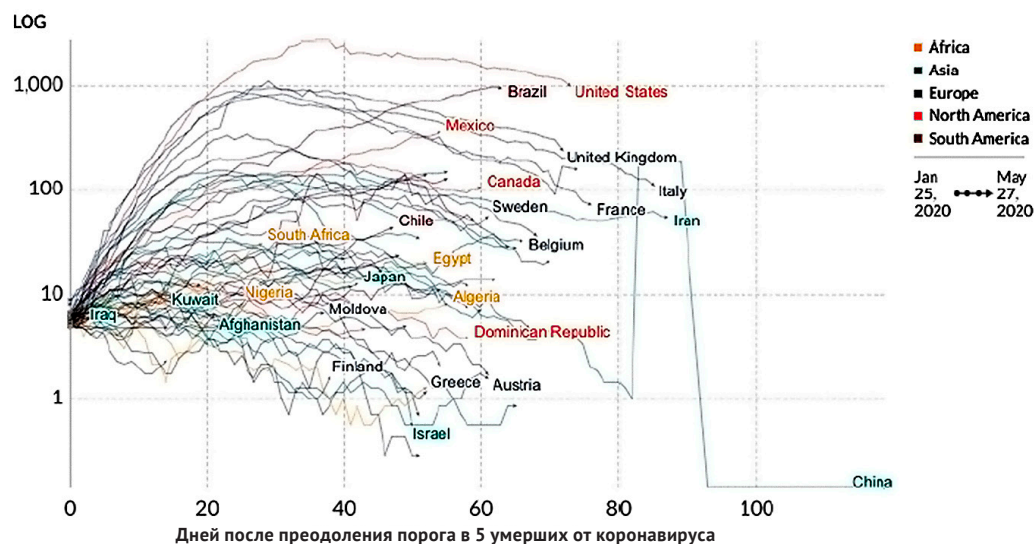
15. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (covid-19)



Примечание. Данные по отдельным странам могут отличаться от представленных в табл. 1 в силу разного времени (в течение дня) предоставления информации.

Рис. 4. Распределение числа умерших за сутки по странам мира (по состоянию на 27 мая 2020 г.)

Источник: [3].



Примечание. По оси абсцисс указано количество дней после преодоления порога в 5 умерших от коронавируса ежедневно.

Рис. 5. Количество умерших от коронавируса за день (скользящее среднее за неделю, предшествующую каждой дате), чел.

Источник: составлено авторами [1] на основе данных [2].

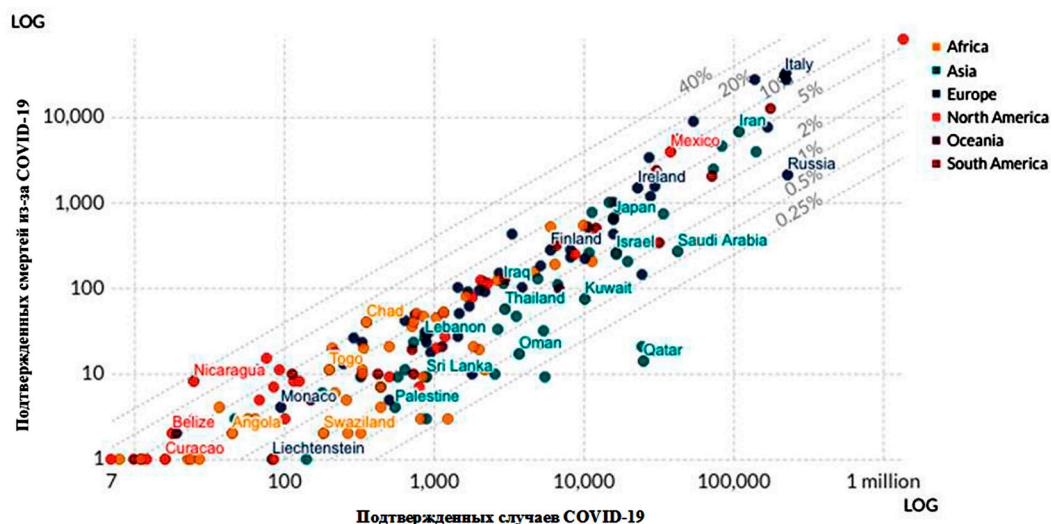
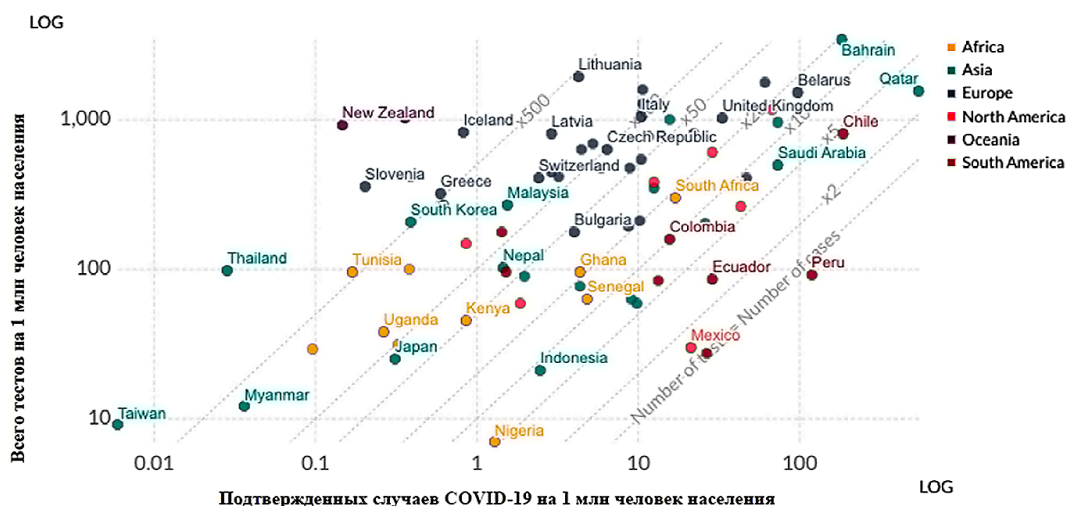


Рис. 6. Зависимость количества подтвержденных случаев заражения коронавирусом от числа проведенных тестов на вирус

Источник: [2].



Примечание. По оси абсцисс указан логарифм числа подтвержденных случаев коронавируса, по оси ординат – логарифм количества проведенных тестов по странам на 1 млн человек населения. Важно иметь в виду, что методика тестирования и особенности статистического учета различаются по странам.

Рис. 7. Зависимость количества подтвержденных случаев заражения коронавирусом от числа проведенных тестов на вирус

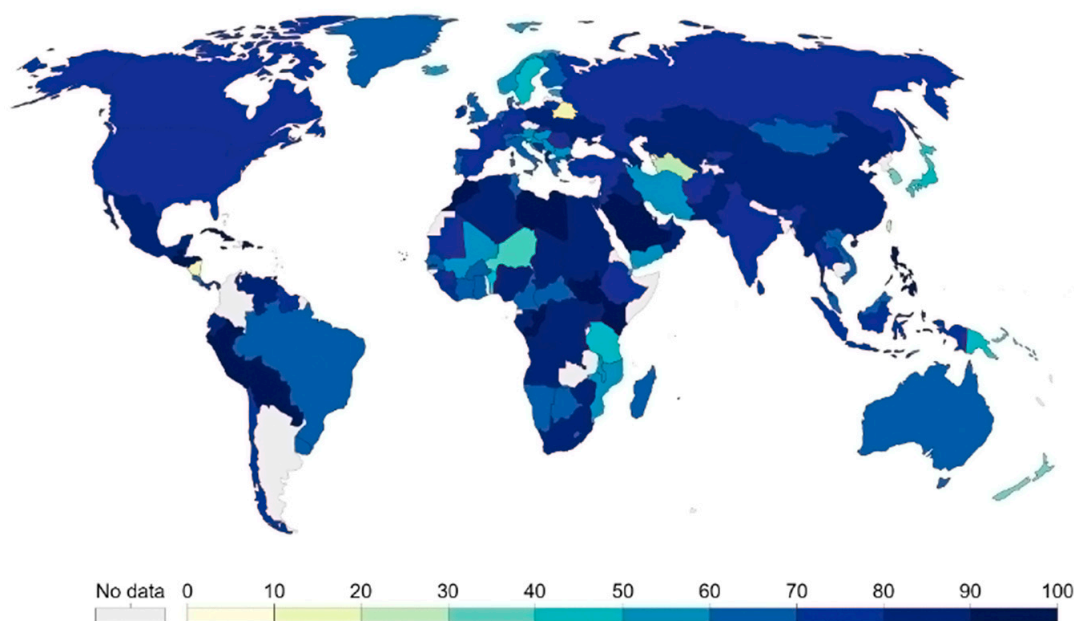
Источник: [2].

По официальным данным, в России в последние дни прирост заболевших составлял в среднем менее 3%.

В последние три дня число выписанных по выздоровлению существенно превышало число новых заболевших, что отражает тенденцию к спаду эпидемии.

На рис. 9 приведены показатели заболеваемости в России с учетом выздоровевших и летальных случаев. Летальность в настоящий момент составляет около 1,1% от всех заболевших, постепенно увеличиваясь. За период с 24 по 27 мая умерло 427 человек, выписано по выздоровлению 28 909 человек.

15. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (covid-19)



Примечание. Индекс рассчитывается посредством усреднения девяти показателей, отражающих наличие в стране ограничительных мер в определенной сфере (образовательные учреждения, запрет массовых мероприятий и иные).

Рис. 8. Индекс жесткости ограничительных мер, применяемых для борьбы с распространением коронавируса

Регион	Число новых случаев по дням	▼ Всего заражений	Заражений на 100 000 человек	Всего смертей	Смертей на 100 000 человек
Москва		171 443	1370,8	2 183	17,5
Московская область		35 956	479,2	359	4,8
Санкт-Петербург		14 463	270,2	158	3,0
Нижегородская область		8 735	270,0	78	2,4
Дагестан		4 455	145,4	130	4,2
Свердловская область		4 425	102,3	21	0,5
Ростовская область		4 133	97,9	34	0,8
Красноярский край		3 700	128,6	29	1,0
Калужская область		3 560	351,7	29	2,9
Краснодарский край		3 506	62,6	29	0,5

Рис. 9. Топ-10 регионов по числу заболевших

Источник: Яндекс. URL: <https://yandex.ru/covid19/stat>. По данным на 27 мая.

