

# МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

## ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 8(110) Апрель 2020 г.

1. МЕРЫ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ДЛЯ МИНИМИЗАЦИИ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ COVID-19.....	3
2. КРИЗИС И ПАНДЕМИЯ COVID-19 КАК ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ГУМАНИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....	7
3. МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ И ПРОГНОЗЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19 .....	18
4. В ПЕРВЫЙ КЛАСС В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ.....	24
5. МОНИТОРИНГ СИТУАЦИИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КОРОНАВИРУСА (COVID-19) И ПРЕДПРИНИМАЕМЫХ В СВЯЗИ С ЭТИМ МЕР, ВОЗНИКАЮЩИХ ВЫЗОВОВ .....	28
6. ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА НА ГЛОБАЛЬНЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ.....	61
7. ВОЗВРАЩЕНИЕ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ ИЗ РФ НА РОДИНУ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СИТУАЦИИ И ОСНОВНЫЕ УРОКИ .....	67
8. ИНФОДЕМИЯ: СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ ПАНИК, ФОБИЙ, СЛУХОВ, ФЕЙКОВ ВО ВРЕМЯ ЭПИДЕМИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО БОРЬБЕ С НИМИ .....	70
9. ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА ГЛОБАЛЬНЫЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ ПЕРЕХОД В МИРЕ И В РОССИИ .....	78
10. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДЕТСКИХ САДОВ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ПРАКТИКА РЕГИОНОВ .....	83
11. ОБЗОР ОТЧЕТОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ОЭСР В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСА ЗА ПЕРИОД СО 2 ПО 9 АПРЕЛЯ 2020 Г. ....	89
12. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБЩЕГО (ШКОЛЬНОГО) И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА .....	99
13. МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ И КРИЗИСА .....	105

## 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

8(110) 2020

*Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 8 (110). Апрель / 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. 115 с. URL: [http://www.iep.ru/files/text/crisis\\_monitoring/2020\\_8-110\\_April.pdf](http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_8-110_April.pdf)*

*При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.*

## 1. МЕРЫ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ДЛЯ МИНИМИЗАЦИИ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ COVID-19

Левашенко А.Д., с.н.с, руководитель Центра Россия-ОЭСР РАНХиГС,  
Коваль А.А., м.н.с, Центр Россия-ОЭСР РАНХиГС

*Организация экономического сотрудничества и развития отмечает, что стремительный рост выявленных случаев COVID-19 вынуждает страны мира вводить беспрецедентные меры для борьбы с распространением вируса. Для сохранения производственного потенциала экономик первоочередной задачей является быстрое реагирование на ситуацию. В частности, правительства могут рассмотреть ряд мер в области налоговой политики и налогового администрирования.*

### Рекомендации ОЭСР и ситуация в странах-членах Организации

ОЭСР предлагает следующие меры налогового администрирования для преодоления последствий пандемии:

1. Дополнительное время для решения налоговых вопросов.
  - Продление сроков подачи деклараций и уплаты налогов.  
Во многих странах вспышка Covid-19 приходится на период, в течение которого необходимо подавать налоговую декларацию и платить налоги. Сроки подачи деклараций могут быть перенесены на несколько недель или месяцев. Перенос сроков может осуществляться либо автоматически, либо по запросу в упрощенном формате, например, с использованием электронной почты или телефона. Это особенно важно, когда налогоплательщикам требуется консультация специалистов при использовании систем деклараций. Подобные меры приняты в Австралии, Бельгии, Бразилии, Канаде и Китае.
  - Отсрочка платежей.  
Пандемия Covid-19 оказывает беспрецедентное влияние на снижение доходов населения. Растет число потерявших работу и находящихся в вынужденном неоплачиваемом отпуске. В условиях снижения экономической активности и потери доходов населения, налоговые службы могут рассмотреть возможность отсрочки уплаты налогов, особенно для малых предприятий и самозанятых. Такие меры уже приняты в Китае, Дании, Германии, Италии и др.
  - Перечисление штрафов и процентов.  
Большинство налогоплательщиков испытывают стресс из-за опасений нарушения налогового законодательства. Налоговые органы случае продления сроков могут рассмотреть вопрос о приостанов-

лении штрафов или пени. Соответствующие меры предусмотрены во Франции, Грузии, Израиле, Нидерландах и США.

- Доступ к графикам погашения задолженности.  
Налогоплательщики, имеющие задолженность по налогам, должны иметь возможность воспользоваться графиками погашения. ОЭСР рекомендует налоговым службам обеспечить возможность доступа к графикам продления сроков погашения задолженности. Кроме того, может быть предусмотрено введение беспроцентного периода. Подобные меры приняты в Бельгии, Финляндии, Великобритании и др.
  - Приостановление взыскания задолженности.  
Приостановление взыскания задолженности (арест на заработную плату или на банковские счета, арест и продажа активов) может стать важным шагом навстречу налогоплательщикам. Соответствующие меры приняты в Аргентине, Германии, Ирландии, Корее и др.
2. Быстрые возвраты для налогоплательщиков.  
В тех случаях, когда налогоплательщикам необходимо вернуть денежные средства, быстрый возврат должен стать приоритетом налоговой системы, особенно в случаях, когда соответствующие суммы могут оказать существенное влияние на финансовое состояние налогоплательщика. По мнению ОЭСР, налоговые службы могут также снизить нагрузку за счет сокращения проверок. Соответствующие меры предусмотрены, например, в Австралии, Китае и Израиле.
  3. Временные изменения в политике налоговых проверок и способы обеспечения налоговой определенности.  
Безусловно, выездные проверки несут не только финансовые риски для налогоплательщиков, но и риски для здоровья налоговых инспекторов и сотрудников компаний. ОЭСР предлагает рассмотреть вопрос о временном изменении политики налоговых проверок. Это может быть реализовано путем принятия общей политики или путем изменения критериев риска. Вместе с тем, налоговым органам важно оценить ключевые риски, в частности, риск мошенничества (например, с привлечением средств сотрудников или пенсионных взносов).
  4. Новые стратегии коммуникации.  
Налоговые органы многих стран активно используют новые цифровые каналы связи (веб-чаты, социальные сети, мобильные приложения и т.д.). ОЭСР рекомендует расширить использование способов цифровой коммуникации.

### Ситуация в России

В России уже реализованы или предложены следующие меры налогового администрирования, рекомендованные ОЭСР.

Решения для предоставления налогоплательщикам дополнительного времени:

- Переносятся сроки уплаты всех налогов, кроме НДС и НДФЛ: на 6 месяцев для компаний и ИП, включенных в реестр МСП и на 3 месяца для остальных представителей бизнеса, не включенных в реестр МСП.
- Переносятся сроки уплаты страховых взносов для организаций по перечню основных видов экономической деятельности на 6 месяцев для микропредприятий. Перечень отраслей утвержден Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики.



## 1. Меры налогового администрирования

- Применение мер взыскания приостанавливается до 1 мая 2020 г. для налогоплательщиков, сведения о которых внесены в единый реестр субъектов МСП, относящихся к отраслям туризма и авиаперевозок; для субъектов предпринимательства, работающих в сферах физической культуры, спорта, искусства, культуры и кинематографии; налогоплательщиков иных отраслей, наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, для оказания первоочередной адресной поддержки.

До 1 мая 2020 г. ФНС приостанавливает выездные налоговые проверки. Откладываются проверки пользователей онлайн-касс, а также контрольные мероприятия по соблюдению требований валютного законодательства и вопросам госрегулируемых видов деятельности в области азартных игр и лотерей в отношении всех категорий налогоплательщиков, в том числе малого и среднего бизнеса. Выездные проверки, начатые ранее, также приостановлены. Незавершенные проверки применения контрольно-кассовой техники (ККТ) и валютного законодательства, а также незаконченное производство по делам об административных правонарушениях будут осуществляться без непосредственного контакта с налогоплательщиками – по телекоммуникационным каналам связи, через личный кабинет налогоплательщика, по почте. В России также введен мораторий на проверки субъектов МСП, в т.ч. налоговые, за исключением вопросов, несущих риски для жизни и здоровья граждан. ФНС в текущей ситуации важно определить ключевые критерии рисков злоупотреблений.

На сайте ФНС создана специальная страничка, посвященная COVID-19, которая содержит всю актуальную информацию о принятых мерах. Создана горячая линия. Вместе с тем, не предусмотрено регулирование изменения сроков возвратов для налогоплательщиков.


### Рекомендации для России

В ситуации с COVID-19 в части мер налогового администрирования представляется необходимым:

- Минфину РФ совместно с ФНС РФ разработать проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» N 422-ФЗ, направленных на временную отсрочку уплаты налога на профессиональный доход для самозанятых (с учетом рассмотрения возможности его временной отмены).
- Минфину совместно с ФНС разработать проект федерального закона о внесении изменений в НК РФ, направленных на сокращение сроков возвратов для налогоплательщиков.
- Минфину совместно с ФНС обеспечить принятие поправок в НК РФ и принятие необходимых для их имплементации подзаконных актов (приказы ФНС, регламентирующие порядок участия в налоговом мониторинге), направленных на реализацию Концепции развития и функционирования в РФ системы налогового мониторинга.

### Что дадут предложенные изменения

Отсрочка уплаты налогов на профессиональный доход для самозанятых позволит поддержать их в сложившейся экономической ситуации. Со-

кращение сроков возвратов может стать важным инструментом помощи налогоплательщикам, особенно когда соответствующие суммы могут оказать существенное влияние на финансовую ситуацию налогоплательщика. Расширенные услуги для налогоплательщиков и новые стратегии коммуникации с налоговой службой, в частности, расширение охвата программ налогового мониторинга, могут стать важным направлением для выстраивания отношений между налогоплательщиком и налоговым органом. Это предполагает оперативное принятие законодательной базы, направленной на реализацию положений Концепции развития и функционирования в РФ системы налогового мониторинга. 

## 2. КРИЗИС И ПАНДЕМИЯ COVID-19 КАК ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ГУМАНИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

**Комаров В.,** к.э.н., директор Центра стратегий регионального развития ИПЭИ РАНХиГС

*В статье рассмотрены сложившиеся в РФ градостроительные нормативы и практики. С точки зрения современных урбанистических подходов градостроительная политика в России устарела и не соответствует современным требованиям. Разворачивающийся сейчас экономический кризис, сопровождаемый пандемией, открывает своеобразное «окно возможностей» для формирования гуманистически ориентированной градостроительной политики. Каждый городской строительный проект должен рассматриваться не сам по себе, а с точки зрения общественных благ, генерации положительных внешних эффектов и достижения целей устойчивого развития (прежде всего – повышения качества жизни, развития человеческого и социального капитала, а также экономической роли городов).*

### 1. Фундаментальные проблемы российских городов в области градостроительной политики

Сегодня в городах России наблюдается деградация **градостроительной и пространственной политики, формирование микрорайонной многоэтажной застройки, в рамках которой происходят отчуждение человека от среды обитания и «сокращение жизненного пространства».**

Фундаментальная причина – краткосрочный горизонт планирования как власти («отчитаться») и бизнеса («продать»), так и населения («купить дешевле»), хотя в вопросах градостроительства необходимы долгосрочный взгляд и оценка будущих выгод и издержек для общества.

С точки зрения современных урбанистических подходов градостроительная политика в России представляет собой образец того, что в развитых странах определяется как «наихудшие практики». Многие микрорайоны г. Москвы (Новый Московский, Новая Трехгорка, Павшинская пойма и др.), г. Санкт-Петербурга (Мурино, Кудрово и т.д.), большинство построенных «городов-заводов», а также строящиеся микрорайоны в пригородах большинства российских городов – это будущие гетто, которые в среднесрочной перспективе станут районами с самой опасной криминальной ситуацией, а в долгосрочной перспективе их придется сносить за счет бюджета.

С точки зрения урбанистических теорий, данные районы и близкие к ним – это пример формирования «античеловеческой» городской среды, не имеющей аналогов в развитых странах. Эксперименты с подобной застройкой в Европе были признаны неудачными, и она была снесена. Ми-

крорайонный тип застройки изначально является следствием отношения к человеку как к производительной силе. Формирование спальных микрорайонов и сопутствующих им широких проспектов в СССР решало задачу обеспечения минимальными стандартами для выживания и доставки жителей до близлежащих предприятий; пригороды городов формировались по модели «города-завода» или «города – спального микрорайона», что имеет мало общего с комфортной городской средой в современном понимании.

Горизонт планирования при строительстве кварталов или домов за рубежом – от 50–100 лет, просчитываются все издержки содержания, эффекты для всех сфер города, возможные отрицательные последствия. В России горизонт планирования – время, которое нужно застройщику, чтобы продать квартиры, а органам исполнительной власти отчитаться о показателях по увеличению квадратных метров на душу населения.

Следствиями современной застройки являются:

- антигуманная среда новых микрорайонов, несоразмерность человеческому масштабу, самоощущению человека в городе, рост психических расстройств;
- «разорванность» ткани городского пространства, прежде всего, с точки зрения пешеходной доступности, характера социальных связей, развитости и шаговой доступности общественного транспорта;
- переход досуговой функции от двора и других общественных пространств города к торговым центрам;
- отсутствие фасадных торгово-пешеходных улиц, неразвитость малого и среднего предпринимательства;
- дворы-парковки, отсутствие отождествления жителей с городом и районом, деградация социального капитала;
- рост смертности жителей, в том числе от ДТП и неудобной городской среды (надземные и подземные пешеходные переходы, отсутствие островков безопасности, смешение функций двора – как улицы и пешеходной зоны одновременно, депрессивная и унылая городская среда и пр.);
- наличие огромных неиспользуемых пустырей;
- строительство за пределами города вне линий общественного транспорта;
- учет интересов застройщиков, а не потребностей жителей;
- 95% городских площадей (за исключением зеленых насаждений и промышленных зон) – это зоны для автомобилей, то есть парковки, развязки и т.д. (один автомобиль с учетом парковок, дорог и т. д. занимает около 100 кв. метров городских территорий; одна развязка занимает площадь, равную исторической части крупного европейского города);
- бесконтрольное расширение городов, возрастание транспортных и иных издержек;
- строительство автомагистралей в городской черте, резко снижающее качество жизни и формирующее территории отчуждения внутри городов;
- неэффективное использование земельных ресурсов, неэффективные решения в области транспорта и благоустройства, которые требуют значительных ресурсов на содержание.

## 2. Кризис и пандемия COVID-19 как окно возможностей

### 2. Стратегическая цель

**Стратегическая цель:** реализация современной градостроительной политики, способствующей устойчивому развитию городских территорий в долгосрочной перспективе

**Образ результата:** квартальная плотная среднеэтажная застройка на основе лучших мировых практик нового строительства (Нидерланды, Франция, Финляндия, Германия и др.) с фасадными торгово-пешеходными улицами, интегрированная в существующий город.

### 3. Теоретические обоснования

Отличительная особенность современных урбанистических подходов – учет субъективного самоощущения и потребностей людей на улицах города, а также эффекты для смежных сфер (бизнеса, экологии и пр.): реализуются идеи «гуманности», «наполненности жизнью» («liveable») городской среды [1], городской среды «человеческого масштаба» [2]. В рамках идеологии «города для пешеходов» внедряются меры по аудиту и последующему улучшению пешеходных маршрутов [3], развитию общественных пространств [4] и велодвижения [5], ограничению скорости и физическому успокоению трафика (программа «нетерпимости к ДТП» или «Vision Zero»).

Современные градостроительные подходы на макроуровне сводятся к идеологии «компактного города» [6] (полицентричный город, все в шаговой доступности) и концепции транзитно-ориентированного развития [7], которая предполагает развитие территорий вдоль городской системы транзита, основанной на скоростном общественном транспорте (плотность застройки убывает прямо пропорционально удалению от хабов общественного транспорта; территория вокруг хабов является пешеходной; в её пределах сконцентрированы жилье, рабочие места и учреждения социальной сферы; парковка личного автотранспорта ограничена и вынесена за пределы зоны основной застройки).

На микроуровне – это возрождение традиционной планировки квартального города (Барселона, Хельсинки, исторические центры европейских городов, в том числе гг. Москвы и Санкт-Петербурга) с наличием полноценного двора и торгово-пешеходной улицы на фасаде квартала. Такая застройка не только эффективна с точки зрения управления городскими ресурсами в условиях оптимальной компактности, но и отражает современные человекоориентированные трактовки прогресса [8; 9; 10].

### 4. Ключевые меры

#### 1. *Запрет на застройку полей и пригородов*

**и застройку «участков», переход к комплексной застройке**

Застройка должна быть комплексной, а не «по нарезанным участкам» и интегрированной с существующей дорожной инфраструктурой; внутри комплексного проекта отдельной компании выделяются архитектурно самостоятельные кварталы, чтобы дома были непохожими. Город должен продолжаться – сетка улиц остается прежней (иначе топологическая связность новой застройки равна нулю). Если город развивается квартальными принципами, то не нужны генеральные планы и т.д., это априори означает эффективность расселения (максимальная топологическая связность).

#### 2. *Повышение ответственности и компетенций*

Учреждение должности Главного архитектора России и придание ему статуса, равного статусу главы Правительства (в Российской империи была

подобная должность и именно этому мы во многом обязаны застройке Крыма, Санкт-Петербурга и т.д.) К установленной сфере ведения этого высшего должностного лица следует отнести политику пространственного развития, пространственного и территориального планирования, градостроительную и урбанистическую политики (из-за политики Н. Хрущева по борьбе с архитектурными излишествами данные компетенции в России были фактически уничтожены);

Способствование включению в состав представительных органов ведущих урбанистов и архитекторов, которые должны осуществлять процедуры «анонимного рецензирования» строительных проектов; решать, что строить и как строить должны профессионалы, а также жители соответствующих территорий (у сити-менеджеров, муниципальных депутатов, застройщиков, руководителей соответствующих региональных органов исполнительной власти нет соответствующих компетенций и мотиваций);

Пересмотр режима публичных слушаний в целях изменения их имитационного характера.

### **3. Отмена ГОСТ и индикаторов в строительной сфере:**

- отмена действующих строительных ГОСТов как способствующих снижению качества городской среды и не соответствующих лучшим мировым практикам. Данные ГОСТы хороши для строительства вахтовых поселков или городов-заводов, то есть для временного периода, но не современной городской среды, где стоит задача обеспечить долгосрочное устойчивое развитие;
- пересмотр показателей национального проекта «Жилье и городская среда», проекта «Комфортная городская среда» и аналогичных проектов; заложенные показатели не отвечают задачам формирования качественной городской среды. К тому же в ходе их реализации никто не несет ответственность за качество и долгосрочный результат;
- повышение длительности цикла любого строительства в 2–5 раз: строительство жилых районов должны быть более длительным, нужен просчет всех долгосрочных последствий, обоснование расходов на содержание жильцами и городом после ввода в эксплуатацию, обоснование роли застройки с точки зрения целей устойчивого общегородского развития, повышения качества жизни и т.д.

### **4. Транзитно-ориентированное развитие:**

- реализация градостроительной политики транзитно-ориентированного проектирования и полицентричности, развитие возле хабов общественного транспорта. Запрет организации парковок или скоростных шоссе возле транспортно-пересадочных узлов, хабов общественного транспорта и центров транзитно-ориентированного развития<sup>1</sup>. Город-

1 Транспортирный хаб – это вопрос в первую очередь про устойчивую мобильность (перемещение пешком, на велосипеде или на общественном транспорте). Простые примеры: организация метро Университет сделана неверно, поскольку выходы из метро ведут на скоростную магистраль или в подземный переход, что прямо противоречит принципам транзитно-ориентированного развития. С точки зрения теории метро Университет должно располагаться в 1–2 мин. ходьбы до зданий с наибольшей плотностью, то есть возле основных корпусов МГУ. Аналогично метро Проспект Вернадского должно располагаться в центре жилых районов, где наибольшая плотность населения с запретом любых парковок, скоростных шоссе и зон автомобильного отчуждения в радиусе 200–300 метров и по пути от метро до дома. Городские магистрали – это зона отчуждения в городе, возле которой не должны развиваться хабы общественного транспорта. Если данные магистра-

## 2. Кризис и пандемия COVID-19 как окно возможностей

ское развитие должно быть направлено на создание пешеходных территорий со средней и в ряде случаев высокой плотностью застройки у остановок и транспортно-пересадочных узлов (хабов) скоростного экологически чистого общественного транспорта. В пешеходной доступности (до 0,51 км.) от остановок общественного транспорта должны размещаться жилье и рабочие места, но не парковки, торговые центры и т.д. Участки возле хабов общественного транспорта предполагаются преимущественно велопешеходными, на них будут введены ограничения на пользование личным автомобильным транспортом, запрещена организация длительных парковок. При удалении от остановок общественного транспорта плотность застройки должна постепенно снижаться, что позволит максимально эффективно использовать общественный транспорт, сократить время в пути до работы или дома, а также сократить время пересадки. Вокруг остановок общественного транспорта будут размещены многофункциональные кварталы, совмещающие жилую и рабочую зоны, а также парковые территории, это позволит реализовать преимущества децентрализации жизни в городе. В качестве социальных обязательств застройщиков необходимо их участие в строительстве линий скоростного общественного транспорта<sup>1</sup>.

### 5. Среднеэтажная, плотная, компактная, квартальная застройка:

- многофункциональная плотная квартальная застройка средней этажности;
- запрет строительства в России многоэтажных зданий, за исключением строительства в пешей доступности от систем скоростного рельсового транспорта. Вся застройка – среднеэтажная, квартальная, но более плотная (без бесхозных пустырей между домами, повышение по возможности плотности улиц, обеспечение шага 100–300 метров). Такой подход позволит сохранить плотность населения квартала при существенном улучшении качества городской среды.

### 6. Долгосрочное планирование и долгосрочный горизонт:

- приоритетная застройка внутригородских, иных неиспользуемых зон; запрет застройки прилегающих территорий сельхозназначения (это несет значительные издержки, способствует разрастанию городов и потере преимуществ компактности, наличию заброшенных зон и пр.);
- переход от подхода «чем больше жилья – тем лучше» к подходу «качественное жилье надолго» (дешевое и некачественное жи-

ли все-таки сохраняются или стихийно формируются, то они должны быть превращены в улицы успокоенного движения с приоритетом общественного транспорта (для обеспечения пересадки на общественный транспорт с основного хаба). Нужно не подстраиваться под спрос, а управлять транспортным спросом и выбором видов транспорта, исходя из общественных интересов.

1 При этом расходы будут компенсированы за счет:

- а) снижения требований по парковочным местам;
- б) реализации концессий, при которых отдельные участки линий общественного транспорта или многофункциональный транспортно-пересадочные узлы будут передаваться городу спустя определенный промежуток времени; в) роста стоимости недвижимости (по статистике недвижимость возле хабов скоростного общественного транспорта дороже на 35–40% в цене, чем недвижимость, до которой есть доступ только личного автотранспорта или маршрутных такси); рост на 30–40% оборота малого и среднего предпринимательства и ставок аренды за счет увеличения потока транзитных пассажиров у остановок общественного транспорта и создания пешеходных улиц.



лье – это расходы будущих поколений по его реновации; сегодня значительная часть панельных микрорайонов 1970–1990-х гг. уже морально и физически устарела и нуждается в сносе и реновации из-за политики СССР «чем больше, тем лучше»);

- разработка исходя из вышеприведенных соображений Стратегии градостроительной политики Российской Федерации на период 2024–2100 годов (это минимальная перспектива, когда речь идет о строительстве);
- запрет текущих проектов по строительству, расширению автодорог и автомагистралей, подземных и надземных переходов в черте города как вредных с точки зрения долгосрочной устойчивости, обеспечение публичной оценки комплексных последствий реализации данных проектов на качество жизни (пешеходная связность, шум, влияние на здоровье и пр.); признание факт неэффективности, мнимого характера увеличения пропускной способности: в реальности пропускная способность падает, так действует эффект сгенерированного спроса (чем больше дорог, тем больше людей предпочитает машины, тем больше пробок, время отсрочки от одной развязки – не более 2–3 лет);
- разработка новых правил обоснования нужности и эффективности проекта нового строительства или благоустройства: любой проект должен рассматриваться как часть целого, как компонента устойчивого развития (расчет стоимости обслуживания дома на 100 лет вперед, влияние на качество жизни, на транспортную и иную инфраструктурную обеспеченность и связность городских территорий и пр.);
- проведение широкой информационной кампании для граждан, властей и застройщиков в целях реализации идеологии долгосрочной устойчивости (покупатели думают о цене и не думают о будущем; мэры думают о том, как отчитываться и не думают о будущем; застройщики думают о том, как продать и не думают о будущем);
- использование инструментов тактического урбанизма, в том числе проведение городских экспериментов, не требующих масштабного финансирования (временная демонстрация предложений; тестовый режим изменений, чтобы перепроверить все и исключить ошибки; это особенно актуально для ликвидации автомобильных полос и создания пешеходно-ориентированных улиц, обустройства площадей и других общественных пространств);
- законодательный запрет поддержки застройщиков (особенно жилья и торговых центров) в кризис: сегодня основная часть массового типового жилья уже морально устарела, застройщики не внедряют инновации; неэффективные застройщики, возводящие некачественное жилье, на которое отсутствует спрос, должны уйти с рынка; спрос на качественное жилье сохранится, что позволит улучшить качество жилья в среднесрочной перспективе);
- запрет на выделение дополнительных бюджетных средств муниципальным властям на содержание и строительство дорог, развязок и подземных пешеходных переходов: следует переизбрать тех мэров, которые допускают расходование публичных средств на строительство избыточной инфраструктуры вместо финансирования более важных градостроительных расходов;

## 2. Кризис и пандемия COVID-19 как окно возможностей

- введение иерархии качества жилой застройки с учетом всех внешних эффектов<sup>1</sup>.

### 5. Ключевые результаты

Кризис, как было отмечено выше, это «окно возможностей» для формирования гуманистически ориентированной градостроительной политики. Каждый городской строительный проект должен рассматриваться не сам по себе, а с точки зрения общественных благ, генерации положительных внешних эффектов и достижения целей устойчивого развития (прежде всего – повышения качества жизни, развития человеческого и социального капитала, а также экономической роли городов).

#### Основные результаты:

- увеличение качества человеческого и социального капиталов;
- гуманизация городской среды, обеспечение выхода территорий города на траекторию долгосрочного устойчивого развития;
- ликвидация неиспользуемых либо используемых ненадлежащим образом городских территорий; компактный город, снижение издержек на содержание территорий;
- снижение рисков возникновения гетто и реализации иных негативных сценариев развития городов, а следовательно, экономия будущих расходов на их устранение;
- рост социализации, сплоченности, чувства сопричастности к городу, социального капитала, переход от индивидуалистического поведения к стратегиям организованного коллективного поведения и самоорганизации; ускоренное формирование гражданских институтов снизу;
- рост рождаемости (прямая связь между рождаемостью и субъективно ощущаемой безопасностью среды вокруг).

#### Список использованной литературы

1. Speck J. (2013). Walkable City: How Downtown Can Save America, One Step at a Time. NY: North Point Press.
2. Gehl J. (2010). Cities for people. Washington, DC: Island Press.
3. Davies A., Clark, S. (2009). Identifying and prioritising walking investment through the PERS audit tool. Walk 21 Proceedings, 10th International Conference for Walking. New York, USA.
4. Gehl J., Gemzoe L. (1996). Public spaces and public life. Copenhagen: Danish Architectural Press.
5. Colville-Andersen M. (2018). Copenhagenize: the definitive guide to global bicycle urbanism. Washington, DC: Island Press.
6. Dantzig G. B., Saaty T. L. (1973). Compact City: Plan for a Liveable Urban Environment. San Francisco: W. H. Freeman.
7. Calthorpe P. (1993). The next American metropolis: ecology, community, and the American Dream. Princeton Architectural Press.
8. Sen A. (1999). Development as Freedom. New York: Oxford University Press.

1 Например, возможная типологизация: 1. Обычный многоэтажный панельный дом – минимальные удобства; 2. Дом до 7–9 – дополнительно «процесс добрососедства» и «устойчивость дома: его проще перестроить в случае реновации». 3. Аналогичный дом с уникальными элементами – дополнительно формирует привязанность к месту жительства и т.д. [11]

9. Kubiszewski I., Costanza R., Franco C., Lawn P., Talberth J., Jackson T., Aylmer C. (2013). Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress. *Ecological Economics*, Vol. 93, pp. 57–68. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.04.019>
10. Комаров В. (2015). Стратегия экономического развития: время обновить парадигму? // *Экономическая политика*, №6, С. 24-39.
11. Гершман А. (2020). Чем больше строить, тем лучше будет? Не факт. // Блог «Город для людей». Режим доступа: <https://gre4ark.livejournal.com/722401.html>

## 7. Приложение. Иллюстративные материалы



*Рис. 1. «Город-парковка», «город – пустырь» - типичный пример для российского города (ул. Александра Кудашева, ул. Калмышкая, Тольятти). Микрорайонная застройка и наличие бесхозных пустырей, стихийно превращающихся в парковки, свалки и зоны отчуждения*

Источник: картографические данные Google, 2018, использование в исследовательских целях.



*Рис. 2. Средняя ширина улиц типичного авто-ориентированного города, на круговых развязках могла бы вместиться вся Красная площадь*

Источник: картографические данные Google, 2018, использование в исследовательских целях.



## 2. Кризис и пандемия COVID-19 как окно возможностей



Рис. 3. Ширина Красной площади в г. Москве в сопоставимом масштабе

Источник: картографические данные Google, 2018, использование в исследовательских целях.



Рис. 4. Типичный российский «Город - пустырь», построенный по советским микрорайонным и авто-ориентированным принципам (ул. Фрунзе, Тольятти): расстояние между домами составляет около 480 метров, на этой площади мог вместиться стадион Лужники, историческая часть Венеции или Парижа. Пешеходная связность фактически отсутствует

Источник: картографические данные Google, 2018, использование в исследовательских целях.

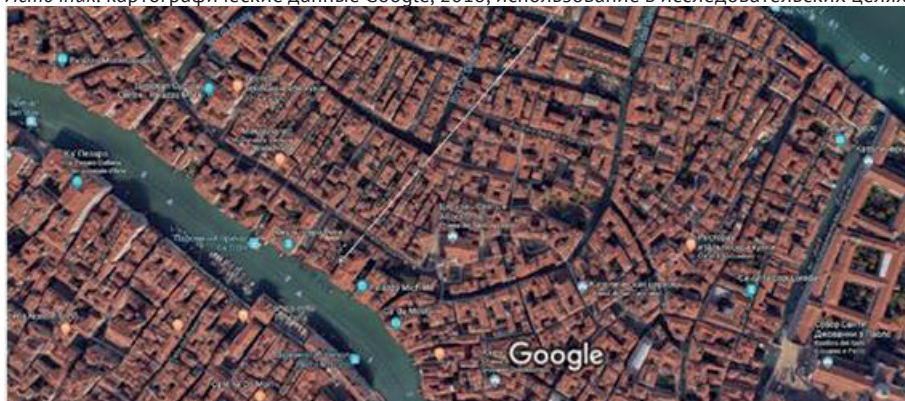


Рис. 5. Центр г. Венеция в сопоставимом масштабе

Источник: картографические данные Google, 2018, использование в исследовательских целях.





Рис. 6. Пример типичной «античеловеческой городской среды», новостройка на окраине Санкт-Петербурга, которая в среднесрочной перспективе превратится в гетто

Источник: Varlamov.ru.



Рис. 7. Пример типичной «античеловеческой городской среды», нарушены существующие принципы градостроительства развитых стран

Источник: Varlamov.ru.

## 2. Кризис и пандемия COVID-19 как окно возможностей

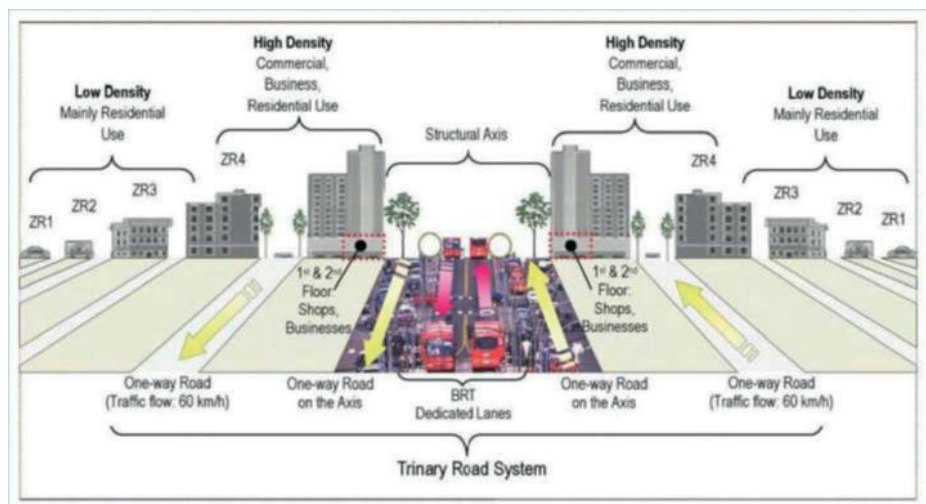


Рис. 8. Пример простейшей организации транзитно-ориентированного развития. В центре – линия скоростного общественного транспорта. Плотность застройки убывает прямо пропорционально пешеходной доступности. В современном подходе полосы для личных автомобилей убираются

Источник: Керверо. Транзитно ориентированное развитие (ТОР) и устойчивые города.

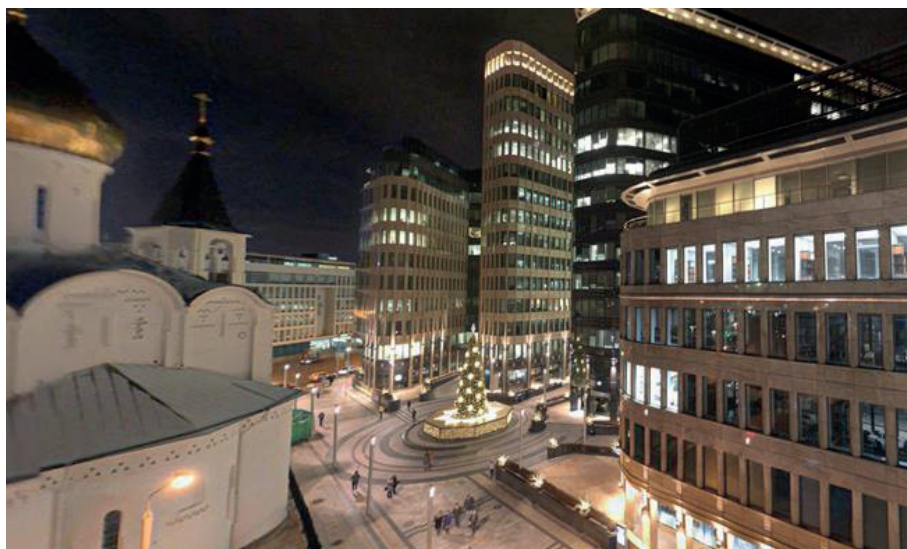



Рис. 9. Пример реализации элементов транзитно-ориентированного проектирования в Москве (м. Белорусская). Прямо на выходе из метро на пешеходной зоне находится плотная многофункциональная застройка и пересадка на линию трамвая

Источник: картографические данные Google, 2018, использование в исследовательских целях. 

### 3. МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ И ПРОГНОЗЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19

Михайлова Т., Ph.D., с.н.с. ИОРИ РАНХиГС

*Москва, главный международный транспортный узел России и один из глобальных мегаполисов, стала первым городом со значимым числом больных новым коронавирусом. В Москве первой из всех городов России эпидемия перешла от стадии «завозных» случаев, когда заболевали люди, вернувшиеся из зарубежных поездок и непосредственно контактирующие с ними, к стадии распространения внутри популяции (когда инфекция массово передается уже среди местных жителей). Таким образом, столица стала основным источником инфекции на территории России (вторым городом со значимым числом зарегистрированных случаев является и Санкт-Петербург).*

*В регионах России практически до конца марта выявлялись лишь отдельные «завозные» из-за рубежа случаи инфекции. Но в настоящий момент и в последующие недели стоит ожидать распространения инфекции по регионам России главным образом из Москвы гражданами, передвигающимися внутри России. В этой статье мы приводим прогнозы географии распространения вируса по территории России на основе данных по миграции населения и структуре транспортных связей.*

#### **Опыт Италии и параллели с текущей ситуацией в России**

В текущей ситуации мы видим параллели с опытом Италии по состоянию на конец февраля – начало марта. Начало широкого распространения вируса в резидентной популяции в Италии пришлось на провинцию Ломбардия, центр которой – Милан – является самым мощным экономическим центром страны и пунктом назначения миграционных потоков. Когда эпидемиологическая ситуация в Милане и провинции Ломбардия ухудшилась к концу февраля 2020 г., и экономическая активность начала затухать, фирмы останавливать работу, а затем, 8 марта, был объявлен карантин, эти события сопровождалось обратным оттоком мигрантов в их родные регионы. (Итальянские СМИ сообщали о возросшем спросе на железнодорожные билеты и возросшем автомобильном трафике – см. ссылки в статье Валсеччи и Михайловой. [1]) Временные рабочие возвращались в места постоянного жительства, и даже переехавшие в Ломбардию на постоянной основе жители поспешили отправиться к родственникам на юг страны до введения в действие строгого карантина. Возвращающиеся в родные места мигранты привезли с собой и инфекцию. Таким образом COVID-19 быстро распространился по всей стране.



### 3. Межрегиональная миграция и прогнозы распространения COVID-19

Валсеччи в статье [2] подробно исследует распространение вируса в Италии и его связь с миграционными потоками. Приводятся простые оценки частичных корреляций, оцененных в регрессиях для двух зависимых переменных: числа зарегистрированных случаев и числа смертей от COVID-19 в провинциях Италии на 28 марта 2020 г. Объясняющими переменными являются число мигрантов из данной провинции в Ломбардию по данным последней переписи населения и географическое расстояние от центра провинции до Милана.

Таблица 1

Число мигрантов, расстояние до Милана и коронавирусная инфекция

Зависимая переменная Объясняющие переменные	Ln (Число случаев COVID-19)	Ln (Число смертей от COVID-19)
Ln (Число мигрантов в Ломбардию)	0.84 (0.12)	0.87 (0.15)
Ln (Расстояние до Милана)	-0.86 (0.17)	-1.28 (0.22)
Число наблюдений	19	19
R-квадрат	0.80	0.77

**Примечание.** Стандартные ошибки в скобках.

Источник: расчеты автора по данным Валсеччи [2].