Меры по борьбе с распространением коронавируса и их эффективность

В России в ряде регионов происходит смягчение ограничений. В основном оно затрагивает возможность прогулок и открытие небольших непродовольственных магазинов.

В России за период с 21 по 24 мая 2020 г. были введены следующие меры в части контроля и противодействия распространению коронавируса, а также поддержки отечественной экономики:

- Москва: для частных медицинских клиник продлен до 31 декабря срок уплаты авансовых платежей за I квартал 2020 г. по налогу на имущество и земельному налогу. Кроме того, клиники, арендующие земельные участки и объекты нежилого фонда у города Москвы, освобождены от арендной платы за период с 1 марта до окончания режима повышенной готовности, но не ранее 1 июля 2020 г. Киоски «Печать» освобождаются от платежей за право осуществления торговой деятельности на 3 месяца – с 1 апреля по 30 июня.
- Москва: с 26 мая волонтеры могут посещать городские приюты для бездомных собак и кошек. Для посещения приюта необходимо заранее оформить ID волонтера. Каждый приют будет принимать не более 15 волонтеров ежедневно.
- Москва: с 1 июня откроются все непродовольственные магазины и часть бытовых услуг (прачечные, химчистки, ремонтные мастерские). Также с 1 июня будут разрешены прогулки по графику – расписание будет составлено по номерам домов.
- Севастополь: с 1 июня планируется возобновить работу заведений общественного питания и частных образовательных организаций, а с 15 июня – гостиниц.
- Республика Карелия: отменены ограничения по времени продажи алкоголя.

Основные перспективные тенденции: возможные прогнозы дальнейшего развития ситуации

Для прогнозирования дальнейшего развития эпидемии в России с использованием архитектуры модели SEIR¹ были рассмотрены три базовых сценария. Во всех сценариях **не предполагается снятие** ограничительных мер (в том числе обязательного режима самоизоляции).

По прогнозу, совокупное число болеющих в пик эпидемии, который в зависимости от сценария придется либо на конец мая (30 мая – оптимистический сценарий), либо на середину июня (13 июня – пессимистический), может составить от 237,2 до 276,0 тыс. человек. На дату пика эпидемии дневной прирост новых заболевших по прогнозу может составить от +4,0 тыс. человек (оптимистический сценарий) до 4,7 тыс. человек (пессимистичный сценарий).

Модель заболеваемости Сбербанка рассчитана для четырех сценариев в зависимости от уровня сознательности граждан с точки зрения соблюдения режима самоизоляции, который по-прежнему сохраняется в большом числе регионов, а также санитарно-эпидемиологических мер: «Все соблюдают», «Иногда нарушают», «Нарушают часто» и «Ведут себя как обычно». В целом для России в ближайшие дни можно ожидать постепенного снижения числа заболевших согласно первым двум сценариям. При несоблюдении мер по самоизоляции, начиная с 13 июня, согласно прогнозу Сбербанка, можно

1 Используется реализация модели SEIR, она позволяет оценить возможные потери при различных стратегиях сдерживания. Одним из факторов, отражающих скорость распространения эпидемии и оказывающих наиболее сильное влияние на результаты прогнозирования ее развития, является показатель эффективности передачи заболевания R_0 (коэффициент трансмиссии), который зависит от характеристик заболевания (инкубационный период, вирулентный период и др.), от конкретной страны, принимаемых в ней мер, начального уровня развития здравоохранения и т.д. В целом по миру R_0 оценивается в границах от 1,5 до 6,5 [28]. Для России на текущий момент не существует однозначных оценок коэффициента трансмиссии для COVID-19: значения варьируются от 2,3–5 [26] до 2,5–3 [27].

15. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (covid-19)

ожидать второй волны. Вместе с тем, по России и по Москве, согласно прогнозу Сбербанка, пик эпидемии уже пройден (11 и 7 мая соответственно).

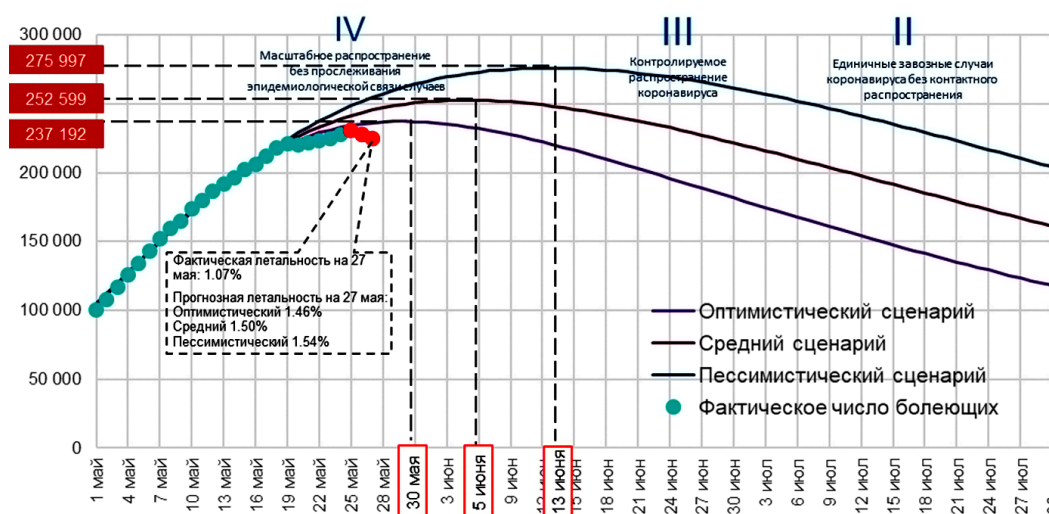


Рис. 10. Сценарный прогноз ежедневной динамики числа болевших коронавирусом в России (без учета возможного снятия ограничений и режима самоизоляции)

Источник: прогноз РАНХиГС и Института Гайдара.

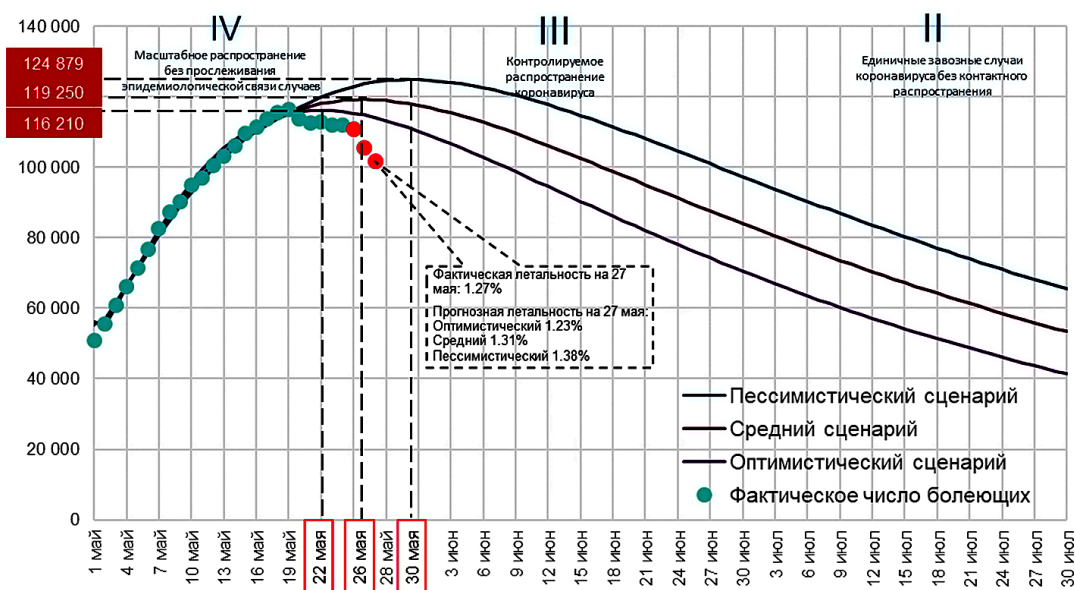


Рис. 11. Сценарный прогноз ежедневной динамики числа болевших коронавирусом в Москве (без учета возможного снятия ограничений и режима самоизоляции)

Источник: прогноз РАНХиГС и Института Гайдара.

В Москве ожидается небольшое увеличение числа ежедневно регистрируемых заболевших в ближайшие дни вне зависимости от сценария. Однако даже в наиболее негативном сценарии уровень заболеваемости 7 мая (6 703 новых случаев) не будет достигнут, а вторая волна будет небольшой.



Рис. 12. Прогнозная динамика прироста новых случаев заболевания коронавирусом в России
Источник: Сбербанк, по данным от 17.05.2020.



Рис. 13. Прогнозная динамика прироста новых случаев заболевания коронавирусом в Москве
Источник: Сбербанк, по данным от 20.05.2020.

15. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (covid-19)

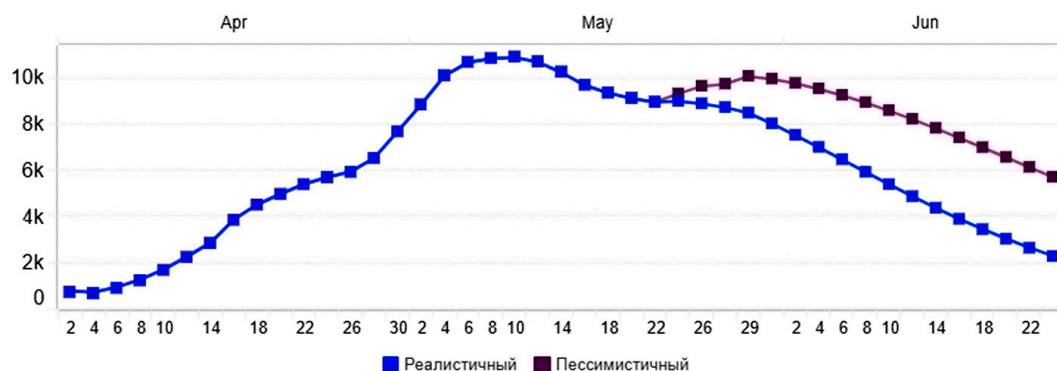


Рис. 14. Прогнозная динамика прироста новых случаев заболевания коронавирусом в России

Источник: Megaputer Intelligence.