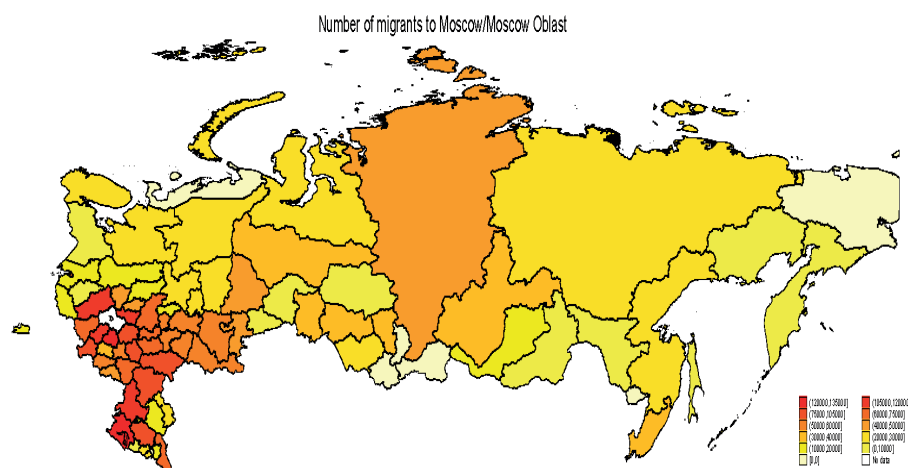
Эластичности числа смертей и числа зарегистрированных случаев к числу мигрантов из данной провинции в Ломбардию составляют 84% и 87%, соответственно (эти значения статистически неотличимы). Т.е. увеличение числа мигрантов на 10% даст увеличение числа случаев коронавируса на 8,4%.

Тот же механизм распространения инфекции по территории страны может сработать (или на момент написания этой статьи уже работает) в России. Москва также является центром притяжения миграции как временной трудовой, так и постоянной. В период объявленной самоизоляции мигранты, работающие по временным трудовым контрактам, теряют работу. Многие из них вернутся в родные регионы. Многие жители Московской агломерации, переехавшие из других регионов относительно недавно, сохраняющие родственные и личные связи с малой родиной, решат использовать нерабочие дни, чтобы навестить близких. Поэтому в России стоит ожидать географической структуры распространения инфекции по территории, подобной той, что наблюдалась в Италии.

Кроме прямых родственных связей, плотность других коммуникаций: туризма, бизнес-контактов и прочих деловых связей также обычно выше там, где интенсивнее взаимные миграционные потоки. Не стоит понимать корреляцию между миграцией и распространением вируса буквально: не только мигранты могут перенести инфекцию между регионами. Миграция является прокси-переменной для объема всех типов контактов между людьми в разных регионах, а чем больше таких контактов, тем выше, при прочих равных, вероятность распространения коронавируса.

#### Межрегиональная миграция в России

Рис. 1 иллюстрирует суммарное число мигрантов из регионов России в Москву и Московскую область за все годы с 1999 по 2018 гг.



### 3. Межрегиональная миграция и прогнозы распространения COVID-19

географическими расстояниями между регионами в восточной части страны. С точки зрения скорости распространения коронавируса, это в среднем дает восточным регионам преимущество и дополнительное время на подготовку.

Табл. 2 дает список 10 регионов, из которых за предыдущие 20 лет прибыло наибольшее количество мигрантов в Москву и Московскую область. Также приведена доля населения старше 65 лет и данные оценок числа аппаратов искусственной вентиляции легких (ИВЛ), которые являются критичным оборудованием в случае массовой заболеваемости COVID-19 (приведены порталом «Медуза»). К сожалению, данные по числу аппаратов ИВЛ не публикуются российскими официальными органами.

На перечисленные регионы, а также на другие регионы юга России и Поволжья стоит обратить особое внимание, поскольку они находятся под максимальным риском развития вторичного очага эпидемии, принесенного путешествующими москвичами и трудовыми мигрантами. Поскольку распространение вируса является случайным процессом, возможно и быстрое возникновение очагов в других регионах. Среди отдаленных от Москвы регионов высок риск быстрого распространения заражения в транспортных узлах и крупных городах, таких как Екатеринбург, Новосибирск, Уфа, Казань, в туристических регионах: Крым и уже упомянутый выше Краснодарский край. Калининградская область под угрозой из-за тесных связей и частых контактов с Европейскими странами.

#### Текущая география подтвержденных случаев COVID-19 в России (на 10 апреля 2020 г.)

Рис. 2 и 3 иллюстрируют число официально зарегистрированных случаев коронавирусной инфекции в регионах России в абсолютных значениях и на душу населения по состоянию на 11 апреля 2020 г. Обозначим ключевые проблемы с официальной статистикой:

- регистрируемыми подтвержденными случаями считаются те, что демонстрируют два положительных анализа методом ПЦР на РНК вируса SARS-COV2. Однако, согласно консенсусу врачей Москвы и новому руководству по лечению больных с симптомами пневмонии, тесты могут давать существенную долю (до 30-40%) ложноотрицательных результатов. Поэтому статистической оценкой числа

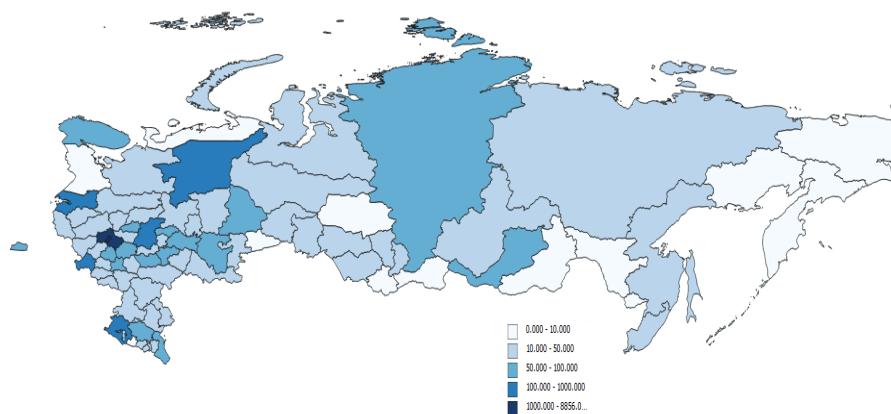


Рис. 2. Число зарегистрированных случаев COVID-19 по субъектам РФ

Источник: Роспотребнадзор РФ [5].

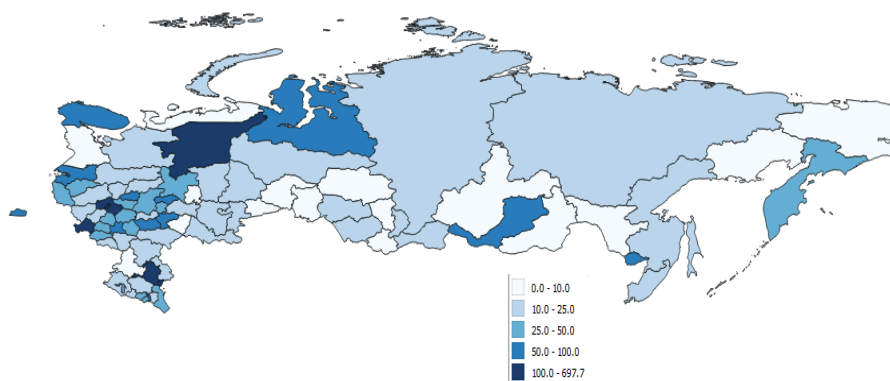


Рис. 3. Число зарегистрированных случаев COVID-19 на 1 миллион жителей по субъектам РФ

Источник: Роспотребнадзор РФ [5].

инфицированных с клиническими проявлениями COVID-19 стоит считать (с точностью до порядка величины) двойное количество от официально зарегистрированных случаев;

- более качественным показателем динамики распространения COVID-19 было бы количество больных с симптомами пневмонии.<sup>1</sup> Однако эта статистика официально не публикуется в широком доступе, а лишь добровольно сообщается властями некоторых регионов;
- не в каждом регионе существует достаточное количество мощностей для ПЦР-диагностики. До недавнего времени тесты из регионов физически поступали в лабораторию «Вектор» в Новосибирске и в лаборатории г. Москвы на анализ. Эта логистика неминуемо создает задержку во времени между фактическими случаями болезни и сообщениями о них в официальной статистике. Для регионов такая задержка существеннее, чем для Москвы и Санкт-Петербурга. Поэтому фактически динамика заболеваемости по регионам, кроме Москвы и Санкт-Петербурга сообщается с запаздыванием;
- статистика недоучитывает истинное число случаев инфекции. Важно, что процент неучтенных случаев может различаться от региона к региону. Если распространение в регионе происходит преимущественно бытовыми единичными контактами, то бессимптомных носителей трудно обнаружить. Если в регионе обнаружен локализованный кластер заражения (как, например, это случилось в двух больницах Республики Коми, в больнице Уфы, среди бригады монтажников в Ямало-Ненецком округе), то гораздо проще выявить случаи бессимптомного заражения среди известных контактов заболевших в таких очагах. Кроме того, локализованным кластерам уделяется особое внимание со стороны региональных властей и систем здравоохранения.

На сегодняшний день мы наблюдаем повышенный уровень заболеваемости на душу населения (кроме Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей) в Краснодарском крае (хотя в расчете на душу

1 Практика маршрутизации пациентов с симптомами пневмонии, как предположительно инфицированных SARS-CoV2 введена в Москве решением Клинического комитета по борьбе с коронавирусом 9 апреля 2020 г. (<https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/news/default/card/3748.html>) Та же практика рекомендована для других регионов.


### 3. Межрегиональная миграция и прогнозы распространения COVID-19

населения он не выделяется), в Коми (чей случай объясняется крупными кластерами заражения в больницах), в Бурятии (где были выявлены цепочки заражения от единственной семьи), в Брянской области (случай выявленного кластера среди прихожан церкви) и в Ямало-Ненецком АО (случай инфицирования бригады и отделения милиции). Таким образом, практически все «выбросы» в заболеваемости в регионах объясняются кластерами заражения. Высокая заболеваемость на душу населения также в Калмыкии.

Кроме явных выбросов, география заболеваемости имеет вектор на юго-восток и в сторону Поволжья от Москвы. Пока еще невозможно сказать, насколько точным был прогноз, основанный на сведениях по истории миграции населения, но наблюдаемые данные ему не противоречат.

Сибирь, Урал и Дальний Восток, как и предсказывалось, в среднем демонстрируют более медленный рост заболеваемости. Ранние локальные вспышки инфекции в Екатеринбурге и Челябинске имели источником «завозные» случаи. Массового «завоза» из Москвы пока не наблюдается, хотя такие случаи имеют место. Однако их число должно быть меньше, чем в регионах Центральной России и юга. Таким образом, восточные регионы страны все еще имеют «фору» по времени и возможность лучше подготовиться к борьбе с COVID-19.

#### Библиография

1. Mikhailova T., Valsecchi M. Internal migration and the Covid-19 virus. mimeo, 2020.
2. Valsecchi M. Internal Migration and Covid-19 deaths: Evidence from Italy. 2020. mimeo.
3. Росстат. Выборочное обследование рабочей силы. 2019.
4. Кашницкий И., Барчук А. Эпидемию коронавируса ждут в больших городах России // Medusa. 2020. URL: <https://meduza.io/feature/2020/03/30/epidemiya-koronavirusa-zhdut-v-bolshih-gorodah-no-osnovnoy-udar-mozhet-priytis-na-stareyushchie-regiony> (дата обращения: 28.3.2020).
5. Роспотребнадзор. Новости о коронавирусе.: [сайт]. [2020]. URL: <https://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/> (дата обращения: 11.04.2020). 

#### 4. В ПЕРВЫЙ КЛАСС В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Клячко Т., д.э.н., директор ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС

Семионова Е., к.э.н., ведущий научный сотрудник ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС

Токарева Г., к.э.н., научный сотрудник ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС

*ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС проводит ежегодный мониторинг общего образования. Информационной базой служат открытые статистические источники, информационно-аналитические материалы, а также данные социологического опроса родителей учащихся, учителей и директоров школ в российских регионах, дифференцированных по социально-экономическому положению<sup>1</sup>. Основной информационный массив социологического исследования 2020 г. составил 2236 родителей и 2126 учителей школ Новгородской, Нижегородской и Тульской областей. Опрос проводился в период с 1 февраля по 7 марта 2020 г.*

Эпидемиологическая ситуация, сложившаяся в настоящее время в мире и России, привела к необходимости внесения изменений в организацию деятельности школы. Одним из актуальных вопросов является организация записи в первый класс и готовности будущих первоклассников к обучению в школе. Отметим, что порядок приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования определен приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.01.2014 № 32 [1].

Как показал мониторинг сайтов субъектов Российской Федерации, в которых к апрелю 2020 г. было выявлено наибольшее число заболевших коронавирусом, для родителей (законных представителей) имеется возможность записи ребенка в первый класс через портал госуслуг (табл. 1).

Так, на сайте Мэра Москвы размещена информация о том, каким образом осуществляется электронная регистрация заявлений о приеме для обучения по программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в образовательные организации, подведомственные Департаменту образования и науки города Москвы. Заявление о приеме ребенка в первый класс образовательной организации для обучения с 1 сентября 2020 г. подается с 15 декабря 2019 г. по 5 сентября 2020 г. Основные принципы регистрации электронных заявлений о приеме детей в первые классы остаются прежними:

1 Руководители социологического исследования – Е.М. Аврамова, зав. лабораторией исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС, д.э.н.; Д.М. Логинов, ст. науч. сотр. лаборатории исследований социального развития ИНСАП РАНХиГС, к.э.н.

## 4. В первый класс в условиях пандемии

Таблица 1

Размещение информации о записи в первый класс на портале госуслуг в субъектах Российской Федерации

Регион	Источник информации
Москва	Официальный сайт Мэра Москвы Запись в первый класс <a href="https://www.mos.ru/pgu/ru/services/procedure/0/0/7700000000162582077/?onsite_from=3532">https://www.mos.ru/pgu/ru/services/procedure/0/0/7700000000162582077/?onsite_from=3532</a>
Московская область	Госуслуги Московской области Запись в первый класс <a href="https://firstclass.uslugi.mosreg.ru/winterform/">https://firstclass.uslugi.mosreg.ru/winterform/</a>
Санкт-Петербург	Санкт-Петербург госуслуги Зачисление в 1 класс следующего учебного года (2020–2021) <a href="https://gu.spb.ru/tags/zapis-v-detskiy-sad-ili-shkolu/">https://gu.spb.ru/tags/zapis-v-detskiy-sad-ili-shkolu/</a>
Свердловская область	Госуслуги в Свердловской области Запись в школу в Свердловской области <a href="http://ekaterinburg.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://ekaterinburg.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>
Республика Коми	Госуслуги в Республике Коми Запись в школу в Республике Коми <a href="http://komi.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://komi.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>
Республика Бурятия	Госуслуги в Республике Бурятия Запись в школу в Республике Бурятия <a href="http://buriatiya.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://buriatiya.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>
Республика Татарстан	Госуслуги в Республике Татарстан Запись в школу в Республике Татарстан <a href="http://tatarstan.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://tatarstan.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>
Краснодарский край	Госуслуги в Краснодарском крае Запись в школу в Краснодарском крае <a href="http://krasnodar.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://krasnodar.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>
Республика Крым	Госуслуги в Республике Крым Запись в школу в Республике Крым <a href="http://krym.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://krym.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>
Республика Саха (Якутия)	Госуслуги в Республике Саха (Якутия) Запись в школу в Республике Саха (Якутия) <a href="http://yakutiya.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://yakutiya.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>
Челябинская область	Госуслуги в Челябинской области Запись в школу в Челябинской области <a href="http://chelyabinsk.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://chelyabinsk.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>
Самарская область	Госуслуги в Самарской области Запись в школу в Самарской области <a href="http://samara.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html">http://samara.gosuslugi-service.ru/gosuslugi/zapis-v-shkolu.html</a>

- родители в электронном заявлении имеют возможность указать не более трех образовательных организаций (выбор образовательной организации по закрепленной территории является обязательным). В школу по закрепленной территории зачисление ребенка в первый класс гарантировано;
- воспитанники дошкольных групп школ зачисляются в первые классы этой же школы путем перевода по личному заявлению родителей на имя директора школы. Для них регистрация заявления в первый класс с помощью Официального портала Мэра и Правительства Москвы не требуется, зачисление происходит автоматически [2].

В Санкт-Петербурге сроки приема заявлений в первые классы конкретизированы:

- с 15.12.2019 до 05.09.2020 – дети, имеющие преимущественное право зачисления граждан на обучение в государственные образовательные организации (в случае подачи заявления с 20.01.2020 преимущественное право реализуется на свободные места);



- с 20.01.2020 до 30.06.2020 – дети, проживающие на закрепленной территории (в случае подачи заявления после 30.06.2020 зачисление производится на общих основаниях);
- с 01.07.2020 – дети, не проживающие на закрепленной территории (на свободные места);

Образовательные организации, закончившие прием в первый класс всех детей, проживающих на закрепленной территории, осуществляют прием детей, не проживающих на ней, с 10.05.2020 [3].

С учетом сложившейся ситуации важным вопросом становится готовность будущих первоклассников к обучению в школе. Из информации, полученной от семей<sup>1</sup>, следует, что большинство детей в тех или иных формах получали дошкольное образование. Большинство опрошенных родителей обеспечивают получение их ребенком дошкольного образования. Так, 82,1% опрошенных семей сообщили о том, что их ребенок посещал детский сад, 9,7% родителей – о посещении ребенком дошкольного отделения школы. Вместе с тем получение дошкольного образования не ограничивалось посещением только дошкольной образовательной организации – 59,2% родителей сообщили о посещении групповых развивающих занятий, 14,4% – занятий с частными преподавателями, 66,3% – о подготовительных занятиях при школе, что может свидетельствовать о стремлении адаптировать ребенка к школьной среде, а также повысить, по мнению родителей, шансы на поступление в желаемую школу. По информации семей, проживающих в сельской местности, несколько меньшее число детей были охвачены групповыми развивающими занятиями (49,6%), занятиями с частными преподавателями (7,7%), подготовительными занятиями при школе (54,3%) (рис. 1).

Принимая во внимание тот факт, что во многих школах подготовительные занятия с дошкольниками проводятся в период с 01.10.2019 по 30.04.2020<sup>2</sup> закрытие школ в связи с эпидемиологической ситуацией в стране с 23 марта 2020 г.<sup>3</sup> не могло оказать существенного влияния на подготовку дошкольников, так как большая часть образовательной программы ими должна была уже быть пройдена.

Таким образом, зачисление детей в первый класс происходит в штатном режиме, и эпидемиологическая ситуация в стране и мире не оказывает су-

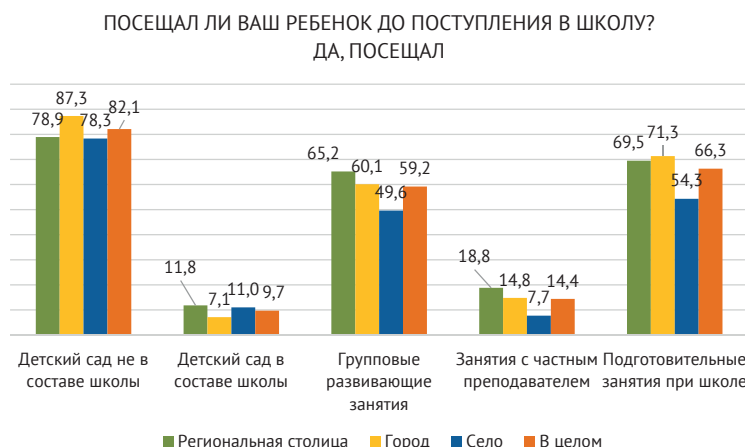


Рис. 1. Информация родителей об организации получения детьми дошкольного образования до поступления в школу, 2020 г., по типам поселений, %

Источник: Мониторинг ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС.

1 Социологический опрос был проведен до объявления Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) вспышки нового типа коронавируса COVID-19 пандемией.


2 Например, <https://182.nnov.ru/svedeniya-ob-obrazovatelnoj-organizaczii/platnyie-obrazovatelnye-uslugi/shkola-budushhego-pervoklassnika/>. [http://shkola114.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=130](http://shkola114.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=130). <https://educentr-kudrovo.vseovbr.ru/index.php/novosti/9-novosti/243-zapis-v-nachalnuyu-shkolu>

3 <https://edu.gov.ru/press/2213/sergey-kravcov-minprosvescheniya-razrabotalo-rekomendacii-po-organizacii-distancionnogo-obucheniya-dlya-regionov/>

#### 4. В первый класс в условиях пандемии

щественного влияния на данный процесс. Дети, которые занимались подготовкой к школе, к моменту введения карантина, уже должны были освоить большую часть программы. Тем не менее, в условиях изменения режима работы дошкольных образовательных организаций и с учетом значимости для родителей будущих первоклассников предшкольной подготовки актуальной проблемой является обеспечение методического сопровождения работы воспитателей, а также оказание помощи родителям дошкольников, в том числе в дистанционном режиме.

##### Список использованных источников

1. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.01.2014 № 32 (ред. от 17.01.2019) «Об утверждении порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» // Консультант Плюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161385/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161385/) (дата обращения 07.04.2020).
2. Официальный сайт Мэра Москвы/Запись в первый класс. – URL: [https://www.mos.ru/pgu/ru/services/procedure/0/0/7700000000162582077/?onsite\\_from=3532](https://www.mos.ru/pgu/ru/services/procedure/0/0/7700000000162582077/?onsite_from=3532) (дата обращения 07.04.2020).
3. Санкт-Петербург госуслуги/Зачисление в 1 класс следующего учебного года (2020–2021). – URL: <https://gu.spb.ru/tags/zapis-v-detskiy-sad-ili-shkolu/> (дата обращения 07.04.2020). 

## 5. МОНИТОРИНГ СИТУАЦИИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КОРОНАВИРУСА (COVID-19) И ПРЕДПРИНИМАЕМЫХ В СВЯЗИ С ЭТИМ МЕР, ВОЗНИКАЮЩИХ ВЫЗОВОВ

**Пономарев Ю.**, к.э.н., заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС; с.н.с. направления «Реальный сектор» Института Гайдара;  
**Макаров А.**, н.с. инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС;  
**Радченко Д.**, м.н.с. инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС;  
**Сидорова Е.**, м.н.с. инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС;  
**Борzych К.**, м.н.с. инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ РАНХиГС

*В статье представлен мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19) и предпринимаемых в связи с этим мер в мире и в России за период 02–05 апреля 2020 г. Также рассмотрены отдельные вызовы, возникающие из-за распространения коронавирусной инфекции: «новая нормальность», которую формирует перед миром пандемия коронавируса; скорость распространения коронавируса и тяжесть разрушения социально-экономического уклада.*

### 1. Распространение пандемии коронавируса и меры стран по ее ограничению

По состоянию на 08 апреля 2020 г. COVID-19 распространился на более 205 стран мира, количество заболевших составило более 1,4 млн чел., умерших – 83,4 тыс. За сутки 08 апреля было выявлено более +84,8 тыс. новых случаев и +6.1 тыс. умерших. Всего в мире на 00:00 09 апреля продолжали болеть более 1 млн чел., выздоровели около 330 тыс. (см. табл. 1).

Наибольшее число случаев заражения зарегистрировано в США, Европе, Китае, а также на Ближнем Востоке. В настоящее время (по состоянию на 08 апреля 2020 г.) наиболее выраженные очаги распространения коронавируса по-прежнему сконцентрированы в США и отдельных странах Европы (Испания, Италия, Германия, Франция), в то время как прирост числа заболевших в Иране замедлился в относительном сравнении с другими странами мира. Ежедневно увеличивается число случаев заражения в Турции, в настоящее время по числу заражений страна входит в число крупнейших 10 очагов распространения инфекции. В Китае относительно других стран новое число заражений близко к нулю, страна опускается все ниже в списке стран с наибольшим числом инфицированных (см. рис. 1).

Наибольшее количество подтвержденных умерших от коронавируса в расчете на 1 млн населения в странах Европы (Испания (295), Италия (283), Бельгия (176), Франции (158) и Нидерландах (123) (см. рис. 7). По состоянию на 08 апреля 2020 наибольшее количество погибших от коронавируса на

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

Таблица 1

Топ-10 стран, пострадавших от распространения коронавируса, на 18:00 08 апреля 2020 г.

Страна	Общее количество случаев заражения коронавирусом	Новых случаев за сутки	Всего умерших	Умерших за сутки	Всего выздоровело	Болеют	Тяжелое течение заболевания	Количество случаев заболевания в расчете на 1 млн населения	Умерших в расчете на 1 млн населения	Проведено тестов	Проведено тестов в расчете на 1 млн населения
В мире	1,517,960	+84,384	88,455	+6,414	330,266	1,099,239	48,092	195	11.3	-	-
США	434,927	+31,935	14,788	+1,940	22,891	397,248	9,279	1,314	45	2,209,041	6,674
Испания	148,220	+6,278	14,792	+747	48,021	85,407	7,069	3,170	316	355,000	7,593
Италия	139,422	+3,836	17,669	+542	26,491	95,262	3,693	2,306	292	807,125	13,349
Франция	112,950	+3,881	10,869	+541	21,254	80,827	7,148	1,730	167	224,254	3,436
Германия	113,296	+5,633	2,349	+333	46,300	64,647	4,895	1,352	28	1,317,887	15,730
Китай	81,802	+62	3,333	+2	77,279	1,190	189	57	2		
Иран	64,586	+1,997	3,993	+121	29,812	30,781	3,987	769	48	211,136	2,514
Великобритания	60,733	+5,491	7,097	+938	135	53,501	1,559	895	105	282,074	4,155
Турция	38,226	+4,117	812	+87	1,846	35,568	1,492	453	10	247,768	2,938
Бельгия	23,403	+1,209	2,240	+205	4,681	16,482	1,276	2,019	193	84,248	7,269

Источник: на основе данных [1]; [2].

1 млн населения за последние сутки (см. рис. 8) – в Бельгии (34,8), Франции (21,7), Испании (15,9), Великобритании (11,6) и Швеции (11,3). В Италии прирост смертности на 1 млн населения замедлился, за последние сутки составив 10 человек, в сравнении с 11,3 на 05 апреля. В США, напротив, смертность на 1 млн населения выросла до 5,8 человек в сравнении с 4,1 05 апреля, хотя показатель остается ниже других стран с наибольшим объемом инфицирования.

Россия входит в топ-3 стран по количеству проведенных тестирований на COVID-19, общее число тестов на 8 апреля 2020 составило более 910 тысяч. Впереди России – Германия (918 тысяч тестов) и США (более 2 млн тестов), число зарегистрированных случаев заражения в которых значительно выше.

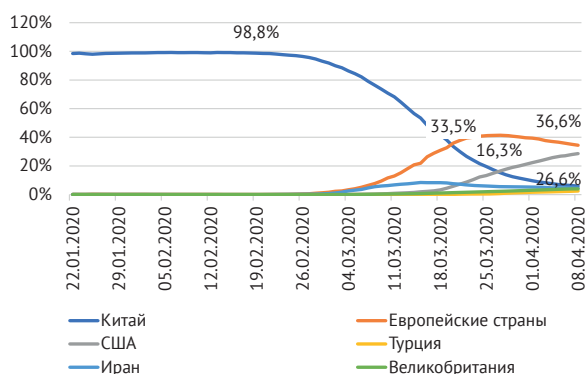
При этом относительные величины по тестированию в разных странах мира значительно различаются. Так, например, в США проводится 5 тестов на 1000 населения, при этом в условиях отсутствия серьезных карантинных мер обнаружение заболевания происходит достаточно стремительно и предполагает, что распространение эпидемии в США будет продолжаться нарастающими темпами: по стране в среднем на 1 выявленного инфицированного приходится 5,3 теста, в то время как в Нью-Йорке каждый второй тест показывает положительный результат на COVID-19. В Италии, так же, как и в США, тестирование осуществляется в отношении тех, у кого есть симптомы заболевания, в обеих странах охват тестированием бессимптомных граждан низкий. Ежедневное тестирование в Италии в объеме около 40 тысяч тестов в день выявляет заболевание в 20% случаев. В Великобритании охват тестирования заметно ниже – около 10 тысяч тестов ежедневно, при этом на 1 выявленный случай приходится 3,6 тестирований. Немного выше статистика тестирований в Турции – 16 тысяч тестов ежедневно, при этом статистика выявления случаев заражения пока ниже, чем в Великобритании – заболевание обнаруживают в 1 случае из 7. И несмотря на то, что абсолютная величина тестирований в Индии достаточно высока –

более 140 тысяч тестов на 8 апреля 2020 г., с учетом населения около 1, млрд человек, тестирование прошли только 102 человека на 1 млн человек населения.

Таким образом, официальная статистика и динамика распространения COVID-19 в значительной степени зависит от охвата населения тестированием. Так, например, эксперты отмечают<sup>1</sup>, что одним из факторов успешной борьбы Германии с заболеваемостью было выявление большого числа случаев заражения в том числе у бессимптомных граждан на ранней стадии. Именно поэтому в стране достаточно высокий зарегистрированный уровень заболеваемости в сочетании с одной из самых низких смертностей в мире – 25 человек на 1 млн населения, несмотря на то, что общее число зарегистрированных случаев на 1 млн человек населения равно 1305 и страна является четвертой в мире по общему количеству заражений – более 109 тысяч.

Международный опыт демонстрирует, что политика раннего обнаружения наряду с жесткими ограничительными мерами показывает наибольшую эффективность в борьбе с заболеванием с одновременным сохранением низкого уровня смертности.

1 «Немецкое чудо». Почему в Германии мало жертв COVID-19. 6.04.2020 <https://korrespondent.net/world/4213954-nemetskoe-chudo-pochemu-v-frh-malo-zhertv-COVID-19>



\*Европейские страны = Германия, Италия, Франция, Швейцария, Испания, Бельгия.

Рис. 1. Динамика долей основных охваченных коронавирусом стран в общем количестве выявленных случаев заражения, %

Источник: построено на основе данных ВОЗ.

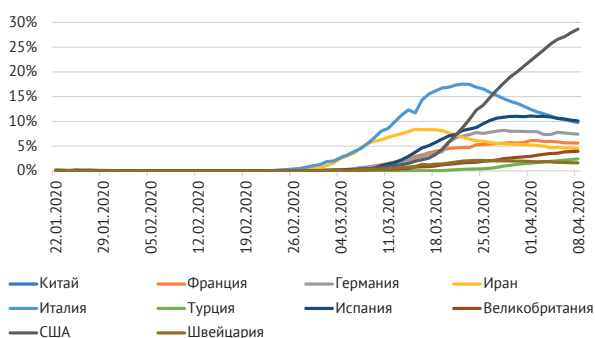


Рис. 2. Динамика долей основных стран в общем количестве выявленных случаев, % (за исключением Китая)

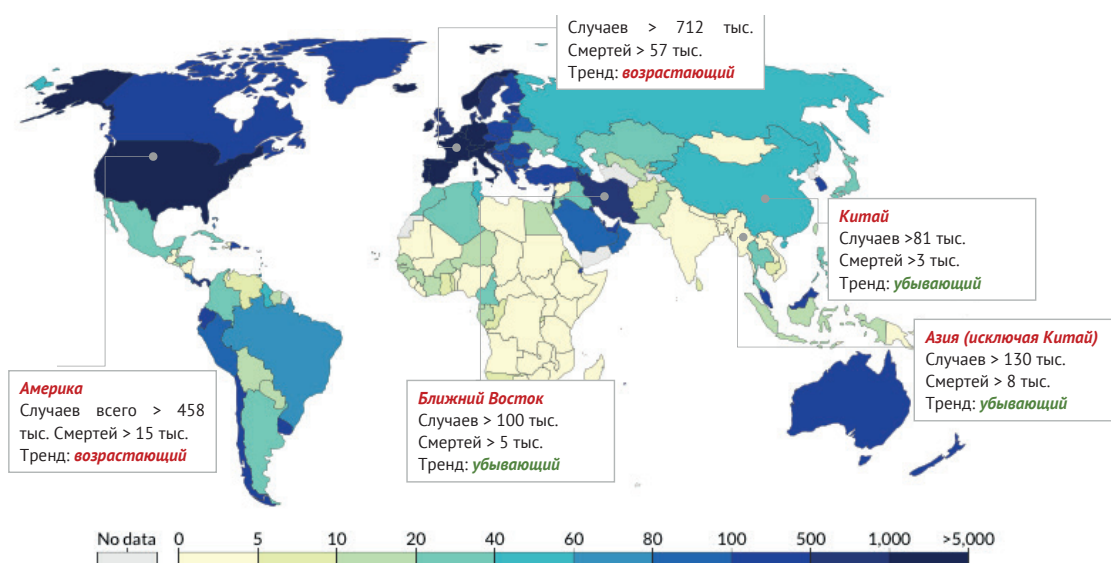
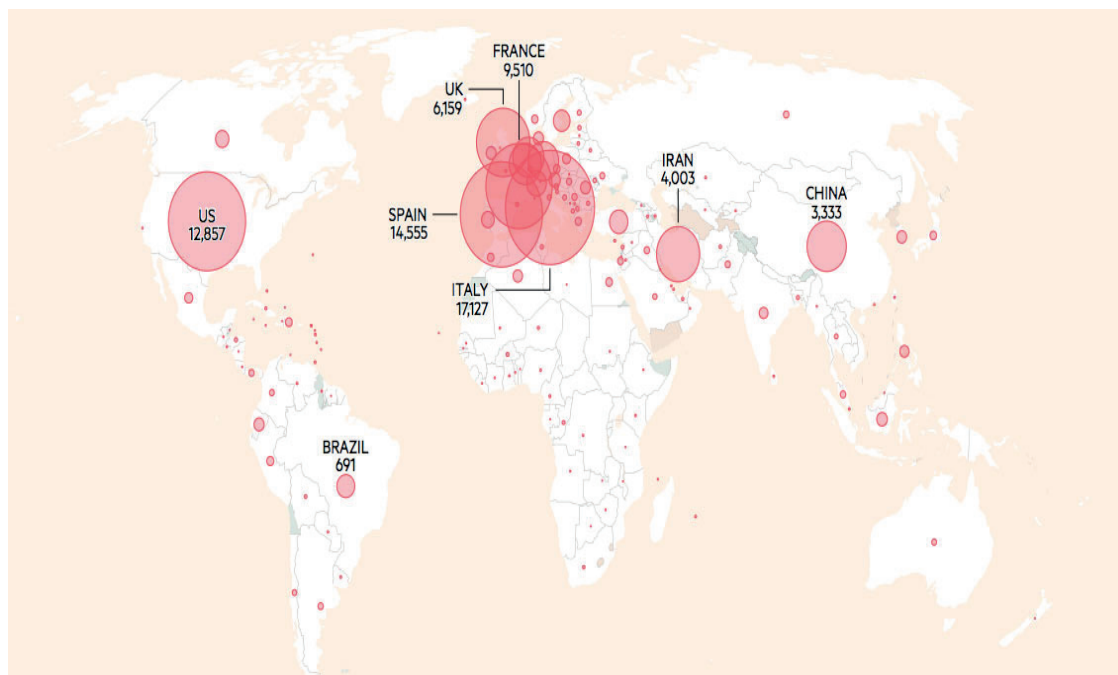


Рис. 3. Количество официально подтвержденных заболевших, по странам (по состоянию на 08 апреля 2020 г.)

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

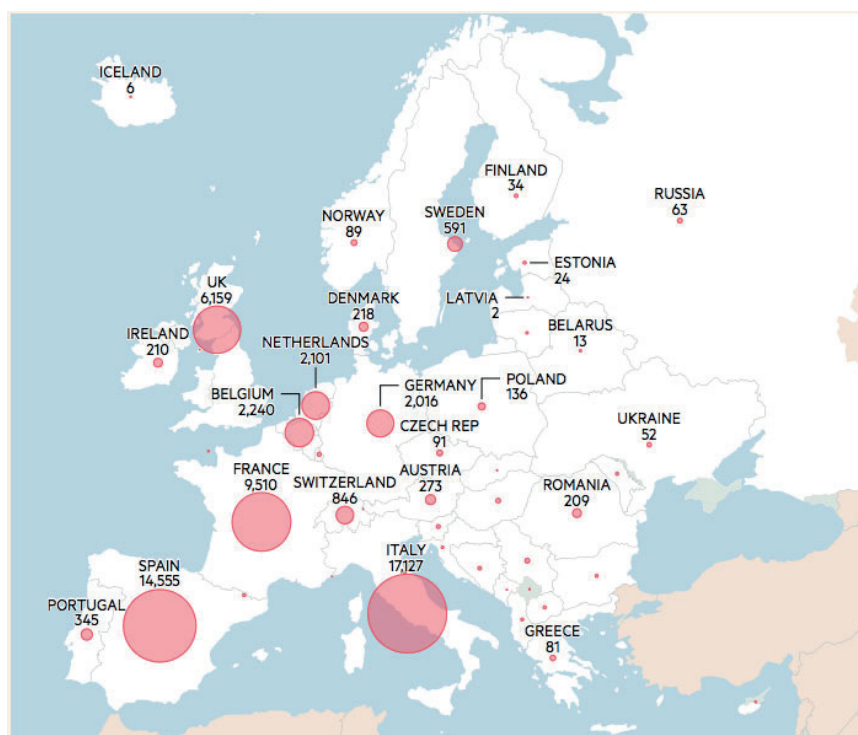
## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)



**Примечание:** данные по отдельным странам могут отличаться от представленных в таблице 1 в силу разного времени (в течение дня) предоставления информации.

*Рис. 4. Распределение числа умерших от коронавируса в странах мира (по состоянию на 08 апреля 2020)*

Источник: [3].



*Рис. 5. Распределение числа умерших от коронавируса в странах Европы (по состоянию на 08 апреля 2020)*

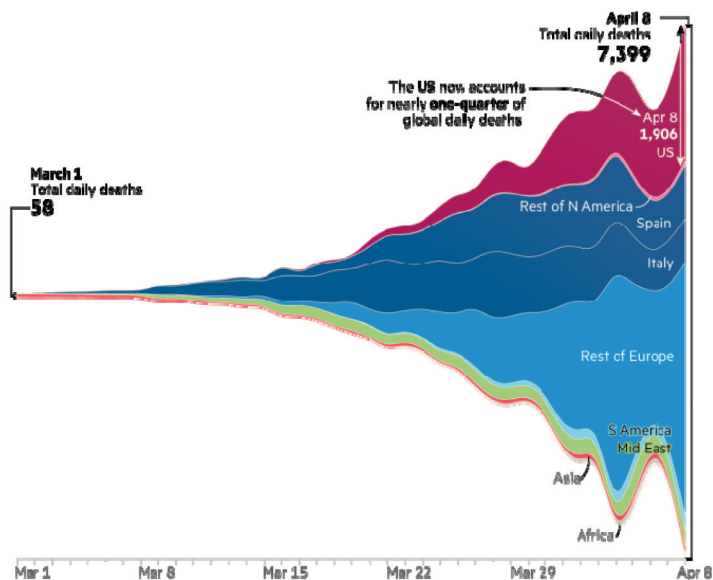
Источник: [3].



В России с начала марта можно наблюдать экспоненциальный рост общего числа выявленных случаев заражения (рис. 11). По состоянию на 08.04.2020 по официальным данным в России зарегистрировано 8672 случая заболевания в 81 регионе страны, 5841 из которых в Москве, 549 – в Московской области, 329 – в Санкт-Петербурге. На 08.04.2020 зафиксировано 580 случаев выздоровления и 63 случая смертей. Рис. 11 показывает динамику распространения заболевания по другим регионам. Помимо перечисленных выше в региональном разрезе наиболее значительное распространение коронавируса также – Республика Коми, где на 08.04.2020 зарегистрировано уже 119 случаев заражения.

При этом по официальным заявлениям тип распространения коронавируса сменился с «завозного» на «контактный» – большая часть выявленных случаев заражения (более 80%) соответствуют передаче вируса внутри страны.

Рис. 12 показывает рост числа заболеваемости в России с учетом выздоровевших и летальных случаев. На данный момент умерло 0,7% от всех заболевших, выздоровело – 6,7%. Следует отметить, что около 25%



**Примечание:** данные по отдельным странам могут отличаться от представленных в таблице 1 в силу разного времени (в течение дня) предоставления информации.

Рис. 6. Распределение числа умерших за сутки по странам мира (по состоянию на 08 апреля 2020)

Источник: [3].

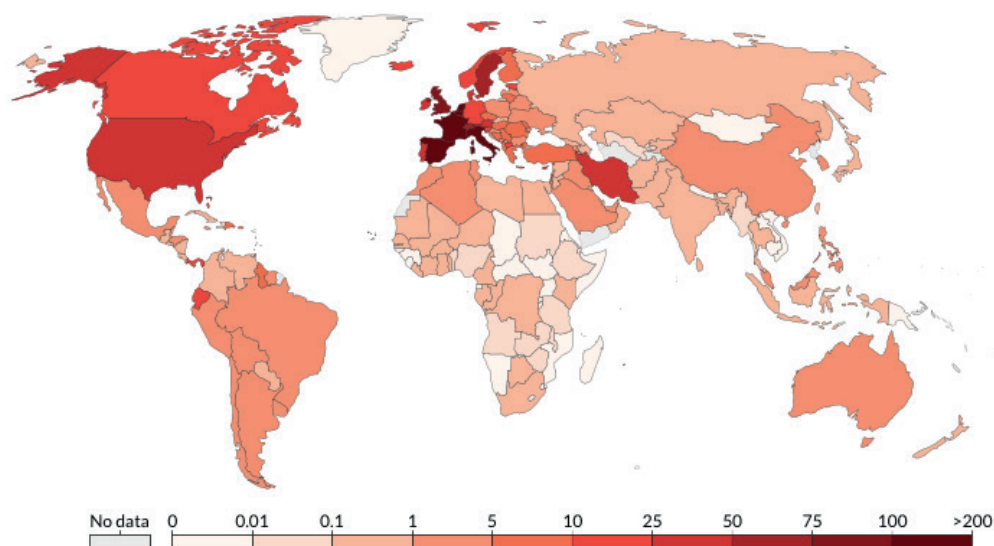


Рис. 7. Количество подтвержденных умерших от коронавируса, по странам, в расчете на 1 млн населения (по состоянию на 08 апреля 2020 г.)

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



## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

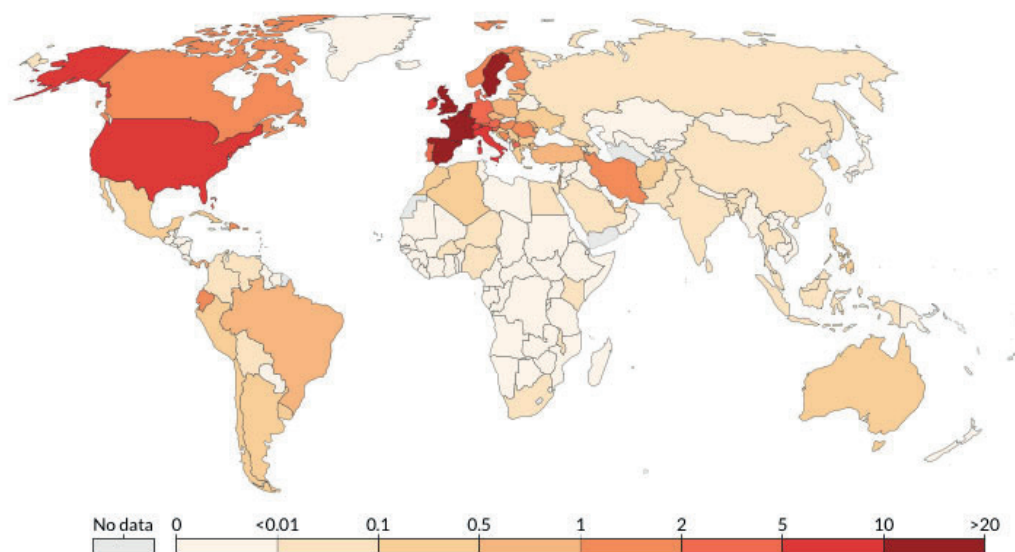
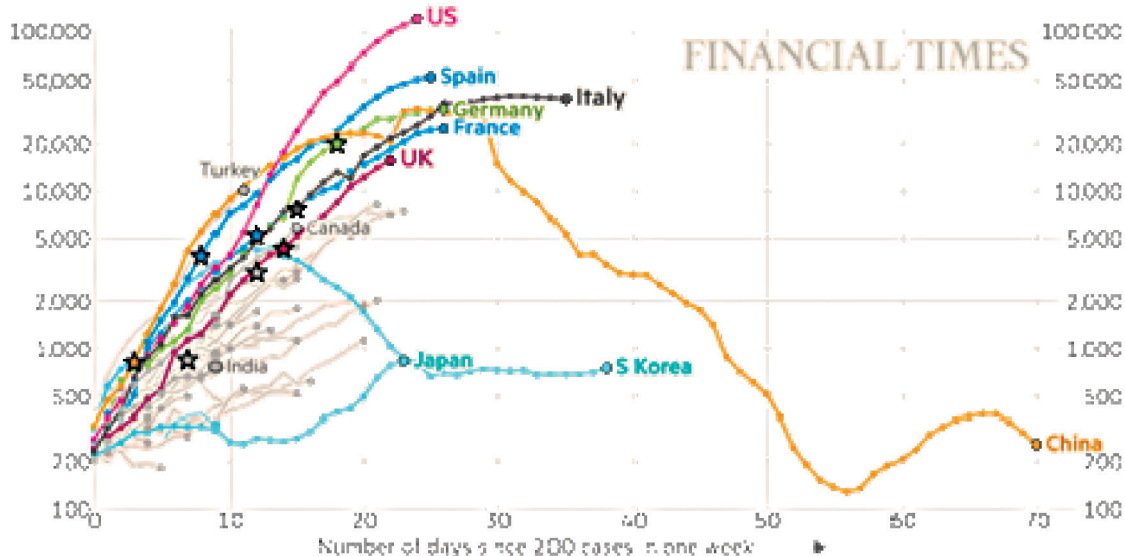


Рис. 8. Количество умерших от коронавируса за сутки, по странам мира в расчете на 1 млн населения (по состоянию на 08 апреля 2020 г.)

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



**Комментарий:** по горизонтальной оси отмечено число дней с момента, когда в стране было зарегистрировано 200 случаев заражения, звездочкой отмечены точки, в которые был установлен режим карантина

Рис. 9. Страновые траектории числа новых случаев заболевания коронавирусом за неделю

Источник: [3]

случаев заболевания протекают бессимптомно<sup>1</sup>, что дополнительно повышает сложность их выявления и изоляции для борьбы с дальнейшим распространением вируса, учитывая, что в подавляющем числе случаев (96%) он передается капельным путем<sup>2</sup>, а один заболевший может заразить до 3 других человек.

<sup>1</sup> <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e8896569a79478a5641ddb6>

<sup>2</sup> <https://tass.ru/obschestvo/8162933>



Комментарий: по горизонтальной оси отмечено число дней с момента, когда в стране за неделю было зарегистрировано 200 случаев заражения.

Рис. 10. Число новых подтвержденных случаев заражения в странах мира за неделю

Источник: [3].

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

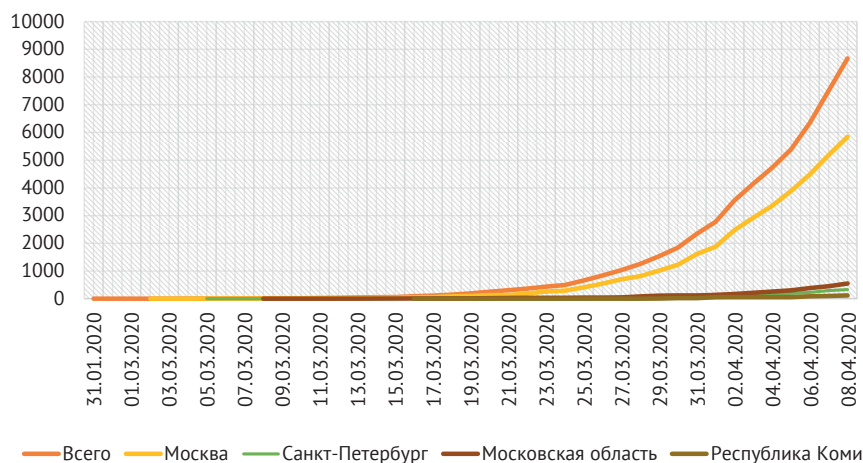


Рис. 11. Динамика официально подтвержденных случаев заражения коронавирусом в России

Источник: данные стопкоронавирус.рф

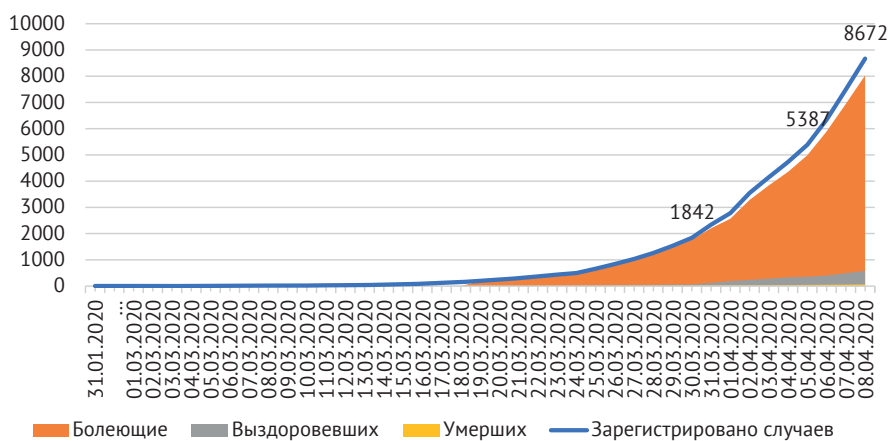


Рис. 12. Динамика официально подтвержденных случаев заражения коронавирусом в России с учетом числа выздоровевших, умерших и тренда

Источник: данные стопкоронавирус.рф

В табл. А.1 (в Приложении) представлена детальная статистика текущего распространения коронавируса по странам, в том числе с учетом характера передачи инфекции (местный/ввезенный), а также детальная динамика. На последующих рисунках (Рис. 13–18) динамика умерших и совокупного числа подтвержденных случаев заболевания в ключевых странах показана более детально.

Таблица 2

36

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

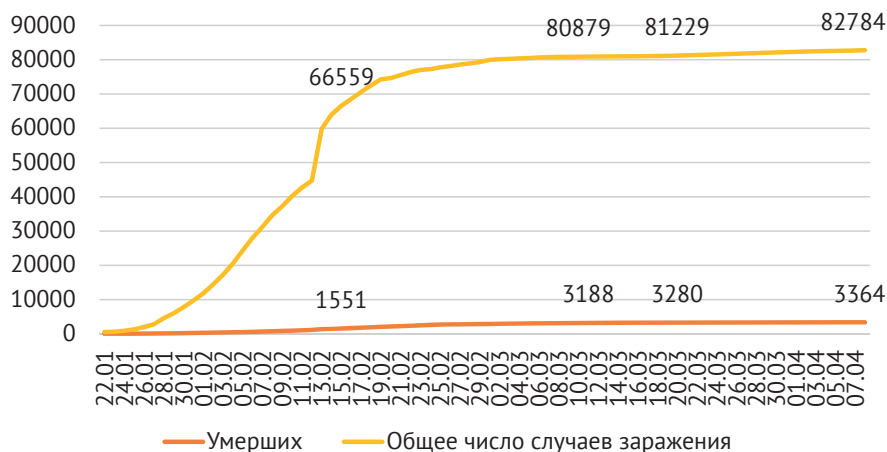


Рис. 13. Количество случаев заболевания в Китае

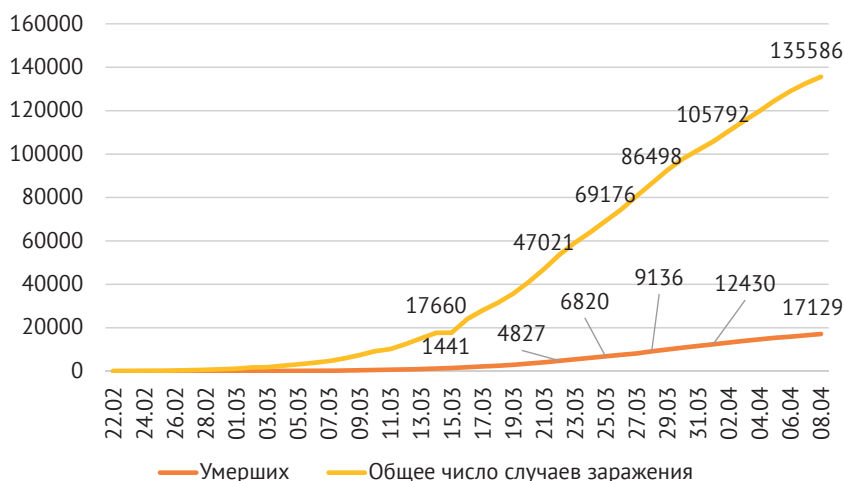


Рис. 14. Количество случаев заболевания в Италии

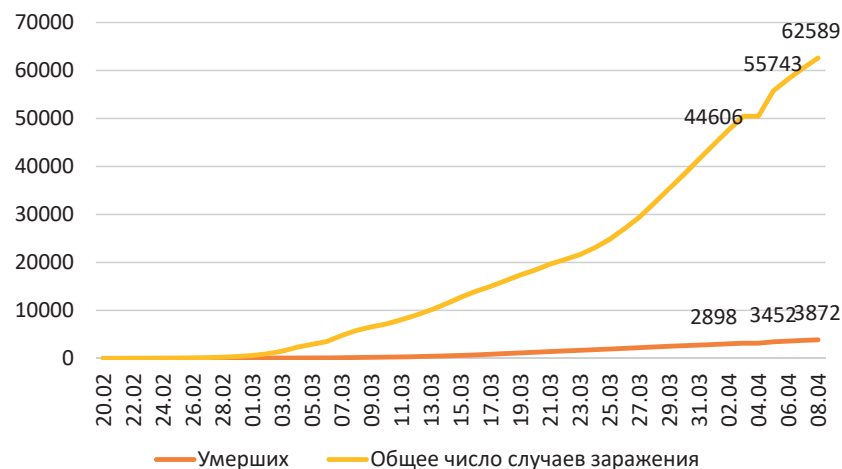


Рис. 15. Количество случаев заболевания в Иране



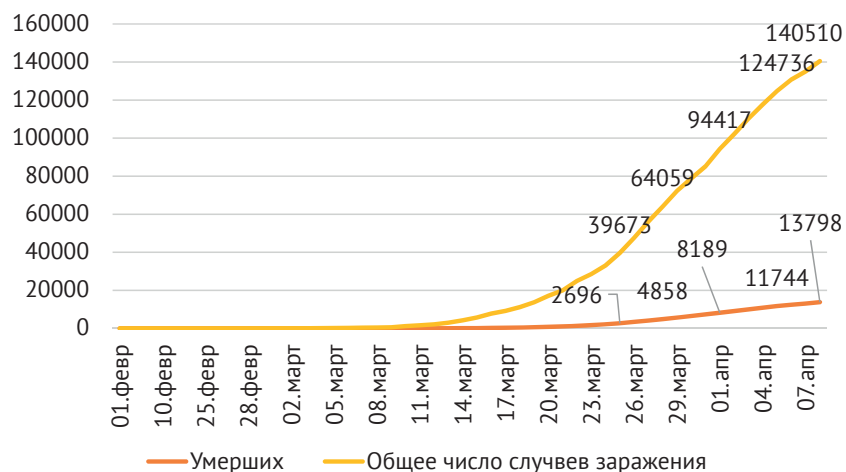


Рис. 16. Количество случаев заболевания в Испании

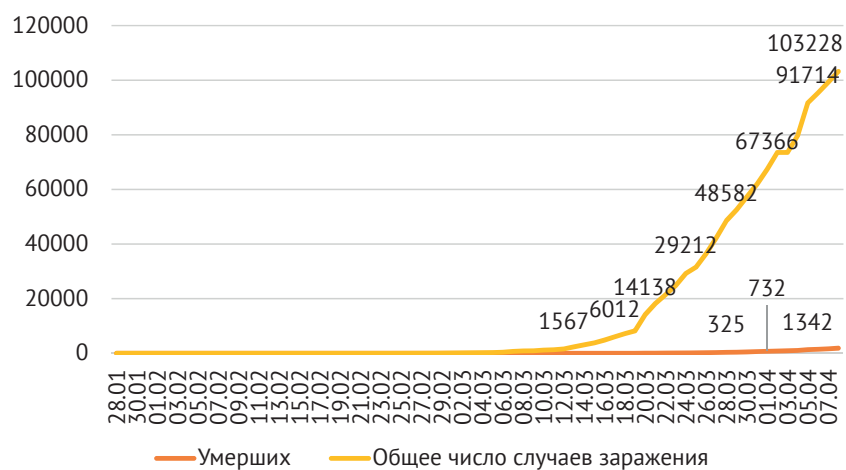


Рис. 17. Количество случаев заболевания в Германии

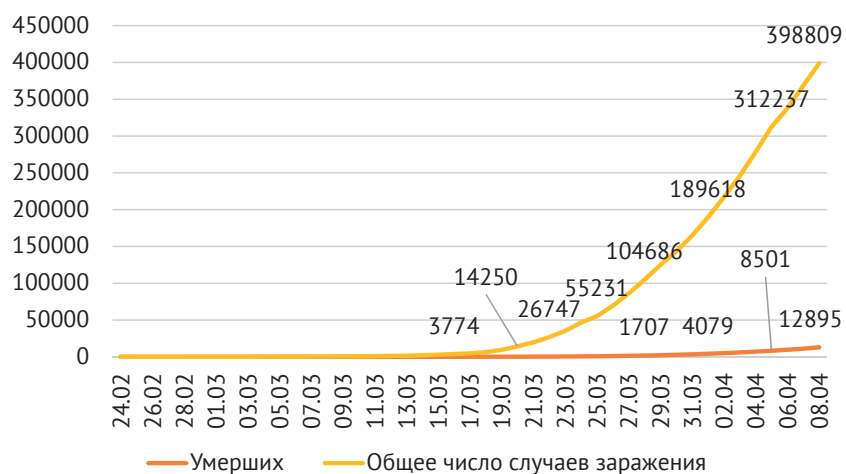


Рис. 18. Количество случаев заболевания в США

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

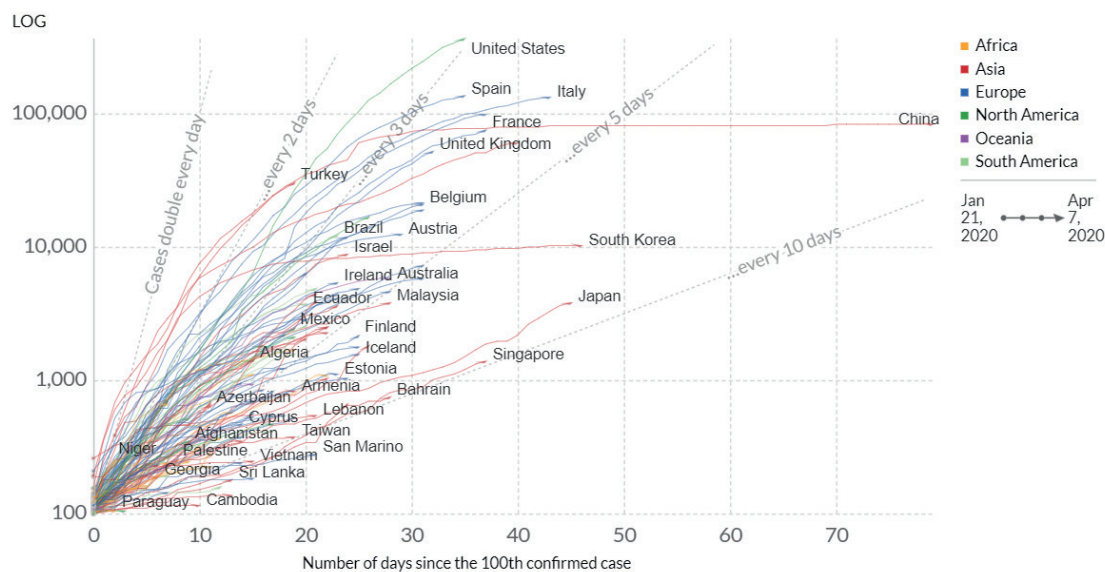


Рис. 19. Траектории роста общего количества подтвержденных случаев заболевания по дням после преодоления порога в 100 заболевших, по странам

Источник: Ourworldindata на основе данных европейского центра по контролю распространения заболеваний [5].

### Принимаемые меры по борьбе с распространением коронавируса и их эффективность

В странах, наиболее давно и наиболее эффективно реализующих меры сдерживания, постепенно начинают снимать строгие ограничения для бизнеса и населения, делая акцент на том, что все еще необходимо соблюдать меры предосторожности. За период с 06 по 08 апреля 2020 г. различными странами были реализованы следующие меры:

1. Здравоохранение: запрет на въезд иностранцев (Армения), закрытие границы с Россией (Абхазия), снятие ограничений на выезд из некоторых городов (Китай), режим ЧС в отдельных регионах (Япония), полный карантин на время религиозных праздников (Израиль).
2. Экономические меры:
  - 2.1. Поддержка бизнеса: постепенное открытие магазинов (Австрия), субсидирование заработных плат (Сингапур).
  - 2.2. Поддержка населения: дополнительные трансферты гражданам (Сингапур).

Эффективность реализуемых мер с учетом скорости развития ситуации в разных странах достаточно существенно различалась. Если пару недель назад в большей части стран сохранялись темпы роста количества заболевших, которые приводили к удвоению их числа каждые 2-3 дня, то в настоящее время тренд сместился в сторону удвоения каждые 3-5 дней (рис. 20).

В России за период с 06 по 08 апреля 2020 г. были введены следующие меры в части контроля и противодействия распространению коронавируса, а также поддержки отечественной экономики:

1. Здравоохранение
  - Возобновлен вывоз граждан из-за границы. Временный запрет был введен для того, чтобы сформировать вывозные борты и списки тех, кто должен вернуться в страну.



- Подготовлены рекомендации для регионов и руководителей стационарных организаций социального обслуживания и детских домов. Руководство должно обеспечить круглосуточное медицинское наблюдение за воспитанниками детдомов и ПНИ, обеспечить измерение температуры как минимум два раза в сутки. Доступ в детдома и ПНИ ограничивается сотрудниками этих организаций, представителями НКО и органов власти. Поступающие в такие организации должны проходить двухнедельную изоляцию.
  - Ростовская область: на ряде улиц и в пешеходных зонах города для проверки соблюдения гражданами введенных ограничений установлены посты контроля
  - Чеченская Республика: пассажиры, прилетающие в Грозный из Москвы, обязаны предъявлять справки о прохождении теста на коронавирус и носить защитные маски.
2. Снабжение и транспорт
- РЖД введен особый режим продажи билетов на поезда, позволяющий пассажирам держать дистанцию друг от друга не менее 1 м.

### Основные перспективные тенденции

#### *Возможные прогнозы дальнейшего развития ситуации*

Исследование, проведенное в Имперском колледже Великобритании [6], показывает оценки эффективности групп мер, применяемых для борьбы с коронавирусом, оценить разрыв в числе заболевших и умерших для двух сценариев: 1) в странах применяются меры по сдерживанию распространения и 2) страны ничего не предпринимают.

Можно видеть, что меры по самоизоляции позволяют снизить  $R_t$  (коэффициент трансмиссии) примерно на 5%, в совокупности с закрытием школ и запретом массовых мероприятий снижение достигает 20–30%, а полный карантин с закрытием границ и запретом на любые перемещения позволяет снизить  $R_t$  на 60–75%.

Другие исследования, например, проведенное в Австралии [7], также показывает важность социального дистанцирования. Пороговым значением уровня социального дистанцирования, которое гарантированно замедляет распространение вируса – изоляция 8 из каждых 10 человек на населения. Если этот показатель снизится хотя бы до 7 из 10 человек, эффективность этой меры кардинально снижается.

Существует достаточное количество альтернативных прогнозов развития ситуации с распространением коронавируса в мире и России. Все они варьируются по степени жесткости мер по борьбе с распространением

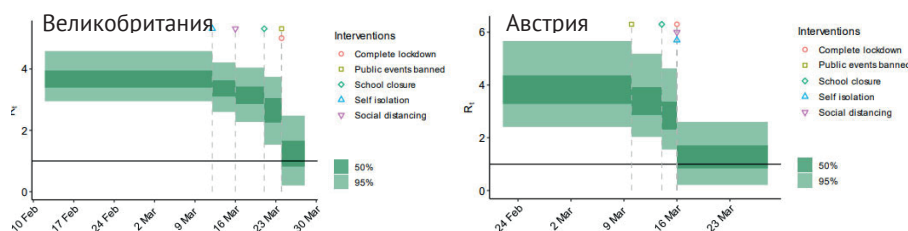


Рис. 20. Снижение коэффициента воспроизводства  $R_t$  в зависимости от использования различных мер сдерживания

Источник: Imperial College COVID-19 Response Team [6].

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

коронавируса, срокам и продолжительности их реализации.

Модель SEIR, реализованная Базельским университетом [8], 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 другие), 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 [8]. Таблица 3 отражает различные оценки  $R_0$ .

Таблица 3

### Оценки коэффициента трансмиссии $R_0$

Источник	Локация	Коэффициент трансмиссии $R_0$
Kucharski et. al [10]	Wuhan	3.0 (1.5 – 4.5)
Li, Leung and Leung [11]	Wuhan	2.2 (1.4 – 3.9)
Wu et. Al [12]	Greater Wuhan	2.68 (2.47 – 2.86)
WHO Initial Estimate [13]	Hubei	1.95 (1.4 – 2.5)
WHO-China Joint Mission [14]	Hubei	2.25 (2.0 – 2.5)
Liu et. Al [15]	Guangdong	4.5 (4.4 – 4.6)
Rocklöv, Sjödin and Wilder-Smith [16]	Princess Diamond	14.8
Read et. Al [17]	Wuhan	3.11 (2.39 – 4.13)
Tang et. Al [18]	China	6.47 (5.71 – 7.23)

Источник: составлено авторами.

Для России на текущий момент не существует однозначных оценок коэффициента трансмиссии для COVID-19: значения варьируются от 2,3–5 [19] до 2,5–3 [20].

Для прогнозирования возможного дальнейшего развития эпидемии коронавируса в России с использованием архитектуры модели SEIR были рассмотрены следующие сценарии:

1. Сценарий 1. Строгое соблюдение самоизоляции при относительно более высокой скорости распространения заболевания  $R_0$  (3,8) – снижение в конце марта с введением мер самоизоляции  $R_t$  на 30% по сравнению с  $R_0$  (3,8), и далее постепенное снижение  $R_t$  на 90% (до 0,38) к началу июня.
2. Сценарий 2. Строгое соблюдение самоизоляции при более низком стартовом  $R_0$  на 20% (до 3,0). Дальнейшее снижение  $R_t$  аналогично первому сценарию.
3. Сценарий 3. Менее ответственное соблюдение самоизоляции – снижение в конце марта с вводом мер самоизоляции  $R_t$  на 30% по

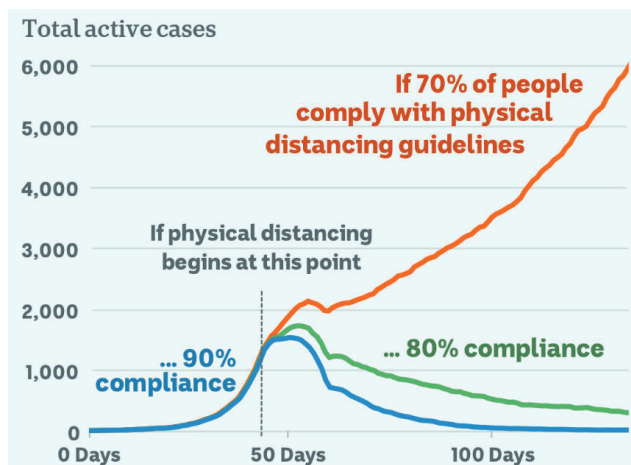


Рис. 21. Прогноз числа случаев заболевания для различных сценариев сдерживания

Источник: Centre for Complex Systems and the Marie Bashir Institute for Infectious Diseases and Biosecurity at Sydney University [7].

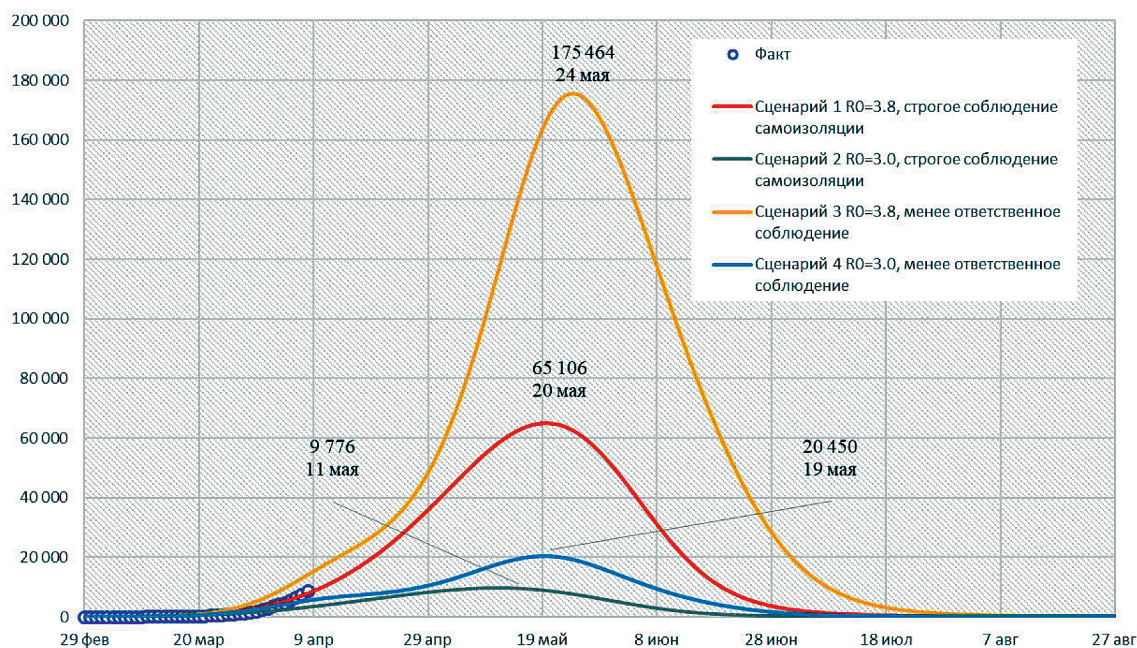


Рис. 22. Прогноз числа случаев заболевания коронавирусом для различных сценариев

Источник: составлено авторами.

сравнению с  $R_0$  (3,8), во время их действия – на 70%, за исключением периода майских праздников, когда ожидаются массовые нарушения соблюдения режима (снижение на 50% от  $R_0$  до 1,9), постепенное снижение  $R_t$  на 90% (до 0,38) к началу июня.

4. Сценарий 4. Менее ответственное соблюдение при более низком стартовом  $R_0$  на 20% (до 3,0). Дальнейшее снижение  $R_t$  аналогично третьему сценарию.
5. Сценарий 5. Инерционный сценарий с отсутствием мер по противодействию распространения эпидемии –  $R_0$  не изменяется на протяжении моделирования, меры сдерживания не принимаются.

Основные параметры модели:

- среднее число завозных случаев в день – 30 (10% случаев [21]);
- начальная эффективность передачи вируса  $R_0=3,8$  в первом и третьем сценарии,  $R_0=3$  во втором и четвертом;
- инкубационный период в среднем 5 дней;
- время активной передачи заболевания (от первых симптомов до госпитализации/карантина) – 4 дня;
- число реанимационных коек – 12 000 [22].

В настоящее время эффективность передачи вируса в России более близка к значению 3,8. Частичное снижение показателя возможно посредством ввода жестких мер контроля и соблюдения режима изоляции (объявление режима ЧС, организация пропускной системы выхода из дома, остановка пассажирского сообщения между регионами, повышение штрафов за нарушение требований и т.д.).

В зависимости от эффективности реализуемых мер по сдерживанию распространения заболевания и сознательности и внутренней ответственности граждан совокупное число заболевших, согласно прогнозу, составит

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

от 65 до 175 тыс. чел., пик заболеваемости ожидается во второй половину мая (20–24 мая).

Для последнего модельного сценария, в котором в России не предпринимались акцентированные меры по противодействию распространению эпидемии (т.е. если предположить, что скорость передачи заболевания остается на начальном уровне), согласно SEIR модели, общее число заболевших могло бы достигнуть 15,7% населения (23 млн чел.), умерших – 1,4 млн чел.

В зависимости от эффективности реализуемых мер по сдерживанию распространения заболевания и сознательности и внутренней ответственности граждан совокупное число умерших, согласно прогнозу, составит от 6 до 15,5 тыс. чел.

В настоящее время развитие эпидемии в России в большей степени соответствует сценарию 1, однако пока невозможно достоверно оценить эффект от введения режима самоизоляции, который станет полноценно заметен спустя 10–14 дней (среднее время инкубационного периода + период проявления симптомов + период обращения за помощью + период получения результатов тестирования). Основной тренд задает Москва как город, в котором зарегистрировано 67% всех случаев в стране. При выполнении сценария 1 текущего числа коек в отделениях интенсивной терапии (с учетом планируемых к открытию) должно быть достаточно для обеспечения всех нуждающихся.

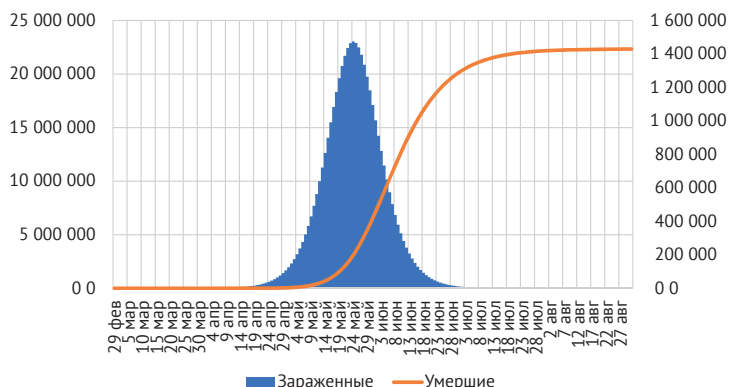


Рис. 23. Сценарный прогноз динамики числа выявленных случаев заражения коронавирусом в России в отсутствие мер по противодействию эпидемии

Источник: расчеты РАНХиГС по модели SEIR университета Базеля по данным на 04 апреля.

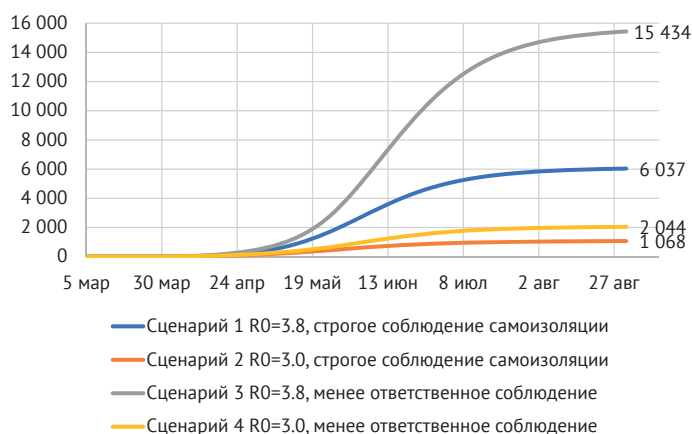


Рис. 24. Прогноз накопленного числа смертельных случаев заболевания для различных сценариев сдерживания

Источник: составлено авторами.

Таблица 3

Итог прогнозирования на 31.08 в зависимости от сценария

Сценарий	Число заболевших (пиковое), чел	Дата пика	Совокупное число заболевших	Совокупное число выздоровевших	Совокупное число умерших	Совокупное число больных в критическом состоянии
1	65 106	20 мая	2 924 592	724 955	6 037	13 090
2	9 776	11 мая	503 364	124 708	1 068	2 319
3	175 464	24 мая	7 537 360	1 868 453	15 434	33 564
4	20 450	19 мая	979 573	242 764	2 044	4 436
5	23 млн	27 мая	Все население	139 млн	1,429 млн	2,295 млн

Источник: составлено авторами.



### Сложность построения точных прогнозов распространения эпидемии

Существует несколько объективных проблем моделирования ситуаций, подобных распространению COVID-19. Базовая математическая модель для прогнозирования исходов коронавируса включает в себя 3 переменные: численность восприимчивой популяции, уровень инфицированности и уровень летальности [23].

1. Уровень летальности может сильно варьироваться при переходе от одной группы людей к другой и зависит от распространенности разных типов хронических заболеваний в отдельной стране, демографического состава популяции, качества здравоохранения и т.д. Снизить неопределенность (но не полностью исключить ее) может знание уровня летальности в Китае или Италии, однако ее фактический уровень неизвестен по ряду причин, начиная со сбора основных данных о случаях коронавируса. Чтобы определить уровень летальности, необходимо разделить число умерших на число инфицированных, однако ни в одной стране нет достоверных сведений ни о том, ни о другом.
2. Скорость передачи болезни чрезвычайно изменчива и зависит от социального поведения, местных экологических факторов и политических решений. Она будет меняться с течением времени в зависимости от того, какие действия предприняты для борьбы с вирусом. Из-за изменчивой скорости передачи инфекции моделирование потенциальных исходов требует учесть множество различных сценариев передачи, которые скорее являют собой ряд предположительных оценок.
3. Дополнительно необходимо рассчитать частоту контактов среднего зараженного, скорость передачи инфекции, степень симптоматичности, стабильность вируса на различных поверхностях, инкубационный период, вырабатываемость иммунитета и т.п.

### Эпидемиологические, технологические вызовы и ответы

Распространение COVID-19 стало ключевым событием 2020 г., которое оказало существенное влияние на многие сферы жизни граждан как в рамках системы здравоохранения, так и с точки зрения систем образования, сферы торговли и услуг, социально-экономических отношений в целом. Далее будет рассмотрен ряд новых вызовов, которые формирует перед странами развитие эпидемии.