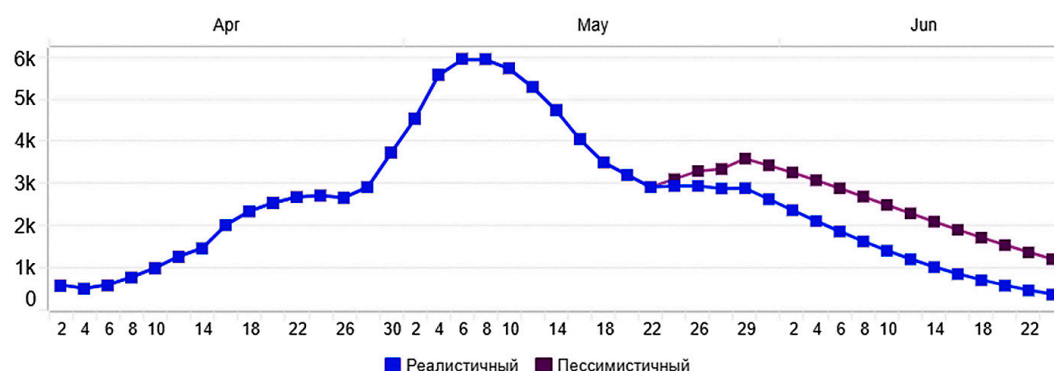


Рис. 15. Прогнозная динамика прироста новых случаев заболевания коронавирусом в Москве

Источник: Megaputer Intelligence.

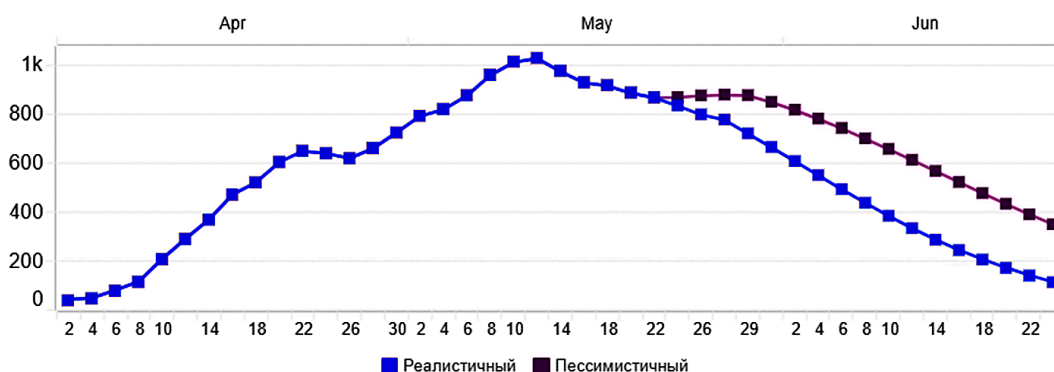


Рис. 16. Прогнозная динамика прироста новых случаев заболевания коронавирусом в Московской области

Источник: Megaputer Intelligence.

Согласно модели компании – разработчика аналитических продуктов Megaputer Intelligence¹, в России пик числа новых случаев в реалистичном и пессимистичном сценарии пройден 9 мая на уровне 10 956 чел.

¹ URL: <https://covid19.megaputer.ru/>

По прогнозу Megaruter Intelligence, в Москве пик пройден 6 мая, в Московской области – 12 мая.

В целом разброс прогнозов дальнейшего развития ситуации достаточно значимый.

Таблица 2

Сравнение сценарных прогнозов динамики числа случаев заражения коронавирусом в России

Авторы прогноза	Сценарий	Пиковые показатели				Суммарно за весь период эпидемии	
		Дата пика	Дневной прирост выявленных заболевших, чел.	Всего выявленных заболевших на пиковую дату накопленным итогом, чел.	Дневной прирост летальных случаев, чел.	Всего выявленных заболевших накопленным итогом, чел.	Летальных случаев, чел.
Фактическое состояние на 27.05.20			8 338	370 680	161	370 680	3 968
Интегральная модель (SEIR)	13 июня	4 690	454 683	253	608 311	25 280	110 161
	5 июня	4 284	390 348	220	512 301	21 183	62 942
	30 мая	3 997	347 613	195	416 291	17 087	37 028
Сбербанк	Все соблюдают Иногда нарушают Нарушают часто	11 мая	11 656	н/д	н/д	н/д	н/д
	Ведут себя как обычно	13 июля	13 005	н/д	н/д	н/д	н/д
Megaputer Intelligence	Реалистичный Пессимистичный	9 мая	10 956	н/д	1 831	521 163 (к 18 июня)	11 960 (к 18 июня)

Источник: составлено авторами.

Эпидемиологические, технологические вызовы и ответы

Развитие эпидемии COVID-19 формирует перед Россией и всем миром новые вызовы в различных сферах. Далее будут рассмотрены некоторые из них.

Авиационная отрасль в условиях COVID-19: дополнительные издержки и перепрофилирование деятельности компаний

Вызов. Реализация санитарно-эпидемиологических предписаний и возможный переход к новому формату функционирования с учетом социального дистанцирования сопряжены для с дополнительными издержками для авиационной отрасли. С учетом наблюдаемого значительного сокращения объема пассажирских перевозок российскими авиакомпаниями (на 92% к апрелю 2019 г.¹) с целью обеспечения рентабельности последние перепрофилируют парк ВС для выполнения грузовых перевозок.

1 По данным Федерального агентства воздушного транспорта Министерства транспорта РФ.

15. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (covid-19)

Дополнительные меры по обеспечению безопасности были введены в аэропортах: в служебных помещениях и зонах обслуживания пассажиров установлены тепловизоры и аппараты с дезинфицирующими средствами, нанесены разметки контроля дистанции, сотрудники обеспечены средствами индивидуальной защиты (СИЗ) [4]. Принятие дополнительных мер безопасности в аэропортах – общая международная практика в условиях пандемии. В США были смягчены требования к объему жидких дезинфицирующих средств, допустимых к провозу на борту, но также усилены требования к упаковке продукции питания и багажа, подлежащих досмотру [5]. Кроме того, значительно ограничено взаимодействие сотрудников служб и пассажиров в ходе контроля документов и регистрации [4]. Роспотребнадзором был также подготовлен широкий перечень требований по безопасности, включая регулярный контроль температуры членов экипажа и пассажиров, обязательное использование СИЗ пассажирами и членами экипажа. Согласно Международной ассоциации воздушного транспорта (IATA), обеспечение СИЗ является достаточной мерой для снижения рисков заражения на борту, однако, в зависимости от эпидемиологической обстановки могут быть введены временные меры, направленные на минимизацию контактов пассажиров и экипажа, усиление санитарной обработки салона, внедрение «иммунных паспортов» при условии их подтвержденной эффективности и доступности тестирования на антитела [6].

Исполнение предписаний, в частности проведение дезинфекции салонов, сопряжено с дополнительными финансовыми издержками для авиакомпаний и увеличивает время обслуживания самолета на 20–30 минут [4]. Загрузка самолета¹ на 50%, согласно требованию Роспотребнадзора, и организация рассадки пассажиров с учетом социальной дистанции приведет к значительному росту стоимости авиабилетов для покрытия высоких постоянных издержек авиакомпаний. По оценкам IATA, минимальный рост средних цен на авиабилеты может составить от 43 до 54% для безубыточного функционирования отрасли [6]. Иностранные авиакомпании, в частности американский лоукостер Frontier Airlines, практикуют ввод специальных тарифов для пассажиров, придерживающихся социального дистанцирования: за возможность лететь в свободном ряду взимается дополнительная плата (39–89 долл.). При этом пассажиры должны подтвердить отсутствие симптомов у себя и членов семьи в течение 2 недель до вылета, измерить температуру и обработать руки, а также использовать СИЗ во время полета [7].

В условиях пандемии отмена пассажирских рейсов и, как следствие, сокращение грузового оборота, выполняемого совместно с пассажирскими рейсами, и удорожание цены отправки грузов воздушным транспортом, создали стимулы для перепрофилирования простаивающих пассажирских самолетов для выполнения перевозок грузов медицинского назначения [8]. Так, с 18 апреля российская авиакомпания S7 задействует часть пассажирского авиапарка для выполнения грузовых рейсов [9]. В настоящее время разрешение Росавиации на выполнение перевозки грузов в пассажирской кабине в отсутствие пассажиров выдано 7 авиакомпаниям [10].

Рекомендации. Необходимость обеспечения дополнительной безопасности временно изменит условия ведения деятельности авиакомпаний.

¹ Согласно Международной ассоциации воздушного транспорта, максимально возможная загрузка рейса с учетом дистанцирования составит 63%, что ниже уровня безубыточности – 77%.

В частности, для стабилизации и контроля распространения инфекции следует принимать такие меры, как минимизация контактов сотрудников транспортных служб и пассажиров, использование СИЗ, дезинфекция помещений и судов в порядке, позволяющем оптимизировать время обработки и подготовки к вылету. В свою очередь, введение социального дистанцирования на борту и загрузка судов не более, чем на 50% окажут непомерно высокое давление как на авиакомпанию, так и на потребителей в случае компенсационного повышения стоимости билетов, что будет сдерживать восстановление отрасли и может потребовать дополнительной поддержки отрасли со стороны государства.

Необходимость исследования и учета особенностей распространения коронавируса

Вызов. Проводимые исследования раскрывают существенные отличия новой коронавирусной инфекции от близких штаммов SARS-CoV и MERS. Учет этих факторов, определяющих высокую контагиозность вируса и возникновение кластеров инфекции, в частности, в закрытых помещениях, позволит улучшить эпидемиологический контроль.

Анализ кластеров в Китае за пределами провинции Хубэй, возникших в период с 4 января по 11 февраля и включавших 3 и более случаев заболевания, показал, что из 318 вспышек только 1 произошла вне закрытого помещения. При этом высокая доля крупных вспышек была зафиксирована в магазинах и местах питания, что может свидетельствовать о сложности реализации профилактических мер в местах с большим количеством восприимчивых людей, а также в переполненных, плохо проветриваемых и необработанных помещениях [11].