#### *Коронавирус как «новая реальность»*

Сложившаяся ситуация с распространением патогена, который необходимо взять под строгий контроль, вынужденные меры социального дистанцирования, разработка вакцины и массовое ее тестирование, к запуску которого готовится весь мир, формируют иную, новую реальность для миллионов людей. Ученые полагают, что в недалеком будущем, когда будет разработана вакцина и люди будут прививаться на регулярной основе, ситуация с COVID-19 станет обыденной. Рожденные же в реалиях коронавирусной пандемии могут ознаменовать собой новое поколение: Generation C [24].

В долгосрочной перспективе ученые и эксперты в области эпидемиологии сходятся во мнении, что коронавирус SARS-CoV-2 может остаться навсегда, т.е. стать эндемичным для человека и циркулировать в мире как сезонный патоген, вызывая респираторно-вирусные заболевания [25]. Данное развитие событий является реалистичным, т.к. это не первый случай

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

«закрепления» вирусов в природе. Известно, что в настоящее время в популяциях человека циркулируют 4 эндемичных штамма коронавируса (229E, HKU1, NL63, OC43). Новый коронавирус, широко распространившийся по миру, может стать пятым при условии его развития по модели пандемического гриппа H1N1 2009 г. [26].

Дополнительной сложностью остается неизученность природы коронавируса: доподлинно не установлены скорость его мутации<sup>1</sup> и принцип иммунизации организма – выработки антител, которая может быть затруднена высокой скоростью мутации. Ввиду этого возможен переход заболевания из активной фазы в хроническую (латентную): иммунная система не может полностью побороть вирусную инфекцию и «выбирает» вариант дальнейшего сосуществования с ней. Учеными уже были зафиксированы случаи повторного заражения COVID-19: у некоторых инфицированных не вырабатывается естественная защита от вируса (иммунитет) после перенесения заболевания [27]. Закреплению вируса в природе также способствуют его мутации и обмен штаммами. Мутации вируса могут быть нейтральными, в таком случае они не улучшают и не препятствуют циркуляции вируса, положительными, помогающими ему распространяться или выживать, либо отрицательными, способными самоуничтожиться в ходе естественного отбора. При несоблюдении мер изоляции инфицированных возможна дальнейшая передача генов, способствующих эволюции и закреплению коронавируса [28]. Российскими вирусологами также отмечается, что ввиду длительного инкубационного периода (по последним сведениям, он увеличился с 14 до 27 дней) и высокой способности к заражению, сдерживание распространения патогена невозможно. По причине того, что прецедентов происходящего в современной вирусологии не было, делать прогнозы развития событий сложно, но наиболее вероятным является сценарий о том, что коронавирус продолжит циркулировать в природе, и человечество будет болеть COVID-19 постоянно [29]. При этом последние исследования, в частности, проведенные Медицинской школой Гарварда (Harvard Medical School), показывают, что распространение и повторные волны заболеваемости, вероятнее всего, не будут зависеть от погодных, климатических и температурных условий, несмотря на широкое мнение о том, что с повышением температуры активность вируса должна снизиться. На это указывает географическое разнообразие зоны влияния коронавируса, случаи заболевания которым на данный момент зафиксированы на всех континентах, кроме Антарктиды. Так, в Австралии распространение вируса началось в летнее время года. Таким образом, ожидаемое снижение уровня заболеваемости ко 2-му полугодю 2020 г. в равной мере может быть следствием как жестких карантинных мер и растущей иммунизации населения, так и изменения погодных условий [30].

В краткосрочной перспективе «новая реальность» диктует необходимость изменения своих привычек и приспособления к новому ритму жизни. Существенным ограничением является длительное социальное дистанцирование, предписанное в качестве меры по замедлению распространения коронавирусной инфекции. По оценкам, до момента последующего возвращения к «старой» жизни может пройти от нескольких недель до месяцев. При этом социальное дистанцирование, вероятно, будет проходить в не-

<sup>1</sup> По первым полученным оценкам скорость мутации COVID-19 составляет в среднем 15 дней, что, однако, ниже скорости мутации гриппа.

сколько этапов по мере новых неизбежных «волн» инфицирования. Кривая числа инфицированных в таком случае примет вид циклической кривой с несколькими подъемами и спусками, но каждый последующий подъем и рост числа новых случаев после ослабления социального дистанцирования будет менее резким и более медленным [30].

В медицинском сообществе высказываются опасения по поводу пребывания в режиме социального дистанцирования. Отсутствие физической активности наряду с риском потери работы могут иметь отрицательные последствия для здоровья граждан. В частности, последствия для костно-мышечной и сердечно-сосудистой системы, а также психического здоровья могут быть долгосрочны и представлять большую опасность, чем сам коронавирус, косвенно увеличивая число жертв пандемии.

Поэтому по мере ослабления эпидемии важно постепенно смещать фокус с условий полной изоляции на обеспечение социальной дистанцированности людей, находящихся в группе риска, и постепенное ослабление карантинных ограничений [31]. Кроме того, частью ответных мер на COVID-19 в краткосрочном плане должна стать психологическая помощь гражданам и медицинским работникам [32]. Психологические центры разных стран дают рекомендации своим гражданам с целью поддержания их ментального и физического здоровья. В частности, они подчеркивают важность соблюдения распорядка дня, социальной и физической активности, сбалансированной диеты, минимизации негативного воздействия информационной среды и др. [33]. Американские психологи в ответ на повышение тревожных настроений в отношении потери рабочих мест и роста безработицы рекомендуют сохранять душевное равновесие. Это позволит настроиться на то, что негативные текущие тренды в экономике сменятся очередной «новой реальностью»: в конечном итоге произойдет стабилизация экономики с последующим всплеском деловой активности [34].

#### *Паспорта для граждан, приобретших иммунитет к COVID-19*

Для обеспечения охраны общественного здоровья и систем здравоохранения, включения выздоровевших граждан в «прежнюю» жизнь, а также повышения безопасности туристических потоков по мере ослабления пандемии страны могут начать вводить обязательные «паспорта иммунных». Назначением данного инструмента станет подтверждение полного излечения от коронавирусной инфекции [35]. Такая инициатива была выдвинута министром здравоохранения Великобритании Мэттом Хэнкоком после его выздоровления от COVID-19 и выхода из режима самоизоляции. Введение паспортов в районах с ранее неблагоприятной эпидемиологической обстановкой позволит проводить постепенное снятие ограничений и карантинных мер, а также открытие общественных и деловых пространств [36]. Паспорта, удостоверяющие статус переболевшего, могут быть представлены в различных форматах – браслеты с аналогичной функцией или, например, в качестве подобного инструмента в Китае использовались QR-коды, разрешающие гражданам покидать места изоляции только при допустимом цветовом индикаторе.

В свою очередь, идея запуска «паспортов иммунных» была поддержана учеными, т.к. это, по их мнению, позволит снять ограничения с граждан для скорейшего включения их в рабочий процесс и взаимодействие с другими людьми без риска распространения вирусной инфекции, что критически важно в случае работников сферы здравоохранения, образования, пищевой промышленности. Однако есть и вопросы относительно данного решения:



## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

например, на основе каких тестов будут оформляться паспорта (домашних или лабораторных), насколько будет сопоставимой точность одних с точностью других, будет ли достаточной сознательность со стороны граждан. Высока степень риска нивелировать положительный эффект сдерживания распространения коронавируса, достигнутый мерами социального дистанцирования [37]. Кроме того, существуют опасения, что паспорта будет достаточно трудно внедрить на уровне всей страны из-за административных и бюрократических ограничений.

Существенным ограничением также является незнание того, насколько длительным может быть период иммунизации и неспособности к повторному инфицированию COVID-19, т.к. это новый неизученный патоген. Граждане, получившие паспорта, наоборот должны находиться под пристальным наблюдением и мониторингом во избежание повторных случаев заболевания. Поэтому «паспорта иммунных» могут быть эффективным, но временным инструментом [38]. Кроме того, их роль в обществе может быть противоречивой и ненамеренно вести к стигматизации и дискриминации из-за вируса, расслоению общества на здоровых и нездоровых (двухуровневое общество), а также появлению черного рынка «паспортов» [39].

Запуск обязательных сертификатов или паспортов для граждан, переболевших коронавирусом, будет основываться на системе тестирования на антитела и зависеть от её эффективности и надежности [39]. Разработка данного тестирования ведется многими странами, включая Великобританию, Германию, Россию. По сообщению министра здравоохранения Великобритании, более миллиона тестов на антитела не являются эффективными и не могут быть утверждены [36]. В Германии Центром инфекционных исследований Гельмгольца (Helmholtz Centre for Infection Research) проводится обширное тестирование плазмы крови 100 тыс. доноров на наличие антител против патогена. Первые результаты ожидаются к концу апреля, эффективность которых повлияет на то, сохранятся ли дальнейшие ограничения на социальные контакты и перемещения [40]. Российские ученые также достаточно продвинулись в вопросе разработки тестирования на антитела к коронавирусу. В частности, Государственным научным центром «Вектор» разработаны такие тест-системы, регистрация которых планируется 10 апреля 2020 г. Ожидается, что после этого 13 апреля первая партия реагентов на 20 тыс. определений будет поставлена в регионы [41]. Кроме того, Центром генетики и репродуктивной медицины Genetico и Институтом молекулярной биологии им. В.А. Энгельгардта был подписан договор о разработке теста, который позволит выявлять людей, переболевших COVID-19, в том числе в бессимптомной форме. В планах специалистов произвести достаточное количество антигена, чтобы сделать тест-систему доступной в России [42].

*Скорость распространения коронавируса и тяжесть разрушения социально-экономического уклада*

Ситуация пандемии COVID -19 поставила перед большинством государств сложную дилемму. С одной стороны, с целью недопущения наиболее неблагоприятного сценария необходимо было обеспечить максимальное социальное дистанцирование, режим изоляции для граждан, чтобы не допустить экспоненциального роста числа заболевших и массовых смертей (хуже всего на сегодняшний день, 08 апреля, ситуация в Италии – более 17 тыс. смертей). С другой стороны, чем строже меры социального дистанцирования, чем более жестко ограничены социальные контакты граждан, в том числе в рамках за-

крытия предприятий, организаций сферы услуг и т.д.), тем негативнее эффекты как с точки зрения психологического и социального комфорта жителей, так и с точки зрения экономического развития, по прогнозам McKinsey [43] сокращение потребительского спроса в условиях самоизоляции может составить от 40 до 50% (при этом падение, конечно, сильно отличается в разных сферах, некоторые сферы могут потерять практически весь спрос, как сферы развлечений или туризма, для ресторанов планируется падение до 90%), при этом в итоге это может привести к падению ВВП вплоть до 10%.

Здесь может возникать некоторая иллюзия, что в относительно развитых странах уровень благосостояния достаточно высок, так что в условиях нескольких месяцев карантина спрос может быть поддержан за счет накопленных запасов денежных средств. Однако даже в самых богатых странах велико количество граждан, для которых потеря работы и заработка в условиях пандемии может стать критической, так в США доля домохозяйств, которые живут от зарплаты до зарплаты, составляет более 25%, 40% не могут себе позволить незапланированные траты, превышающие 400 долларов [43]. В этих условиях много месяцев самоизоляции (и потери работы и заработной платы) могут поставить значительное количество домохозяйств в крайне тяжелое положение, не говоря уже про домохозяйства более бедных стран Латинской Америки, Азии и т.д. В этой ситуации США приняли масштабную программу помощи бизнесу и населению, которая включает и выплату 1200 долларов всем гражданам с не очень высокими доходами, планируются и дополнительные меры поддержки [44].

На *рис. 25* показано, что ситуация может развиваться по совершенно различным сценариям в зависимости от баланса мер по предотвращению распространения эпидемии с одной стороны, а также мер поддержки экономики – с другой. При этом, если при благоприятном сценарии (*рис. 25*) ожидается восстановление экономической ситуации уже в начале 2021 г., то при неблагоприятном развитии событий в рамках медицинских и экономических мер можно ожидать, что улучшение ситуации не наступит вплоть до конца 2021 г., возможно мировое восстановление только до уровня 95% от докризисного уровня.

В любом случае государство сталкивается с крайне тяжелым вызовом в рамках определения оптимальности политики социального дистанцирования, как с точки зрения жесткости предложенных мер, так и с точки зрения их продолжительности. Наиболее жесткие меры, как демонстрируют и математические модели, и опыт ряда государств, могут уменьшить количество жертв и отсрочить критические ситуации, дать время для повышения готовности системы здравоохранения, но одновременно эти жесткие меры способны нанести и наибольший ущерб с точки зрения социально – экономических эффектов. Возникают как минимум два вопроса, которые на сегодняшний день не имеют окончательного ответа, но которые способны обосновать (не) эффективность жестких мер.

1. Станет ли Covid-19 пандемией весны 2020 г. с выходом экспоненциального роста на плато с дальнейшим спадом? Или же следует ожидать сезонного возвращения коронавируса вплоть до превращения его в постоянную болезнь?

2. Могут ли меры социального дистанцирования удержать эпидемиологическую ситуацию до определенного момента (сезонное снижение распространения вируса или изобретение вакцины) без того, чтобы нанести непоправимый и критический вред экономике и социально-экономической системе?

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

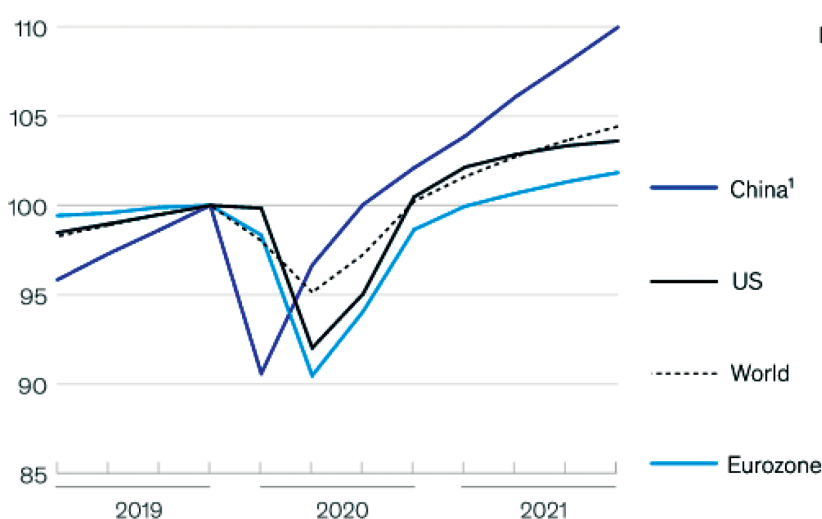
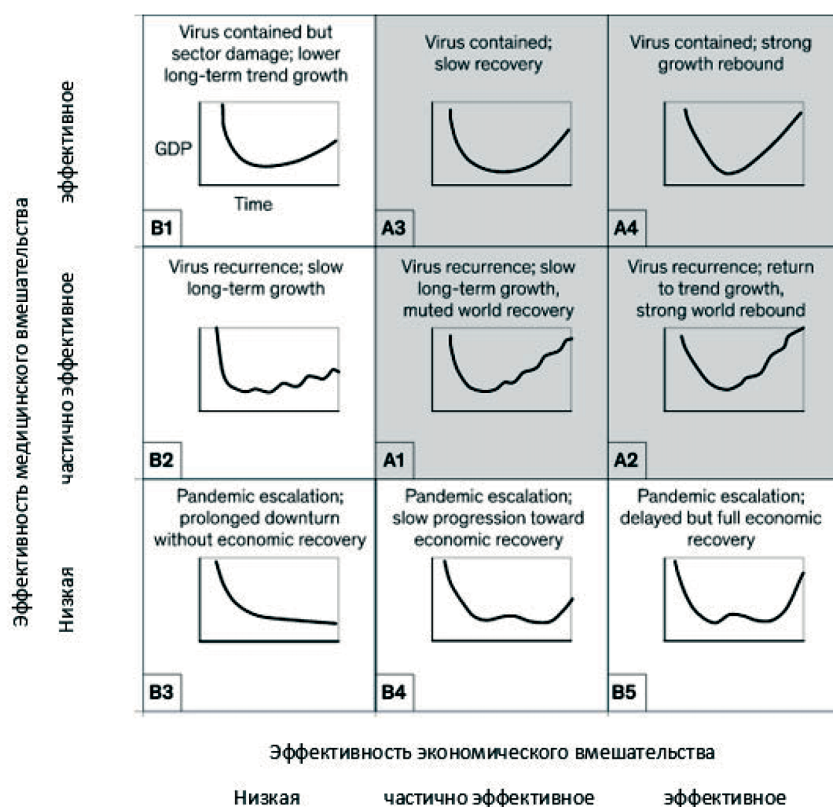


Рис. 25. Прогнозирование экономических потерь (ВВП) в ситуации пандемии и прогнозирование преодоления падения ВВП в Китае, США, мире, Еврозоне, IV кв. 2019 = 100%, благоприятный сценарий

Источник: [43]

8(110) 2020

В зависимости от представлений об ответах на эти два вопроса государства выбирают оптимальную стратегию жесткости мер по социальному дистанцированию. Далее предлагается рассмотреть опыт Швеции, одной из стран, которая пошла по пути наиболее мягких мер социального дистанцирования, с опорой на саморегулирование и добровольную ответственность граждан.

*Опыт Швеции в выстраивании системы социального дистанцирования при мягкой системе принуждения*

В то же время были страны, которые в рамках такой непростой дилеммы решили все же пойти по пути меньшего ущерба для социально-экономической системы и применить более мягкие формы социального дистанцирования с расчетом на то, что при высоком уровне сознательности граждан, их ответственности за себя и своих близких можно отказаться в значительной мере от государственного принуждения в сторону самоограничения жителей, при этом можно избежать закрытия существенного количества предприятий, организаций сферы услуг, государственных учреждений, т.е. не нарушать серьезным образом сложившийся социально-экономический уклад.

Среди стран, которые выбрали этот путь, можно назвать Японию. Однако в настоящее время Япония пошла по пути ужесточения режима социального дистанцирования [45], вводится режим чрезвычайного положения сроком на месяц. Но все равно стоит отметить, что ограничительные меры выглядят намного более мягкими, чем меры, принятые во многих странах Европы. Так, ЧС вводится только на территории муниципальных образований, которые существенным образом пострадали от пандемии, помимо этого режим ЧС не предполагает строгих запретов на выход из дома, речь идет о рекомендациях по социальному дистанцированию, которые не влекут за собой санкций (в отличие от многих стран, где применяются и административные и даже уголовные санкции за нарушение предписанных ограничений), однако японцы традиционно относятся к большим доверием к предложенным рекомендациям и в целом самостоятельно идут по пути социального дистанцирования.

В Европе ярким примером альтернативной политики стала Швеция, которая, по крайней мере на текущем этапе, старается не применять строгих мер и ограничений работы организации, стараясь сохранить привычный стиль жизни в условиях эпидемии COVID-19, с опорой на добровольное социальное дистанцирование граждан. Надо сказать, что, например, согласно расчетам взаимосвязи экономического благосостояния, доверия<sup>1</sup> и иных характеристик общества (Algan, Cahuc, 2010) [46], Швеция является страной с самым высоким уровнем доверия, это проявляется и с точек зрения межличностного взаимодействия, и с точки зрения доверия к государству. Это проявляется и в медицинской сфере: шведы традиционно ответственно относятся к здоровью, к риску заразить других людей, государство также доверяет людям в этом вопросе, в частности, первые семь дней оплачиваемого больничного можно брать без визита к врачу [47]. В стране активно работают благотворительные организации, например «COVID-19. Добровольцы в Швеции», которая занимается в том числе помощью наиболее уязвимой группе, пенсионерам.

В результате государство пошло по пути максимального просвещения граждан, информирования их о ситуации с коронавирусом, выпускались активные рекомендации по социальному дистанцированию, для групп риска дополнительно подчеркивалась необходимость оставаться дома в режиме самоизоляции, при этом подчеркивалось, что борьба с вирусом – это, в первую очередь, ответственность каждого, что было поддержано гражданами

1 Исследование базируется на идее высокой взаимосвязи уровня доверия у различных поколений, выходцев из одной страны.

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

страны, так в результате рейтинг правительства достаточно сильно вырос после объявления такого рода стратегии [48].

В школах было организовано информирование учащихся о новой болезни. В Швеции в каждый дом еще до ситуации пандемии была доставлена брошюра «Важная информация для жителей Швеции. Если наступит кризис или война», практические рекомендации используются жителями в нынешних непростых обстоятельствах.

При этом в стране частично продолжали работать организации в сфере услуг, рестораны, образовательные и иные государственные учреждения, но был введен запрет для массовых мероприятий при условии участия более 50 человек.

На сегодняшний момент существует высокая неопределенность с точки зрения того, насколько специальный путь Швеции является оправданным. С точки зрения статистики, изначально действительно в Швеции отмечался низкий уровень заболеваемости и низкое количество смертей, в настоящее время количество смертей растет и становится сопоставимым с соседними странами, а статистика заболеваемости вызывает ряд вопросов с точки зрения того, что не было создано системы широкого тестирования, но тестирование на COVID-19 осуществлялось в тяжелых случаях. Правда необходимо отметить, что шведские власти демонстрируют высокую открытость с точки зрения информации [49]: статистика по распространению коронавируса постоянно пересматривается с учетом вновь поступающих данных, признается неполнота доступной информации. Так, на основании обновленных данных был сделан вывод, что на 05 апреля от коронавируса в стране умерли не 373 человека, а как минимум 750.

В связи с этим политика открытости (предприятий, ресторанов, иных организаций) вызывает разные оценки у экспертов, вплоть до крайне скептических. Также мягкость ограничений в Швеции может иметь дополнительное обоснование с точки зрения достаточно низкой плотности населения (25 на км<sup>2</sup> против 120 во Франции или 206 в Италии [50]), что облегчает эпидемиологическую ситуацию.

Но, с другой стороны, отказ от избыточного государственного вмешательства в сторону саморегулирования на основе высокого уровня доверия несомненно заслуживает уважения и внимания – так за счет мер информирования и убеждения многие граждане решили остаться дома, работодатели активно переводили сотрудников на удаленную работу, в результате людские потоки сократились примерно на 50% [51], что в целом сопоставимо с сокращениями в иных странах, где при этом шли по пути жестких запретов, штрафов и т.д.

### Список литературы

1. // [www.worldometers.info: \[сайт\]. URL: https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries](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. Ourworldindata [Электронный ресурс] URL: <https://ourworldindata.org/>
5. Imperial College COVID-19 Response Team. Estimating the number of infections and the impact of nonpharmaceutical interventions



- on COVID-19 in 11 European countries // Imperial College COVID-19 Response Team. 2020. URL: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Europe-estimates-and-NPI-impact-30-03-2020.pdf>
6. Chang S.L., Harding N., Zachreson C., Cliff O.M., Prokopenko M. Modelling transmission and control of the COVID-19 pandemic in Australia 2020. URL: <https://arxiv.org/pdf/2003.10218.pdf>
  7. Aksamentov I., Noll N., Neher R. COVID-19 Scenarios URL: <https://neherlab.org/covid19/>
  8. Liu Y., Gayle A.A., Wilder-Smith A., and Rocklöv J. The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus // Journal of Travel Medicine. Mar 2020. Vol. 2. No. 27.
  9. Kucharski A.J., Russell T.W., Diamond C., Liu Y., Edmunds W.J., Funk S., and Eggo R. Early dynamics of transmission and control of COVID-19 in Wuhan // Lancet Infectious Diseases. Mar 2020.
  10. Li Q., Guan X., Wu P., Wang X., Zhou L., Tong Y., Ren R., Leung K.S.M., Lau E.H.Y., Wong J.Y., Xing X., and Xiang X. Early Transmission Dynamics in Wuhan, China, of Novel Coronavirus-Infected Pneumonia // The New England Journal of Medicine. Mar 2020.
  11. Wu J.T., Leung K., and Leung G.M. Nowcasting and forecasting the potential domestic and international spread of the 2019-nCoV outbreak originating in Wuhan, China: a modelling study // The Lancet. Jan 2020.
  12. WHO. Statement on the meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV) 2020. URL: [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))
  13. WHO. Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) 2020. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>
  14. Liu T., Hu J., Xiao J., He G., and Kang M. Time-varying transmission dynamics of Novel Coronavirus Pneumonia in China // bioRxiv. Feb 2020.
  15. Rocklöv J., Sjödin H., and Wilder-Smith A. COVID-19 outbreak on the Diamond Princess cruise ship: estimating the epidemic potential and effectiveness of public health countermeasures // Journal of Travel Medicine. Feb 2020.
  16. Read J.M., Bridgen J.R.E., Cummings D.A.T., Ho A., and Jewell C.P. Novel coronavirus 2019-nCoV: early estimation of epidemiological parameters and epidemic predictions // MedRxiv. Jan 2020.
  17. Tang B., Wang X., Li Q., Bragazzi N.L., Tang S., Xiao Y., and Wu J. Estimation of the Transmission Risk of the 2019-nCoV and Its Implication for Public Health Interventions // Journal of Clinical Medicine. Jan 2020.
  18. 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](https://mosgorzdrav.ru/uploads/imperavi/ru-RU/prezent_13032020_smetanina.pdf)
  19. Базыкин Г. Коронавирус на информационной игле. // Сноб. 2020. URL: <https://snob.ru/entry/190135/>
  20. Ведомости. В России выявлены 500 новых случаев заражения коронавирусом 2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/31/826679-chislo-zabolevshih-koronavirusom-viroslo-na>

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

21. Статистика коронавируса. Достаточно ли в России аппаратов ИВЛ? // Радио Свобода. 2020. URL: <https://www.svoboda.org/a/30520330.html>
22. Koerth M., Bronner L., Mithani J. Why It's So Freaking Hard To Make A Good COVID-19 Model 2020. URL: <https://fivethirtyeight.com/features/why-its-so-freaking-hard-to-make-a-good-covid-19-model/>
23. How the Pandemic Will End // The Atlantic. URL: <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/03/how-will-coronavirus-end/608719/>
24. New Coronavirus May Circulate Forever as a Seasonal, Endemic Pathogen, Experts Fear // ScienceAlert. URL: <https://www.sciencealert.com/the-new-coronavirus-could-circulate-forever-says-experts>
25. Li, R., Pei, S., Chen, B., Song, Y., Zhang, T., Yang, W., & Shaman, J. , "Substantial undocumented infection facilitates the rapid dissemination of novel coronavirus (SARS-CoV2)," Science, 2020.
26. Пожизненное злключение: COVID-19 может стать хронической болезнью // Известия. URL: <https://iz.ru/985213/mariia-nediuk-anna-urmantceva/pozhiznennoe-zlokliuchenie-covid-19-mozhet-stat-khronicheskoi-bolezniu>
27. Coronavirus mutations: Much ado about nothing // CNN. URL: <https://edition.cnn.com/2020/03/07/health/coronavirus-mutations-analysis/index.html>
28. COVIDное постоянство: коронавирус станет сезонной болезнью, как грипп // Известия. URL: <https://iz.ru/980830/mariia-nediuk/covidnoe-postoianstvo-koronavirus-stanet-sezonnoi-bolezniu-kak-gripp>
29. Will warm weather really kill off Covid-19? // BBC. URL: <https://www.bbc.com/future/article/20200323-coronavirus-will-hot-weather-kill-covid-19>
30. The Coronavirus Is Here to Stay, So What Happens Next? // The New York Times. URL: <https://www.nytimes.com/2020/03/17/opinion/coronavirus-social-distancing-effect.html>
31. Kontaktsperre und Co gefährlicher als Corona? // ZDF. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-epidemiologie-folgen-helmholtz-100.html>
32. WHO warning on lockdown mental health // Euobserver. URL: <https://euobserver.com/coronavirus/147903>
33. Looking after your mental health during the Coronavirus outbreak // Mental Health Foundation. URL: <https://www.mentalhealth.org.uk/publications/looking-after-your-mental-health-during-coronavirus-outbreak>
34. Unemployment during coronavirus: The psychology of job loss // BBC. URL: <https://www.bbc.com/worklife/article/20200327-unemployment-during-coronavirus-the-psychology-of-job-loss>
35. Deutsche Bank Predicts 'Immunity Passports' for Travel in COVID-19's Wake – Reports // Sputnik. URL: <https://sputniknews.com/world/202004021078808850-deutsche-bank-predicts-immunity-passports-for-travel-in-covid-19s-wake--reports/>
36. The UK plans to issue coronavirus 'immunity passports' so people can leave the lockdown early // Business Insider. URL: <https://www.businessinsider.com/uk-plans-coronavirus-immunity-passports-so-brits-can-leave-lockdown-2020-4>
37. Is an 'immunity certificate' the way to get out of coronavirus lockdown? // CNN. URL: <https://edition.cnn.com/2020/04/03/health/immunity-passport-coronavirus-lockdown-intl/index.html>

38. 'Immunity passports' could speed up return to work after Covid-19 // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/30/immunity-passports-could-speed-up-return-to-work-after-covid-19>
39. 'Immunity passports' risk creating a major new divide in society // Telegraph. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/04/04/immunity-passports-risk-creating-major-new-divide-society/>
40. Warten auf die Antikörpertests // FR. URL: <https://www.fr.de/politik/warten-antikoerpertests-13635221.html>
41. Центр «Вектор» 13 апреля поставит в регионы тесты на иммунитет к коронавирусу // Российская Газета. URL: <https://rg.ru/2020/04/07/centr-vektor-13-aprelia-postavit-v-regiony-testy-na-immunitet-k-koronavirusu.html>
42. Российские ученые начали испытания теста для переболевших коронавирусом // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/07/04/2020/5e8b962f9a794726b2d8145f>
43. Safeguarding our lives and our livelihoods: The imperative of our time // McKinsey. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/safeguarding-our-lives-and-our-livelihoods-the-imperative-of-our-time>
44. В США хотят выделить еще 250 млрд долларов бизнесу из-за коронавируса // DW. URL: <https://www.dw.com/ru/%D0%B2-%D1%81%D1%88%D0%B0-%D1%85%D0%BE%D1%82%D1%8F%D1%82-%D0%B2%D1%8B%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D1%82%D1%8C-%D0%B5%D1%89%D0%B5-250-%D0%BC%D0%BB%D1%80%D0%B4-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2-%D0%B1%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B5>
45. Коронавирус: Япония ввела чрезвычайное положение сроком на месяц // BBC. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-52182366>
46. Algan Y., Cahuc P., "Inherited Trust and Growth," American Economic Review, No. 100(5), 2010. pp. 2060-2092.
47. Карантина нет: почему шведы продолжают вести привычный образ жизни // РБК. URL: <https://style.rbc.ru/health/5e8468a09a79474de75a6430>
48. Sweden rejects accusations of lack of coronavirus action // France 24. <https://www.france24.com/en/20200403-sweden-rejects-accusations-of-lack-of-coronavirus-action>
49. В Швеции не вводят карантин и дополняют статистику по умершим от коронавируса задним числом. Победить эпидемию это не помогает // Медуза. URL: <https://meduza.io/feature/2020/04/06/v-shvetsii-ne-vvodyat-karantin-i-dopolnyayut-statistiku-po-umershim-ot-koronavirusa-zadnim-chislom-pobedit-epidemiya-eto-ne-pomogaet>
50. Covid-19: Still No Sign of Lockdown for Sweden // Institut Montaigne. URL: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/covid-19-still-no-sign-lockdown-sweden>
51. Coronavirus: Sweden determined it has smarter strategy for dealing with COVID-19 // SkyNews. URL: <https://news.sky.com/story/coronavirus-sweden-determined-it-has-smarter-strategy-for-dealing-with-covid-19-11968101>
52. Правительство Российской Федерации. URL: <https://xn--80aesfprebagmfblc0a.xn--p1ai/>
53. Орлов В.Б., Бураншина Е.И., "Удаленная работа как новая реальность трудовых отношений: анализ факторов предрасположенности к удаленной работе," Вестник ЮГУ, Vol. 4, No. 35, 2014.

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

54. Baker M.G. Characterizing occupations that cannot work from home: a means to identify susceptible worker groups during the COVID-19 pandemic // MedRxiv. URL: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.21.20031336v1>
55. 80% россиян перешли на удаленный режим работы из-за коронавируса // Известия. URL: <https://iz.ru/991010/2020-03-24/80-rossiian-pereshli-na-udalennyi-rezhim-raboty-iz-za-koronavirusa>
56. Опрос: большинство россиян считают работу в офисе эффективнее удаленной // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8010845>
57. Обзор мер, предпринимаемых работодателями в связи с COVID-19 // EY. URL: [https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru\\_ru/news/2020/03/ey\\_covid\\_19\\_countermeasures\\_survey.pdf](https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru_ru/news/2020/03/ey_covid_19_countermeasures_survey.pdf)
58. COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses // International Labour Organization. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_738753.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf)
59. Мера жесткости: как бороться с COVID-19, не убивая экономику // РБК. URL: [www.rbc.ru/opinions/business/02/04/2020/5e858fd69a7947cb7517ad317fbclid=IwAR1uHk-PuLzckvNEb9XIkq3bQJHWUXABJH05tYUbwRsKX-FPTcPqUEfEqc](http://www.rbc.ru/opinions/business/02/04/2020/5e858fd69a7947cb7517ad317fbclid=IwAR1uHk-PuLzckvNEb9XIkq3bQJHWUXABJH05tYUbwRsKX-FPTcPqUEfEqc)
60. Рынок труда в России в условиях мирового экономического кризиса // Мировое и национальное хозяйство. URL: <https://mirec.mgimo.ru/2009-02/rynok-truda-v-rossii-v-usloviyah-mirovogo-ekonomicheskogo-krizisa>
61. Каждая пятая компания заявила о планах урезать зарплаты из-за кризиса // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/03/2020/5e7cbb529a79470efd3d9fa9>
62. Конкуренция на рынке труда резко усилилась на фоне коронавируса // Известия. URL: <https://iz.ru/995029/2020-04-02/konkurentciia-na-rynke-truda-rezko-usililas-na-fone-koronavirusa>
63. Набиуллина оценила риск роста безработицы в России // Известия. URL: <https://iz.ru/995360/2020-04-03/nabiullina-otcenila-risk-rosta-bezrabotitcy-v-rossii>
64. Массовые увольнения России не грозят // Финмаркет. URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/5207463>
65. Резкий рост безработицы в Израиле напомнил о Великой депрессии // Росбалт. URL: <https://www.rosbalt.ru/business/2020/04/01/1835892.html>
66. Число заявок на пособия по безработице в США побilo рекорд 1982 года // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/03/2020/5e7ccd0c9a794718b07a2b1a>
67. Заявления на пособия по безработице в США подали 6,6 млн человек. // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/04/02/826925-bezrabotitse-66-mln>
68. Hotels and airlines are just the beginning – here’s how the coronavirus recession could cause job losses across the US economy. URL: <https://www.businessinsider.com/hotels-airlines-coronavirus-recession-economy-worker-job-losses-2020-3>
69. Coronavirus job losses could total 47 million, unemployment rate may hit 32%, Fed estimates // CNBC. URL: <https://www.cnbc.com/2020/03/30/coronavirus-job-losses-could-total-47-million-unemployment-rate-of-32percent-fed-says.html>

70. Сурико П., Галеотти А. Экономика пандемии на примере Covid-19 // London Business School. 2020.
71. Вирусная революция: как пандемия изменит наш мир // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/society/27/03/2020/5e7cd7799a79471ed230b774>
72. Какие специальности станут более востребованными из-за дистанционной работы // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/career/blogs/2020/04/01/826783-kakie-spetsialnosti-stanut-bolee-vostrebovannimi>
73. Меняем работу: какие профессии востребованы из-за коронавируса // РИАМО. URL: <https://riamo.ru/article/420574/menyaem-rabotu-kakie-professii-vostrebovany-iz-za-koronavirusa.xl>
74. The Coronavirus Effect: Here Are The Jobs That Will Be Added And Lost // Форбс. URL: <https://www.forbes.com/sites/jackkelly/2020/03/19/the-coronavirus-effect-here-are-the-jobs-that-will-be-added-and-lost/#20c0cc0f2a1c>
75. Спрос меня научит: пандемия провоцирует появление новых профессий // Известия. URL: <https://iz.ru/991222/anna-ivushkina/sprosheniya-nauchit-pandemiia-provotciuet-poiavlenie-novykh-professii>
76. Short-time work: A vital tool in Germany's economic armory against coronavirus. // DW. URL: <https://www.dw.com/en/short-time-work-a-vital-tool-in-germanys-economic-armory-against-coronavirus/a-52952657>
77. Coronavirus sledgehammers global job markets // DW. URL: <https://www.dw.com/en/coronavirus-sledgehammers-global-job-markets/a-52905245>
78. В Дагестане разрабатывают меры для снятия напряженности на рынке труда из-за коронавируса. // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8164219>
79. // China Enters The Next Phase of Its COVID-19 Outbreak: Suppression: URL: [npr.org](https://www.npr.org).



## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

### Приложение

Таблица А.1

#### Распространение COVID-19 в мире на 08.04.2020

Регион	Дата первого случая	Страна	Кол-во случаев	За последние сутки	Кол-во случаев с летальным исходом	Летальных исходов за последние сутки	Характер передачи инфекции
Западно-Тихоокеанский регион	01.12.19	Китай	83157	86	3342	2	Местная
	14.01.20	Япония	4257	351	95	0	Местная
		Круизный лайнер «Diamond Princess»	712	0	12	0	Местная
	19.01.20	Республика Корея	10384	53	200	8	Местная
	23.01.20	Вьетнам	251	6	0	0	Местная
	24.01.20	Сингапур	1481	106	6	0	Местная
	25.01.20	Австралия	5895	98	45	5	Местная
	25.01.20	Малайзия	3963	170	63	1	Местная
	27.01.20	Камбоджа	117	3	0	0	Местная
	30.01.20	Филиппины	3764	104	177	14	Местная
	28.02.20	Новая Зеландия	1210	50	1	0	Местная
	09.03.20	Монголия	15	0	0	0	Завоз
	10.03.20	Бруней	135	0	2	0	Местная
	19.03.20	Фиджи	15	1	0	0	Местная
Юго-Восточная Азия	21.03.20	Папуа-Новая Гвинея	2	1	0	0	Завоз
	24.03.20	Лаос	14	2	0	0	Местная
	12.01.20	Таиланд	2258	38	27	1	Местная
	24.01.20	Непал	9	0	0	0	Местная
	27.01.20	Шри-Ланка	185	7	6	1	Местная
	30.01.20	Индия	5311	533	160	25	Местная
	02.03.20	Индонезия	2738	247	221	12	Местная
	06.03.20	Бутан	5	0	0	0	Завоз
	07.03.20	Мальдивы	19	0	0	0	Местная
	08.03.20	Бангладеш	164	41	17	5	Местная
Европейский регион	21.03.20	Восточный Тимор	1	0	0	0	Завоз
	23.03.20	Мьянма	22	0	1	0	Местная
	25.01.20	Франция**	110070	11086	10343	1432	Местная
	28.01.20	Германия	107663	4288	2016	206	Местная
	29.01.20	Финляндия	2308	132	34	6	Местная
	30.01.20	Италия	135586	3039	17127	604	Местная
	31.01.20	Великобритания	55949	3670	6171	798	Местная
	31.01.20	Испания	141942	5267	14045	704	Местная
	31.01.20	Россия	7497	1154	58	11	Завоз; Местная
	31.01.20	Швеция	7693	487	591	114	Местная
	04.02.20	Бельгия	22194	1380	2035	403	Местная
	21.02.20	Израиль	9248	344	65	9	Местная
	25.02.20	Австрия	12639	342	243	23	Местная
	25.02.20	Хорватия	1282	60	18	3	Местная
	25.02.20	Швейцария	22253	596	821	56	Местная
	26.02.20	Северная Македония	599	29	26	8	Местная
	26.02.20	Грузия	196	8	3	1	Местная
	26.02.20	Норвегия	6086	221	89	13	Местная
	26.02.20	Греция	1832	77	81	2	Местная
	26.02.20	Румыния	4417	360	197	40	Местная
	27.02.20	Дания	5266	391	203	16	Местная
	27.02.20	Эстония	1149	41	21	2	Местная
	27.02.20	Нидерланды	19709	783	2108	241	Местная
	27.02.20	Сан-Марино	279	2	34	2	Местная
	28.02.20	Литва	880	37	15	1	Местная
	28.02.20	Беларусь	861	161	13	0	Местная
	28.02.20	Азербайджан	717	76	8	1	Местная
	28.02.20	Монако	79	2	1	0	Местная
	28.02.20	Исландия	1586	24	6	2	Местная
	29.02.20	Люксембург	2970	127	44	3	Местная

Регион	Дата первого случая	Страна	Кол-во случаев	За последние сутки	Кол-во случаев с летальным исходом	Летальных исходов за последние сутки	Характер передачи инфекции
Европейский регион	29.02.20	Ирландия	5709	345	210	36	Местная
	01.03.20	Армения	853	20	8	0	Местная
	01.03.20	Чехия	5017	195	88	10	Местная
	02.03.20	Андорра	545	20	22	4	Местная
	02.03.20	Португалия	12442	712	345	34	Местная
	02.03.20	Латвия	548	6	2	1	Местная
	03.03.20	Украина	1462	143	45	7	Местная
	03.03.20	Лихтенштейн	78	1	1	0	Завоз
	04.03.20	Венгрия	817	73	47	9	Местная
	04.03.20	Польша	4848	435	129	22	Местная
	04.03.20	Словения	1059	38	36	6	Местная
	05.03.20	Босния и Герцеговина	764	90	33	7	Местная
	06.03.20	Ватикан	7	0	0	0	Завоз
	06.03.20	Сербия	2447	247	61	3	Местная
	06.03.20	Словакия	581	47	2	1	Местная
	07.03.20	Мальта	293	52	0	0	Местная
	07.03.20	Болгария	577	28	23	2	Местная
	07.03.20	Молдавия	1056	91	22	5	Местная
	08.03.20	Албания	383	6	22	2	Местная
	10.03.20	Турция	34109	3892	725	76	Местная
	10.03.20	Кипр	494	29	13	0	Местная
Американский регион	13.03.20	Казахстан	697	35	6	0	Местная
	15.03.20	Узбекистан	520	63	2	0	Местная
	17.03.20	Черногория	241	8	2	0	Местная
	18.03.20	Киргизия	228	12	4	0	Местная
	21.01.20	США	398785	30706	12893	1983	Местная
	26.01.20	Канада	17897	1230	381	59	Местная
	26.02.20	Бразилия	14034	1802	686	120	Местная
	28.02.20	Мексика	2785	346	141	16	Местная
	29.02.20	Эквадор	3995	248	220	29	Местная
	01.03.20	Доминиканская Республика	1956	128	98	12	Местная
	03.03.20	Аргентина	1715	87	60	7	Местная
	03.03.20	Чили	5116	301	43	6	Местная
	06.03.20	Колумбия	1780	201	50	15	Местная
	06.03.20	Перу	2954	393	107	15	Местная
	06.03.20	Коста-Рика	483	16	3	0	Местная
	07.03.20	Парагвай	119	6	5	0	Местная
	09.03.20	Панама	2249	149	59	4	Местная
	10.03.20	Боливия	210	16	15	4	Местная
	10.03.20	Ямайка	63	4	3	0	Местная
	11.03.20	Гондурас	312	14	22	0	Местная
	11.03.20	Сент-Винсент и Гренадины	8	1	0	0	Завоз
	12.03.20	Гайана	33	2	5	1	Местная
	12.03.20	Куба	396	46	11	2	Местная
	13.03.20	Венесуэла	166	1	7	0	Местная
	13.03.20	Тринидад и Тобаго	107	2	8	1	Местная
	13.03.20	Сент-Люсия	14	0	0	0	Местная
	13.03.20	Антигуа и Барбуда	19	4	1	1	Местная
	14.03.20	Суринам	10	0	1	0	Местная
	14.03.20	Гватемала	80	10	3	0	Местная
	14.03.20	Уругвай	424	9	7	1	Местная
	16.03.20	Багамские Острова	36	3	6	1	Местная
	17.03.20	Барбадос	63	3	3	2	Местная
	18.03.20	Никарагуа	6	0	1	0	Завоз
	19.03.20	Гаити	25	1	1	0	Завоз
	18.03.20	Сальвадор	78	9	4	1	Местная
	23.03.20	Гренада	12	0	0	0	Местная
	23.03.20	Доминика	15	0	0	0	Местная
	23.03.20	Белиз	7	2	1	1	Местная
	25.03.20	Сен-Китс и Невис	11	1	0	0	Завоз

## 5. Мониторинг ситуации с распространением коронавируса (COVID-19)

Регион	Дата первого случая	Страна	Кол-во случаев	За последние сутки	Кол-во случаев с летальным исходом	Летальных исходов за последние сутки	Характер передачи инфекции
Восточно-Средиземноморский регион	30.01.20	ОАЭ	2359	283	12	1	Местная
	14.02.20	Египет	1450	128	94	9	Местная
	19.02.20	Иран	62589	2089	3872	133	Местная
	21.02.20	Ливан	548	7	19	0	Местная
	23.02.20	Кувейт	743	78	1	0	Местная
	24.02.20	Бахрейн	811	55	5	1	Местная
	24.02.20	Оман	371	40	2	0	Местная
	24.02.20	Афганистан	423	56	14	6	Местная
	24.02.20	Ирак	1122	91	65	1	Местная
	26.02.20	Пакистан	4035	269	57	4	Местная
	29.02.20	Катар	2057	225	6	2	Местная
	02.03.20	Иордания	353	4	6	1	Местная
	02.03.20	Тунис	623	27	23	1	Местная
	02.03.20	Саудовская Аравия	2795	190	41	7	Местная
	02.03.20	Марокко	1184	64	90	10	Местная
	05.03.20	Палестина	261	7	1	0	Местная
	13.03.20	Судан	14	2	2	0	Местная
	16.03.20	Сомали	8	1	0	0	Местная
	18.03.20	Джибути	90	0	0	0	Местная
	22.03.20	Сирия	19	0	2	0	Местная
	24.03.20	Ливия	20	1	1	0	Местная
Африканский регион	25.02.20	Нигерия	254	16	6	1	Местная
	27.02.20	Сенегал	237	11	2	0	Местная
	02.03.20	Камерун	685	27	9	0	Местная
	05.03.20	Буркина-Фасо	384	20	19	2	Местная
	06.03.20	ЮАР	1749	63	13	1	Местная
	06.03.20	Кот-д'Ивуар	349	26	3	0	Местная
	10.03.20	ДР Конго	180	19	18	0	Местная
	10.03.20	Того	65	7	3	0	Местная
	11.03.20	Кения	172	14	6	2	Местная
	13.03.20	Алжир	1486	63	193	20	Местная
	13.03.20	Гана	287	0	5	0	Местная
	13.03.20	Габон	30	6	1	0	Завоз
	13.03.20	Эфиопия	52	8	2	0	Местная
	13.03.20	Гвинейская Республика	144	23	0	0	Местная
	14.03.20	Мавритания	6	0	1	0	Завоз
	14.03.20	Эсватини	10	0	0	0	Завоз
	14.03.20	Руанда	105	0	0	0	Местная
	14.03.20	Намибия	16	0	0	0	Местная
	14.03.20	Сейшельские Острова	11	0	0	0	Завоз
	14.03.20	Экваториальная Гвинея	16	0	0	0	Местная
	14.03.20	Республика Конго	45	0	5	0	Местная
	16.03.20	Бенин	26	0	0	0	Местная
	16.03.20	Либерия	14	0	3	0	Местная
	16.03.20	Танзания	24	0	1	0	Местная
	14.03.20	ЦАР	8	0	0	0	Местная
	18.03.20	Маврикий	268	24	7	0	Местная
	18.03.20	Замбия	39	0	1	0	Местная
	17.03.20	Гамбия	4	0	1	0	Завоз
	19.03.20	Нигер	278	25	11	3	Местная
	19.03.20	Чад	10	1	0	0	Завоз
	20.03.20	Кабо-Верде	7	0	1	0	Местная
	21.03.20	Зимбабве	11	2	2	1	Местная
	21.03.20	Мадагаскар	88	6	0	0	Местная
	21.03.20	Ангола	17	1	2	0	Завоз
	22.03.20	Уганда	52	0	0	0	Местная
	22.03.20	Мозамбик	10	0	0	0	Местная
	22.03.20	Эритрея	31	0	0	0	Местная
	25.03.20	Мали	56	9	5	0	Местная

Регион	Дата первого случая	Страна	Кол-во случаев	За последние сутки	Кол-во случаев с летальным исходом	Летальных исходов за последние сутки	Характер передачи инфекции
Африканский регион	25.03.20	Гвинея-Бисау	33	15	0	0	Завоз
	30.03.20	Ботсвана	6	0	1	0	Завоз
	31.03.20	Сьерра-Леоне	6	0	0	0	Завоз
	01.04.20	Бурунди	3	0	0	0	Местная
	02.04.20	Малави	8	3	1	1	Местная
	05.04.20	Южный Судан	2	1	0	0	Завоз
	06.04.20	Западная Сахара	4	0	0	0	
	06.04.20	Сан-Томе и Принсипи	4	0	0	0	Завоз
ВСЕГО			1429939	82417	82119	7488	



## 6. ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА НА ГЛОБАЛЬНЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

**Кнобель А.Ю.**, к.э.н., директор центра исследований международной торговли РАНХиГС;  
заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара

**Пыжиков Н.С.**, ВАВТ;

**Кутовая А.Н.**, ВАВТ

### Введение

Пандемия оказывает влияние на снижение темпов роста мировой экономики и международной торговли, а также на текущие интеграционные процессы в мире. Страны откладывают решения о начале переговорного процесса по торговым соглашениям, приостанавливают уже инициированные переговоры и обсуждения, оказываются не в состоянии их ратифицировать, что приводит к отсрочке даты вступления в силу интеграционных проектов. В некоторых случаях представители отдельных отраслей, наоборот, требуют перенести вперед дату вступления в силу торговых соглашений по причине невозможности адаптации к правилам нового торгового соглашения.

Ряд стран только начинают применять специальные (связанные с пандемией) меры для упрощения процедур торговли с партнерами по соглашениям о свободной торговле. В рамках более глубоких интеграционных блоков стороны также разрабатывают и начинают применять меры по либерализации торговли товарами с третьими странами, направленные на предупреждение и предотвращение распространения инфекции.

В условиях стремительного роста торгово-политической неопределенности необходимой представляется консолидация сил, в том числе в рамках региональных торговых соглашений и более глубоких интеграционных объединений, позволяющих максимально задействовать их потенциал в борьбе с пандемией.

### Смещение сроков переговорных процессов и вступления в силу региональных торговых соглашений

По состоянию на сегодняшний день в мире инициирована и идет работа по созданию 30 преференциальных торговых соглашений<sup>1</sup> с разной степенью «глубины» регулирования и покрытия (товары, услуги, инвестиции). Наи-

<sup>1</sup> Для целей экспертно-аналитической записки авторы отобрали преференциальные торговые соглашения, по формированию которых ведется активная работа. Таким образом, не учитывались преференциальные торговые соглашения, по которым были приостановлены торговые переговоры задолго до 2019 г. (к числу таких относится, например, соглашение о свободной торговле между ЕС и Индией).



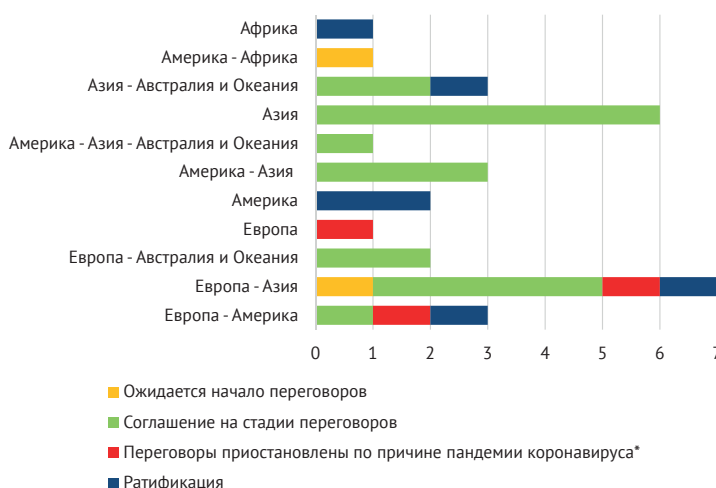
большее количество таких соглашений сегодня формируется в азиатском регионе, а также между странами Европы и Азии (см. рис. 1).

Официальное заявление о приостановке переговоров в связи с пандемией коронавируса было объявлено только Великобританией в контексте формирования соглашения о свободной торговле с Европейским союзом [1].

1 февраля Великобритания вышла из состава ЕС, до 31 декабря 2020 г. действует переходный период, предусматривающий, в том числе, сохранение всех преференций в торговле товарами и услугами между сторонами. В случае невозможности достижения соглашения о свободной торговле к указанному сроку, с 1 января 2021 г. к товарам из Великобритании, экспортируемым в ЕС, будет применяться тарифная ставка режима наибольшего благоприятствования (РНБ), и наоборот. Согласно последнему доступному обзору торговой политики ЕС в ВТО, средняя ставка РНБ тарифа Европейского союза по отношению к сельскохозяйственной продукции из третьих стран составляет 14,2%, по отношению к промышленным товарам – 4,2% [2]. По оценкам Конфедерации британской промышленности (СБИ), 90% стоимостного объема экспорта британских товаров в ЕС будет облагаться тарифами в случае невозможности достижения торгового соглашения к концу года, а средневзвешенный тариф на товары, экспортируемые из Великобритании в ЕС, составит 4,3 %, из ЕС в Великобританию – 5,7% [3]. Поставщики услуг также столкнутся с возросшим количеством барьеров (особенно в сфере финансовых услуг) [4].

Ранее, еще до остановки переговорного процесса, эксперты неоднократно отмечали чрезмерную амбициозность сроков для формирования соглашения о свободной торговле между ЕС и Великобританией [5]. Принимая во внимание отягчающее обстоятельство в виде пандемии, вероятность заключения торгового соглашения к концу года теперь приближается к нулю. Важно отметить, что правительство Великобритании не предпринимало попытку перенести сроки переходного периода после обращения об остановке переговоров. ЕС со своей стороны заявил, что будет открыт для запросов о продлении переходного периода, если такая просьба поступит [6]. Параллельно с формированием торгового соглашения с ЕС, Великобритания инициировала переговоры по соглашениям о свободной торговле с США и Японией, которые были также заморожены на неопределенный срок по причине пандемии коронавируса.

Работа по одному из крупнейших интеграционных проектов в азиатском регионе – Всеобъемлющему региональному экономическому партнерству<sup>1</sup>



\*поступило официальное сообщение о приостановке переговоров, вызванное пандемией коронавируса.

Рис. 1. Число формирующихся преференциальных торговых соглашений в 2020 г. по географическим направлениям и статусу реализации

Источник: составлено авторами.

<sup>1</sup> Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП) представляет собой соглашение о создании зоны свободной торговли. Его участниками являются 10 государств-членов АСЕАН (Бруней, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаос, Малайзия, Мьянма,

## 6. Влияние пандемии коронавируса на глобальные интеграционные процессы

(далее – ВРЭП) также замедлилась. Последнее заседание Комитета по торговым переговорам ВРЭП проводилось 23–27 марта уже в формате видеоконференции (изначально планировалась очная встреча), после чего переговоры были приостановлены. Ранее, в ноябре 2019 г., лидеры стран ВРЭП взяли на себя обязательство подписать в 2020 году торговое соглашение, учитывая высокую степень готовности его текста (20 глав из 25 согласованы) [7]. С учетом текущей ситуации можно ожидать, что сроки подписания ВРЭП, скорее всего будут сдвинуты на 2021 г.

Информация о приостановке переговоров в связи с пандемией по другим формируемым преференциальным торговым соглашениям пока не была опубликована, однако, учитывая введение многими странами ограничений на передвижение, можно предположить, что часть обсуждений были переведены в формат видеоконференции, что вряд ли обеспечит темп аналогичный очным переговорам.

Россия и Южная Корея в рамках формирования Двустороннего соглашения об экономическом партнерстве перешли на переговоры в формате видеоконференции. Данное соглашение покрывает только вопросы доступа к услугам и инвестиций на рынки партнеров, в этой связи оно планируется к заключению только Россией в отрыве от Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз).

Что касается ЕАЭС, то в настоящее время в стадии переговоров находятся соглашения между Союзом и Египтом, а также Израилем, планируется начало переговоров с Индией. В рамках формирования соглашения о свободной торговле между ЕАЭС и Египтом было проведено 3 раунда, четвертый был намечен на первую половину 2020 года, между ЕАЭС и Израилем проведено пять раундов переговоров, шестой раунд был намечен к проведению в марте 2020 г. и не состоялся. Что касается соглашения с Индией, то еще в 2018 г. со стороны ЕЭК были подготовлены и представлены на рассмотрение индийских партнеров первоначальные предложения по проекту соглашения, однако сроки проведения первого раунда переговоров до сих пор не были определены [8]. Информация о переносе переговоров с Израилем и Египтом не поступала, вероятнее всего, обсуждения отдельных регуляторных вопросов будут переведены в формат видеоконференции.

Помимо торможения переговорного процесса, может быть отсрочена дата вступления в силу отдельных интеграционных проектов. К ним относятся, прежде всего, Африканская континентальная зона свободной торговли (AfCFTA)<sup>1</sup>. Уже высказываются сомнения относительно возможности отмены тарифных ограничений согласно условиям AfCFTA 1 июля 2020 г. (запланировано), что связано, в том числе, с пандемией коронавируса и возможной вспышкой его распространения на африканском континенте [9] [10]. Более того, по состоянию на сегодняшний день соглашение было ратифицировано только 29 странами из 55.

Сингапур, Таиланд, Филиппины), Австралия, Индия, Китай, Новая Зеландия, Республика Корея и Япония. ВРЭП задумывался как китайская альтернатива Транстихоокеанскому партнерству, которое было инициировано США. Переговоры по формированию ВРЭП ведутся с 2013 г. В ноябре 2019 г. Индия вышла из числа участников ВРЭП по причине невозможности договориться с другими членами будущего интеграционного блока о доступе на рынки товаров и услуг.

1 AfCFTA представляет собой соглашение о зоне свободной торговли, куда входит 55 стран африканского континента. Согласно договоренностям членов AfCFTA, соглашение вступает в силу поэтапно, где финальный этап – снижение и отмена ставок ввозных таможенных пошлин. Большая часть остальных договоренностей действует с 30 мая 2019 г.

Торговое соглашение между США, Канадой и Мексикой (USMCA) было ратифицировано всеми его членами, при этом канадская сторона была последней и успела это сделать 13 марта как раз перед началом перерыва в работе канадского парламента по причине пандемии[11]. Соглашение может вступить в силу уже 1 июня этого года. Однако автомобильные производители и представляющие их ассоциации США и Мексики уже обратились к правительствам с просьбой отсрочить дату вступления в силу USMCA по причине невозможности адаптировать свои производства под правила нового соглашения в условиях пандемии COVID-19[12]. Возможным решением станет увеличение переходных периодов для адаптации к новым правилам.

### **Специальные меры, вводимые партнерами в рамках интеграционных объединений<sup>1</sup>**

Европейская комиссия одобрила просьбы стран ЕС и Великобритании о временной отмене таможенных пошлин и НДС на ввозимые медицинские приборы и защитное оборудование для борьбы с эпидемией с 30 января [13].

В конце марта индийская сторона призвала страны, с которыми она заключила соглашения о свободной торговле, разрешить импорт индийских товаров без сертификатов происхождения, поскольку в настоящее время местные власти не могут выдать этот документ в связи с распространением коронавируса [14]. Генеральный директорат по внешней торговле Индии в официальном письме заявил, что Индия будет соблюдать условия в рамках своих преференциальных торговых соглашений только в случае, если правительства соответствующих стран введут аналогичные меры. Директорат также сообщил, что в связи с нынешними исключительными обстоятельствами соответствующие индийские ведомства будут выдавать сертификаты происхождения товаров уже после того, как откроют свои офисы. Индия имеет соглашения о свободной торговле с АСЕАН, Сингапуром, Южной Кореей, Японией, Шри-Ланкой, Таиландом и Малайзией.

25 марта Евразийской экономической комиссией было принято решение обнулить пошлины на товары, ввозимые для предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции [15]. 3 апреля Совет Евразийской экономической комиссии утвердил расширенный перечень товаров критического импорта, в отношении них предоставляется тарифная льгота в виде освобождения от ввозных таможенных пошлин при импорте на территорию ЕАЭС с 1 апреля по 30 июня включительно [16]. Кроме того, согласно решению Совета ЕЭК от 03.04.2020 №36 для подтверждения страны происхождения может представляться электронная или бумажная копия сертификата о происхождении товара при условии обязательного последующего представления оригинала указанного сертификата в срок не позднее 6 месяцев с даты регистрации декларации на товары [17]. Последняя мера была введена также в целях предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции.

1 В рамках данного раздела авторы рассматривают меры по упрощению процедур торговли с партнерами по соглашениям о свободной торговле, применение которых вызвано пандемией коронавируса. В рамках более глубоких интеграционных блоков - меры по либерализации торговли товарами с третьими странами, направленными на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции. Меры, вводимые с целью ограничения торговли не рассматриваются.


\* \* \*

В настоящее время существенное число интеграционных проектов может оказаться под угрозой существенной отсрочки, вызванной пандемией. Это, в свою очередь, приведет к дополнительному росту торгово-политической неопределенности в мировой экономике и невозможности выхода на высокие темпы ее роста. Торговые соглашения ЕАЭС с третьими странами также подвергнутся влиянию текущей ситуации, вероятнее всего, замедлится прогресс по текущим переговорным трекам, будет отложена на неопределенный срок дата начала переговоров с индийской стороной.

Важно отметить, что по состоянию на сегодняшний день довольно мало стран предприняли меры, предполагающие использование инструментария торговых соглашений с третьими странами, а также более глубоких объединений для минимизации негативных последствий пандемии. ЕЭК уже предпринимает первые шаги для снижения барьеров в торговле товарами критического импорта – были обнулены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении продукции, ввозимой для предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции, а также принято решение об отмене необходимости предоставления оригинала сертификата происхождения для нее на определенный срок. Европейский союз в дополнение к тарифам снизил НДС в отношении таких товаров. Индия добилась отмены необходимости предоставления партнерам по торговым соглашениям сертификата происхождения для индийских товаров, поставляемых на их рынки.

### Список использованных источников

1. UK Government // Latest on EU negotiations: 17 March 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/news/latest-on-eu-negotiations-17-march-2020>. – Загл. с экрана.
2. WTO // Trade policy review: European Union [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s395\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s395_e.pdf). – Загл. с экрана.
3. CBI // Modelling the future: estimating the impact of Brexit [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.cbi.org.uk/media/2169/2019-03-modelling-the-future-estimating-the-impact-of-brexit.pdf>. – Загл. с экрана.
4. European Parliament // Future EU-UK trade relationship [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646185/EPRS\\_BRI\(2020\)646185\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646185/EPRS_BRI(2020)646185_EN.pdf). – Загл. с экрана.
5. Lexology // Brexit - Where do we stand and what happens now? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6fca5204-ba52-4103-b4b0-aa6651d80762>. – Загл. с экрана.
6. Reuters // EU pushes Britain to extend Brexit talks over virus outbreak [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-britain-eu/eu-pushes-britain-to-extend-brexit-talks-over-virus-outbreak-idUSKBN21H1VP>. – Загл. с экрана.
7. ASEAN // RCEP leaders agree to sign trade pact in 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://asean.org/rcep-leaders-agree-sign-trade-pact-2020/>. – Загл. с экрана.

8. Евразийская экономическая комиссия // Проводимые переговоры по заключению соглашений о свободной торговле по состоянию на декабрь 2019 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl\\_torg/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D1%8B%D0%B5%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%8B%20%D1%81%D1%81%D1%82\\_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D1%8B%D0%B5%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%8B%20%D1%81%D1%81%D1%82_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf). – Загл. с экрана.
9. African Union // Operational Phase of the African Continental Free Trade Area Launched [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://au.int/en/articles/operational-phase-african-continental-free-trade-area-launched>. – Загл. с экрана.
10. Lexology // The Implication of COVID-19 on the Implementation of the African Continental Free Trade Area Agreement [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2536ea6f-e010-4a77-9538-68a11d2aa973>. – Загл. с экрана.
11. Statement by the Deputy Prime Minister on Canada's ratification of the new NAFTA [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pm.gc.ca/en/news/statements/2020/04/03/statement-deputy-prime-minister-canadas-ratification-new-nafta>. – Загл. с экрана.
12. Inside US Trade // Citing COVID-19 concerns, auto groups call on Congress to delay June 1 USMCA entry into force [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://insidetrade.com/content/citing-covid-19-concerns-auto-groups-call-congress-delay-june-1-usmca-entry-force>. – Загл. с экрана.
13. European Commission // Coronavirus: Commission waives customs duties and VAT on the import of medical equipment from non-EU countries [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://macmap.org/OfflineDocument/Covid19/COVID\\_EUN\\_2.pdf](https://macmap.org/OfflineDocument/Covid19/COVID_EUN_2.pdf). – Загл. с экрана.
14. The Economic Times // Covid-19: India asks FTA partners to temporarily allow imports without certificate of origin [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/coronavirus-india-urges-fta-partners-to-temporarily-allow-imports-without-certificate-of-origin/articleshow/74873794.cms>. – Загл. с экрана.
15. ЕАЭС // О внесении изменений в некоторые решения Комиссии Таможенного союза и об утверждении перечня товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза в целях реализации государствами – членами Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://docs.eaeuunion.org/docs/ru-ru/01025251/err\\_24032020\\_21](https://docs.eaeuunion.org/docs/ru-ru/01025251/err_24032020_21). – Загл. с экрана.
16. ЕЭК // Совет ЕЭК расширил перечень товаров, освобожденных от ввозной таможенной пошлины, и упростил требования к сертификатам о происхождении товара [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/03-04-2020-2.aspx>. – Загл. с экрана.
17. Алта-софт // Решение Совета ЕЭК от 03.04.2020 № 36 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.alt.ru/tamdoc/20sr0036/>. – Загл. с экрана. 



## 7. ВОЗВРАЩЕНИЕ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ ИЗ РФ НА РОДИНУ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СИТУАЦИИ И ОСНОВНЫЕ УРОКИ

Варшавер Е.А., к.с.н., с.н.с., Центр региональных исследований и урбанистики ИПЭИ

*Начиная с 18 марта стали поступать сообщения о том, что трудовые мигранты из государств Средней Азии находятся в аэропортах крупных городов и требуют отправки на родину. До конца марта ситуация вокруг возвращения трудовых мигрантов оставалась весьма напряженной. Сейчас проблема в целом решена, однако есть основания полагать, что напряженность, связанная с желанием части трудовых мигрантов вернуться домой в условиях пандемии, в ближайшее время может возникнуть вновь.*

Эта статья призвана, во-первых, восстановить реальную картину событий, связанных с невозвращением мигрантов на родину, на основе интервью с непосредственными участниками этих событий и анализа открытых источников; во-вторых, предложить ряд рекомендаций по недопущению новых острых ситуаций, связанных с желанием трудовых мигрантов вернуться на родину в условиях пандемии.

Регулярное авиационное сообщение между РФ и странами Средней Азии было прекращено из-за эпидемической обстановки 18–20 марта. Все мигранты, которые после этого оказались в аэропортах РФ с неясными перспективами возвращения на родину, могли быть разделены на три большие группы: те, кто уже прошел пограничный контроль и, не будучи допущен к посадке на свой рейс из-за его отмены, остался в транзитной зоне; те, кто приехал в аэропорт с билетами на руках (на эту или более позднюю дату) и остался там, не проходя пограничный контроль; те, кто приехал в аэропорты, не имея билетов, однако все-таки рассчитывая улететь на родину. Оценить численность этих групп и соотношение между ними не представляется возможным, однако речь идет о тысячах людей по всей России.

Посольствами соответствующих государств и сообществами соотечественников трудовым мигрантам, оставшимся в аэропортах, была оказана бытовая помощь. Параллельно были достигнуты договоренности между Россией, соответствующими государствами и авиакомпаниями о вывозе желающих улететь на родину чартерными рейсами. В частности, с 20 по 26 марта в Кыргызстан улетело около 5,5 тыс. человек, при этом некоторые из них переоформили на чартерные рейсы имевшиеся у них ранее билеты, а другие сразу приобрели билеты на чартеры. Однако таким образом смогли улететь на родину не все оставшиеся в аэропортах трудовые

мигранты, и тем, кто не улетел, было предложено поселиться в хостелах и предоставлено питание (эту помощь также организовали в первую очередь посольства и сообщества соотечественников).

Часть из тех, кто не смог улететь, была трудоустроена предпринимателями – выходцами из стран Средней Азии. В начале апреля стало известно, что по крайней мере в ближайшие недели новых чартерных рейсов, которые могли бы вывезти на родину трудовых мигрантов, не планируется (в частности, 9 апреля заместитель министра иностранных дел Кыргызстана Нуран Ниязалиев заявил, что в условиях пандемии вывоз граждан страны из других государств «представляется очень сложным и не планируется»). Однако в условиях, когда большинство трудовых мигрантов, не попавших на чартерные рейсы, сумело найти хотя бы временную работу и место жительства в России, отказ от организации новых чартерных рейсов не представляется серьезным фактором напряженности.

Возникновение новых проблем может быть связано с расширением противоэпидемических мероприятий в ряде регионов России, прежде всего с приостановкой строительных работ в Москве и Московской области с 13 апреля, в результате чего значительная часть мигрантов из Средней Азии может потерять работу. В этих условиях представляется важным учесть следующие уроки рассмотренных выше событий.


Во-первых, именно потеря работы в России была причиной, побудившей значительное число трудовых мигрантов искать пути возвращения на родину в условиях пандемии. Развитие ситуации показало, что значительная часть среднеазиатских трудовых мигрантов, оставаясь в нынешней кризисной ситуации в России, готова к смене своей отраслевой специализации в РФ: многие из тех, кто не смог улететь, воспользовались возможностью начать работать в новых для себя сферах. Вместе с тем, мигранты, являющиеся выходцами из стран – не членов ЕАЭС были ограничены в поиске новой работы по той причине, что имеющиеся у них патенты на осуществление трудовой деятельности действовали только в том регионе, где они были выданы. Это сужало «географию» поиска новой работы.

Во-вторых, достижение договоренностей о чартерных рейсах с правительствами среднеазиатских стран было примечательно тем, что не создало нагрузки на российский бюджет: расходы легли на самих трудовых мигрантов и тех, кто был готов помочь в возвращении на родину. Организация таких чартеров, однако, сопряжена с серией эпидемических рисков, главным образом для стран, куда возвращаются мигранты, поскольку в них уровень заболеваемости COVID-19, судя по официальной статистике, ниже, чем в крупных российских городах, где работает большинство мигрантов из этих стран. Перспектива организации новых чартерных рейсов зависит, таким образом, от уровня эпидемического контроля, который Россия может обеспечить в отношении возвращающихся на родину мигрантов.

В-третьих, создавшаяся в аэропортах напряженность в значительной мере была связана с плохой информированностью трудовых мигрантов об изменении пограничного режима в условиях пандемии, о возможностях для них трудоустройства в России в условиях меняющейся экономической ситуации.

Связи с этим для недопущения в ближайшем будущем напряженности, связанной с желанием трудовых мигрантов вернуться на родину, представляется целесообразным проведение следующих мероприятий.

## 7. Возвращение трудовых мигрантов из РФ

- Совместно с правительствами среднеазиатских стран и авиакомпаниями **организовать репатриацию трудовых мигрантов, желающих вернуться на родину**, с обеспечением соответствующего противоэпидемического контроля.
- Способствовать трудоустройству оставшихся мигрантов в тех отраслях, где на них можно ожидать спрос в ближайшее время (сельское хозяйство, сервисы доставки и т.д.). Для этого целесообразно **отменить «привязку» патента, необходимого для осуществления трудовой деятельности, к регионам**, в результате чего мигранты смогут искать вакансии в том числе в новых для них регионах России.
- Провести **специальные кампании по информированию иностранных трудовых мигрантов о действующих противоэпидемических ограничениях**, включая особенности пограничного режима, и о перспективах трудоустройства, в том числе со сменой отраслевого профиля, в случае потери работы в РФ. 

## 8.ИНФОДЕМИЯ: СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ ПАНИК, ФОБИЙ, СЛУХОВ, ФЕЙКОВ ВО ВРЕМЯ ЭПИДЕМИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО БОРЬБЕ С НИМИ

**Петров Н.**, к.филол.н., доцент, заведующий Лабораторией теоретической фольклористики ШАГИ ИОН РАНХиГС

**Архипова А.**, к.филол.н., с.н.с. Лаборатории теоретической фольклористики ШАГИ ИОН РАНХиГС

**Спиридонов В.**, д.псих.н., профессор, заведующий научно-исследовательской лабораторией когнитивных исследований, декан факультета психологии ИОН ШАГИ РАНХиГ

**Пейгин Б.**, приглашенный сотрудник Лаборатории теоретической фольклористики по программе «Карамзинские стипендии – 2020», предоставленного НО «Благотворительный фонд культурных инициатив (Фонд Михаила Прохорова), соискатель кафедры уголовно-исполнительного права и криминологии Юридического института ТГУ

*В статье разработана типология «пандемических» текстов, сообщающих недостоверную информацию, указаны причины, приводящие к возникновению инфодемии, проведен сравнительный анализ причин распространения фейковых новостей, а также указана российская специфика и приведены предложения по ослаблению инфодемии.*

### 1. Что такое инфодемия

Термин *инфодемия* в широком смысле означает массовое распространение во время некоторой эпидемии избыточного объема информации о ней, (в том числе по каналам СМИ), в узком – панические тексты о сокрытии правдивой информации, алармистские предупреждения, псевдомедицинские советы от несуществующих врачей, народные рецепты «по защите», слухи о подлинном происхождении болезни (бактериологическое оружие). Сам термин впервые был использован Всемирной организацией здравоохранения, его появление в конце января зафиксировано (см. ниже данные Google Trends).

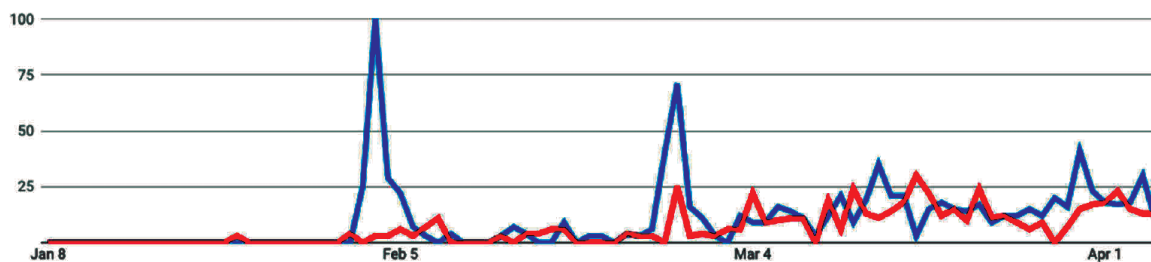


Рис. 1. Красная линия – распространение в мире за последние три месяца термина *infodemic* для англоязычных стран, а синим – термин *infodemia* – для испаноязычных стран и Италии

Источник: Данные Google Trends.

### 2. Инфодемия и фейковые новости. Типология «пандемических» текстов, сообщающих недостоверную информацию

Поскольку в большинстве подобных текстов представлена недостоверная информация, либо информация, в которой факты значительно преувеличены или искажены, исследователи ставят знак равенства между fake news, слухами и инфодемией. Стоит обратить внимание, что несмотря на слово «новости» в словосочетании fake news как ученые (в том числе и наша исследовательская группа Лаборатории теоретической фольклористики ШАГИ РАНХиГС), так и представители правоохранительных органов считают фейковыми новостями несколько разных типов текстов. Ниже представлена разработанная нами типология «пандемических» текстов, сообщающих недостоверную информацию.

**Псевдомедицинские советы** – советы по защите от заражения либо купированию имеющихся симптомов, а также лечению в домашних условиях. Как правило, тексты этой группы ссылаются на некоторую инсайдерскую информацию в области медицины, часто без указания автора. Примерами новостей этой группы являются известные «советы» от «молодого врача Юры Климова, работающего в Ухани», «известных израильских врачей» etc.

**Народные либо религиозные рецепты** также представляют собой советы по защите от заражения, однако в отличие от первой группы данные тексты ссылаются на некоторый авторитет вообще, в том числе отсылают к авторитетным религиозным источникам. К этой группе текстов относятся советы привязывать имбирь к ноге, «рекомендации» насельников Афона и им подобные.

**Алармистские предупреждения** – тексты, указывающие на негативные события, которые должны произойти в ближайшем будущем или уже происходят. Характерной чертой этой группы текстов является то, что «событие», о котором они предупреждают, связано с «избыточной» либо противоречивой реакцией различных государственных институтов на эпидемию. Подобные тексты многочисленны и разнообразны; в эту группу входят предупреждения о дезинфекции водопроводной воды, дезинфекции городов с использованием вертолетов, штрафах за находящихся на улице детей, наказании за шутки о коронавирусе, росте уличной преступности со стороны мигрантов и т.п.

**Панические «свидетельства» о происходящем.** Сами по себе эти свидетельства потенциально могут не быть фейком, хотя могут содержать преувеличение отдельных фактов или быть излишне эмоционально окрашены. Тексты этой группы всегда написаны / рассказаны от первого лица, и, обычно, имеют первоисточник, однако часто они «отрываются» от автора и, сохраняя структуру рассказа «от первого лица», циркулируют в сетевых рассылках и социальных медиа, обрастая все большими подробностями. Характерным примером может служить текст «Полины из Италии» (П. Головушкина), широко разошедшийся в социальных сетях, а затем и в СМИ [1].