Напротив, на улицах вероятность заражения намного ниже, мелкодисперсные частицы, содержащиеся в выдохе человека, рассеиваются очень быстро, а для заболевания в организм должна попасть так называемая инфекционная доза (порядка тысячи частиц вируса накопительным итогом) [12]. По оценкам, полученным по японским данным, риск возникновения кластеров инфекции в закрытых и ограниченных пространствах в 18,7 раз превышает риск инфицирования на открытом воздухе [13].

Таким образом, наиболее быстрому распространению вируса способствуют нахождение в закрытых помещениях и активность даже средней интенсивности (громкая речь, крик, пение, физическая нагрузка, сопряженная с тяжелым, глубоким или быстрым дыханием).

Именно на закрытые помещения относят достаточно широкое распространение инфекции среди мужчин в арабских странах [15]. В таких странах (Персидского залива) принято устраивать частые встречи между родственниками и друзьями, которые происходят в специальных помещениях (меджлисах), открытых для широкого посещения. В результате такие замкнутые пространства стали местами значительного количества контактов и возможными очагами заражения.

Согласно отчету Центра по контролю и профилактике заболеваний США (CDC), присутствие одного носителя COVID-19 на церковном мероприятии, длившемся 2,5 часа, с участием 61 человека повлекло инфицирование 53 членов хора. Случаи сверхбыстрого распространения и кластеризации инфекции также были зафиксированы в местах исполнения живой музыки (Япония, 80 человек) и проведения спортивных занятий в закрытых помещениях (Южная Корея, 65 человек) [16].

15. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (covid-19)

Рекомендации. Важнейшее направление противодействия распространению эпидемии может быть связано с мерами по снижению контактов в закрытых средах, это может помочь предотвратить возникновение больших очагов заболевания. В то же время могут быть ослаблены ограничения в первую очередь в части перемещений на открытом воздухе.

Необходимость более точного определения заразности заболевших

Вызов. Эпидемия коронавируса привела к тому, что большое количество заболевших необходимо было поместить на карантин для предотвращения дальнейшего распространения заболевания.

При этом заболевание в значительной степени протекает бессимптомно или с относительно легкими последствиями, в результате это позволяет соблюдать не такой высокий уровень госпитализаций. Согласно недавним данным Роспотребнадзора, порядка 45% случаев заболеваний можно охарактеризовать как бессимптомные [17]. Различные исследования показывают крайне широкий диапазон бессимптомных больных, от 17 до 78% [18].

Таким образом, значительное количество больных проходят лечение дома, однако для них предусмотрены во всем мире более или менее жесткие требования с точки зрения самоизоляции.

Возникает важное направление для исследований – в какой мере и при каких обстоятельствах больные коронавирусом являются опасными для окружающих с точки зрения заразности. При повышении точности и достоверности знаний в этом вопросе некоторое количество (или даже значительное) заболевших, но которые не представляют опасность для окружающих с точки зрения заразности, могли бы быть отпущены досрочно из режима карантина и возвращены в полноценную социальную жизнь.

Так недавно было опубликовано исследование ученых из Сингапура, которые исследовали проблему заразности больных. Согласно полученным оценкам можно предположить, что больной COVID-19 перестает быть заразным примерно через 11 дней [19], [20], [18] (инфекционный период может начинаться за 2 дня до симптомов и сохраняться в течение 7–10 дней после появления симптомов). Это исследование, если результаты будут подтверждены на других выборках, может существенно повлиять на сегодняшнюю практику. В настоящее время пациентов даже с хорошим самочувствием выписывают только после двух отрицательных мазков на COVID-19. Однако такой тест не вполне эффективен. Тест выявляет части генома вируса, но не может определить, насколько вирус является жизнеспособным с точки зрения дальнейших заражений. Согласно тестам ПЦР к 15 дню 30% всех пациентов имеют отрицательный результат, 68% к 21 дню, 88% к 28 дню и к 33 дню 95% всех пациентов.

Пересмотр же критериев поможет выписать из больниц более 80% пациентов после 11 дней пребывания, за исключением отдельных случаев (больные со слабым иммунитетом и т.д., исследователи склоняются к выводу, что такого рода пациенты могут быть заразны и по истечении этого срока). Схожие результаты показали и наблюдения за пациентами в Германии, большие выделения вируса из горла и легких наблюдались только в течение первой недели.

Для более точного понимания процесса передачи инфекции кроме коэффициента воспроизводства – среднего числа новых случаев заболевания, вызванного контактом с одним инфицированным, – используется также коэффициент дисперсии (k) или доли случаев внутри кластера, вызван-

ных контактами с большим числом инфицированных. Согласно оценкам, коэффициент k для COVID-19 ниже (0,1) коэффициентов для SARS (0,16) и MERS (0,25), что говорит о том, что большую часть случаев передачи новой коронавирусной инфекции внутри кластера объясняет относительно малая доля людей. Так, согласно Лондонской школе гигиены и тропической медицины (LSHTM), контакты 10% инфицированных могут объяснить порядка 80% дальнейшего распространения вируса. В свою очередь некоторые носители могли не передавать вирус ввиду специфики иммунной системы и симптоматики [16].

Рекомендации. В ситуации высокой неопределенности требуются дальнейшие исследования с точки зрения определения характеристик пациентов, которые не являются распространителями вируса или напротив, способны заражать большое количество людей. При решении этой проблемы существенная часть пациентов с легкой формой болезни, которые не являются распространителями, могут быть досрочно интегрированы в социальную жизнь.

Источники

1. [www.worldometers.info](https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries) URL: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>
2. European Centre for Disease Prevention and Control. An agency of the European Union. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>
3. Financial Times. URL: <https://www.ft.com/coronavirus-latest>
4. «Квест в темноте»: как мы будем летать на самолетах после самоизоляции и будут ли билеты от 70 000 рублей // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/400915-kvest-v-temnote-kak-my-budem-letat-na-samoletah-posle-samoizolyacii-i-budut-li-bilety>
5. Airport security is changing: These are the new TSA COVID-19 rules // Slash Gear. URL: <https://www.slashgear.com/airport-security-is-changing-these-are-the-new-tsa-covid-19-rules-21621560/>
6. «Социальное дистанцирование» пассажиров в самолете – конец эпохи доступных полетов // Ассоциация Туроператоров. URL: <https://www.atorus.ru/news/press-centre/new/51390.html>
7. Американская авиакомпания будет брать \$89 с пассажиров, которые хотят соблюдать социальное дистанцирование // Inc. URL: <https://incruussia.ru/news/sotsialnoe-distantsirovanie/>
8. As Passengers Disappeared, Airlines Filled Planes With Cargo // The New York Times. URL: <https://www.nytimes.com/2020/05/25/business/coronavirus-airlines-cargo-passengers.html>
9. S7 начала перевозку медицинских грузов в салоне пассажирских самолетов // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200418/1570239445.html>
10. О допусках к перевозке грузов в салоне самолетов // Федеральное Агентство Воздушного Транспорта. URL: <https://favt.ru/novosti-novosti/?id=6429>
11. Qian H. et al., “Indoor transmission of SARS-CoV-2,” medRxiv, 2020.
12. Опасно ли ходить в магазин? Можно ли заразиться коронавирусом от прохожего на улице? Отвечает иммунолог // BBC. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-52684037>

15. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (covid-19)

13. Nishiura H. et al., "Closed environments facilitate secondary transmission of coronavirus disease 2019 (COVID-19)," medRxiv, 2020.
14. Ученые выяснили, как долго коронавирус может задерживаться в воздухе // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200514/1571433041.html>
15. Названа особенность распространения коронавируса в арабских странах // Лента. URL: <https://lenta.ru/news/2020/05/16/arabian/>
16. Why do some COVID-19 patients infect many others, whereas most don't spread the virus at all? // Sciencemag. URL: <https://www.sciencemag.org/news/2020/05/why-do-some-covid-19-patients-infect-many-others-whereas-most-don-t-spread-virus-all>
17. Доля бессимптомных больных COVID-19 растет, заявила Попова // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/social/dolya-bessimptomnykh-bolnykh-covid-19-rastet-zayavila-popova.html>
18. Position Statement from the National Centre for Infectious Diseases and the Chapter of Infectious Disease Physicians // Academy of Medicine, Singapore. URL: [https://www.ams.edu.sg/view-pdf.aspx?file=media%5c5558_fi_168.pdf&ofile=Period+of+Infectivity+Position+Statement+\(final\)+23-5-20.pdf](https://www.ams.edu.sg/view-pdf.aspx?file=media%5c5558_fi_168.pdf&ofile=Period+of+Infectivity+Position+Statement+(final)+23-5-20.pdf)
19. Исследование: больной COVID-19 перестает быть заразным через 11 дней // RTVI. URL: <https://rtvi.com/news/issledovanie-bolnoy-covid-19-perestaet-byt-zaraznym-cherez-11-dney-/>
20. Covid-19 patients no longer infectious 11 days after getting sick, research shows // Straits times. URL: <https://www.straitstimes.com/singapore/health/covid-19-patients-no-longer-infectious-11-days-after-getting-sick-research-shows>
21. Департамент здравоохранения города Москвы. НОВАЯ КОРОНАВИРУСНАЯ ИНФЕКЦИЯ (COVID-19): этиология, эпидемиология, клиника, диагностика, лечение и профилактика // Департамент здравоохранения города Москвы. 2020. URL: https://mosgorzdrav.ru/uploads/imperavi/ru-RU/prezent_13032020_smetanina.pdf
22. Базыкин Г. Коронавирус на информационной игле. // Сноб. 2020. URL: <https://snob.ru/entry/190135/>
23. Liu, Y.; Gayle, A.A.; Wilder-Smith, A.; Rocklöv, J. The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus // Journal of Travel Medicine. Mar 2020. Vol. 2. No. 27. 

16. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СНИЖЕНИЮ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ, ВВЕДЕННЫХ ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ И РОССИЕЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Пыжиков Н.С., руководитель центра ИМЭФ ВАВТ Минэкономразвития России;

Флегонтова Т.А., директор РЦИ АТЭС при РАНХиГС; заместитель директора ИМЭФ ВАВТ Минэкономразвития России

В статье анализируются действующие в России и ЕАЭС меры по ограничению торговли, международный опыт по снижению негативного воздействия торговых ограничений, введенных в условиях пандемии. На основе результатов анализа формируются рекомендации для России.

По состоянию на середину мая, согласно данным Международного торгового центра, в мире действует 133 меры, ограничивающие торговлю по причине пандемии COVID-19. Из них 115 применяются в отношении экспорта и 18 – в отношении импорта [1].

В большинстве случаев как экспортные, так и импортные меры касаются всех стран, исключения составляют Китай, государства – члены ЕАЭС и страны Европейской экономической зоны. Так, только в отношении Китая ряд стран (включая Россию) ввели запрет и ограничения на импорт с территории КНР сельскохозяйственных товаров, животных, а также рыбной продукции и продукции животного происхождения. Важно отметить, что несмотря на декларируемый временный характер принятых мер, ни одна из стран, которые ввели ограничения в отношении импорта из Китая, не указали дату окончания их действия. Ограничения, введенные отдельными странами – членами Европейского союза, не распространяются на страны Европейской экономической зоны. Аналогичная ситуация характерна для некоторых ограничительных мер, вводимых государствами ЕАЭС, – их действие может не распространяться на партнеров по Союзу. Полный перечень действующих ограничительных торговых мер, введенных ЕАЭС и государствами – членами Союза в условиях пандемии COVID-19, представлен в *Приложении 1*.

При стремительно растущем количестве торговых ограничений, введенных под предлогом пандемии, под угрозой оказывается неразрывность глобальных цепочек добавленной стоимости, устойчивость цепочек поставок товаров первой необходимости, включая лекарства и продовольствие. Короче, потоки любых товаров и услуг сейчас подвергаются воздействию рассматриваемых ограничений. Все осложняется несвоевременными нотификациями членов ВТО и отсутствием достоверных инструментов мониторинга мер, ограничивающих торговлю во время пандемии. Сейчас наиболее полная информация о действующих торговых ограничениях формируется

16. Предложения по снижению негативного воздействия торговых ограничений...

преимущественно исследовательскими институтами, однако достоверность и отнесение отдельных мер к числу тех, что были введены по причине пандемии, остается спорным вопросом.

Определенные шаги по смягчению действующих и предотвращению появления новых ограничений и инициатив предпринимаются международными организациями и страновыми коалициями. Россия является участником ряда таких инициатив.

В данных условиях наиболее остро встает вопрос о выработке рекомендаций по минимизации негативных эффектов, формируемых действующими торговыми объединениями.

Рекомендации относительно ограничительных мер, введенных Россией

В настоящее время в России продолжают действовать (до 1 июля 2020 г.) ограничения на экспорт пшеницы (в виде экспортной квоты), меслина, ржи, ячменя и кукурузы в страны, не являющиеся членами Евразийского экономического союза¹. Ранее введенный временный запрет на вывоз средств индивидуальной защиты и медицинского оборудования от 2 марта [2] был отменен 30 апреля [3]. Что касается импорта, то до недавнего времени продолжало действовать временное ограничение на ввоз и транзит через территорию России всех видов экзотических и декоративных животных, включая насекомых, членистоногих, земноводных, рептилий из Китая [4].

Рассматриваемые меры, введенные Россией, не в полной мере соответствуют критериям транспарентности. Отмечается временный характер мер, однако не всегда определена дата окончания их действия.

В части транспарентности всех мер, представленных в *Приложении 1*, Россия направила в ВТО нотификацию об ограничении на ввоз и транзит через территорию страны всех видов экзотических и декоративных животных, включая насекомых, членистоногих, земноводных и рептилий из Китая. В соответствии с нотификацией России в ВТО от 19 мая 2020 г. данная мера прекратила свое действие.

Что касается меры, ограничивающей экспорт зерновых культур, которые попали под временное ограничение экспорта (согласно Постановлению Правительства России от 31.03.2020 №385), Россия входит в число крупнейших поставщиков, занимая 3-е место в мире по объемам экспорта рассматриваемых товарных позиций по итогам 2019 г. (стоимостной объем экспорта достиг 7,75 млрд долл.²). Доля России в импорте отдельными странами исследуемых зерновых культур превышает 50% (*рис. 1*). Наиболее зависимы от поставок российского зерна Грузия и Азербайджан. Среди ключевых стран-импортеров отечественных зерновых встречаются и наименее развитые страны, включая Бангладеш и Танзанию.

На долю стран, представленных на *рис. 1*, приходится порядка 60% всего экспорта рассматриваемых товарных позиций (или 4,5 млрд долл.), на долю всех партнеров России по ЕАЭС – 2,6%. В абсолютных значениях наибольшие объемы российского экспорта приходятся на Турцию (1,5 млрд долл.

1 Россия приостановила экспорт зерна за пределы ЕАЭС до 1 июля 2020 г. в связи с тем, что экспортная квота, установленная на уровне 7 млн т, уже заполнена [11].

2 К рассматриваемым товарным позициям относятся следующие коды ТНВЭД: 1001, 1002, 1003, 1005. Исключения составляют семена (Коды ТНВЭД: 1001 11 000 0, 1001 91 100 0, 1001 91 200 0, 1001 91 900 0, 1002 10 000 0, 1003 10 000 0, 1005 10 130 0, 1005 10 150 0, 1005 10 180 1, 1005 10 180 9, 1005 10 900 0).

по итогам 2019 г.) и Египет (1,3 млрд долл.).

Согласно данным Минсельхоза России, валовый сбор зерновых культур по итогам прошлого сельскохозяйственного года (июль 2018 г. – июнь 2019 г.) составил 121,2 млн т., в этом агросезоне урожай прогнозируется на уровне 125,3 млн т [5]. Важно также отметить, что переходящие запасы с прошлого агросезона составили 17,9 млн т. Внутреннее потребление, по оценкам Минсельхоза, в текущем сельхозгоду может составить 69,6 млн т.

На момент введения меры, т.е. к концу марта, было экспортировано около 32,4 млн т зерновых культур. Принимая во внимание размер введенной квоты, по итогам текущего сельскохозяйственного года совокупный экспорт рассматриваемых товарных позиций может составить почти 40 млн т и приблизиться к объемам, установленным Минсельхозом в качестве максимально допустимых для обеспечения продовольственной безопасности (41,7 млн т). Данное значение, согласно статистике Федеральной таможенной службы, будет уступать результатам агросезонов 2018/2019 (43 млн т) и 2017/2018 гг. (52,6 млн т) (рис. 2).

В условиях сокращения предложения со стороны России ожидается, что место российских поставщиков зерновых временно могут занять конкуренты из ЕС, США и Латинской Америки (в частности, Аргентина) [6]. Важно отметить, что США и страны-экспортеры зерновых из ЕС и Латинской Америки не вводили

ограничений на экспорт рассматриваемых в рамках данной работы зерновых культур. Кроме того, смена поставщика повлечет дополнительные издержки на переориентацию цепочек поставок.

Подводя итоги в отношении ограничительных мер, принятых Россией, представляется целесообразным дать следующие рекомендации:

во-первых, в соответствии с договоренностями на площадке Большой двадцатки, целесообразно подать нотификацию в ВТО о действующем в настоящее время ограничении экспорта зерновых культур;

во-вторых, в соответствии с предварительными оценками, возможен пересмотр квоты в сторону увеличения до окончания текущего сельхозо-

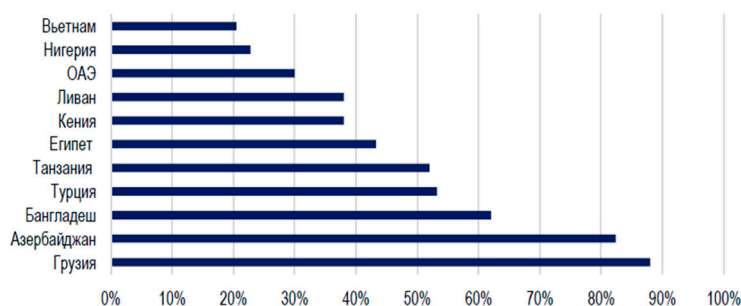
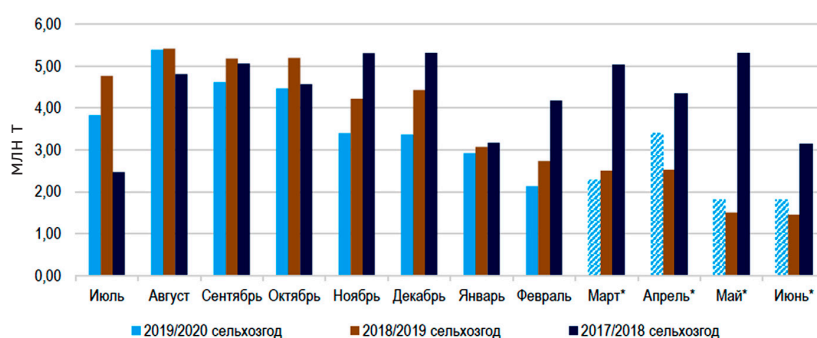


Рис. 1. Доля России в импорте отдельных стран зерновых культур в 2019 г., % от совокупного объема импорта каждой из указанных стран

Источник: составлено авторами с использованием данных ИТС.



* Данные о физических объемах экспорта для сельскохозяйственного года 2019/2020 за период март-апрель рассчитаны по оценкам Минсельхоза России и с учетом действующей экспортной квоты в 7 млн т. Прогнозы экспорта за май и июнь не учитывают поставки в государства ЕАЭС.

Рис. 2. Динамика физических объемов экспорта зерновых культур, в отношении которых были введены экспортные ограничения, млн т

зяйственного года, принимая во внимание прогнозируемый сбор (125,3 млн т), спрос на внутреннем рынке (69,6 млн т), переходящие запасы с прошлого сельхозгода (17,9 млн т), прогнозируемые объемы экспорта с учетом ограничений (до 41,7 млн т) и необходимость сохранить запасы на следующий агросезон (не менее 17,5 млн т [7]). Важно отметить, что за период январь-февраль 2020 г. доля государств – членов ЕАЭС в совокупном экспорте России исследуемых товарных позиций составила 2,3% (или 116 тыс. т). Однако, в случае рассмотрения подобного решения необходимо отталкиваться от текущей ситуации с пандемией COVID-19 на территории России и стран – членов ЕАЭС.