**Фабрики** – подделки официальных документов. Пример – «приказ» Министра обороны РФ о введении комендантского часа в Москве с 30.03.2020 г.

**Рассказы о происхождении вируса** – в эту группу входят конспирологические, как правило, тексты, объясняющие происхождение COVID-19 в духе теорий заговора. Примерами такого рода текстов являются «рассказы» о



том, что коронавирус был целенаправленно создан США, Китаем, эволюционировал из бактерии, используемой для очистки нефтяных пятен и т.д.

Тот или иной текст может, однако, содержать в себе признаки разных групп, а также, видоизменяясь, переходить из одной в другую. Кроме того, по мере развития инфодемии возможно появление и иных, пока неизвестных, типов текстов.

Необходимо отметить, что **эти группы неравноценны по количеству и возможной степени воздействия** на аудиторию. В ситуации эпидемии коронавируса самыми массовыми в социальных сетях и устных разговорах (и обладающими высокой степенью доверия) являются не конспирологические «политические» фейковые новости, а тексты, посвященные народным и псевдомедицинским способам защиты от заражения и борьбе с болезнью. Так, У. Кватрочокки с соавторами в статье, препринт которой был опубликован 10.03.2020 г. [2], исследуют значительный объем информации, циркулирующей с 01.01.2020 г. по 15.02.2020 г. в мировых социальных медиа по тематикам, связанным с коронавирусом (Twitter, Instagram, YouTube, Reddit, Gab; ок. 8 млн видеороликов, постов, комментариев). Согласно полученным данным, среди всей проанализированной информации об инфекции и эпидемии, распространяемой в социальных медиа, **советы по защите от опасности, в том числе фейкового характера, устойчиво занимают первые пять мест по популярности** (наибольшее число подобных советов встречается в Instagram).

### 3. Причины возникновения инфодемии

Исследованиями, отвечающими на вопрос, почему люди начинают в момент катастроф массово распространять слухи, конспирологические утверждения и фейковые новости в основном занимаются эволюционные психологи, когнитивные психологи, антропологи, фольклористы, а также специалисты в области количественных исследований социальных медиа. Основные выводы выглядят к настоящему времени следующим образом:

1. **Обмен слухами, сплетнями, народными советами, в том числе и псевдомедицинскими советами, – естественный процесс в человеческих обществах.** Такая циркуляция информации позволяет укрепить социальные связи между рассказчиком и «своей группой» [3].
2. **Существует зависимость между распространением слухов и фейков и степенью эмоциональной стабильности рассказчика.** Несколько групп когнитивных психологов провели эксперименты и показали, что обмен слухами, фейками, конспирологическими теориями, усиливается, если рассказчик испытывает стресс и пониженное чувство контроля над своей жизнью [4,5]. Полевые исследования показывают, что группы, которые чувствуют себя депривированными, уязвленными в правах, не могут влиять на политическую и социальную ситуацию в своем окружении, гораздо более склонны к распространению слухов и конспирологии [6].
3. **Есть также зависимость между распространением слухов и фейков и ростом недоверия к институтам власти и официальным источникам информации** [7]. В эксперименте Ландау, Салливана и Ротшильда было показано, что если человек с пониженным чувством внутреннего контроля считает устройство своего общества нестабильным, то ему проще объяснить все негативные изменения вмешательством внешнего врага [5].

4. **Не существует, однако, прямой зависимости между верой рассказчика в то, что предъявленная новость правдива, и готовностью ее распространять.** Социологи показывают, что люди распространяют и ту информацию, в достоверности которой сомневаются. Поэтому в ряде случаев – и это подтверждено недавним экспериментом (март 2020 г.) – люди, которые должны были сначала понять, правдивая ли перед ними новость или ложная о коронавирусе, а потом согласиться/не согласиться ее распространить в социальных сетях, соглашались распространять новость, даже если понимали, что она – фейковая [8].
5. При количественных исследованиях распространения слухов и фейковых новостей в реальной ситуации как во время катастроф и конфликтов [9], так и во время обычной повседневной жизни [10] **не выявлено никакой прямой корреляции (зависимости) между доверием к содержанию слуха/фейка и такими демографическими характеристиками как пол, возраст и даже образование.** В то же время лабораторные эксперименты показали, что вне фактора стресса люди с более высоким уровнем научных знаний и высоким уровнем когнитивных способностей лучше отделяют настоящие новости от фейковых и меньше склонны соглашаться распространять такую информацию [8].
6. Дополнительным отягчающим обстоятельством, сопутствующим всем перечисленным выше, выступают **затруднения в рациональной оценке неоднозначной информации, которые свойственны существенной части взрослого населения.** Психологические исследования обнаруживают значимое число отклонений от рациональных стратегий (байесов) как в ситуации оценивания, так и при принятии решений [15, 16]. При этом, количество подобных ошибок только увеличивается в ситуации временного и особенно эмоционального прессинга [16]. Все это в полной мере исследователи обнаруживают на материале текущей пандемии как в Европе [17], так и в Китае [18].

### 4. Надо ли бороться с инфодемией?

Неоднократно самыми разными исследователями за последние 40 лет высказывалось предположение, которое в метафорической форме звучит следующим образом: слухи и фейки могут «заражать» носителя информации также, как его тело заражает вирус, и тем самым заставлять человека менять свое поведение оффлайн и онлайн. Именно поэтому с началом пандемии коронавируса Всемирная организация здравоохранения стала называть инфодемию своим врагом. «Мы сражаемся не только с эпидемией, мы сражаемся еще и с инфодемией», – заявил 15 февраля глава ВОЗ Тедрос Гебреисус [11].

Однако только в последнее время появились **исследования того, как именно слухи и фейки «инфицируют» носителя.** В 2001 г. в «Журнале математической социологии» была опубликована статья Э. Ноймера, автор которой объяснял распространение слухов через эпидемиологическую модель [12]. Гораздо позже, британские специалисты по количественному моделированию в эпидемиологии Ю. Брайнард и П. Хантер, изучив поведение людей во время локальных вспышек инфекционных заболеваний, обратили внимание, что **люди, вне зависимости от уровня образования, пола, возраста, плохо реагируют на медицинскую пропаганду, но в то же время охотно следуют псевдомедицинским советам своего окружения.** В ноябре

2019 г. в опубликованной ими статье они рассмотрели математическую модель, имитирующую «заражение» по тем же принципам, по которым распространяются эпидемии инфекционных заболеваний. В этой модели, если носитель информации заражал другого «псевдомедицинским советом», то в целом для популяции риск заражения возрастал на 40% [13]. Стоит обратить внимание, что и в период с 1 января по 15 февраля 2020 г., т.е. в период распространения пандемии COVID-19, именно псевдомедицинские советы и советы по защите от заражения находились на первых местах по популярности среди всего массива данных о коронавирусе в основных социальных медиа – Youtube, Instagram, Twitter [2].

Соответственно, согласно рекомендациям многих врачей и представителей ВОЗ, необходимо остановить или замедлить распространение информации настолько, чтобы медицинская информация доходила до населения. Однако применение репрессивных мер – блокировка источников информации, СМИ и социальных сетей и мессенджеров, применение уголовного наказания для отдельных лиц, распространяющих fake news не рассматривается научным и медицинским сообществом как адекватные в этом смысле меры. В качестве таковых **предлагаются меры, направленные на воспитание у населения способности к анализу поступающей информации: появление порталов, посвященных анализу фейковых новостей, развитие умение выделять основные риторические стратегии, использующиеся в подобных текстах, и повышение общего уровня media literacy у населения.**

## 5. Специфика российской инфодемии

Российской инфодемией (то есть слухами и фейками) «инфицировано» большое количество граждан. Хотя имеющиеся у авторов в наличии ресурсы не позволяют охватить весь массив слухов и фейков, те текстовые сообщения с народными и псевдомедицинскими советами (картинки и аудиосообщения не улавливаются имеющимися ресурсами)<sup>1</sup>, за неделю собирают около 10 тысяч репостов, и это меньше 10% реального объема. Имеющиеся данные показывают, что **спецификой российской инфодемии является высокая степень недоверия к таким институтам, как официальная медицина, судебная система, органы власти в целом** (что имеет место на фоне роста неодобрения текущей ситуации – по опросу Левада центра, процент тех, кто считает, что Россия идет по неправильному пути, вырос с 2018 г. до сегодняшнего момента на 19% [14], и можно ожидать значимого роста этого показателя на фоне вызванных эпидемией экономических трудностей). Это приводит к тому, что люди часто считают, что меры по их защите от угрозы заражения, а также от экономических трудностей недостаточны или избыточны. Например, недоверие к институтам официальной медицины заставляет бояться госпитализации (см. большое количество постов о том как людей с подозрением на коронарус госпитализируют, размещают вместе с зараженными: такие тексты могут не являться правдивыми, но являются показательными в смысле отношения к институтам в целом).

Также необходимо отметить, что несистематическое, но массовое применение мер административной и уголовной репрессии к лицам, распространяющим недостоверную информацию в условиях **острого дефицита официальной и достоверной**, в свою очередь, отрицательно сказывается

<sup>1</sup> Для этого нам необходим доступ к базе данных «Медиадиагностика» (тариф business или professional).

на развитии инфодемии и усугубляет ее течение, поскольку, во-первых, дополнительно подрывает и без того низкое доверие к властным институтам, а во-вторых, каждый подобный прецедент освещается СМИ, что еще сильнее привлекает внимание населения к проблеме. Таким образом, инфодемия протекает в условиях суперпозиции страха перед заболеванием и страха перед институтами, принимаемые которыми меры воспринимаются как одновременно избыточные и неадекватные. Кроме того, чрезвычайно важно, что применение административных и уголовных наказаний в каждом случае может рассматриваться населением как противодействие практикам солидаризации, характерным для чрезвычайных ситуаций, со стороны государства (например, наказания для волонтеров, доставляющих средства индивидуальной защиты в больницы и т.д.).

### 6. Предложения по ослаблению инфодемии

Результаты приведенных исследований и существующие в зарубежных странах меры по борьбе с инфодемией показывают, что массовое распространение fake news в условиях эпидемии является не злой волей отдельных лиц, а закономерным в подобных случаях процессом, который имеет место всегда и усиливается в ситуации социального напряжения. В этот процесс вовлечено количество людей, сопоставимое с населением страны. Соответственно, точечные меры по выявлению отдельных распространителей представляются малоэффективными. Поэтому вносимые предложения направлены на повышение прозрачности, преодоление дефицита официальной и/или достоверной информации, а также снижение уровня недоверия к институтам в условиях инфодемии.

Руководителям субъектов РФ, главам администраций крупных городов и оперативным штабам при них – проводить регулярные (в идеале, ежедневно) пресс-конференции с представителями СМИ, в т.ч. электронных, к участию в которых привлекать эпидемиологов, вирусологов, инфекционистов и иных специалистов по борьбе с эпидемией. В регионах возможно привлечение к участию в пресс-конференциях представителей местных медицинских вузов и медицинских факультетов университетов, а также медицинских НИИ. Помимо озвучивания фактических данных о ходе борьбы с эпидемией на каждой конкретной территории, необходим краткий анализ fake news, наиболее активно распространяемых в регионе за последний отчетный период, и их опровержение (например, «сегодня в социальных сетях появилась информация, что под видом тестов на COVID-19 людей заражают опасной болезнью, так что была проведена проверка и это не соответствует действительности»). Существующий порядок опровержения fake news через пресс-службы региональных УМВД представляется недостаточным, поскольку, хотя эти опровержения и публикуются в местных СМИ, их необходимо специально искать.

Создать общедоступный и регулярно обновляемый портал, содержащий базу данных fake news, слухов, псевдомедицинских советов, в которой приводить циркулирующие в сети Интернет и рассылках тексты в их возможной вариативности. Информация на портале должна быть краткой, ясной, изложенной доступным языком, иметь ссылки на источники информации в том числе на иностранных языках, и в целом, давать возможность населению самостоятельно проводить проверку достоверности сведений, которые получает каждый отдельный человек по своим каналам (self-fact-checking). Важно, чтобы такой портал имел официальные аффилиации и

широко пропагандировался как официальный источник информации. Наша исследовательская группа сейчас создает такой портал «Энциклопедия фейков» на портале <https://nplus1.ru/>.

Доводить до населения сведения об опасности fake news, в особенности псевдомедицинских советов и самолечения, а также о характерных признаках fake news посредством источников, не интегрированных напрямую в СМИ – через телевизионную рекламу, агитационные плакаты, мониторы в метрополитенах, на вокзалах и в аэропортах, уличные экраны в крупных городах, бегущие строки на зданиях и т.п.


Не оказывать противодействия практикам низовой солидаризации, в т.ч. волонтерам и НКО, распространяющим СИЗ, поскольку такие практики являются нормальными в чрезвычайных ситуациях и повышают у населения чувство контроля над ситуацией. При этом, однако, необходимо тщательно отслеживать появление текстов, призывающих к «негативной» солидаризации (например, против мигрантов, таксистов, курьеров, чужаков вообще), поскольку из всех возможных fake news подобные призывы являются наиболее опасными.

#### Литература и источники

1. [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=3188408991190172&id=100000633068237&hc\\_location=ufi](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=3188408991190172&id=100000633068237&hc_location=ufi)
2. Matteo Cinelli, Walter Quattrociocchi, Alessandro Galeazzi, Carlo Michele Valensise, Emanuele Brugnoli, Ana Lucia Schmidt, Paola Zola, Fabiana Zollo, Antonio Scala. The COVID-19 Social Media Infodemic [препринт <https://arxiv.org/abs/2003.05004>]
3. Dunbar Robin. How Many Friends Does One Person Need?: Dunbar's Number and Other Evolutionary Quirks. London, 2010.
4. Swami, V., Furnham, A., Smyth, N., Weis, L., Ley, A. and Clow, A. 2016. Putting the stress on conspiracy theories: examining associations between psychosocial stress, anxiety, and belief in conspiracy theories. *Personality and Individual Differences* . 99, pp. 72-76
5. Sullivan, D., Landau, M. J., & Rothschild, Z. K. (2010). An existential function of enemyship: Evidence that people attribute influence to personal and political enemies to compensate for threats to control. *Journal of Personality and Social Psychology*, 98(3), 434–449.
6. Parsons S., Simmons W., Shinhoster F., Kilburn J. A test of the grapevine: an empirical examination of conspiracy theories among African Americans // *Sociological Spectrum*. 1999. Vol. 19. No. 2. P. 201–222.
7. Gary Alan Fine. Rumor, Trust and Civil Society: Collective Memory and Cultures of Judgment // Volume: 54 issue: 1, page(s): 5-18
8. Gordon Pennycook, Jonathon McPhetres, Yunhao Zhang, & David G. Rand. Fighting COVID-19 misinformation on social media: Experimental evidence for a scalable accuracy nudge intervention [припринт: [http://ide.mit.edu/sites/default/files/publications/Covid-19%20fake%20news%20ms\\_psyarxiv.pdf](http://ide.mit.edu/sites/default/files/publications/Covid-19%20fake%20news%20ms_psyarxiv.pdf)]
9. Kelly M Greenhill, Ben Oppenheim. Rumor Has It: The Adoption of Unverified Information in Conflict Zones *International Studies Quarterly*, Volume 61, Issue 3, September 2017, Pages 660–676.
10. Vosoughi S., Roy D., Aral S. The Spread of True and False News Online // *Science*. 2018. Vol. 359. No. 6380. P. 1146–1151.



## 8. Инфодемия: существующие подходы к анализу паник, фобий, слухов, фейков

11. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference>
12. Andrew Noymer. The transmission and persistence of 'urban legends': Sociological application of age-structured epidemic models // *Journal of Mathematical Sociology*, 2001, Volume 25, Issue 3. [<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0022250X.2001.9990256>]
13. Julii Brainard, Paul R Hunter. Misinformation making a disease outbreak worse: outcomes compared for influenza, monkeypox, and norovirus // *Simulation*. Volume: 96 issue: 4, page(s): 365-374.
14. <https://www.levada.ru/2020/03/25/odobrenie-institutov-vlasti-23/>
15. Richard F. West, Russell J. Meserve, Keith E. Stanovich Cognitive Sophistication Does Not Attenuate the Bias Blind Spot. *Journal of Personality and Social Psychology* 2012, V. 103, No. 3, 506–519.
16. Stanovich, Keith E., Richard West, Toplak, Maggie E. *The rationality quotient : toward a test of rational thinking*. Cambridge, MA: MIT Press, 2016.
17. Jarynowski, Andrzej and Wójta-Kempa, Monika and Płatek, Daniel and Czopek, Karolina, Attempt to Understand Public Health Relevant Social Dimensions of COVID-19 Outbreak in Poland (April 5, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3570609> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3570609>
18. Cuiyan Wang, Riyu Pan, Xiaoyang Wan, Yilin Tan, Linkang Xu, Cyrus S. Ho and Roger C. Ho. Immediate Psychological Responses and Associated Factors during the Initial Stage of the 2019 Coronavirus Disease (COVID-19) Epidemic among the General Population in China. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2020, 17, 1729; doi:10.3390/ijerph17051729 

## 9. ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА ГЛОБАЛЬНЫЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ ПЕРЕХОД В МИРЕ И В РОССИИ

Ланьшина Т., к.э.н., с.н.с. Центра экономического моделирования и экологии ИПЭИ РАНХиГС

*Пандемия COVID-19 и обусловленное ей введение карантина в различных странах и регионах вызвали существенные изменения на энергетических рынках. Эти изменения являются очень значительными в краткосрочном периоде и могут иметь не менее важные последствия в долгосрочном периоде для всех отраслей топливно-энергетического комплекса, а также для процесса так называемого энергетического перехода, т.е. постепенного отказа от ископаемого топлива и атомной энергетики в пользу возобновляемых источников энергии при сопутствующем повышении энергоэффективности.*

Что касается краткосрочного влияния пандемии на процесс энергетического перехода, то уже на протяжении нескольких месяцев в мире наблюдается спад спроса на ископаемое топливо и снижение потребления электроэнергии. Это связано с временными остановками производств, с переводом многих офисных сотрудников в режим удаленной работы, с отменой авиарейсов и сокращением любых передвижений, как внутри населенных пунктов, так и между ними.

В странах, где вводились карантинные меры, объемы генерации электроэнергии сократились, и во многих странах это сокращение произошло в первую очередь за счет генерации на ископаемом топливе. Например, согласно данным Национального бюро статистики Китая, в Китае в январе-феврале 2020 г. тепловая генерация и гидрогенерация существенно сократилась (-8,9% и -11,9% соответственно), в то время как атомная и ветровая - незначительно (-2,2% и -0,2% соответственно), а объемы солнечной генерации возросли (+12,0%) [1]. Это можно объяснить приоритетной диспетчеризацией электроэнергии от ВИЭ в Китае.

Что касается влияния пандемии COVID-19 на перспективы энергетического перехода в долгосрочном периоде, то следует отметить наличие как рисков, так и возможностей.

Развитие сектора возобновляемой энергетики может замедлиться по следующим причинам.

Во-первых, это может произойти ввиду сокращения глобального спроса на энергию. Сокращение спроса может приобрести длительный характер,

## 9. Влияние пандемии на глобальный энергетический переход в мире и в России

если практика удаленной работы во время пандемии станет долгосрочным явлением, и в мире произойдет снижение спроса на офисные помещения. Также сокращение спроса на энергию может приобрести длительный характер, если глобальный экономический кризис и пониженная деловая активность не будут преодолены за короткий срок.

Во-вторых, развитие ВИЭ может замедлиться в связи с временной остановкой заводов в Китае, где производится около 80% оборудования для солнечной энергетики и значительная часть оборудования для ветроэнергетики. Также в некоторых странах из-за пандемии пришлось отложить проведение конкурсных отборов проектов по строительству новых электростанций на ВИЭ.

В-третьих, развитие ВИЭ может замедлиться по причине недавнего резкого снижения цен на нефть, за которым последует снижение цен на прочие ископаемые энергоносители. В конце марта на рынке США даже наблюдалась ситуация, при которой цены на нефть стали отрицательными в связи с переполнением нефтехранилищ.

В-четвертых, сейчас наблюдается замедление процесса международных климатических переговоров. Так, 26-я ежегодная конференция сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), которая должна была состояться в ноябре 2020 г. в Глазго, перенесена на 2021 г., и новая дата пока не назначена. Промежуточная климатическая конференция РКИК ООН, которая ежегодно проходит в Бонне, перенесена с 1–11 июня на 4–12 октября 2020 г [2]. Процесс подачи странами обновленных и более амбициозных национальных вкладов в реализацию Парижского соглашения (National Determined Contributions, NDCs) является крайне медленным – такие планы пока подали лишь 5 стран из 186. Страны должны были обновить свои планы к 26-й конференции РКИК ООН в Глазго (к ноябрю 2020 г.).

Все это способно оказать негативный эффект на темпы энергетического перехода.

С другой стороны, вызванный пандемией кризис может привести к переосмыслению развития во многих странах и ускорить переход к устойчивому развитию, неотъемлемыми элементами которого являются повышение энергетической эффективности и переход на ВИЭ. Согласно недавно опубликованным документам различных международных организаций, энергетический переход и развитие возобновляемой энергетики должны стать приоритетом антикризисных программ, которые страны начнут реализовывать в ближайшее время для преодоления экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19.

Согласно заявлению Фатиха Бироля, исполнительного директора Международного энергетического агентства (МЭА), от 14 марта 2020 г., «правительства могут использовать текущую ситуацию для усиления своих климатических амбиций, а также для принятия устойчивых антикризисных мер, сосредоточенных на технологиях чистой энергии». Данное заявление имеет название «Чистая энергетика должна стать ключевым элементом антикризисных программ». Это тем более показательно, что МЭА – международная организация, которая отличается традиционными и консервативными взглядами на энергетику. Например, МЭА систематически недооценивало перспективы солнечной и ветровой генерации. В реальности возобновляемая энергетика развивалась гораздо быстрее, чем каждый год прогнозировало агентство. Например, прогнозы МЭА 2002 г. для ветроэнергетики на период до 2030 г. были выполнены уже в 2010 г.

26 марта 2020 г. Римский клуб опубликовал открытое письмо глобальным лидерам, в котором говорится о том, что текущий кризис – это беспрецедентная возможность отказаться от роста любой ценой и от старой экономики, основанной на ископаемом топливе. То, как глобальные лидеры будут стимулировать экономику в ответ на текущий кризис, либо усилит глобальные угрозы, либо смягчит их. Есть риск принятия близоруких решений, которые увеличат выбросы и усилят деградацию окружающей среды в долгосрочном периоде. Но можно предпринять меры, которые не только повысят экономическую активность, но и ускорят переход к устойчивой и низкоуглеродной экономике. Эти меры известны: инвестиции в возобновляемую энергетику вместо ископаемого топлива, инвестиции в охрану окружающей среды и восстановление лесов, инвестиции в устойчивые системы производства продуктов питания, переход к более локальной, циклической и низкоуглеродной экономике. Согласно открытому письму, сейчас пришло время отказаться от ископаемого топлива [3].

31 марта 2020 г. ООН опубликовала доклад под названием «Совместная ответственность, глобальная солидарность: реакция на социально-экономические последствия COVID-19». В докладе подчеркивается, что пандемия не отменяет необходимости реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и Парижского соглашения по климату. Также в документе говорится, что правительства не должны реагировать на кризис COVID-19 путем принятия решений, усугубляющих глобальные проблемы, такие как загрязнение окружающей среды и климатический кризис [4].

9 апреля 2020 г. 10 министров окружающей среды стран ЕС опубликовали совместное открытое письмо, в котором заявили, что «Новый зеленый курс ЕС должен стать ключевым элементом устойчивого восстановления после пандемии COVID-19». Согласно письму, страны ЕС «должны увеличить объем инвестиций, прежде всего, в экологически устойчивые транспортные системы, возобновляемые источники энергии, реновацию зданий, научные исследования и инновации, восстановление биоразнообразия и циклическую экономику». В заявлении отмечено, что ЕС следует удержаться от соблазна ответить на текущий кризис принятием краткосрочных решений, которые грозят блоку сохранением углеводородной экономики на ближайшие десятилетия [5]. Письмо подписали министры Австрии, Дании, Финляндии, Италии, Латвии, Люксембурга, Нидерландов, Португалии, Испании и Швеции. 10 апреля к письму также присоединилась Франция.

Важно отметить, что стоимость производства 1 кВт\*ч электроэнергии за счет энергии ветра за последние 10 лет снизилась на 70%, стоимость производства 1 кВт\*ч электроэнергии за счет энергии солнца – на 89%. В 2019 г. производство 1 кВт\*ч электроэнергии за счет энергии ветра стоило 2,8–11,5 центов, за счет энергии солнца на больших электростанциях – 3,2–4,4 цента [6].

Таким образом, есть основания ожидать, что активное развитие возобновляемых источников энергии в мире в ближайшее время продолжится, даже при сохранении низких цен на ископаемое топливо и даже в условиях жесткого экономического кризиса.

В России планируемые антикризисные меры пока не включают в себя мер поддержки повышения энергетической эффективности или мер поддержки развития возобновляемых источников энергии. Более того, два обсуждаемых в настоящее время стратегических документа предполагают

## 9. Влияние пандемии на глобальный энергетический переход в мире и в России

активное развитие традиционной энергетики и наращивание экспорта ископаемого топлива.

В настоящее время в российских ведомствах идет обсуждение Программы развития угольной промышленности на период до 2035 г. [7]. Согласно данной программе, добыча угля в период до 2035 года возрастет на 10% при консервативном сценарии и на 52% – при оптимистическом сценарии. Учитывая, что в последние годы внутреннее потребление угля практически не увеличивается, рост добычи, очевидно, будет достигаться за счет наращивания экспорта. Среди глобальных рисков в документе перечисляется «возможное снижение потребления угля в мире по экологическим и климатическим соображениям в связи с переходом отдельных стран на низкоуглеродные стратегии развития, наблюдаемый рост доли возобновляемых источников энергии и природного газа в энергобалансах развитых и развивающихся стран», однако в дальнейшем этот риск не упоминается и не учитывается в сценариях.

2 апреля Правительство РФ одобрило Энергетическую стратегию на период до 2035 г. В рамках данной стратегии рассмотрены два сценария, в которых предполагается «сохранение в качестве основы мировой энергетики ископаемых видов топлива, с постепенным увеличением доли ВИЭ в мировом и национальных ТЭБ» [8]. Добыча нефти и газового конденсата, согласно опубликованному проекту стратегии, к 2035 г. составит в РФ 490–555 млн тонн в год, по сравнению с 555 млн тонн в год в 2018 г. Пропускная способность экспортных газопроводов возрастет с 240 млрд куб. м. в 2018 г. до 405 млрд куб. м. в 2035 г. Доля России на мировом рынке угля увеличится с 14% в 2018 г. до 23–25% в 2035 г.


Таким образом, вероятность существенного прогресса в сфере глобального энергетического перехода упоминается, но не учитывается ни в одном из приведенных стратегических документов России. Данный подход, на наш взгляд, лишает Россию полноценного участия в глобальном энергетическом переходе. Также он создает риски того, что оптимистичные прогнозы относительно добычи и экспорта ископаемого топлива на период до 2035 г. окажутся нереалистичными. Особенно это касается экспорта угля.

Подобные ожидания могут привести к постепенной утрате Россией доходов от экспорта энергоносителей при отсутствии существенного прогресса в развитии других отраслей, включая технологии возобновляемой энергетики. В качестве мер реагирования могут быть предложены следующие действия:

1. Включить сектор ВИЭ и энергоэффективных технологий в российскую антикризисную программу;
2. Пересмотреть проект Программы развития угольной промышленности на период до 2035 г. и Энергетической стратегии на период до 2035 г., включив в них сценарии, при которых в мире существенно возрастет доля ВИЭ во всех секторах ТЭК (отопление и охлаждение, транспортное топливо, электроэнергетика);
3. Начать процесс разработки государственной политики поддержки ВИЭ и электрификации в секторе отопления и охлаждения и в секторе транспортного топлива.



**Список источников:**

1. Energy production in the First Two Months of 2020 (2020), National Bureau of Statistics of China. URL: [http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202003/t20200317\\_1732703.html](http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202003/t20200317_1732703.html).
2. Message to Parties, Observer States and Observer Organizations (2020), United Nations Climate Change Secretariat. URL: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/message\\_to\\_parties\\_and\\_observers\\_information\\_regarding\\_sbs52\\_and\\_cop26.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/message_to_parties_and_observers_information_regarding_sbs52_and_cop26.pdf).
3. Open Letter to Global Leaders – A Healthy Planet for Healthy People (2020), The Club of Rome. URL: <https://clubofrome.org/impact-hubs/climate-emergency/open-letter-to-global-leaders-a-healthy-planet-for-healthy-people/?fbclid=IwAR2lRjl0wogZYOlXOxl78zjuRZaOzZlSEb5ySPl21AdTTM3qNAPWhVYF02o>.
4. Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19 (2020), UN. URL: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_report\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_covid19.pdf?fbclid=IwAR0V6PcQZRr056AhCLK8CJWqVbHcjYLLloiVVVvkqyvxxQ8hxY\\_M2l6YclF\\_s](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf?fbclid=IwAR0V6PcQZRr056AhCLK8CJWqVbHcjYLLloiVVVvkqyvxxQ8hxY_M2l6YclF_s).
5. European Green Deal must be central to a resilient recovery after Covid-19 (2020), Climate Home News. URL: <https://climatechangenews.com/2020/04/09/european-green-deal-must-central-resilient-recovery-covid-19/>.
6. Lazard's Levelized Cost of Energy Analysis – Version 13.0 (2019), Lazard, URL: <https://www.lazard.com/media/451086/lazards-levelized-cost-of-energy-version-130-vf.pdf>.
7. Проект Программы развития угольной промышленности России на период до 2035 года (редакция от 22.01.2020), Министерство энергетики РФ. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/433>.
8. Проект энергостратегии Российской Федерации на период до 2035 года (2020), Министерство энергетики РФ. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1920>. 

## 10. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДЕТСКИХ САДОВ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ПРАКТИКА РЕГИОНОВ

Новикова С., м.н.с., ЦЭНО РАНХиГС

*В соответствии с указом Президента РФ №239 от 2 апреля 2020 г., детских садов нет в перечне организаций, продолжающих работу до 30 апреля. Однако, этим указом губернаторам делегировано право определять дополнительно организации, работающие в период всеобщей самоизоляции.*

*Анализ местных законодательных актов, а также социальных практик (по информации из открытых источников) показал: во многих в детских садах организованы дежурные группы (1) и налажено дистанционное обучение (2).*

### **Дежурные группы**

Не более 12 детей могут находиться в одной дежурной группе. Для того чтобы ребенок был зачислен в такую группу, в большинстве случаев требуется заявление от обоих родителей и предоставление ими справки, подтверждающей, что они работают в организации, деятельность которой разрешена Указом №239.

Некоторые регионы увеличивают количество дежурных групп и дежурных детских садов из-за повышенного спроса на эту услугу. Так происходит в Курганской [3], Кировской [4], Челябинской [5] и Самарской областях [6], а также в Татарстане. В Магадане, например, объявлено, что с 13 апреля в городе будут открыты все детские сады, так как два дежурных детских сада переполнены.

Впрочем, дежурные группы организованы далеко не во всех регионах. В Республике Карелия все детские сады закрыты до 15 апреля [9]. Правительство Еврейской автономной области сообщило родителям, вынужденным работать в период самоизоляции, что они должны решать вопрос с устройством детей с помощью своего работодателя [10]. В регионе закрыты все детские сады, не организованы дежурные группы. Также с 30 марта полностью закрыты детские сады без организации дежурных групп в Рязанской области, до этого в области действовало «свободное посещение» [11].

Правительство Волгоградской области, руководствуясь экспертной оценкой и постановлением главного государственного врача области, пришло к выводу о том, что организовывать работу дежурных групп в детских садах нельзя [12]. При этом представители комитета образования, науки и молодежной политики региона намерены самостоятельно связываться

с работодателями для урегулирования вопроса об организации рабочего процесса родителей [13]. С 6 апреля сотрудникам дошкольных образовательных организаций было рекомендовано организовать дистанционное обучение.

### **Дистанционное обучение**

В некоторых детских садах, например, в Волгоградской области, дистанционное обучение организовано в форме подготовленных сотрудниками дошкольных организаций видео-занятий [14]. В ближайшее время в области будет создан единый электронный ресурс для дошкольников [16].

Еще одной практикой организации дистанционного обучения в дошкольных организациях являются рекомендации со стороны конкретного детского сада открытых электронных ресурсов. Примеры виртуального детского сада: онлайн-платформа г. Ярославля ([virtuallnysadik.ru](http://www.virtuallnysadik.ru)) и «Дошколёнок» (<http://www.kindereducation.com/>). Эти интернет-ресурсы были созданы до установления режима самоизоляции. Есть примеры организации занятий и для детей раннего возраста, младших групп (республика Тыва, детский сад №15 «Страна детства» [15]).

Проблемы, выявленные в организации дошкольного дистанционного образования:

- отсутствие возможности обеспечить каждого ребенка необходимой техникой для онлайн-обучения (в семье может быть несколько детей и один компьютер и т.д.);
- отсутствие возможности обеспечить техникой и необходимыми материалами сотрудников всех дошкольных образовательных организаций;
- дистанционное обучение требует обязательного участия родителей, которые, возможно, продолжают работать из дома, что ухудшает качество как рабочего процесса, так и образовательного;
- некоторые частные детские сады требуют полной ежемесячной оплаты услуг за онлайн-обучение;
- невозможность соблюдать все санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПин [17, 18] (примеру, рекомендуемая для детских садов непрерывная продолжительность работы с компьютером детям 5 лет не должна превышать 10 минут, для детей 6 лет – 15 минут, а существующие онлайн-уроки выходят за рамки рекомендованного времени);
- отсутствие единых рекомендаций детским садам по организации дистанционного обучения на региональном уровне (руководство детского сада самостоятельно определяет методики и каналы образовательного процесса);
- разный уровень компетенции сотрудников детского сада в области информационно-коммуникативных технологий (возникают трудности у сотрудников старшего возраста, что требует дополнительной организации их обучения компьютерным технологиям);
- разный уровень цифровизации регионов, доступности интернета в сельской местности.

Специфика становления информационного общества России определяется, с одной стороны, активным участием государства, с другой – социальными и структурными проблемами, связанными с устаревшей материальной

## 10. Функционирование детских садов в период пандемии: практика регионов

базой, ограниченным внедрением современных технологий, отсутствием соответствующей образовательной системы [19].

В целом перевод образовательного и воспитательного процесса для дошкольников в дистанционный режим является затруднительным, в частности, отсутствуют рекомендации к единому использованию конкретных онлайн-платформ.

Создание или совершенствование существующих онлайн-платформ может опираться на опыт разработок зарубежных стран. В Японии доступны бесплатные сайты для дошкольников. Например, Benesse Corporation, специализирующаяся на предоставлении образовательных услуг в дистанционном режиме, упростила доступ к «Детскому саду-онлайн» [20]<sup>1</sup>.

В целом, с учетом существующей разницы уровня цифрового развития российских регионов, организация образовательного и воспитательного процессов в дистанционном режиме может привести к низким показателям результативности обучения. Поэтому дистанционное обучение дошкольников может рассматриваться только как временная или в дальнейшем как дополнительная мера. Однако в условиях самоизоляции дистанционное обучение дошкольников – единственный возможный вариант осуществления образовательной и воспитательной деятельности.

Актуальные проблемы, с которыми сталкиваются все участники процесса образования и воспитания в дошкольных организациях:

1. Дошкольные образовательные учреждения не получают оплату родителей за предоставление социальных услуг. Деятельность частных детских садов может быть остановлена.
2. Дети теряют возможность общения со сверстниками; возможно падение качества усвоения информации в рамках образовательного процесса, что связано с тем, что не все родители, продолжающие работу из дома, могут в полной мере обеспечить всеми условиями этот процесс (отсутствие времени, ресурсов, опыта), особенностями осуществления дистанционного обучения в целом, а также тем, что в условиях организации дежурных групп дети в таких группах могут быть самых разных возрастов.
3. Сотрудники дошкольной образовательной организации. Анализ открытых источников показал, что возникает ситуация, когда отдельные категории работников детских садов продолжают работать, а другие – нет (из-за дистанционной работы, например), но при этом эти две категории получают установленную заработную плату. Указ президента РФ №239 подразумевает сохранение заработной платы работников, деятельность которых была приостановлена. Так, в одном детском саду была приостановлена работа воспитателей, в то время как логопеды продолжили свою деятельность через сеть интернет. Это свидетельствует о неравномерной нагрузке на разные категории работников. Перед сотрудниками также стоит вопрос об увеличении их рабочего времени при сохранении того же уровня оплаты труда; в целом, вопрос сохранения заработной платы, увеличении предъявляемых к их работе требований (к примеру, работа в дистанционном режиме может требовать от воспитателей дополнительной отчетности и пр.).
4. Дополнительные расходы местного бюджета. Дополнительные расходы из местного бюджета могут потребоваться для решения проблем организации и поддержания дистанционного обучения

дошкольников (создание онлайн-платформ, обеспечение техникой и учебными материалами), обеспечения должного медицинского сопровождения функционирования детских садов. Также приостановка работы некоторых сотрудников дошкольных образовательных организаций, работы детских садов в целом, ведет к дополнительным расходам в том смысле, что сотрудники в таком случае всё равно должны получать установленную оплату труда, так как приостановка их профессиональной деятельности обусловлена независящими от них обстоятельствами (если не осуществляется работа в дистанционном режиме). В некоторых регионах установлена выплата пособий родителям, дети которых не могут посещать детский сад в связи с независящими от них обстоятельств. Наличие и размер таких пособий определяется на уровне региона.

7 апреля 2020 г. представители негосударственных образовательных учреждений провели онлайн-совещание, посвященное проблемам работы в условиях распространения коронавируса. Отмечены главные проблемы, связанные с деятельностью негосударственных образовательных организаций:

- снижение спроса на услуги негосударственных образовательных учреждений;
- сокращение доходов населения.

По результатам совещания, в качестве мер поддержки частных детских садов были предложены следующие действия:

- приравнение некоммерческих частных образовательных организаций в форме НКО к малому бизнесу, тем самым включение в список организаций, имеющих сейчас право на поддержку со стороны Правительства (сейчас в этот список включены те организации, которые определяются общероссийским классификатором как «дополнительное образование детей и взрослых» и «присмотр и уход»),
- увеличение или сохранение субсидирования на время действия ограничительных мер<sup>2</sup>, независимо от численности обучающихся;
- снижение арендных и коммунальных платежей,
- обеспечение доступа к льготному кредитованию для выполнения обязательств перед сотрудниками,
- размещение государственного заказа для создания учебно-методического цифрового комплекса по уровням образования [21].

Выработка решений по организации дошкольного образования должна происходить с учетом региональной специфики, что, в первую очередь, связано с динамикой распространения заболевания. В регионах с высокими показателями уровня заболеваемости необходимо строго соблюдать режим самоизоляции, организовывая работу дежурных групп только в случае крайней необходимости.