Данные рекомендации направлены в том числе для подтверждения приверженности критериям ограничительных мер, вводимых в условиях пандемии, под которыми «подписалась» российская сторона в заявлениях министров торговли АТЭС [8], лидеров [9] и министров по торговле и инвестициям Большой двадцатки [10].

Рекомендации в отношении смягчения последствий ограничений третьих стран и государств – членов ЕАЭС

В отношении России не было введено индивидуальных мер, ограничивающих торговлю товарами, в частности, экспорт из страны на территорию партнеров. Тем не менее экспортные ограничения, введенные третьими странами в отношении всех участников международной торговли, могут оказать неблагоприятное воздействие на сформированные цепочки добавленной стоимости с участием России, на устойчивость цепочек поставок, затрагивающих, в частности, продовольственные и медицинские товары, средства индивидуальной защиты.

Согласно последним доступным данным ОЭСР по торговле (от 2015 г.), наиболее значимые партнеры России, с точки зрения поставок промежуточных товаров, уже ввели ограничения на экспорт и/или импорт сельскохозяйственной продукции и фармацевтических товаров. В большей степени ограничения касаются поставок товаров, используемых в цепочке по производству лекарственных средств, среди ключевых партнеров России по показателю добавленной стоимости ограничения действуют в Китае, Германии, Франции, Великобритании, Италии, Индии. Как свидетельствует мировая статистика, ограничения в отношении торговли сельскохозяйственными товарами встречаются реже – их доля составляет лишь 27% от совокупного числа ограничительных мер, введенных по причине пандемии, в соответствии с данными ИТС. Среди основных партнеров России по показателю добавленной стоимости, где ее источником являются сельское хозяйство, животноводство, лесничество и рыболовство, ограничения действуют только в Китае, Турции и Индии.

Что касается российского импорта готовых товаров, необходимых для предотвращения и борьбы с COVID-19 (согласно определению ВОЗ¹), то по состоянию на 19.05.2020 наиболее сложная ситуация с поставками средств индивидуальной защиты. Так, почти 89% медицинских масок импортируется из стран, которые уже ввели экспортные ограничения. Далее по данному

¹ Всемирная организация здравоохранения определила 17 товаров, которые считаются ключевыми в борьбе с пандемией COVID-19. К ним относятся: товары для диагностики и лечения, включая ферменты, средства гигиены (жидкое мыло и дезинфицирующие средства для рук), средства индивидуальной защиты, включая перчатки и медицинские маски, а также средства индивидуальной защиты, такие как кислородные концентраторы и респираторы.

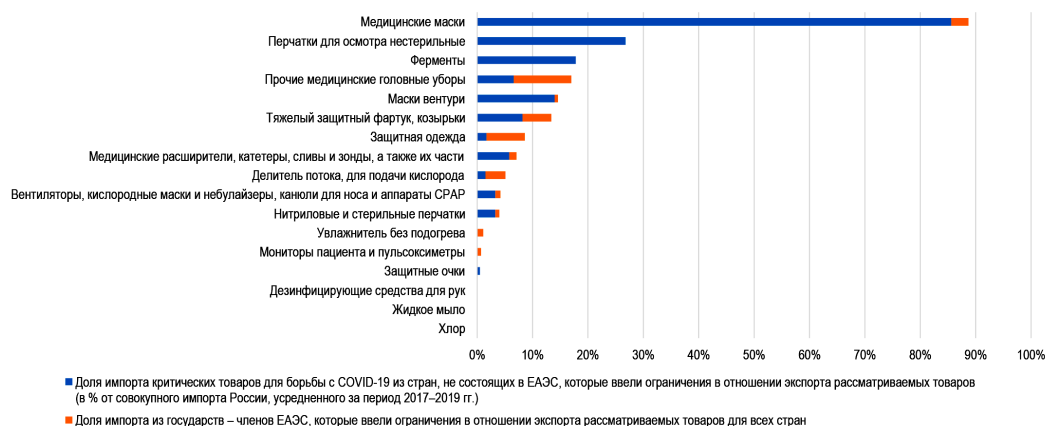


Рис. 3. Доля импорта Россией критических товаров (определенных ВОЗ для предотвращения и борьбы с COVID-19) из стран, которые ввели ограничения на экспорт таких товаров (по состоянию на 19.05.2020)

Источник: составлено авторами с использованием данных WITS и ВОЗ.

показателю идут перчатки, медицинские головные уборы и маски вентури (кислородная маска) (рис. 3).

Важно отметить, что рассматриваемые в *Приложении 1* меры, введенные отдельными государствами – членами ЕАЭС, применяются в отношении всех стран, включая Россию. В частности, к таким относится запрет на экспорт средств индивидуальной защиты и лекарственных средств, введенный по причине пандемии. Так, на Белоруссию и Казахстан приходится значительная доля поставок отдельных исследуемых товаров на российский рынок, в отношении которых в настоящее время действует запрет на вывоз. К примеру, 10,4% прочих медицинских головных уборов на рынке России происходит из Белоруссии, а на долю Казахстана приходится 6,7% всех поставок защитной медицинской одежды. При этом Россия является единственным государством ЕАЭС, которое исключило членов Союза из-под действия запрета на вывоз зерновых культур.

Что касается других торговых ограничений партнеров по ЕАЭС, действующих в отношении всех стран, то они, по нашим оценкам, не представляют существенного значения для предупреждения и борьбы с пандемией COVID-19 на территории России.

По состоянию на 19 мая текущего года ряд международных организаций и страновых коалиций выпустили декларации и заявления, содержащие в разных видах рекомендации по минимизации негативного воздействия мер, ограничивающих торговлю и введенных по причине пандемии, а также обязательства о поддержании работы цепочек поставок товаров первой необходимости.

Россия подписала целый ряд совместных заявлений в связи с пандемией, среди них: Совместное заявление членов Высшего Евразийского экономического совета в связи с пандемией COVID-19; заявление лидеров, а также министров торговли и инвестиций Большой двадцатки, министров торговли АТЭС по COVID-19; заявления ограниченного числа членов ВТО по ММСР (международные медико-санитарные правила) в условиях COVID-19 от 14 мая. Однако российская сторона не участвует в заявлениях членов ВТО по COVID-19 и многосторонней торговой системе, а также заявлении членов ВТО по торговле сельскохозяйственным товарам и продовольстви-

ем в условиях пандемии. Дело в том, что оба заявления содержат обязательство по воздержанию и отказу от применения ограничений экспорта продовольствия и сельскохозяйственных товаров, в то время как Россия использует подобную меру в отношении зерновых культур по соображениям продовольственной безопасности. Заявление членов ВТО по ММСП почти не содержит информации об ограничительных мерах, а единственной обязывающей мерой в рамках него является своевременное информирование ВТО о любых торговых мерах, связанных с COVID-19. Заявление министров торговли и инвестиций Большой двадцатки от 14 мая содержит требование о воздержании от применения ограничений экспорта сельскохозяйственных товаров и продовольствия, однако в отличие от рассмотренных выше заявлений ВТО, оно включает оговорку о том, что воздержание должно проходить без ущерба для внутренней продовольственной безопасности и в соответствии с национальными требованиями, тем самым оправдывая меры, введенные, в том числе Россией. Наконец, в Совместном заявлении членов Высшего Евразийского экономического совета в связи с пандемией COVID-19 отмечается, что принимаемые государствами – членами ЕАЭС меры оперативного и системного характера направлены на смягчение воздействия пандемии COVID-19 на экономики стран Союза и обеспечение функционирования единого экономического пространства, а введенные во всем мире ограничения, вызванные пандемией COVID-19, являются вынужденной мерой и со снятием угроз для жизни и здоровья людей будут отменены [11]. Детальное сравнение всех выпущенных заявлений в связи с COVID-19 представлено в *Приложении 2*.

По результатам проведенного анализа представляется целесообразным рекомендовать формирование аналогичных инициатив и заявлений между Россией или ЕАЭС и группой третьих стран, которые включали бы определенные обязательства по снижению негативного эффекта и отмене ограничительных мер, препятствующих функционированию глобальных цепочек добавленной стоимости и нарушающих устойчивость цепочек поставок товаров первой необходимости. Такие заявления могут быть сформированы по аналогии с теми, что были инициированы Новой Зеландией (*Приложение 2*). При этом присоединение к действующим заявлениям и инициативам Новой Зеландии не представляется возможным, так как они подразумевают отмену любых действующих мер, ограничивающих торговлю товарами первой необходимости, куда также относятся продовольствие и сельскохозяйственные товары.

Среди партнеров для формирования подобных заявлений и предложений предлагается выделить Китай, Индию, ЕС, Турцию как наиболее важных с точки зрения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости в сфере фармацевтики, продовольствия и сельского хозяйства, а также обеспечения бесперебойных цепочек поставок товаров, необходимых для борьбы с пандемией COVID-19.

Типовой документ может охватывать торговлю всеми товарами, с оговоркой для продовольствия и сельскохозяйственных товаров по аналогии с той, что была использована в заявлении министров по инвестициям и торговле Большой двадцатки. Столь широкий охват объясняется тем, что в настоящее время инструменты мониторинга принимаемых странами торговых мер не показывают реальной картины, т.е. на практике, под предлогом пандемии, могут применяться ограничительные меры, преследующие цель протекционизма. В настоящее время, например,

под этим предлогом сталелитейная компания «Eurofer» призывает Еврокомиссию сократить объем импортной квоты на сталь в ЕС на 75% на 6 месяцев. Необходимость введения меры компания оправдывает резким падением спроса и угрозой закрытия ряда производств [12].

Что касается содержания, то документ может включать:

- обязательство о заблаговременном информировании партнеров о введении тех или иных ограничительных мер в условиях пандемии;
- обязательство невведения новых ограничений в условиях COVID-19 с оговоркой в отношении сельскохозяйственных товаров и продовольствия;
- механизм консультаций между соответствующими органами стран, подписавших заявление, для выявления и устранения как действующих, так и новых барьеров, влияющих на торговлю товарами первой необходимости;
- определение конкретного перечня товаров первой необходимости.

Принимая во внимание сложность текущей ситуации с пандемией, не позволяющей провести переговоры в полноформатном масштабе, обозначенные выше предложения по содержанию документа могут быть рассмотрены для включения в будущие подобные заявления в ходе их формирования с участием России.

Важным вопросом также остается наличие экспортных ограничений, которые ввели отдельные государства — члены ЕАЭС в отношении всех стран, включая Россию. Как отмечалось ранее, в структуре импорта России товаров, необходимых для предотвращения и борьбы с COVID-19, довольно существенная доля принадлежит Белоруссии и Казахстану по отдельным товарам, которые относятся к средствам индивидуальной защиты.

В данной связи представляется целесообразным достижение договоренности с партнерами по ЕАЭС об исключении членов Союза из-под действия принятых и функционирующих в настоящее время мер, ограничивающих экспорт средств индивидуальной защиты. Принимая во внимание чувствительность вопроса, достижение таких договоренностей может рассматриваться в контексте отдельных товарных позиций, что составляют значительную долю в импорте партнера по Союзу.

* * *

Пандемия COVID-19 формирует новые вызовы для многосторонней торговой системы, преодоление которых требует консолидации усилий участников международной торговли. Россия и страны ЕАЭС уже предприняли ряд действий, направленных на обеспечение национальной безопасности, в частности, были введены ограничения экспорта сельскохозяйственных и продовольственных товаров, медицинских товаров и оборудования.

На уровне международных организаций и страновых коалиций принимаются конкретные меры по предотвращению роста протекционизма и обеспечению бесперебойной работы цепочек поставок.

Опираясь на результаты анализа ограничений в международной торговле, введенных в условиях пандемии, авторы сформулировали рекомендации, направленные на минимизацию их негативного воздействия. Таким образом, представляется целесообразным:

1. Привести действующие торговые ограничения России в соответствие с декларируемыми на уровне международных организаций критериями адресности, пропорциональности, транспарентности, временности. Важно

16. Предложения по снижению негативного воздействия торговых ограничений...

отметить, что Россия входит в число подписантов заявлений международных организаций, где данные критерии присутствуют.

2. Рассмотреть возможность формирования инициативы или заявления с рядом зарубежных партнеров, представляющих наибольший интерес с точки зрения обеспечения устойчивости поставок товаров первой необходимости и товаров, входящих в цепочки добавленной стоимости с участием России. Предполагается, что инициатива или заявление могут содержать договоренности, выходящие за рамки или конкретизирующие положения, которые были включены в тексты заявлений на площадках международных организаций, подписантом которых является Россия. Представленные авторами предложения по содержанию могут быть использованы в ходе формирования будущих заявлений по COVID-19 с участием России на международных площадках.

3. Провести переговоры с партнерами по ЕАЭС на предмет исключения государств – членов Союза из-под действия торговых ограничений, применяемых по отношению ко всем странам, включая Россию.

Приложения

Приложение 1

Список действующих ограничительных торговых мер, введенных ЕАЭС и государствами – членами Союза в условиях пандемии COVID-19

Описание меры	Дата начала и окончания действия	Страны, в отношении которых была введена мера
Ограничения экспорта		
ЕАЭС		
Временный запрет на вывоз из ЕАЭС средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов [13].	05.04 – 30.09.2020	Третьи страны вне ЕАЭС
Временный запрет на вывоз из стран ЕАЭС отдельных видов продовольственных товаров. К ним относятся репчатый лук, чеснок, репа, рожь, рис, гречиха, просо, крупа, мука грубого помола и гранулы из зерна злаков, обрубленное гречневое зерно, готовые пищевые продукты из гречки, дробленые и недробленые соевые бобы, семена подсолнечника [14].	12.04 – 30.06.2020	Третьи страны вне ЕАЭС
Республика Армения		
Временные ограничения (лицензирование, получение разрешения) на вывоз за пределы Республики Армения лекарств и медицинского оборудования [15].	19.03 – дата окончания действия меры не установлена	Все страны
Республика Беларусь		
Временный запрет на вывоз за пределы Республики Беларусь продовольственных товаров (гречиха, гречневая крупа, лук, чеснок) [16].	03.04 – 30.06.2020	Все страны
Временный запрет на вывоз из Республики Беларусь средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и медицинского оборудования [17].	19.03 – 01.06.2020	Все страны

Описание меры	Дата начала и окончания действия	Страны, в отношении которых была введена мера
Республика Казахстан		
Запрет выдачи разрешений на вывоз средств индивидуальной защиты [18].	20.02 – дата окончания действия меры не установлена	Все страны
Запрет на вывоз из Республики Казахстан продовольственных товаров (гречиха, сахар, картофель, семена подсолнечника, сырое масло, крупа гречневая) [19].	02.04 – 01.09.2020	Все страны
Количественные ограничения на вывоз продовольственных товаров (мука, пшеница и меслин, картофель семенной, отдельные виды сырого масла) [19].	02.04 – 01.09.2020	Все страны
Кыргызская Республика		
Временный запрет на вывоз из Кыргызской Республики лекарственных и медицинских средств [20].	03.02 – 02.08.2020	Все страны
Временный запрет на вывоз из Кыргызской Республики продовольственных товаров [21].	23.03 – 22.09.2020	Все страны
Российская Федерация		
Временные количественные ограничения на вывоз зерновых культур за пределы территории Российской Федерации в государства [22].	01.04 – 30.06.2020	Третьи страны вне ЕАЭС
Ограничения импорта		
Российская Федерация		
Временное ограничение на ввоз и транзит через территорию России всех видов экзотических и декоративных животных, включая насекомых, членистоногих, земноводных, рептилий из Китая [4].	30.01 – начало действия меры С 16 апреля ограничение не действует в отношении гидробионтов В соответствии с нотификацией от 19 мая мера прекратила свое действие	Китай

Источник: составлено авторами.

Приложение 2

Сравнение инициатив и заявлений организаций и страновых коалиций, связанных с темой торговли и пандемии COVID-19

Организации и коалиции стран, названия заявлений, инициатив. Дата подписания	Покрываемые рассматриваемых ограничений мер в контексте документа	Критерии, которым должны соответствовать ограничительные меры	Фокус на отдельные группы стран	Меры, предлагаемые для борьбы с пандемией в контексте торговых ограничений
Новая Зеландия и Сингапур Совместное заявление о поддержании функционирования цепочек поставок [23]. Подписано: 20 марта.	Все товары. Особый фокус сделан на цепочках поставок, обеспечении их бесперебойного функционирования.	Нет	Нет	— Воздержание от введения экспортного контроля или введения экспортных тарифов, а также нетарифных барьеров в условиях COVID-19; — Отмена любых существующих мер по ограничению торговли в отношении товаров первой необходимости, особенно медикаментов; — Поддержка открытых и взаимосвязанных цепочек поставок.
Австралия, Бруней, Канада, Лаос, Мьянма, Новая Зеландия, Сингапур, Уругвай и Чили. Совместное заявление о поддержании функционирования цепочек поставок [23]. Подписано: 25 марта.				

16. Предложения по снижению негативного воздействия торговых ограничений...

Организации и коалиции стран, названия заявлений, инициатив. Дата подписания	Покрываемые рассматриваемых ограничительных мер в контексте документа	Критерии, которым должны соответствовать ограничительные меры	Фокус на отдельные группы стран	Меры, предлагаемые для борьбы с пандемией в контексте торговых ограничений
Большая двадцатка. Заявление лидеров [9]. Подписано: 26 марта.	Жизненно важные медицинские товары, сельскохозяйственные продукты.	— Целенаправленность; — Транспарентность; — Временный характер; — Пропорциональность.	Развивающиеся и наименее развитые страны.	— Соблюдение критериев в случае применения торговых ограничений; — Продолжение совместной работы в целях содействия международной торговле и координации ответных мер таким образом, чтобы избежать помех для международных перевозок и торговли.
Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия. Совместное заявление членов Высшего Евразийского экономического совета в связи с пандемией COVID-19 [11]. Подписано: 14 апреля.	Социально значимые товары, продукты питания, медицинское оборудование и препараты, медицинские средства индивидуальной защиты.	Введенные во всем мире ограничения, вызванные пандемией COVID-19, являются вынужденной мерой и со снятием угроз для жизни и здоровья людей будут отменены.	Нет	Осуществление скоординированных мер по профилактике и предотвращению распространения коронавирусной инфекции COVID-19, укрепление экономического сотрудничества, сохранение стабильности функционирования внутренних, в том числе продовольственного, рынков, поддержка граждан государств ЕАЭС и бизнеса для преодоления негативных последствий пандемии COVID-19.
Новая Зеландия и Сингапур. Декларация о торговле товарами первой необходимости для борьбы с пандемией COVID-19 [24]. Подписано: 15 апреля.	В отличие от других заявлений и инициатив, в рассматриваемом документе определен конкретный перечень товаров первой необходимости с кодами ТН ВЭД. К ним относятся продовольствие и сельскохозяйственные товары, лекарственные средства, средства индивидуальной защиты, медицинские оборудование.	Нет	Нет	— Отмена действующих тарифов в отношении товаров первой необходимости из перечня, прилагаемого к документу; — Обязательство не вводить запреты на вывоз или ограничения экспорта в отношении обозначенных в перечне товаров первой необходимости; — Проведение консультаций по отмене и снижению негативного воздействия нетарифных барьеров в отношении товаров первой необходимости; — Упрощение таможенных процедур и ускорение выпуска для товаров первой необходимости.
ВТО (ограниченное число участников заявления – 25, включая ЕС). Заявление членов ВТО по торговле сельскохозяйственными товарами и продовольствию в условиях пандемии [25]. Подписано: 22 апреля.	Сельскохозяйственные и продовольственные товары.	Аналогично заявлению лидеров G20 + — Не создают излишние барьеры в торговле; — Не нарушают правил ВТО.	Нет	— Необходимо проявлять сдержанность при создании внутренних запасов продовольствия сельскохозяйственной продукции, традиционно экспортируемой во избежание перебоев в международной торговле; — Не вводить экспортные ограничения в отношении с/х товаров и продовольствия; — Временные меры должны соответствовать сформированным критериям;