Существующие прогнозы увеличения масштабов распространения коронавируса, могут привести к ужесточению режима самоизоляции, что отразится на сокращении количества дежурных групп в детских садах и увеличении спроса на дистанционное обучение. Необходимо ускорить разработку новых и совершенствование существующих онлайн-платформ для дошкольников.




## 10. Функционирование детских садов в период пандемии: практика регионов

### Список использованных источников

1. Указ Президента РФ от 25.03.2020 N 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_348485/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348485/) (дата обращения 2020-04-03).
2. Указ Президента РФ от 02.04.2020 N 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_349217/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349217/) (дата обращения 2020-04-03).
3. В Кургане детсады меняют число дежурных групп во время карантина. – URL: <https://ura.news/news/1052426535> (дата обращения 2020-04-07).
4. В кировских детских садах открыты дежурные группы. – URL: [https://gorodkirov.ru/content/article/v-kazhdom-detskom-sadu-kirova-otkroetsya-dezhurnaya-gruppa/?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://gorodkirov.ru/content/article/v-kazhdom-detskom-sadu-kirova-otkroetsya-dezhurnaya-gruppa/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (дата обращения 2020-04-07).
5. «Пошли делать задания – сайт упал»: челябинцы массово жалуются на систему дистанционного образования. – URL: <https://74.ru/text/education/69073240/> (дата обращения 2020-04-08).
6. После послабления режима самоизоляции в Самарской области заработали 434 детсада. – URL: <https://63.ru/text/economics/69077323/> (дата обращения 2020-04-07).
7. Детей в дежурных группах детсадов стало больше. – URL: <http://rt-online.ru/detej-v-dezhurnyh-gruppah-detsadov-stalo-bolshe/> (дата обращения 2020-04-08).
8. Все детские сады Магадана могут быть открыты с 13 апреля. – URL: <https://magadanmedia.ru/news/929778/> (дата обращения 2020-04-09).
9. Правительство: детские сады в Карелии останутся пока закрытыми. – URL: <https://ptzgovorit.ru/news/pravitelstvo-detskie-sady-v-karelii-poka-ostanutsya-zakrytymi/> (дата обращения 2020-04-08).
10. Детские сады в ЕАО закрыли до нормализации обстановки с коронавирусом. – URL: [https://www.eastrussia.ru/news/detskie-sady-v-eao-zakryli-do-normalizatsii-obstanovki-po-koronavirusu/?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://www.eastrussia.ru/news/detskie-sady-v-eao-zakryli-do-normalizatsii-obstanovki-po-koronavirusu/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (дата обращения 2020-04-07).
11. Власти объяснили отсутствие дежурных групп в рязанских детсадах. – URL: <https://ryazan.bezformata.com/listnews/dezhurnih-grupp-v-ryazanskih-detsadah/82948377/> (дата обращения 2020-04-07).
12. Постановление Главного государственного врача по Волгоградской области от 03.04.2020 № 401 «Об организации противоэпидемических мероприятий на территории Волгоградской области». – URL: <http://34.gospotrebnadzor.ru/content/274/10601/> (дата обращения 2020-04-04).
13. В детских садах Волгоградской области дежурных групп не откроют. – URL: <https://riac34.ru/news/114710/> (дата обращения 2020-04-08).
14. МДОУ «Детский сад №70 Ладушки». – URL: <http://xn--70-5cduynf8e6b.xn--p1ai/component/content/article/29-the-cms/344-distance-learning.html> (дата обращения 2020-04-06).
15. Детский сад №15 «Страна возможностей». – URL: <http://detsad15.rtyva.ru/distanczionnoe-obuchenie/> (дата обращения 2020-04-06).

Детские сады Волгограда перешли на дистанционное обучение. – URL: <https://volga-kaspiy.ru/nauka-i-obrazovanie/detskie-sady-volgograda-i-oblasti-pereshli-na-distanczionnoe-obuchenie.html/> (дата обращения 2020-04-08).

17. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций». – URL: <https://base.garant.ru/70414724/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения 2020-04-06).
18. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 3 июня 2003 г. N 118 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03» (с изменениями и дополнениями). – URL: [https://base.garant.ru/4179328/#block\\_10000](https://base.garant.ru/4179328/#block_10000) (дата обращения 2020-04-06).
19. Добринская Д.Е., Мартыненко Т.С. Перспективы российского информационного общества: уровни цифрового разрыва // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2019. №1. С. 108-120;
20. Benesse. こどもちゃれんじ. – URL: <https://kodomobenesse.ne.jp/open/about/> (дата обращения 2020-04-10).
21. Частные образовательные организации попросили приравнять их к МСБ. – URL: <https://publishernews.ru/PressRelease/PressReleaseShow.asp?id=719385> (дата обращения 2020-04-09).
22. Эксперты ОНФ предлагают организовать детские комнаты на рабочих местах. – URL: <https://onf.ru/2019/08/09/eksperty-onf-predlagayut-organizovat-detskie-komnaty-na-rabochih-mestah/> (дата обращения 2020-04-08). 

## 11. ОБЗОР ОТЧЕТОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ОЭСР В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСА ЗА ПЕРИОД СО 2 ПО 9 АПРЕЛЯ 2020 Г.

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

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

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

Магомедова О., м.н.с., эксперт Центра Россия-ОЭСР РАНХиГС;

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

*3 апреля 2020 г. был выпущен отчет ОЭСР «Территориальное влияние COVID-19», посвященный тому, как разные уровни власти справляются с кризисом<sup>1</sup>.*

### Координация мер на национальном и региональном уровнях

В настоящее время более 1,6 млн человек по всему миру инфицированы вирусом COVID-19; и половина населения Земли так или иначе находится в режиме ограничения перемещений. По оценкам ОЭСР, каждый месяц такого режима изоляции будет стоить мировому ВВП не менее 2 п.п. в год. Внутри стран влияние пандемии различается в зависимости от территорий: одни города и регионы сильнее подвержены ее негативным эффектам, чем другие. В этом контексте ОЭСР отмечает, что залогом эффективного ответа на нынешний кризис станут совместные меры власти на национальном и региональном уровнях. По состоянию на 3 апреля ОЭСР делает следующие выводы о территориальном воздействии COVID-19:

- **COVID-19 имеет сильное региональное воздействие, из-за чего требуется дифференцированный подход в мерах госуправления и политики.** ОЭСР отмечает, что зачастую большой процент случаев заражения сейчас приходится на отдельные регионы внутри стран (Хубэй в Китае – 83% случаев, Ломбардия в Италии – 41% случаев, Иль-де-Франс во Франции – 37% случаев).
- **Региональные и местные власти первыми реагируют на COVID-19.** В среднем по странам ОЭСР на регионы приходится четверть расходов на меры в сфере здравоохранения, в Швейцарии и Испании – более 90%. Меры реагирования варьируются от организации доставки еды уязвимым группам населения (в некоторых муниципалитетах Австрии) до изъятия зданий под временное размещение зараженных (например, в Японии).

<sup>1</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government)

- **Субнациональные органы власти играют ключевую роль в мобилизации цифровых средств** для отслеживания зараженных, информирования населения о профилактике и мерах по борьбе с вирусом и т.д. Например, в Корее региональные и местные власти используют информацию от мобильных операторов, чтобы отслеживать перемещения зараженных, некоторые муниципалитеты создают пункты для экспресс-тестирования на коронавирус.
- **Провалов в кризисном управлении можно избежать, если все уровни власти будут координировать меры реагирования и противодействия пандемии.** Например, в Канаде, Чили, Германии и Испании используются разные организационные инструменты (комитеты, платформы и т. д.)
- **Среднесрочные экономические эффекты от пандемии также будут различаться в зависимости от участия региона в глобальных цепочках добавленной стоимости и от типа экономической специализации региона (например, если регион живёт за счет туризма).** Это может привести к волатильности в сфере занятости в соответствующих регионах, различиям в динамике ВВП, что, в свою очередь, усложнит равномерное восстановление экономики. Однако в более длительной перспективе такое неравенство регионов, скорее всего, сгладится.
- **Финансовый стресс, переживаемый регионами, будет значительным даже в долгосрочной перспективе.** В связи с мерами по противодействию пандемии финансовые нагрузки на регионы возрастают; в то время как доход от региональных и местных налогов и пошлин снижается. Поэтому ОЭСР указывает на необходимость поддержки субнациональных уровней власти: без нее регионы не смогут обеспечить эффективные меры против пандемии, а тем более оправиться после экономического шока.
- **Национальные и субнациональные органы власти будут играть ведущую роль в восстановлении экономики, поэтому уже сейчас необходимы перспективные планы государственных инвестиций, а также пакеты мер по вовлечению бизнеса в процессы восстановления экономики.** Например, в Польше разработан пакет восстановительных мер, предусматривающий рост государственных инвестиций. В ЕС действует Инициатива по инвестированию в ответ на коронавирус (Corona Response Investment Initiative, CRII), направленная на поддержку национальных систем здравоохранения, МСП, рынков труда и на других уязвимых сфер экономики.

В условиях кризиса особое значение приобретают не только меры, принимаемые на национальном уровне, но и совместные усилия национального и регионального правительств. ОЭСР выделяет следующие подобные меры:

**1. Вертикальные механизмы для усиления скоординированного реагирования на кризис COVID-19 на разных управленческих уровнях** особенно необходимы в странах с децентрализованной системой управления. Такие механизмы минимизируют риски применения региональными властями разрозненных мер реагирования. Например, правительством Чили был создан специальный Социальный комитет по COVID-19, состоящий из представителей муниципальных ассоциаций (мэров), государственных органов, ученых и специалистов из сектора здравоохранения. Цель этой структуры – формирование и актуализация Плана действий в связи с распространением

COVID-19. Во Франции правительство опубликовало руководство для регионов, округов (департаментов) и муниципалитетов, призванное помочь субнациональным органам власти обеспечить работу местных служб. В Японии префектуры и муниципалитеты обладают достаточной автономией в части предотвращения и планирования действий в чрезвычайных ситуациях. Поскольку число людей, зараженных вирусом, существенно варьируется между префектурами, каждое местное правительство самостоятельно оценивает риски вспышки эпидемии и принимает соответствующие решения. Тем не менее правительство страны активно взаимодействует с местными органами власти, рекомендуя предпринять ряд мер (например, определить больницы для госпитализации зараженных). В свою очередь, Европейский комитет регионов (European Committee of the Regions) создал платформу обмена информацией о потребностях в условиях COVID-19 и апробированных эффективных решениях в сфере противодействия пандемии между региональными и местными сообществами по всей Европе. Помимо взаимной методической поддержки, указанная платформа также обеспечивает контроль реализации соответствующих антиэпидемиологических мер ЕС региональными и местными сообществами.

**2. Обеспечение скоординированного реагирования, минимизация сбоев в координации.** Так, в Бразилии 26 марта состоялась видеоконференция губернаторов 26 штатов, в ходе которой обсуждались экстренные меры противодействия распространению COVID-19, а также фискальные меры, инициированные федеральным правительством. На уровне регионов обеспечения трафика трансграничных денежных переводов, осуществляемых лицами, зараженными COVID-19, действуют заключенные ранее соглашения о сотрудничестве между приграничными регионами Франции (Гранд-Восток), Германии (Рейнланд-Пфальц и Баден-Вюртемберг), Швейцарии и Люксембурга.

**3. Управление в условиях неравномерно распределенных последствий кризиса.** Последствия пандемии COVID-19 различны даже в границах одного государства. По состоянию на 26 марта 2020 г. в Италии наиболее сильно пострадал север страны, а также Ломбардия – регион, в котором зарегистрировано наибольшее число заражения коронавирусом (43 208 случаев, около 41% от общего числа случаев в Италии). Во Франции по состоянию на 31 марта 2020 г. больше пострадали регионы Иль-де-Франс (37% случаев) и Гранд-Эст (29%). В связи с этим меры поддержки распределяются в зависимости от числа инфицированных и общего объема порожденных пандемией негативных последствий для экономики и социальной сферы. В Китае в начале марта центральное правительство выделило 35 млрд юаней в виде общих грантов провинции Хубэй (где расположен город Ухань). Правительство провинции Хубэй имеет все полномочия на расходование этих грантов, следуя общим руководящим указаниям центрального правительства. Во Франции правительство осуществляет перевод пациентов из наиболее пострадавших регионов в другие, более безопасные регионы.

**4. Выявление и отслеживание зараженных COVID-19 как одна из ключевых обязанностей местных органов власти.** Муниципалитеты, города и регионы, которые смогли мобилизовать и использовать соответствующие big data и цифровые инструменты, смогли успешнее блокировать распространение коронавируса. В Канаде, например, эффективность наблюдения и тестирования поступательно повышается благодаря сотрудничеству центрального правительства с властями провинций и муниципий. Посред-

ством интерактивной простой анкеты граждане получили возможность определить, являются ли их симптомы поводом для проведения теста на COVID-19. Провинции Манитоба, Саскачеван, Альберта, Британская Колумбия и Ньюфаундленд-Лабрадор ввели одинаковые тесты, которые состоят из 7–10 вопросов и могут быть пройдены менее чем за минуту.

В Южной Корее создана интерактивная и обновляемая веб-страница, на которой перечислены случаи заболевания COVID-19 внутри страны, а также указаны места, которые пациенты посещали. Власти отслеживают перемещения зараженных лиц с помощью информации о местонахождении мобильного телефона, использовании кредитных карт, а также данных с камер видеонаблюдения, а затем опубликовали чрезвычайно подробные списки их местонахождения. Применяется в стране и массовое тестирование. В Южной Корее было протестировано 7 600 человек на каждый миллион жителей (по показателю охвата граждан тестированием 52-миллионная страна занимает 2-е место в мире после Норвегии, чье население не превышает 5,4 млн человек). В местных органах власти для координации локальных мер с центральными органами власти были созданы специальные субнациональные центры по борьбе с пандемией.

**5. Поддержка уязвимых групп.** Распространение вируса COVID-19 создает различные последствия для разных страт. К уязвимым группам населения относятся пожилые люди, люди с хроническими или долговременными заболеваниями, бедные, бездомные, семьи, не имеющие страхового полиса, а также мигранты. Местные органы власти государств ОЭСР разработали и реализуют активные меры по оказанию поддержки уязвимым группам. В Австрии некоторые муниципалитеты предоставляют услуги по доставке еды больным и представителям уязвимых категорий населения прямо на дом, по запросу. Во Франции город Ренн временно превратил отели в приюты для мигрантов. В Греции местные органы власти обязаны вести учет граждан, нуждающихся в помощи (пожилые, бездомные, многодетные семьи с низким доходом и др.) Лицам, относящимся к уязвимым категориям населения, предоставляется социальная помощь в виде предоставления необходимых лекарств, предметов домашнего обихода и пр.

**6. Временная децентрализация управления государственным здравоохранением.** Во многих государствах ОЭСР приняты законы о чрезвычайном положении, дающие центральным или федеральным правительствам принимать на себя некоторые субнациональные полномочия. В ряде стран с более централизованным управлением соответствующие полномочия временно делегированы субнациональным правительствам. В Китае центральное правительство разрешило субнациональным правительствам разрабатывать меры на уровне округов вместо того, чтобы применять один комплекс мер для всего региона. Также местные органы власти были наделены полномочиями отчитываться непосредственно перед правительственными органами в случае серьезной чрезвычайной ситуации. Правительство Великобритании предоставило чрезвычайные полномочия всем четырем своим территориям (Англии, Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсу) для борьбы с распространением COVID-19 на их территориях.

**7. Смягчение влияния экономических и финансовых последствий пандемии на субнациональные органы управления.** Очевидно, что, реализуя меры противодействия пандемии, местные органы власти вынуждены превышать лимиты расходов муниципальных бюджетов. В Норвегии правительство



## 11. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР

выделило муниципалитетам 21 млн евро для покрытия дополнительных расходов, вызванных вспышкой COVID-19. При этом ответственность за распределение выделенных средств несут губернаторы округов. В Южной Корее правительство выделит 3,2 трлн вон для компенсации ожидаемого дефицита муниципальных доходов.

**8. Повышение гибкости государственных инвестиций на всех уровнях власти.** Несколько стран ОЭСР ослабили меры регулирования закупок, землепользования для чрезвычайных действий и найма иностранных специалистов; сделали более гибкими соответствующие административные процедуры и ослабили некоторые ограничения. Во Франции в случае санитарно-эпидемиологического кризиса специальные правила закупок применяются всеми уровнями власти. В Италии упрощенные процедуры для реализации мер поддержки МСП (отсрочка крайних сроков подачи заявок на программы государственного финансирования или отчетности по инвестиционным планам с учетом общественных стимулов и нормативных упрощений) приняты 14 регионами (26 мер в 14 регионах).

**9. Взаимодействие с субнациональными правительствами для управления экономическим / финансовым воздействием на компании, работников и домашние хозяйства.** Чем дольше будут действовать ограничения на экономическую деятельность, тем больше будут финансовые потери. В связи с этим государства стремятся разработать и принять меры поддержки бизнеса в условиях кризиса. В китайском городском округе Сучжоу и ряде других крупных городов страны политика поддержки предприятий, включая МСП, включает в себя снижение или освобождение от налогов, в том числе от налога на имущество и на землепользование. В г. Шанхае местное правительство предоставляет субсидии предприятиям в размере 95% от стоимости всех видов профессионального онлайн-обучения, предоставляемого ими сотрудникам во время кризиса. В Германии на уровне земельных правительств расширяются существующие программы финансирования, вводятся налоговые меры (в том числе беспроцентная отсрочка налоговых обязательств, скорректированные авансовые платежи и отказ от принудительных мер в случае просрочки платежей).

**10. Увеличение государственных инвестиций на всех уровнях власти.** Ряд стран ОЭСР уже объявляет о стратегиях восстановления с упором на государственные инвестиции. Предполагается, что увеличение государственных инвестиций, способствуя долгосрочному росту ВВП и созданию рабочих мест, простимулирует спрос, привлечет частные инвестиции и повысит производительность труда. 1 апреля ЕС принял инвестиционную инициативу «Corona Response Investment Initiative», направленную на поддержку систем здравоохранения, МСП, рынков труда и других уязвимых секторов национальных экономик. Комиссия предлагает быстро мобилизовать денежные резервы из фондов ЕС, что обеспечит быстрый приток ликвидности в бюджеты государств-членов и поможет направить еще не распределенные 37 млрд евро на финансирование программ политики сплоченности на 2014–2020 гг. В Израиле в рамках мер восстановления экономики правительство объявило о стимулировании инфраструктуры экономического роста, включая продвижение исследований и разработок, инновационных проектов, поддержку инвестиций и экспорта через государственные гранты, а также о развитии инфраструктурных проектов (электрификация и удвоение железных дорог, скоростных магистралей, автомагистралей и т. д.).

### Рекомендации о последствиях пандемического кризиса для трансграничных работников и другие смежные трансграничные вопросы.

3 апреля 2020 г. ОЭСР опубликовала рекомендации о последствиях кризиса COVID-19 для трансграничных работников и по иным смежным вопросам, включая применение соглашений об избежании двойного налогообложения в условиях пандемии<sup>1</sup>.

В документе разъясняются следующие аспекты:

1. Проблемы, связанные с созданием постоянного представительства. ОЭСР отмечает, что исключительная и временная смена места работы из-за пандемического кризиса не должна создавать новые постоянные представительства для работодателя. ОЭСР рекомендует налоговым органам предоставить налогоплательщикам руководство по применению пороговых требований для регистрации в целях налогообложения. Например, налоговая служба Ирландии выпустила руководство, предусматривающее возможность не учитывать присутствие физического лица в Ирландии для целей взимания налога на прибыль компаний, в отношении которой указанное лицо является сотрудником, директором, поставщиком услуг или агентом, если такое присутствие является следствием ограничений на поездки, связанных с COVID-19.
2. Проблемы, связанные со статусом резидентства компании (местом эффективного управления). Пандемический кризис может вызвать опасения по поводу возможного изменения «места эффективного управления» компании из-за перемещения или, наоборот, невозможности передвижения главных исполнительных директоров или других руководителей высшего звена. Данный критерий учитывается для определения налогового резидентства юридических лиц во многих странах. ОЭСР полагает, что временная смена местонахождения главных исполнительных директоров и других руководителей в связи с кризисом COVID-19 является чрезвычайной и временной ситуацией, и такое изменение местоположения не должно приводить к изменению резидентства; особенно после того, как применено правило разрыва связей, содержащееся в налоговых соглашениях.
3. Проблемы, связанные с приграничными работниками. Если правительство субсидирует компаниям сохранение рабочего места работника во время пандемического кризиса, то доход, который работник получает от работодателя, должен фиксироваться и облагаться налогами по прежнему месту работы. Сотрудники, работающие в одной стране, но прибывающие на рабочее место из страны проживания, (приграничные работники), будут получать доход по месту постоянного проживания.
4. Проблемы, связанные с изменением статуса резидентства физических лиц. ОЭСР считает маловероятным, что ситуация с COVID-19 повлияет на статус резидентства, установленного для целей реализации соглашений об избежании двойного налогообложения. Правительство Австралии, например, уже опубликовало руководство, устанавливающее, что, если лицо, которое не является налоговым резидентом Австралии, временно находится в Австралии в силу обстоятельств пандемического кризиса, оно не становится австралийским налоговым резидентом.

<sup>1</sup> <https://www.oecd-forum.org/users/369395-pascal-saint-amans/posts/65032-oecd-issues-recommendations-on-implications-of-the-covid-19-crisis-on-cross-border-workers-and-other-related-cross-border-matters>

## 11. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР

### Меры налогового администрирования в ситуации с COVID-19

Форум ОЭСР по налоговому администрированию совместно с Межамериканским центром налоговых администраций (CIAT) и Внутривосточноевропейской организацией налоговых администраций (IOTA)<sup>1</sup> принял документ, который предусматривает следующие управленческие механизмы:

1. Создание комитета по принятию пандемических решений, который будет состоять из небольшого числа старших должностных лиц.
2. Ясность решений, принимаемых комитетом, и порядка делегирования его полномочий административным менеджерам.
3. В отчетность должны включаться данные о количестве работающих граждан – налогоплательщиков, которые больны, которые могут работать удаленно, которые могут присутствовать в офисах, а также о количестве сотрудников, которым может быть поручено выполнение критических функций. В идеале это должно отображаться в виде временного ряда, чтобы можно было увидеть эволюцию воздействия пандемии на персонал. Также в отчетность могут быть включены показатели, отражающие возможность поддержания критически важных ИТ-систем, и показатели использования различных услуг налоговой администрации. Также отчет должен включать анализ влияния пандемии на сбор доходов по отсроченным платежам, перспектив увеличения планов погашения задолженности, изменений в налоговой политике и т. д.
4. Приведение работы налоговой администрации в соответствие со сценариями экономического развития, разработанными правительством. Это позволит ответить, например, на вопрос, как изоляция и карантин домохозяйств могут повлиять на планирование непрерывного налогового администрирования. Для этого необходимы данные о том, как указанные антиэпидемиологические меры могут повлиять на:
  - количество сотрудников, которые могут оказаться недоступными из-за болезни; наличие персонала в связи с ограничениями на движение транспорта, изоляцию домохозяйств, закрытие школ, прерывание исполнения обязанностей по уходу и пр.;
  - способность сотрудников работать в административных офисах, где это необходимо для выполнения определенной функции (например, в центрах обработки вызовов или ИТ-службах), и необходимость перевода выполняющих соответствующие функции лиц полностью или частично на удаленную работу.
5. Налоговые администрации могут также разработать сценарии восстановления фискального администрирования, предусматривающие в том числе перечень фискальных функций должны быть возвращены в оперативном режиме и в каком порядке; а также соображения о проблемных процедурных звеньях налогового администрирования в случае если значительное число налогоплательщиков останутся на удаленной работе; порядок погашения отсроченной налоговой задолженности; план действий на случай второй волны пандемии. Также налоговые администрации могут рассмотреть, какие функции можно и нельзя выполнять удаленно.

1 [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128290-cy6mbvet5x&title=Tax-administration-responses-to-covid-19-business-continuity-considerations](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128290-cy6mbvet5x&title=Tax-administration-responses-to-covid-19-business-continuity-considerations)

6. Определение критических и некритических видов деятельности. В начале кризиса будет важно понять, что следует считать критическими функциями, желаемыми функциями и несущественными функциями.
7. Безопасность персонала и налогоплательщиков.

#### **Меры защиты прав женщин в условиях пандемии**

ОЭСР выпустила рекомендации по политикам в отношении защиты прав женщин в условиях пандемии COVID-19<sup>1</sup>. Подавляющее большинство социальных работников и среднего медицинского персонала в странах ОЭСР – женщины. Во время кризиса такие работники сталкиваются с беспрецедентными требованиями к рабочей нагрузке, а также с повышенной опасностью из-за постоянного контакта с зараженными лицами, а также представителями групп населения, наиболее уязвимых к вирусу (например, с пожилыми людьми). При этом женщины в странах ОЭСР больше подвержены риску сокращений, получают меньшие пенсии (например, в Германии разница достигает 50%), больше подвержены насилию, в том числе со стороны интимных партнёров. Перечисленные проблемы усугубляются в условиях пандемии. Из-за режима самоизоляции учащаются случаи домашнего насилия, женщины-медработники и социальные работники постоянно контактируют с зараженными, а вынужденно освобожденные от работы женщины оказываются менее социально защищены по сравнению с мужчинами.

В связи с этим ОЭСР предлагает ряд мер поддержки, часть из которых повторяет меры, ранее уже представленные организацией (предоставление бесплатного доступа к детским садам, финансовая поддержка родителей, работников, предоставление гибких рабочих графиков, расширение круга получателей пособий по безработице и пр.); а также меры налоговой и финансовой поддержки бизнеса (консультации, льготные кредиты, отсрочки или освобождение от налогов, отсрочки подачи документов по закупкам, прямые субсидии и т.д.) Часть мер направлена специально на защиту прав женщин. К таким мерам, в частности, относятся:

- обязательный учет проблем гендерного неравенства при формировании мер по противодействию пандемии;
- обеспечение бесперебойной работы базовых услуг в сфере здравоохранения, в том числе в части репродуктивного и сексуального здоровья;
- обеспечение безотлагательных мер поддержки, в том числе предоставление финансовых средств и продуктов питания для женщин и детей;
- обеспечение гарантий доступа уязвимых групп населения (в том числе женщин, живущих в сельской местности, принадлежащих к коренным малочисленным группам, а также женщинам из числа беженцев) к базовым мерам поддержки;
- обеспечение половой дезагрегированности данных о текущем кризисе, чтобы иметь возможность измерять негативные эффекты пандемии через призму гендерного неравенства;
- запуск Обсерватории гендерных политик для отображения на карте и мониторинга гендерного влияния текущего кризиса;

<sup>1</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127\\_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis)

## 11. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР

- интегрирование инструментов оценки гендерного воздействия текущего кризиса в состав инструментов экстренного управления;
- осуществление гендерного бюджетирования для обеспечения учета проблем гендерного неравенства при формировании мер по противодействию пандемии;
- обязательный гендерный анализ всех политических и структурных мер, направленных на поддержку восстановления экономик после кризиса;
- принятие мер по увеличению роли и численности женщин и женских организаций в процессах принятия решений, в том числе касающихся противодействия COVID-19.

### **Меры по противодействию влиянию пандемии на глобальные финансовые рынки**

В марте 2020 г. ОЭСР было проведено исследование влияния пандемии COVID-19 на глобальный экономический рост в целом и на международные финансовые рынки в частности, а также представлены соответствующие меры противодействия<sup>1</sup>.

На международных финансовых рынках наблюдается турбулентность, выражающаяся в резком (более 30%) снижении объема рынков ценных бумаг на фоне крайне высокой волатильности цен на ценные бумаги и на нефть. Во многих странах резко выросли корпоративные долги, повысилась уязвимость к рыночным шокам. ОЭСР отмечает, что в условиях кризиса ликвидность рынка может резко снизиться за счёт массового отзыва инвесторами вложений в компании, следствием чего будет повышение издержек на финансирование бизнеса.

ОЭСР также отмечает, что краткосрочных мер по восстановлению и поддержанию финансовой системы будет недостаточно для оптимального снижения рисков упадка финансового рынка на фоне пандемии COVID-19. Для поддержания стабильности мировой финансовой системы в документе рекомендуются следующие меры:

Расширение предоставления ликвидности центральными банками. Центральным банкам следует корректировать условия программ поддержки с учетом нагрузки на компании-должники и необходимости обеспечения в них достаточного уровня ликвидности. В то же время необходимо адресовать программы поддержки только тем компаниям, которые действительно в ней нуждаются – например, за счет настройки инструментов формирования цены займов. Также центральные банки и органы, осуществляющие надзор за банковской деятельностью, должны принимать меры рыночного характера для того, чтобы не допустить появления нерентабельных активов в бухгалтерской отчетности банков.

Предоставление срочной фискальной поддержки жизнеспособному бизнесу, а также малому бизнесу и домашним хозяйствам.


Меры в сфере регулирования рынка (формирование «подушек ликвидности», в инвестиционных фондах и других институтах инвестирования, увеличение усилий по реализации принципов FSB/IOSCO в управлении ликвидностью, снижение зарегулированности финансовых рынков, а также более пристальное внимание в отношении высокочастотной торговли и торговли с использованием алгоритмов.

<sup>1</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127\\_127003-tvl9kqb9y9&title=Global-Financial-Markets-Policy-Responses-to-COVID-19](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127003-tvl9kqb9y9&title=Global-Financial-Markets-Policy-Responses-to-COVID-19)

### Цифровая безопасность

ОЭСР подготовила сообщение о рисках цифровой безопасности в условиях пандемии<sup>1</sup>. С февраля 2020 г. участились кибератаки с использованием информации по коронавирусу. В марте 2020 г. в Италии жертвами фишинга стали 10% всех организаций в стране. В особенности были затронуты компании по предоставлению услуг дистанционной связи, такие, как программа видеоконференций Zoom и Google Classroom.

Участились случаи запуска вирусов-вымогателей (ransomware), которые блокируют доступ к компьютерной системе или к данным посредством шифрования и массовых атак типа «отказ в обслуживании» (Distributed Denial of System, DDoS). Риски особенно возросли для полностью цифровизированных медицинских учреждений. Атаке подверглись больницы в Чехии, Франции, Испании. Компетентные государственные органы многих стран ОЭСР уже приняли меры к противодействию атакам. На официальных сайтах служб размещаются рекомендации по обеспечению цифровой безопасности, защите персональных данных и снижению соответствующих рисков.

Пользователям рекомендуется с осторожностью обращаться с неизвестными сообщениями касательно коронавируса, регулярно обновлять антивирусные программы на компьютерах и других девайсах, создавать резервные копии особенно важных данных. Государствам рекомендуется способствовать повышению общественной осведомленности о цифровой безопасности, готовить практические руководства и распространять иллюстративные материалы по ситуации в киберсреде, оказывать информационную поддержку наиболее уязвимым категориям лиц, включая средние и малые предприятия, обеспечить региональное и международное сотрудничество национальных служб безопасности в указанной сфере. 

1 [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128227-6a62c37d6b&title=Dealing-with-digital-security-risk-during-the-coronavirus-%28COVID-19%29-crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128227-6a62c37d6b&title=Dealing-with-digital-security-risk-during-the-coronavirus-%28COVID-19%29-crisis)



## 12. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБЩЕГО (ШКОЛЬНОГО) И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

**Агранович М.Л.**, к.э.н., директор Центра мониторинга и статистики образования ФИРО РАНХиГС;

**Клячко Т.Л.**, д.э.н., директор ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС;

**Полушкина А.О.**, с.н.с. ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС;

**Семионова Е.А.**, к.э.н., в.н.с., ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС

*К окончанию первой декады апреля число стран, закрывших свои образовательные организации, составило 188. Эпидемия затронула 91,3% от общей численности обучающихся в мире.*

### Меры в сфере общего образования

Институт непрерывного образования ЮНЕСКО в последнее время проводит регулярные вебинары «Учебные города ЮНЕСКО. Ответ на COVID-19: равенство и инклюзия». Участники делятся своим опытом по расширению образовательных возможностей для уязвимых групп учащихся.

По словам заместителя мэра **г. Эспо (Финляндия)**, город был хорошо подготовлен к внезапному росту онлайн-обучения, поскольку давно инвестировал в цифровую инфраструктуру школ. Цифровая платформа под названием «Вилма» служит средством ежедневного диалога между учащимися и школой; при этом постоянно проводятся мероприятия по наращиванию компетенций преподавателей в области дистанционного образования. Например, ученики, у которых дома нет собственных технических устройств, могут одолжить их в школе; школы раздают еду нуждающимся ученикам, а социальные службы школ продолжают организовывать встречи с наиболее нуждающимися детьми и семьями. Кроме того, меры по обеспечению равенства выходят за рамки школьной системы и включают более широкие инициативы, направленные на обеспечение благополучия детей и молодежи: различные формы молодежной работы в настоящее время реализуются в Интернете через игровые сообщества, чаты и социальные сети.

В **г. Чэнду (Китай)** в условиях бума онлайн-обучения местное правительство приняло меры по внедрению оборудования с поддержкой 4G, чтобы все учащиеся могли подключаться к высокоскоростному Интернету. Учащимся, у которых дома нет технических устройств, школы предоставляют учебники, технические устройства, организуют учебную поддержку по телефону. Кроме того, телевизионная станция Sichuan TV выпустила бесплатную платформу для обучения, а цифровая школа Чэнду предоставляет почти 15 млн учеников по всей провинции Сычуань возможность бесплатного обучения в режиме онлайн.

В г. Суонси и других графствах (Великобритания) некоторые школы остаются открытыми для детей «ключевых работников» (здравоохранение, социальные службы, торговля продовольственными товарами, аварийные службы и пр.). Кроме того, дети из малообеспеченных семей по-прежнему имеют доступ к бесплатному школьному питанию (доставка организована, если дети должны самоизолироваться). Для части школьников существует проблема доступа к Интернету, особенно в сельских районах вокруг Суонси, и поэтому муниципальный совет организовал доставку печатных учебных материалов тем учащимся, которым это необходимо.

**ОЭСР** также представляет достаточно подробную информацию по мерам, которые принимают различные страны по противодействию распространения пандемии коронавируса (COVID-19) и снижению ее негативного воздействия на образование.

С целью выяснить, как образовательные системы разных стран реагируют на пандемию коронавируса, ОЭСР был проведен опрос 330 представителей 98 стран.

По словам респондентов, в подавляющем большинстве стран действует правительственная директива, согласно которой ученикам и учителям нельзя посещать школу. Срок действия директивы составляет от двух недель до месяца с возможностью продления; в некоторых странах срок приостановки занятий не определен. В отдельных странах правительства предоставили школам определенную свободу действий по приостановлению занятий. В Аргентине школы открыты только для учителей, работающих посменно и предоставляющих учебные ресурсы и еду для нуждающихся. В Австралии и Бенине не было правительственной директивы о приостановке деятельности в школах, но некоторые школы приостановили ее самостоятельно. В Бахрейне ученики не допускаются в школу, но учителей, за исключением тех, у кого есть собственные дети, попросили продолжить приходить в школу. На вопрос о том, что правительство или школы сделали на сегодняшний день для продолжения академического обучения учащихся, многие респонденты ответили: «Ничего», а также отметили, что правительство порекомендовало школам использовать технологии онлайн-обучения. В некоторых ответах отмечается, что указания сверху не учитывают школьные реалии; в других ответах упоминаются четкие планы со стратегией реализации, которые могут помочь школам продолжить обучение во время кризиса. В некоторых странах планируется использовать интернет-платформы для обучения, в то время как в других правительства используют телевидение для трансляции образовательного контента.

#### **Ответы представителей отдельных стран на вопросы об инициативах правительства и школ по обеспечению образования в условиях пандемии**

Австралия: Поощряется дистанционное/онлайн-обучение и профессиональное обучение. В каждой школе используются онлайн-платформы, к которым сотрудники и учащиеся легко получают доступ и осваивают (например, Google Drive/Microsoft Teams).

Аргентина: Предоставлены учебные онлайн-материалы и ресурсы.

Бельгия: Образовательные программы транслируются по национальному телевидению. Подчеркивается важность продолжения домашнего обучения.

Венгрия: Учеба перешла в цифровой формат. Правительство пытается оказать поддержку школам/учителям, но большинство инициатив, кажет-

## 12. Международный опыт управленческих решений в образовании

ся, идут снизу. Во многих школах наблюдаются удивительный динамизм и активность.

Грузия: Уроки транслируются с 30 марта. Телевизионные уроки охватывают все обязательные предметы с 1-го по 12-й классы, кроме иностранных языков и спорта.

Израиль: Ежедневные трансляции уроков: 24 аудитории одновременно, 6 часов в день для говорящих на арабском и иврите; поддержка навыков учителей – цифровые аудитории и вебинары; цифровые учебные задания и мультимедийный контент. До 80% общеобразовательных программ доступны на портале для учителей, а также для учащихся и родителей.

Италия: Министерство образования создало специальные онлайн-страницы, видеоуроки и виртуальные площадки для встреч; предложило платформы электронного обучения; скоординировало организацию новых сред обучения; обеспечило помощь с использованием цифрового контента и новых моделей дидактической организации; предоставило учителям бесплатное дистанционное обучение и инструменты; оказало техническую помощь школам; начало мониторинг инициатив; приняло меры для экономической поддержки неблагополучных учащихся.

Китай: Школы организуют онлайн-обучение, которое проводят преподаватели различных предметов, а районные и муниципальные отделы образования организуют деятельность экспертов по предоставлению школам обучающих ресурсов и учебных планов.

Коста-Рика: Начали создавать учебные онлайн-ресурсы и информировать граждан о возможностях получения к ним доступа с помощью телевидения, социальных сетей и других интернет-источников.

Латвия: Национальный центр образования (который подчиняется Министерству образования и науки) разработал методические рекомендации для учреждений профессионального и общего образования по внедрению дистанционного обучения. Он также публикует рекомендации администрациям школ, учителям и родителям по организации и адаптации процесса обучения к дистанционному режиму. Кроме того, были опубликованы Руководство для родителей, Руководство для учителей и Рекомендации для учителей по ИКТ, интернету и цифровым технологиям.

Нидерланды: 1) Для обеспечения онлайн-обучения учащихся начальной, основной и старшей школы, особенно тех, которые сами не имеют необходимых устройств и обеспечение которых такими устройствами не предусмотрено школой или муниципалитетом, были выделены инвестиции в размере 2,5 млн евро. 2) Начальные и средние школы могут оставаться открытыми для детей, у которых родители заняты в социально значимых сферах – здравоохранении и охране правопорядка».

В основном представители систем образования говорят о том, что переход на дистанционное образование застал их врасплох и создал значительные трудности как для учителей, так и для учащихся.