Организации и коалиции стран, названия заявлений, инициатив. Дата подписания	Покрытие рассматриваемых ограничительных мер в контексте документа	Критерии, которым должны соответствовать ограничительные меры	Фокус на отдельные группы стран	Меры, предлагаемые для борьбы с пандемией в контексте торговых ограничений
				— Своевременное информирование ВТО о введенных ограничительных мерах, включая предоставление научного обоснования; — Обеспечить широкое распространение обновленной и точной информации об объемах производства, потребления и запасов продовольствия, а также о ценах на продукты питания.
АСЕАН Декларация АСЕАН и заявления по COVID-19 [26]. Подписано: 1 мая.	Все товары, особый фокус на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие.	Нет	Нет	— Воздержание от действий, которые могут создать ненужное инфляционное давление или негативно повлиять на продовольственную безопасность в регионе, стремление обеспечить наличие основных товаров и сырья; — Продолжение работы по устранению нетарифных барьеров, особенно тех из них, которые препятствуют бесперебойному движению товаров и услуг в производственно-сбытовых цепочках, и воздержание от введения новых и чрезмерных нетарифных мер.
ВТО. Члены Группы наименее развитых стран. Обращение наименее развитых стран в условиях пандемии [27]. Подписано: 4 мая.	Медицинские товары и оборудование, а также базовые продовольственные товары.	Нет	Наименее развитые страны.	Обращение с просьбой к развивающимся и развитым странам: — Не вводить экспортные ограничения в отношении медицинских товаров, определенных ВОЗ и ВТО в качестве необходимых для борьбы с COVID19, а также базовых продовольственных товаров; — Ускорить и упростить поток, транзит и отправку рассматриваемых товаров.
ВТО (ограниченное число участников заявления -43) Заявление по COVID-19 и многосторонней торговой системе [28]. Подписано: 5 мая.	Медицинские и продовольственные товары, а также услуги.	Аналогично заявлению лидеров G20 + — Не создают излишние барьеры в торговле; — Не нарушают правил ВТО.	Развивающиеся и наименее развитые страны.	— Временные меры должны соответствовать сформированным критериям; — Поддержка бесперебойной работы цепочек поставок; — Воздержание от введения экспортных ограничений в отношении с/х и продовольственных товаров; — Заблаговременная подача нотификаций членами ВТО о введении тех или иных ограничительных мер в условиях пандемии.
Заявление министров АТЭС, ответственных за торговлю, по COVID-19 [29]. Подписано: 5 мая.	Товары, необходимые для борьбы с пандемией, включая медикаменты, медицинские товары и оборудование, сельскохозяйственную	Аналогично заявлению лидеров G20 + — Не создают излишние барьеры в торговле; — Не нарушают правил ВТО.	Развивающиеся страны.	— Соблюдение критериев в случае применения торговых ограничений; — Разработка скоординированного подхода к сбору и обмену информацией о политике и мерах, включая пакеты мер стимулирования для немедленного реагирования на экономический кризис и пакеты мер по долгосрочному восстановлению, которые могли

16. Предложения по снижению негативного воздействия торговых ограничений...

Организации и коалиции стран, названия заявлений, инициатив. Дата подписания	Покрываемые ограничения мер в контексте документа	Критерии, которым должны соответствовать ограничительные меры	Фокус на отдельные группы стран	Меры, предлагаемые для борьбы с пандемией в контексте торговых ограничений
	и продовольственную продукцию			бы помочь в решении экономических проблем, вызванных пандемией.
Большая двадцатка Заявление министров торговли и инвестиций по COVID-19 [30]. Подписано: 14 мая.	Все товары и услуги, особый акцент сделан на медицинских товарах и оборудовании, а также сельскохозяйственных товарах.	Аналогично заявлению лидеров G20 +. — Не создают излишние барьеры в торговле; — Не нарушают правил ВТО.	Развивающиеся и наименее развитые страны	— Соблюдение критериев в случае применения торговых ограничений; — Воздержание от введения экспортных ограничений на сельскохозяйственную продукцию, в том числе на продукты, приобретаемые в некоммерческих гуманитарных целях, а также избегание накопления излишних запасов продовольствия без ущерба для внутренней продовольственной безопасности и в соответствии с национальными требованиями; — Освобождение гуманитарной помощи, связанной с COVID-19, от любых экспортных ограничений.
ВТО (ограниченное число участников заявления — 51) Заявление об акцентировании внимания на важности ММСП в условиях пандемии COVID-19 [31]. Подписано: 14 мая.	Все товары. Особый акцент на эффекте ограничений для ММСП.	Нет	Нет	— Своевременное информирование ВТО о любых торговых мерах, связанных с COVID-19.

Источник: составлено авторами.

Источники

- COVID-19 Temporary Trade Measures // ITC Market Access Map. URL: <https://www.macmap.org/covid19>.
- Принято решение о введении временного запрета на вывоз отдельных видов продукции из Российской Федерации // Правительство России. URL: <http://static.government.ru/media/files/odPVbEJwgG6QH0ryelXGwqAIBTnzjfMm.pdf>.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2020 № 637 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005030004>.
- Письмо Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 февраля 2020 г. № ФС-КК-7/4855 // Альта. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/20a04855/>.
- Минсельхоз: полевые работы проходят в штатном режиме // ФГБУ «Центр Агроаналитики». URL: <http://www.specagro.ru/news/202004/minselkhoz-polevye-raboty-prokhodyat-v-shtatnom-rezhime>.
- World's Biggest Wheat Supply Dries Up When Some Want It Most // Bloomberg. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-26/world-is-running-out-of-russian-wheat-when-some-want-it-most>.

7. Зерну закрыли границу // Российская газета URL: <https://rg.ru/2020/03/29/pochemu-minselhoz-vvudit-kvoty-na-eksport-zerna.html>.
8. Statement on COVID-19 by APEC Ministers Responsible for Trade // APEC Malaysia 2020. URL: <https://www.myapec2020.my/en/statement-on-covid-19-by-apec-ministers-responsible-for-trade/>.
9. G20 Leaders' Statement Extraordinary G20 Leaders' Summit // G20.
10. G20 Trade and Investment Ministerial Meeting Ministerial Statement // MOFA. URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100054959.pdf>.
11. Совместное заявление членов Высшего Евразийского экономического совета в связи с пандемией COVID-19 // ЕЭК. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/14-04-2020-1.aspx>.
12. EUROFER seeks tougher government measures during COVID-19 pandemic // Eurometal. URL: <http://eurometal.net/eurofer-seeks-tougher-government-measures-during-covid-19-pandemic/>.
13. Решение № 41 «О внесении изменений в Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 года № 30 «О мерах нетарифного регулирования» // ЕЭК. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425254/err_26032020_41.
14. Решение № 43 О внесении изменений в Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования» // ЕЭК. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425280/err_02042020_43.
15. Armenian deputy minister: Imports of essential goods exempted from customs duties // Panorama. URL: <https://www.panorama.am/en/news/2020/04/06/goods-customs-import-duties/2269304>.
16. Постановление Совмина РБ от 31.03.2020 № 185 «О введении временного запрета на вывоз отдельных видов товаров» // Альта. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/20bl0185/>.
17. Постановление Совмина РБ от 17.03.2020 № 149 «О введении временного запрета на вывоз отдельных видов товаров из Республики Беларусь» // Альта. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/20bl0149/>.
18. Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 20.02.2020 № 56-НК «О запрете выдачи разрешений на вывоз средств индивидуальной защиты» // Альта. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/20kz0056/>.
19. Приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 02.04.2020 № 111 «О некоторых вопросах вывоза отдельных товаров с территории Республики Казахстан» // Альта. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/20kz0111/>.
20. Постановление Правительства КР от 3 февраля 2020 года № 57// Правительство Кыргызской Республики. URL: <https://www.gov.kg/ru/пра/s/2232>.
21. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 22.03.2020 № 174 «О введении временного запрета на вывоз (экспорт) отдельных видов товаров из Кыргызской Республики» // Альта. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/20kg0174/>.
22. Принято решение о введении временного ограничения на вывоз зерновых культур из России в государства, не являющиеся членами ЕАЭС // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/39351/>.

16. Предложения по снижению негативного воздействия торговых ограничений...

23. Joint Ministerial Statement affirming commitment to ensuring supply chain connectivity amidst the COVID-19 situation // New Zealand's government. URL: <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/ministry-statements-and-speeches/joint-ministerial-statement-affirming-commitment-to-ensuring-supply-chain-connectivity-amidst-the-covid-19-situation/>.
24. Singapore-New Zealand Declaration on Trade in Essential Goods // MFA Singapore URL: <https://www.mfa.gov.sg/Overseas-Mission/Geneva/Mission-Updates/2020/04/Singapore-New-Zealand-Declaration-on-Trade-in-Essential-Good>.
25. Responding to the COVID-19 pandemic with open and predictable trade in agricultural and food products // WTO. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/208R1.pdf>.
26. ASEAN Declaration and statements on COVID-19 // WTO. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/210.pdf>.
27. Securing LDCs emergency access to essential medical and food products to combat the COVID-19 pandemic // WTO. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/211.pdf>.
28. Ministerial statement on COVID-19 and the multilateral trading system // WTO. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/212.pdf>.
29. Statement on COVID-19 by APEC Ministers Responsible for Trade // WTO. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/213.pdf>.
30. G20 Trade and Investment Ministerial Meeting // G20. URL: https://g20.org/en/media/Documents/G20SS_Statement_G20%20Second%20Trade%20&%20Investment%20Ministerial%20Meeting_EN.pdf.
31. Statement on highlighting the importance of MSMES in the time of COVID-19 // European Commission. URL: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158752.pdf.
32. Квота на экспорт зерна из России выбрана в полном объеме // Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. URL: http://mcx.ru/press-service/news/kvota-na-eksport-zerna-iz-rossii-vybrana-v-polnom-obeme/?fbclid=IwAR3TW19Qv1oDg761vnn1WmrDe4V_kBzy6E_NbqpXXvghefRW0tTdTfCICYI. 