### Высшее образование

#### **Оксфордский университет (Тринити колледж). Великобритания**

Первый случай заражения зафиксирован здесь 7 марта 2020 г. Поскольку с 16 марта по 2 апреля традиционно производится перерыв в обучении в связи с пасхальными каникулами, многие студенты в любом случае покинули кампус университета. 13 марта декан колледжа попросил студентов по возможности не возвращаться из дома, перенеся экзамены текущего три-

местра на следующий. 17 марта 2020 г. аналогичная просьба поступила к иностранным студентам, проживающим в общежитиях. Занятия в колледже полностью переведены в онлайн-формат с 20 марта 2020 г.

Экзамены 1-го курса бакалавриата отменены с автоматическим зачетом. Текущий уровень успеваемости студенты могут узнать на основе оценок преподавателями их дистанционной работы. Выставленные оценки не являются официальными (не влияют на зачет). Преподаватели и сотрудники университета оказывают всевозможную помощь в дистанционном и самостоятельном обучении.

Экзамены невыпускных курсов (2-й и 3-й курсы бакалавриата, 1-й курс магистратуры) частично переносятся на следующий учебный год (2021/2022), частично будут зачтены на основе текущих оценок, в т.ч. дистанционных. Студенты, не имеющие возможности сдать письменные экзамены, смогут сдать их в I триместре следующего учебного года (2021/2022).

Выпускные экзамены для последнего курса бакалавриата и магистратуры будут проведены по возможности в дистанционной форме, сроки проведения экзаменов не изменятся. Для очных форм экзамена, требующих специального оборудования или инструментов (включая музыкальное и художественное направления) сроки проведения будут согласованы с экзаменаторами. Возможна выдача студентам пропусков в лаборатории и мастерские. Сроки выполнения курсовых и дипломных работ продлены до июля, по согласованию с научными руководителями.

Экзамены докторантуры (PhD), постдокторских программ, MBA и других программ, подразумевающих присутствие комиссий, переносятся на срок не позже 29 сентября.

Более 20 подразделений Оксфордского университета активно участвуют в разработке вакцины.

#### **Кембриджский университет. Великобритания**

Кампус закрыт с начала пасхальных каникул (16 марта 2020 г). Обучение полностью переведено в онлайн-формат, экзамены последнего семестра отменены или заменены текущим баллом. Формат зачета экзаменов весеннего семестра уточняется, проведение планируется онлайн. Переноса экзаменов на следующий год не будет, университет настаивает, что качество полученных знаний и оценки не пострадают от перехода на дистанционную форму.

Иностранным студентам настоятельно предложено вернуться домой или не возвращаться в университет после каникул. Планируется перевод на дистанционное обучение, при этом для всех желающих возможна отсрочка на полгода с повторным прохождением недостающих предметов в следующем учебном году (2021/2022). Отчисления производиться не будут.

Для выпускников бакалавриата и магистратуры, а также аспирантов предложен вариант с переносом комиссий и квалификационных работ на осенний семестр. Для тех студентов, кто уже подает заявления о приеме на работу, университет готов предоставить выписку с текущими баллами и обязательство по выдаче дипломов не позднее сентября 2020 г. Предполагается, что рекрутеры также учтут задержку дипломов при найме.

В качестве финансовой поддержки предлагаются дополнительные стипендии для собственных и иностранных студентов с целью компенсировать стоимость проживания в осеннем семестре 2020/2021 учебного года. Также продлятся стипендии и гранты для аспирантов и магистров, задействованных в исследовательских проектах.

## 12. Международный опыт управленческих решений в образовании

### **Калифорнийский технологический университет. США**

Случаев заболевания в кампусе не выявлено. 20 марта кампус университета был закрыт, студенты выселены, согласно программе штата «Дома безопаснее» (кроме аспирантов). Администрация помогала подобрать жилье в ближайших городах иностранным студентам и тем, кто по разным причинам не мог вернуться домой. Доступ к зданиям и лабораториям производится по пропускам. Для студентов и сотрудников, у которых может быть выявлен коронавирус, подготовлено отдельное здание с медицинским оборудованием и условиями для изоляции.

Экзамены прошедшего семестра, окончившегося 11 марта, были сданы дистанционно. Весенний семестр (с 30 марта) полностью переведен на дистанционное обучение. Сроки сдачи экзаменов и курсовых проектов не изменились и будут перенесены только по согласованию с научными руководителями (например, при необходимости доступа в лаборатории). Все экзамены переведены в онлайн-формат. Студентам, не имеющим возможности обучаться онлайн, предложен академический отпуск.

### **Стэнфордский университет. США**

Кампус закрыт на самоизоляцию, выход студентов за его пределы ограничен, перемещение внутри также ограничено зонами столовых, настоятельно рекомендуется забирать еду навынос. Студенты могут покидать кампус по разрешениям либо единоразово, если уезжают к семье. Во втором случае обратно войти они не смогут.

Обучение в рамках весеннего семестра осуществляется дистанционно, студенты в кампусе могут воспользоваться ресурсами университета по разрешениям. Экзамены и квалификационные работы планируют принимать онлайн, текущие оценки уже выставляются дистанционно. Процедуры сдачи экзаменов для тех, у кого нет доступа к лабораториям или электронным ресурсам, пока согласуются с деканами. Всем студентам предоставлена возможность взять академический отпуск на весенний семестр и продолжить обучение в следующем учебном году (2020/2021). Переноса выпускных экзаменов не планируется.

Университет готов полностью компенсировать затраты на электронные материалы и пособия, а также возвращает оплату проживания в кампусе в весеннем семестре тем, кто решил уехать. Финансирование следующего года сейчас на рассмотрении, поскольку среди студентов большое количество стипендиатов, и у многих из них не будет возможности снова приехать учиться при пропуске семестра.

### **Массачусетский технологический университет. США**

На данный момент выявлен 21 случай заболевания среди студентов и сотрудников университета. Кампус закрыт, студентов попросили не приезжать после пасхальных каникул. Отдельные исключения сделаны для тех, кто не покидал кампус и остался на закрытой территории по разрешению деканов. В кампусе производится дезинфекция, работают столовые и медицинский институт, который активно участвует в исследованиях, направленных на поиски лекарства от коронавируса.

Обучение переведено на дистанционную форму. Текущие оценки переведены в альтернативный формат, который не допускает цифровой (буквенной) точной оценки, только комментарии и рекомендации преподавателя. Итоговую оценку студенты получают, сдав онлайн-экзамены.


Пока нет точной информации о переносе выпускных и квалификационных работ. Сроки экзаменов невыпускных курсов остались без изменений, они будут проведены дистанционно. На данный момент продлены сроки научных работ аспирантов и магистров последнего года обучения, предположительно до сентября 2020 г.

Расходы студентов на проживание и необходимые материалы в весеннем семестре будут покрыты за счет университета, отменены пени за просрочку оплаты обучения, стипендии и гранты продлены до июля – по мнению медицинского департамента университета, на этот период намечается спад эпидемии.

### **Австралия**

Университеты по всей Австралии будут предоставлять академическую амнистию студентам, которые не изучают предметы во время кризиса с коронавирусом, поскольку многие из них столкнулись с проблемами перехода на онлайн-обучение.

Университет Нового Южного Уэльса (UNSW), Университет Ла-Троб и Университет Суинберн не будут вносить в сведения об успеваемости студентов неудовлетворительные оценки, полученные в этом семестре. «Несмотря на то, что детали будут зависеть от каждого отдельного учебного заведения, все университеты ищут альтернативные способы оценки», – заявили в представительстве UNSW.

Университет Сиднея предложил студентам, которые обычно живут в кампусе, такой способ пройти карантин: временно забронировать жилье в городе за свой счет. При этом комната в кампусе на это время будет оставаться за студентом и университет на этот срок не будет взимать за нее плату. 



### 13. МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ И КРИЗИСА

**Земцов С.П.**, к.г.н., в.н.с. лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС, с.н.с. лаборатории инновационной экономики Института Гайдара;

**Красносельских А.Н.**, н.с. лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС;

**Царева Ю.В.**, м.н.с. лаборатории исследований проблем предпринимательства ИПЭИ, РАНХиГС;

**Барина В.А.**, к.э.н., заведующая лабораторией исследований проблем предпринимательства ИПЭИ РАНХиГС, заведующая лабораторией инновационной экономики Института Гайдара

*В условиях пандемии и порожденного ею экономического кризиса наиболее пострадавшим является сектор малого и среднего бизнеса, ориентированный на предоставление офлайн-услуг потребителям: рестораны, гостиницы, развлечения, спорт, туризм и т.д. Фактически спрос на услуги указанных отраслей в условиях карантина упал в разы, а необходимость платить заработную плату работникам, налоги, социальные взносы государству, арендные платежи, кредиты банкам и контрагентам за поставки и иные услуги сохранилась. Возникает кассовый разрыв, который может привести к банкротству большого числа малых и средних компаний, особенно в крупных городах России. В этих условиях Правительством России предложен ряд мер по снижению негативных эффектов.*

#### **Снижение административной нагрузки**

**Введение моратория на проверки субъектов МСП, в том числе налоговые, за исключением вопросов, несущих риски для жизни и здоровья граждан**

Принято соответствующее Постановление Правительства РФ от 03.04.2020<sup>1</sup>, согласно которому в отношении субъектов МСП, включенных в Единый реестр субъектов МСП, будут проводиться только внеплановые проверки, основания для которых: факт или угроза вреда жизни и здоровья граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а также внеплановые проверки, проведение которых согласовано органами прокуратуры. В Постановлении указан также ряд других случаев, при которых проведение внеплановых проверок сохранится. Например, поручения Президента и Правительства Российской Федерации (с указанием конкретного юридического лица), или требование прокурора по поступившим в органы прокуратуры обращениям.

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004060044?index=0&rangeSize=1>

Данная мера несколько снизит административные издержки субъектов МСП. Целесообразно по окончании действия данной меры провести аналитическую работу по исследованию влияния моратория на проведение проверок, на количество нарушений, выявленных не контрольно-надзорными органами. Это позволит установить сферы, в которых возможно сокращение проверок на регулярной основе без риска существенного роста числа правонарушений.

Похожие меры использовались и в других странах<sup>1</sup>. Например, введен запрет на выездные проверки в Грузии. Перенесены сроки выездных банковских проверок в Италии (речь идет о проверках, связанные с выплатами по кредиту). В Украине введен мораторий на налоговые проверки на период с 18 марта по 31 мая 2020 года и отложены на время банковские выездные проверки. Упрощены налоговые и таможенные проверки фирм во Вьетнаме. Планируется приостановка налоговых и иных проверок в Молдавии. Продлен мораторий на налоговые проверки в Узбекистане.

Сам по себе мораторий на проверки субъектов МСП – это дополнительная мера, которая не решает главных проблем малого и среднего бизнеса в кризисных условиях резкого снижения спроса, но потенциально может снизить издержки на обеспечение проверки. Заметим, что общее число плановых и внеплановых проверок в предыдущие годы сокращалось; в 2018 г. соотношение проверок и числа субъектов МСП составляло менее 0,27 проверок за год на 1 субъект МСП; и, соответственно, не оказывало определяющего влияния на издержки массового сектора МСП, хотя налицо существенные различия между секторами и регионами<sup>2</sup>. Впрочем, в России контрольно-административное давление отдельных государственных органов на сектор МСП в целом выше, чем во многих развитых странах.

В то же время есть риск, что по окончании моратория, в условиях сохранения нестабильной посткризисной ситуации, число внеплановых проверок резко вырастет, так как у органов административного контроля есть собственные ключевые показатели деятельности. Это может повысить давление на МСП в будущем. В предыдущий период моратория на проверки отдельные контрольно-надзорные органы в отдельных регионах России использовали инструмент административных расследований, которым подменили внеплановые проверки. Существует риск повторения подобной ситуации.

В долгосрочной перспективе необходимо в целом ускорить проведение трансформации делового климата<sup>3</sup>, в том числе использование регуляторной гильотины, что позволит в разы снизить административные издержки для бизнеса. Одновременно необходима публикация на едином портале интерактивного, ежемесячно обновляемого исчерпывающего перечня всех федеральных и региональных требований, предъявляемых контрольно-надзорными органами к предприятиям, в зависимости от вида деятельности, региона, стадии развития компании, используемого налогового режима, уровня риска здоровью и жизни граждан.

1 IMF. Policy Responses to COVID-19 URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

2 Антонова М.П., Баринаева В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потапова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 88 с.

3 План мероприятий «Трансформация делового климата». URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/3a99e87c0a2d71f88ca57141d711c0df/17012019\\_20p.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/3a99e87c0a2d71f88ca57141d711c0df/17012019_20p.pdf)

## 13. Меры поддержки малых и средних предприятий в условиях кризиса

В долгосрочной перспективе также необходим перевод всех государственных услуг для малого и среднего бизнеса и отчетности перед государством в электронный вид.

Другой важной мерой снижения административной нагрузки, которая окажет сильное влияние примерно на четверть сектора МСП<sup>1</sup>, является отмена обязанности индивидуальных предпринимателей, применяющих УСН и уплачивающих единый налог с доходов, представлять налоговые декларации.

### Налоговая поддержка

#### **Введение с марта текущего года отсрочки на 3 месяца по уплате страховых взносов, включая наемных работников, для микропредприятий**

Данная мера снизит финансовую нагрузку на предприятия сектора МСП в течение указанных трех месяцев. Наибольший эффект она даст применительно к компаниям с низкой капиталоемкостью производства, а также компаниям, в полном объеме декларирующим выплаты работникам.

В то же время необходимо учитывать, что отсрочка по выплате страховых взносов не означает их отмены. С учетом общей ставки страховых взносов в 30% по итогам 3 месяцев отсрочки у компаний накопится задолженность в размере 90% месячного фонда оплаты труда. При этом в наихудшем положении окажутся добросовестные компании, которые прописывают в трудовом договоре всю заработную плату в качестве оклада, а не фиксированный минимальный оклад. Накопление задолженности по страховым взносам в дальнейшем может также стать фактором, снижающим вероятность получения кредитов субъектами МСП.

В данной ситуации более полезной могла стать полная отмена для микропредприятий страховых взносов на 3 месяца. Данная мера коснулась бы 91,6% компаний сектора МСП<sup>2</sup>, но при этом не стала бы слишком затратной для бюджета, поскольку доля микропредприятий в общей занятости населения не превышает 8,45% (6,06 работников (без внешних совместителей) из 71,73 млн<sup>3</sup>). Учитывая данные Росстата о численности занятых и уровне оплаты труда за 2018 г., можно считать, что выпадающие доходы внебюджетных фондов составят менее 35 млрд руб. в месяц.

С другой стороны, отмена социальных взносов только для микропредприятий создает дополнительные стимулы для последующего дробления бизнеса в посткризисный период. Механизм дробления заключается в формальном разделении одного хозяйствующего субъекта на несколько налогоплательщиков – подконтрольных взаимозависимым лицам – с последующим распределением на них выручки. Используется для того, чтобы искусственно занизить масштабы деятельности, вписавшись в условия применения налоговых или иных льгот. Поэтому льготы могут предоставляться бизнесу по результатам отчетности за 2019 г.

По данным OECD<sup>4</sup>, большая часть стран использует сейчас послабления по налогам в качестве меры поддержки бизнеса.

1 Антонова М.П., Баринаева В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потапова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 88 с.

2 Единый реестр субъектов МСП. URL: <https://ofd.nalog.ru/loading.html>

3 Росстат. URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/trud/tab\\_trud2.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/tab_trud2.htm)

4 OECD. Covid-19 SME Policy Responses. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119\\_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19\\_SME\\_Policy\\_Responses](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses)

## Финансовая поддержка

**Расширение программы субсидирования доступа субъектов МСП к заемным средствам в рамках программы льготного кредитования путем либерализации ряда требований к заемщику и расширения возможности реструктуризации ранее выданных кредитов**

Данная мера способна облегчить доступ к финансированию, однако при этом ее реализация может столкнуться с двумя проблемами. Высокие кредитные риски не сделают субъекты МСП привлекательными для банков заемщиками. При этом более доступные кредиты могут привести к неоправданному с точки зрения бизнес-планирования их использованию и росту задолженности предприятий. Большинство же предпринимателей не намерены брать кредиты. По последним данным RSBI на III квартал 2019 г.<sup>1</sup>, 61% субъектов МСП, работающих в сфере услуг, и 56% работающих в торговле, не испытывают необходимости в новых кредитах в связи с неопределенностью экономической ситуации и низкой рентабельностью. Учитывая сокращение потребительских рынков на фоне падения доходов населения, можно утверждать, что доля субъектов МСП в объеме выданных кредитов сократится еще сильнее.

Во многих странах предпринимаются финансовые меры поддержки малых и средних предприятий<sup>2</sup>. Так, в Англии банковская ставка снижена до 0,1%, введена новая Схема срочного финансирования (Term Funding Scheme) – чтобы укрепить трансмиссию снижения ставок и создать дополнительные стимулы для кредитования МСП в реальном секторе экономики. Кроме того, в Англии начала действовать Схема приостановки выплат по кредитам<sup>3</sup> (Coronavirus Business Interruption Loan Scheme), обеспечивающая предоставление финансовой поддержки МСП по всей Великобритании. В рамках этой меры поддержки Банк Англии и Казначейство Великобритании предоставят 330 млрд ф. ст. кредитов и гарантий для предприятий (что эквивалентно 15% ВВП страны). В США также была значительно, до 0–0,25 %, снижена ставка по федеральным кредитам. Меры финансовой поддержки МСП в Италии включают: мораторий на погашение кредитов, в том числе на ипотечные кредиты и овердрафты, и государственные гарантии по кредитам МСП.

**Предоставление кредитным организациям возможности временного ухудшения оценки качества обслуживания долга вне зависимости от оценки финансового положения заемщика - субъекта МСП по ссудам, реструктурированным в связи с распространением новой коронавирусной инфекции**

**Субсидирование ставки по договору кредитования, но не выше ключевой ставки Банка России кредитным организациям в части процентов по кредитам субъектов МСП при условии переноса срока уплаты процентов без начисления штрафных санкций**

Данные две меры представляются наиболее благоприятными вариантами снижения сумм обязательных платежей бизнеса. С одной стороны, они позволяют снизить или полностью исключить ежемесячные платежи по кредитам на период кризиса. С другой стороны, не создают значительных

1 Индекс RSBI. URL: <https://opora.ru/projects/indeks-opory-rsbi/>

2 IMF. Policy Responses to COVID-19. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

3 British business bank. URL: <https://www.british-business-bank.co.uk/ourpartners/coronavirus-business-interruption-loan-scheme-cbils-2/>

## 13. Меры поддержки малых и средних предприятий в условиях кризиса

рисков роста задолженности, поскольку происходит лишь ее реструктуризация или сдвиг ежемесячных платежей.

По последним данным Росстата на III квартал 2019 г.<sup>1</sup>, в России около 29% малых и средних компаний торговли, 22% компаний сферы услуг имели кредиты. Ставки по кредитам для МСП снижались, поэтому объем кредитования сектора МСП вырос в 2019 г.

В посткризисном периоде реализация данной меры не создаст существенных рисков – разумеется, только в случае если операционная прибыль заемщиков начнет достаточно быстро восстанавливаться.

По данным OECD<sup>2</sup>, в большинстве стран предусмотрены меры поддержки предприятий-заемщиков в виде гарантий по кредитам, прямых займов от государства, грантов и субсидий.

**Увеличение капитализации региональных микрофинансовых организаций в целях охвата льготными микрозаймами субъектов МСП**

**Увеличение капитализации региональных гарантийных организаций в целях расширения возможностей субъектов малого и среднего предпринимательства по получению льготных кредитов в случае отсутствия залогового обеспечения**

Данные меры повышают доступность финансирования, но в то же время создают риски роста закредитованности бизнеса, описанные выше.

Необходимо завершить посредством АИС управление заявками субъектов МСП, обращающихся за финансовой поддержкой в рамках Национальной гарантийной системы (НГС), организовав онлайн-взаимодействие между банками-партнерами и организациями-партнерами, аккредитованными участниками НГС, и заемщиками – субъектами МСП, в целях предоставления кредитно-гарантийной поддержки, включая программы льготного кредитования. Старт реализации указанной меры предусматривался федеральным проектом «Акселерация субъектов МСП» в рамках национального проекта по развитию МСП в конце 2020 г., но в связи с кризисом ее запуск необходимо ускорить. Это позволит сократить транзакционные издержки бизнеса при получении гарантийной поддержки.

### Кредиты малому бизнесу

Отдельно Банком России вводится механизм поддержке кредитования субъектов МСП<sup>3</sup> стоимостью в 500 млрд руб., из них 350 млрд планируется предоставить в рамках программы поддержки кредитования МСП, а 150 млрд – на выдачу «зарплатных» кредитов. Кредиты будут предоставляться кредитным организациям с высоким кредитным рейтингом без обеспечения, а кредитным организациям, не имеющим такого рейтинга, – при наличии поручительства АО «Корпорация МСП» за счет ВЭБ.РФ (до 100 млрд рублей в пользу системообразующих банков и профильного МСП-банка).

В 2019 г. существенно расширилось число банков, принимавших участие в кредитовании МСП. Но кредитование слабо востребовано в большей части сектора МСП, наиболее подверженного кризису и не имеющего финансового обеспечения или имущества, которое может

1 Индекс RSBI. URL: <https://opora.ru/upload/iblock/a5c/a5c0289205676e49a5e7db2bb566a041.pdf>

2 OECD. Covid-19 SME Policy Responses. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119\\_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19\\_SME\\_Policy\\_Responses](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses)

3 Эксперт Online. Имитация поддержки. URL: <https://expert.ru/expert/2020/15/imitatsiya-podderzhki/>

выступать в качестве залога (торговля, сервисы и так далее). Конечно, во II квартале 2020 г. значимость финансового барьера будет расти: по данным Росстата<sup>1</sup>, 31% малых компаний обрабатывающей промышленности отметили обеспеченность кредитами как ограничивающий фактор развития; еще 20% указали на высокий процент банковского кредита. Наблюдается кассовый разрыв, вызванный кардинальным снижением спроса при сохранении текущей занятости, арендных, кредитных и иных платежей. В 2019 г. кредитование малого бизнеса росло рекордными с 2013 г. темпами, что также может негативно сказаться на экономической ситуации в секторе МСП.

150 млрд руб., выделяемых на эти цели Банком России банковской системе, будут использованы на кредиты МСП на выплату зарплат. Предприниматель, желающий воспользоваться программой, должен обратиться в банк, зарплатным клиентом которого он является. При этом его компания должна существовать не менее одного года. Кредит выдается до 1 октября 2020 г. под 0% из расчета численности сотрудников предприятия, умноженной на МРОТ и на 6 месяцев.

Данная мера может оказаться спасительной для многих представителей бизнеса. В то же время она ограничена<sup>2</sup> компаниями из сфер туристического и гостиничного бизнеса, организаторами досуговых и спортивных мероприятий, общественного питания, бытовых услуг населению, дополнительного образования, а также компаниями, работающими в сфере авиа- и автоперевозок.

При этом ставка 0% применяется лишь первые полгода, затем ее размер увеличивается до 4%.

Также необходимо отметить, что по состоянию на 09.04.2020 на такие кредиты было подано лишь 200 заявок<sup>3</sup>.

Само по себе увеличение финансирования по льготным ставкам позволит сохраниться лишь малой, но наиболее конкурентоспособной части МСП. Большинству же компаний в условиях падения спроса просто не с чего возвращать кредиты. Учитывая сокращение потребительских рынков на фоне падения доходов населения, доля субъектов МСП в объеме выданных кредитов будет сокращаться. На фоне нестабильной экономической ситуации увеличиваются риски невозврата кредита, особенно в регионах со слабо развитым сектором МСП. Большой доле предпринимателей проще уволить сотрудников, объявить себя банкротами и открыться снова уже после кризиса, чем занимать денежные средства на выплату зарплат. Мы ожидаем увеличения доли неформальной занятости на несколько миллионов человек в 2020 г. и сокращения занятости в МСП (в 2019 г. число работников МСП сократилось на 0,5 млн человек). Наиболее конкурентоспособные бизнесы, которые провели цифровую трансформацию и востребованы в онлайн-формате, смогут сохраниться за счет кредитов, а остальным, возможно, придется закрыться.

1 Росстат. Основные показатели деловой активности малых предприятий (без микропредприятий). URL: <https://www.gks.ru/folder/14036>

2 Ведомости. Кредиты бизнесу на зарплату оказались не бесплатными. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2020/04/02/826910-besprotsentnie-kredit>

3 РБК. Сбербанк раскрыл число обращений за кредитами на зарплату под 0%. URL: [https://www.rbc.ru/finance/09/04/2020/5e8def9b9a794735945d15b6?fbclid=IwAR2UhBsxoEA3VYqEIU8Yk-fMtr7WVBLrIG1rsYHD4WOHdEq-xQ\\_Y-nQ1Y8](https://www.rbc.ru/finance/09/04/2020/5e8def9b9a794735945d15b6?fbclid=IwAR2UhBsxoEA3VYqEIU8Yk-fMtr7WVBLrIG1rsYHD4WOHdEq-xQ_Y-nQ1Y8)



## 13. Меры поддержки малых и средних предприятий в условиях кризиса

### Имущественная поддержка

#### **Временная отсрочка (или мораторий) по выплате арендных платежей субъектами МСП-арендаторами государственного или муниципального имущества**

Распоряжением Правительства РФ от 19.03.2020 N 670-р «О мерах поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» предусмотрен перенос арендной платы за имущество, находящееся в государственной собственности, с 2020 г. на 2021 г. Причем оплата в 2021 г. должна осуществляться не одномоментно, а равным частями. Распоряжением рекомендованы аналогичные меры для регионов и органов местного самоуправления.

Данное мероприятие позволит сократить текущие арендные платежи, но не раскрывает механизм их выплаты по окончании кризиса.

Также существует вероятность того, что данная льгота окажет искажающее воздействие на сектор МСП. В более выгодном положении окажутся компании, арендующие государственное и муниципальное имущество. Если предположить, что такую возможность они приобретают благодаря неформальным отношениям с лицами, принимающими решения в регионах, то в более уязвимом положении окажутся добросовестные предприниматели. В результате в посткризисном периоде в структуре сектора МСП может увеличиться доля компаний, работающих на неконкурентных рынках.

Аналогичные меры приняты в Бельгии, Китае, Франции, Венгрии, Израиле, Японии, Литве, Румынии, Саудовской Аравии и некоторых других странах<sup>1</sup>.

### Поддержка спроса

Основной фактор развития сектора МСП – объем спроса, во многом определяемый доходами населения. Обеспеченность кредитными ресурсами – значимый ограничивающий фактор развития, но его значимость в последние годы сокращалась. По свежим опросам Росстата, в I квартале 2020 г. недостаточный спрос на внутреннем рынке отметили 54% компаний малого бизнеса как основной ограничивающий фактор<sup>2</sup>.

#### **Снижение требований к обеспечению контрактов при осуществлении государственных закупок у субъектов МСП**

Данная мера включена в план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции<sup>3</sup>. Она позволит расширить рынки сбыта товаров, работ и услуг сектора МСП. В то же время необходимо предусмотреть меры по сглаживанию негативных последствий снижения требований (риски неисполнения контрактов). Проект соответствующего федерального закона должен быть внесен в Государственную Думу 15 апреля 2020 г., а принят 15 июня 2020 г.

Для развития сектора МСП значимой мерой могло бы быть обеспечение выполнения требований по приемке и оплате работ со стороны государственных органов. Так, в рамках федерального проекта «Акселерация субъектов МСП» к 1 мая 2020 г. было запланировано введение административной

1 OECD. Covid-19 SME Policy Responses. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119\\_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19\\_SME\\_Policy\\_Responses](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses)

2 Росстат. Основные показатели деловой активности малых предприятий (без микропредприятий). URL: <https://www.gks.ru/folder/14036>

3 План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (утв. Правительством РФ 17 марта 2020 г.)

ответственности за нарушение крупнейшими заказчиками законодательства Российской Федерации в части сроков оплаты по договорам, заключенным с субъектами МСП по результатам закупок. Проект федерального закона внесен в Правительство Российской Федерации письмом от 5 августа 2019 г. № АГ/67618- ПР/19; требуется ускорение принятия соответствующего НПА.

При этом в кризисный период существенная доля государственных контрактов и закупок у крупнейших поставщиков окажется заморожена; соответственно, необходимо предусмотреть меры на расширение финансирования.

Меры поддержки в условиях кризиса могут способствовать выживанию отдельных компаний, связанных с госзакупками. Но влияние на посткризисное развитие сектора МСП подобная поддержка может оказать неоднозначное. Сохраняется риск аффилированности малых фирм с крупным бизнесом в условиях слабого развития институтов общественного контроля. Даже в США, где налажен общественный контроль, примерно 2/3 всех госзадааний, выделяемых для малого бизнеса, выполняются структурами, связанными с крупными корпорациями или купленными ими позднее<sup>1</sup>. В развивающихся странах это может привести к повышению уровня коррупции и nepотизма, неоправданному усилению роли отдельных компаний, поддержке непроизводительных посредников.

В план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции<sup>2</sup> включено мероприятие, предусматривающее введение механизма неприменения штрафных санкций, а также возможности продления сроков и корректировки цен в 2020 г. в случае нарушений обязательств исполнителем (в рамках 223-ФЗ) из-за последствий распространения новой коронавирусной инфекции. Согласно указанному плану, проект соответствующего федерального закона должен быть внесен в Государственную Думу 15 апреля 2020 г., а принят 15 июня 2020 г.

Гражданским законодательством предусмотрено освобождение от ответственности за неисполнение обязательств в случае, если такое неисполнение произошло в результате обстоятельств непреодолимой силы. Безусловно, к таким обстоятельствам относится пандемия новой коронавирусной инфекции и связанные с ней ограничения, введенные органами власти.

Среди рисков данного мероприятия следует отметить вероятное появление коррупциогенных механизмов корректировки цен по контрактам. Это означает необходимость усиления контроля в сфере государственных закупок.

Современные меры поддержки предпринимательского сектора можно разделить на краткосрочные и долгосрочные.

\* \* \*

Краткосрочные меры, которые вводятся во многих странах и России<sup>3</sup>, призваны сгладить негативные последствия пандемии. Среди этих мер об-

1 Cullen A. M. The small business set-aside program: Where achievement means consistently failing to meet small business contracting goals // Public Contract Law Journal. – 2012. – С. 703–720.

2 План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (утв. Правительством РФ 17 марта 2020 г.)

3 Спасение предпринимателей: какие меры помощи вводят правительства стран Европы, США и России в условиях кризиса. URL: <https://vc.ru/finance/114412-spasenie>

### 13. Меры поддержки малых и средних предприятий в условиях кризиса

суждаются отсрочки платежей по налогам и социальным взносам, аренде помещений, находящихся в государственной собственности, поддержка потребительского спроса путем выдачи субсидий слабо защищенным слоям населения, отсрочка платежей по кредитам, введение моратория на банкротства<sup>1</sup>. Более значимые меры в России разрабатываются для компаний транспортной индустрии и туризма, но впоследствии понадобятся и отдельные меры для креативных индустрий, тесно связанных со сферой развлечений. Разрабатываются антикризисные меры поддержки и в отдельных регионах, преимущественно обладающим финансовыми, административными и иными ресурсами для их внедрения. Москва одной из первых начала сбор предложений, а также ввела некоторые послабления для малого и среднего бизнеса<sup>2</sup>, среди них расширение программ льготного кредитования и гарантийной поддержки кредитования предприятий МСП, отсрочка по уплате арендных платежей для субъектов МСП – арендаторов государственного или муниципального имущества, мораторий на проверки субъектов МСП, в том числе выездные налоговые (кроме вопросов, которые несут риски для жизни и здоровья граждан). Но введенных и анонсированных мер явно недостаточно для нивелирования отрицательных последствий кризиса, особенно с учетом сильного падения спроса. Также обсуждается возможность введения налоговых каникул, вплоть до квартальной отсрочки для выплаты налогов<sup>3</sup>.

Многие меры носят временный характер. В результате их применения улучшение положения субъектов МСП не является безвозмездным: предпринимателям придется платить позднее. Это может привести к росту долговой нагрузки на предприятия и высокому риску падения их финансовой стабильности вплоть до банкротства уже в посткризисный период. В то же время высоки риски поддержки непроизводительного предпринимательства, аффилированного с местными властями и крупными компаниями. Наиболее эффективными представляются меры, не ведущие к росту долговой нагрузки бизнеса: отмена обязательных платежей, сдвиг выплат по кредитам.

Долгосрочные меры поддержки должны быть ориентированы на снижение последствий потенциально затяжного кризиса и адаптацию к новым условиям. В том числе – поддержка изменения структуры сектора МСП в сторону увеличения доли интернет-экономики, поддержка цифровой трансформации предприятий, создание стимулов к выходу на рынки зарубежных стран. При этом предпринимательская политика должна учитывать региональные особенности. Для регионов – лидеров по развитию предпринимательства (Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Самарская, Новосибирская области) в изменившихся условиях актуальна поддержка «газелей» – производственных быстрорастущих компаний, относящихся к среднему бизнесу, часто инновационному. Необходимы соответствующие меры по автоматизации и цифровизации производств, чтобы повысить кон-

predprinimateley-kakie-mery-pomoshchi-vvodyat-pravitelstva-stran-evropy-ssha-i-rossii-v-usloviyah-krizisa

1 Законопроект № 931192-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/931192-7#bh\\_note](https://sozd.duma.gov.ru/bill/931192-7#bh_note)

2 Москва усилит поддержку МСП в условиях экономической нестабильности, РИА новости, 18.03.2020. <https://ria.ru/20200318/1568799432.html>

3 Базанова Е., Ястребова С., Червонная А., Правительство подготовило план поддержки экономики из-за коронавируса. Ведомости, 15.03.2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/03/15/825250-plan-zaschiti>

курентоспособность и востребованность продукции при выходе из кризиса. Кроме того, нужны специальные меры по акселерации и выращиванию поставщиков, развитие венчурного капитала и увеличение финансирования связанных грантов на выполнение НИОКР совместно с университетами. «Газели» заинтересованы в налаживании каналов экспорта продукции, что актуально в условиях падения курса рубля и снижения внутреннего спроса. В дальнейшем для создания точек роста в посткризисный период стоит пересмотреть роль университетов и включить их в экосистему как основных агентов изменений, генераторов инноваций и стартапов<sup>1</sup>.

Для регионов с развитыми малыми и средними производствами (Калужская, Владимирская, Ярославская, Рязанская, Липецкая, Томская области) целесообразно усиливать взаимодействие компаний и их поставщиков, посредников, финансовых институтов, НКО, институтов развития и госкомпаний, международных компаний и информационных агентств, аудиторских фирм и консалтинга для создания и развития кластеров. Может стать эффективным инструментом увеличение поддержки компаний, которые действуют на территориях технопарков, технополисов, акселераторов, промышленных парков<sup>2</sup>.

В отстающих регионах, где не так успешны экосистемы предпринимательства и наблюдается негативная динамика его развития, необходимы меры по созданию массового предпринимательства, меры по легализации неформальной занятости. Это могут быть меры по снижению налогового бремени (например, отмена налоговых платежей для самозанятых в сельской местности), консультационная поддержка.

#### Источники

1. Антонова М.П., Баринаева В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потапова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 88 с.
2. Базанова Е., Ястребова С., Червонная А., Правительство подготовило план поддержки экономики из-за коронавируса. Ведомости, 15.03.2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/03/15/825250-plan-zaschiti>
3. Баринаева В.А., Земцов С.П., Зинов В.Г., Кидяева В.М., Красносельских А.Н., Куракова Н.Г., Семенова Р.И., Федотов И.В., Халимова С.Р., Хафизов Р.Р., Царева Ю.В. Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». 2020 / под ред. С.П. Земцова – М.: РАНХиГС, АИРР, 2020. – 100 с.
4. Единый реестр субъектов МСП. URL: <https://ofd.nalog.ru/loading.html>
5. Законопроект № 931192-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/931192-7#bh\\_note](https://sozd.duma.gov.ru/bill/931192-7#bh_note)

1 Баринаева В.А., Земцов С.П., Зинов В.Г., Кидяева В.М., Красносельских А.Н., Куракова Н.Г., Семенова Р.И., Федотов И.В., Халимова С.Р., Хафизов Р.Р., Царева Ю.В. Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». 2020 / под ред. С.П. Земцова. – М.: РАНХиГС, АИРР, 2020. – 100 с.

2 Антонова М.П., Баринаева В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потапова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 88 с.

### 13. Меры поддержки малых и средних предприятий в условиях кризиса

6. Имитация поддержки // Эксперт Online. URL: <https://expert.ru/expert/2020/15/imitatsiya-podderzhki/>
7. Индекс RSBI. URL: <https://opora.ru/projects/indeks-opory-rsbi/>
8. Кредиты бизнесу на зарплату оказались не бесплатными // Ведомости, 02.04.2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2020/04/02/826910-besprotsentnie-krediti>
9. Москва усилит поддержку МСП в условиях экономической нестабильности // РИА новости, 18.03.2020. URL: <https://ria.ru/20200318/1568799432.html>
10. План мероприятий «Трансформация делового климата». URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/3a99e87c0a2d71f88ca57141d711c0df/17012019\\_20p.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/3a99e87c0a2d71f88ca57141d711c0df/17012019_20p.pdf)
11. План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (утв. Правительством РФ 17.03.2020). URL: <http://static.government.ru/media/files/vBHd4YRxpULCaUNNTFLVpPSZbMCIA2Zq.pdf>
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004060044?index=0&rangeSize=1>
13. Росстат. Занятость. URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/trud/tab\\_trud2.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/tab_trud2.htm)
14. Росстат. Основные показатели деловой активности малых предприятий (без микропредприятий). URL: <https://www.gks.ru/folder/14036>
15. Сбербанк раскрыл число обращений за кредитами на зарплату под 0% // РБК, 09.04.2020. URL: [https://www.rbc.ru/finances/09/04/2020/5e8def9b9a794735945d15b6?fbclid=IwAR2UhBsxoEA3VyqEIU8Yk-fMtr7WVBLrIG1rsYHD4WOHdEq--xQ\\_Y-nQ1Y8](https://www.rbc.ru/finances/09/04/2020/5e8def9b9a794735945d15b6?fbclid=IwAR2UhBsxoEA3VyqEIU8Yk-fMtr7WVBLrIG1rsYHD4WOHdEq--xQ_Y-nQ1Y8)
16. Спасение предпринимателей: какие меры помощи вводят правительства стран Европы, США и России в условиях кризиса. URL: <https://vc.ru/finance/114412-spasenie-predprinimateley-kakie-mery-pomoshchi-vvodyat-pravitelstva-stran-evropy-ssha-i-rossii-v-usloviyah-krizisa>
17. British business bank. URL: <https://www.british-business-bank.co.uk/ourpartners/coronavirus-business-interruption-loan-scheme-cbils-2/>
18. Cullen A. M. The small business set-aside program: Where achievement means consistently failing to meet small business contracting goals // Public Contract Law Journal. – 2012. – С. 703–720.
19. IMF. Policy Responses to COVID-19. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>
20. OECD. Covid-19 SME Policy Responses. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119\\_119680-di6h3qqi4x&title=Covid-19\\_SME\\_Policy\\_Responses.](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qqi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses.) 